UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

JOSÉ APARECIDO ROLON

PARAGUAI:
TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E POLÍTICA EXTERNA

São Paulo

2010

JOSÉ APARECIDO ROLON

PARAGUAI:
TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E POLÍTICA EXTERNA

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento
de Ciência Política da Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de
São Paulo, sob a orientação do Prof. Dr. Leonel
Itaussu Almeida Mello

São Paulo

2010

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho com muito carinho e estima a meus pais (*in memoriam*) que certamente muito se orgulhariam desta conquista. Ele, paraguaio, com quem tive pouco, mas marcante e carinhoso contato. No final das contas, inconscientemente, brindou-me o tema. Ela, na sua doce ingenuidade e fortaleza, ajudou a erigir minhas bases.

A toda minha família, gente simples, de poucas letras, mas de muita tenacidade, energia e de fundamental importância em minha existência.

Em especial a meu filho, como incentivo as suas próprias conquistas e a minha namorada, Cláudia, pela compreensão e pelo ombro a ombro nesta caminhada.

Incluo ainda de forma muito particular minhas “irmãs” por adoção, Cássia Regina e Isabel Regina que vivenciaram e acompanharam os vários momentos deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho me deixou com muitos débitos para com inúmeras pessoas entre amigos, familiares, intelectuais dos dois países e instituições como a Universidade de São Paulo.

Convém explicitar alguns nomes, evidentemente correndo o risco da omissão e, nesse caso e de antemão, fica o pedido de desculpas pelo eventual esquecimento. De qualquer modo longe de uma hierarquização, principio pelos mais distantes geograficamente falando.

Assim no Paraguai, fui muito bem recebido e acolhido por vários intelectuais. Particularmente José Luis Simón G., com quem tive muitas discussões e aprendizado a respeito da cultura política do País. Dele também recebi estímulo, incentivo e apoio para a empreitada. Simón é um grande entusiasta da integração entre os povos pelo conhecimento e, principalmente, pela ciência e pelas pesquisas, como forma de estreitar laços e romper as barreiras e os limites do mútuo preconceito. Outra figura muito importante também pelo apoio, carinho e incentivo foi o uruguaio Javier N. C. Merlo – um paraguaio importado, nos dizeres de Simón – a destacar, além do churrasco proporcionado em sua casa, a indicação de centros de pesquisa e uma variada referência bibliográfica relativa ao tema desta tese.

Devo mencionar ainda Domingo Rivarola e Fernando Masi, dois eminentes intelectuais com quem pude entrevistar e conversar a respeito da cultura, da política e da economia do país. E finalmente a delicada recepção por parte dos vários centros de pesquisas dentre os quais o CADEP, CDE, DECIDAMOS que disponibilizaram seu acervo para pesquisas. A todos *mis cumplimentos y muchas gracias*.

Cá nestas paragens, inicio agradecendo ao Departamento de Ciência Política, nas pessoas da Vivi, Rai, Ana Maria e Leonardo, sempre solícitos as minhas necessidades e, principalmente, em atenção às não poucas dúvidas de natureza burocrática.

Aos professores doutores que ministraram as disciplinas obrigatórias e optativas do programa do Departamento de Ciência Política, como Amâncio Oliveira, Cícero Araujo, Wagner Pralon, Leonel Itaussu Almeida Mello, Bernardo Ricupero e Maria Hermínia Almeida, que me apresentaram as diversas facetas, debates e teorias das relações internacionais, bem como da política brasileira. Há que se mencionar e destacar também o Seminário de Pesquisa dirigido pelo professor Gildo Marçal Brandão. Seus apontamentos, indagações e questionamentos foram muito úteis para pensar o projeto de pesquisa, além de lançarem novas perspectivas e luzes a respeito do ato de pesquisar. Digno de registro é seu rigor nas análises dos diversos projetos de pesquisa apresentados durante o semestre. Ainda neste seminário não posso deixar de agradecer ao professor Sedi Hirano que particularmente comentou meu propósito de pesquisa e já tinha sido da banca de meu mestrado. Sempre dedicado e rigoroso deu-me valiosas contribuições. Além dessa contribuição há a dos demais colegas que leram e debateram meu projeto.

No que se refere a meu circuito pessoal e íntimo, tenho dever e obrigação de agradecer a meus amigos e familiares pelo incentivo, apoio e curiosidade a respeito deste trabalho. Como felizmente são muitos, não menciono ninguém em especial na esperança de que todos se sintam representados

Devo lembrar também a revisora do texto deste trabalho, Nilza Tabai, pessoa amiga que reencontro depois de longa data, pela dedicada e rigorosa atenção na leitura dos originais. E a Daniela pela versão inglesa do resumo.

Por fim, a figura de proa nesta tese, meu orientador Prof. Dr. Leonel Itaussu de Almeida Mello, meus mais sinceros e profundos agradecimentos pelo apoio, incentivo e estímulo dado ao longo do trabalho. Leonel reúne em si a inteligência, a competência, a erudição e a sensibilidade indispensáveis ao trato humano; ao mesmo tempo é dotado de larga experiência e perspicácia para apreensão do tema. Por certo este trabalho é possuidor de inúmeros limites e imprecisões, os quais assumo, e possíveis méritos, mas que os reputo ao Orientador.

Frutos

Mi palabra es el fruto de mis pasos

Mis pasos son el fruto de mis sueños

Mis sueños son el fruto de mi vida

Por eso yo me esfuerzo

Para que mi palabra mis pasos y mis sueños

No estén en desacuerdo.

Mario Casartelli. *Dación Del vigia.*

Asunción – Paraguay

2005

SUMÁRIO

LISTA DE MAPAS.....	ix
LISTA DE QUADROS.....	x
LISTA DE TABELAS.....	xi
RESUMO.....	xii
ABSTRACT.....	xiii
INTRODUÇÃO	14
 CAPÍTULO I – O PARAGUAI NO CONE SUL.....	 21
I – Um país mediterrâneo e mesopotâmico.....	21
II – Um Estado tampão e heartland na América do Sul.....	30
III – A estrutura econômica paraguaia.....	38
IV – O comércio paraguaio.....	51
V – Eixos de Integração e Desenvolvimento da América do Sul.....	57
 CAPÍTULO II – POLÍTICA E PODER NO PARAGUAI.....	 62
I – Cultura política.....	62
II – Política e Poder no Regime Stronista.....	65
III – A Política Externa paraguaia.....	82
IV – A Geopolítica Paraguai-Brasil.....	93
V – Itaipu renegociação e controvérsias.....	94
VI – A Geopolítica Paraguai-Argentina	98
VII – O Paraguai no MERCOSUL.....	100

VIII – Paraguai, Estados Unidos.....	102
 CAPITULO III – TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA.....	 108
I – O significado de Transição.....	108
II – A transição argentina.....	121
III – A transição brasileira.....	125
IV – A saída dos militares.....	130
V – A transição paraguaia.....	135
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 151
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 167
 ANEXOS.....	 178

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: O Paraguai e suas fronteiras.....	21
Mapa 2: A hidrografia paraguaia.....	22
Mapa 3: Densidade demográfica.....	24
Mapa 4: Paraguai, divisão política.....	25
Mapa 5: O Paraguai na Bacia do Prata.....	31
Mapa 6: O Paraguai na América do Sul	34
Mapa 7: O Porto de Buenos Aires.....	35
Mapa 8: Localização da produção de soja no Paraguai.....	43
Mapa 9: Eixos de integração da América do Sul.....	59
Mapa 10: Interconexão entre rios na América do Sul.....	61
Mapa 11: Yacyretá.....	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Composição da economia paraguaia.....	41
Quadro 2: Características dos regimes: totalitário e stronista.....	72
Quadro 3: Características dos regimes: autoritário e stronista.....	73
Quadro 4: Diferenças entre o regime stronista e os autoritário- burocráticos.....	73
Quadro 5: Conflito com os EUA.....	105
Quadro 6: Ondas de democratizações.....	111
Quadro 7: Regimes na direção democrática na terceira onda.....	114
Quadro 8: As prerrogativas militares no Brasil, Argentina e Espanha....	133
Quadro 9: Setores do Partido Colorado.....	138
Quadro 10: Divisão dos grupos no interior das Forças Armadas.....	145

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Os países do MERCOSUL.....	39
Tabela 2: Composição do PIB por setores, variações de crescimento.....	42
Tabela 3: Evolução do crescimento econômico.....	44
Tabela 4: Prestação de serviços públicos, período de Transição.....	46
Tabela 5: Situação do emprego, desemprego nos anos de 1990.....	47
Tabela 6: Taxa de crescimento das importações por países do MERCOSUL.....	54
Tabela 7: Ajuda econômica e militar dos EUA.....	104

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo discutir o Paraguai contemporâneo. Tratará de sua política interna e externa a partir do governo do Gal. Alfredo Stroessner, pondo em relevo suas características essenciais, bem como sua relação com a Argentina, Brasil e Estados Unidos. Apresentar-se-á um país moderno e complexo que, apesar de suas vicissitudes, é de singular importância geoestratégica na região. Também será discutida sua transição de um tipo de regime autoritário para a democracia com características e dinâmicas próprias e marcadamente distinta daquelas de seus vizinhos mais influentes. Pretende-se por último debater a possível relação entre suas políticas interna e externa. Com relação ao referencial teórico, não houve opção por uma corrente específica, mas antes optou-se por uma literatura mais tipicamente dos autores paraguaios cuja ênfase esteve mais próxima do campo geopolítico e da teoria da interdependência em razão das particularidades desse país.

Palavras-chave: Paraguai; política interna; transição política, política externa; geopolítica.

ABSTRACT

This research aims at discussing contemporary Paraguay, with its domestic and international politics, from the government of Gen. Alfredo Stroessner, emphasizing its essential characteristics, as well as the relationship with Argentina, Brazil, and United States. Paraguay is a modern and complex country which, in spite of its vicissitudes, has a singular geostrategic importance in Latin America. Its transition from an authoritarian regime to democracy, with peculiar characteristics and dynamics which are notably diverse from its more influential neighbors, will be discussed. It is also objective of this study to debate the possible relation between its internal and external politics. As for the theoretical referential, there was not a choice for a specific current, but rather a choice for literature which is more typically from Paraguayan authors with emphasis closer to the geopolitical field and to the independence theory, due to the peculiarities of the country.

KEY WORDS – Paraguay, domestic politics, international politics, political transition, geopolitics

INTRODUÇÃO

Por que estudar o Paraguai? Muitos indagam e sorriem em razão da tradicional e caricata percepção que se tem desse país. Inicialmente houve uma demanda de natureza não propriamente científica, mas afetiva. Um ponto de partida e motivação. Mas como diria Paulo Freire, partindo de uma curiosidade, inata e ingênua – nesse caso de natureza subjetiva –, deve-se buscar uma “curiosidade epistemológica”, portanto mais interessante, quiçá mais enriquecedora, que atenda aos anseios do intelecto e aos desejos do coração, promovendo não uma ruptura entre um conhecimento e outro, mas a superação. A curiosidade é, nesse caso, histórica e socialmente construída. E como diriam os filósofos mais antigos, como Platão, deve-se partir da doxa – opinião – para a episteme. Então como um primeiro desafio e início de justificativas, impõe-se a necessidade de superar os preconceitos e deslindar o objeto.

São muitas as razões para se estudar países como o Paraguai. Essas vão desde as que dizem respeito aos poucos estudos aqui realizados, já que efetivamente no caso do MERCOSUL, e mesmo do Cone Sul, naturalmente os maiores e mais importantes países do ponto de vista do peso econômico e político são Argentina e Brasil. O que evidentemente faz com que as análises e os estudos recaiam sobre ambos, em razão das relações entre esses dois países que brigam pela hegemonia local, suas economias e inserção mundial e assim por diante. Desse modo, os países menores aparecem em função desses e não com análises específicas.

Assim, e inclusive pelos objetivos brasileiros de maior projeção internacional, deve-se conhecer e desenvolver mais pesquisas acerca dos vizinhos menores, sobretudo por sua importância política no tabuleiro regional. Cabe lembrar ainda, como acima referido, a necessidade de, via ciência, superar preconceitos e visões estereotipadas que se tem a respeito do país. Além disso, há muitas questões e problemáticas que envolvem ambos os países, como os vínculos econômicos e os políticos, e as trocas de bens culturais que se verificam entre países fronteiriços.

Realizar estudos sobre os vizinhos com quem sempre mantivemos relações nos diversos campos da vida significa também conhecer e dar a conhecer, logrando enriquecimento mútuo nesse processo, além de possibilitar maior intercâmbio científico. Também serão discutidos a relação entre política e poder, o modelo de transição, as políticas interna e externa e a democracia naquele país.

De qualquer modo, a idéia primeira de se ter o Paraguai como foco veio como decorrência das seguintes curiosidades: O que faz o Paraguai no MERCOSUL? Qual é sua importância para estar integrado com os demais países? Pode-se dizer que esta pesquisa mais concretamente teve início, ou seu ponto de partida, em uma dissertação de mestrado, cujo título foi: *O Paraguai no Mercosul: limites e possibilidades*, sob a orientação da Prof^a Dr^a Maria Cristina Cacciamali, no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM), desta Universidade. Nesse trabalho, como o título deixa entrever, a intenção foi discutir o Paraguai no MERCOSUL, apresentando seus limites, bem como suas possibilidades na integração. Naquela ocasião tinha-se como ponto de partida a entrada do país na Integração regional, além de seus desafios, sobretudo diante dos vizinhos mais poderosos tanto do ponto de vista econômico quanto político. Também naquele trabalho apresentou-se uma descrição das condições do país do ponto de vista político, econômico e social.

Desta feita, a intenção é verificar não mais especificamente a sua performance nos marcos da integração regional – embora se leve em conta isso neste trabalho –, mas antes, efetuar uma incursão em sua história recente, a partir do contexto da chegada ao poder do general Alfredo Stroessner. Para isso realizou-se uma descrição e uma análise política desse período, encaminhando-se para sua transição política e buscando ainda entender a possível relação e imbricação entre sua política interna e externa, que passa fundamentalmente por seu relacionamento com Argentina, Brasil e Estados Unidos.

A pergunta da qual se parte é: **Qual é a relação entre seu processo de transição democrática (enquanto uma demanda interna) e a formulação de sua política externa?** Nossa hipótese inicial é a de que há uma relação estreita entre ambas, de mútua influência, por razões históricas, além de suas características, dentre as quais aquelas de natureza geopolítica. Dessa questão inicial há dois

desdobramentos: Qual é a natureza e quais foram as características de sua transição democrática? Quais foram as mudanças ocorridas no âmbito de suas políticas internas e externas?

Para a realização desta pesquisa foram feitas duas viagens ao país para levantamento de dados, como a aquisição de bibliografia, por exemplo, para o contato com sua gente, seu clima e seus intelectuais. A primeira foi feita em julho de 2007 e a segunda, em julho de 2009. Seria oportuno dizer que nessa primeira viagem houve um sentimento – inevitável – de estranhamento e, ao mesmo tempo, de choque com as péssimas condições materiais encontradas. O que se costuma ler a respeito do país confirma-se *in loco*. Todavia, nunca é como se imagina. Desse modo desde a aduana em *Ciudad del Este* onde é mais forte e visível a questão da pobreza, o logro do motorista de táxi, até o mau humor e a postura autoritária dos agentes aduaneiros, apresentam o país real.

Assunção é uma cidade moderna de médio porte, porém, mesmo sendo a capital federal, percebe-se nos meios de transportes coletivos¹, nas ruas e nas avenidas a precariedade e o muito que se tem por fazer como reflexos da larga vigência de um regime autoritário e excludente que durou cerca de 35 anos. Um intelectual paraguaio naquele momento, por exemplo, dizia que “en el Paraguay no hay ciudadanos, sino habitantes”. Porém e ao mesmo tempo nos lembramos das situações similares em boa parte do Brasil a começar por São Paulo. Contudo, a primeira impressão de Assunção, quando da chegada, à noite, foi a de uma cidade na penumbra, com problemas na iluminação pública, o que não deixa de ser contraditório num país que detém 50% da maior produtora de energia elétrica do mundo.

Entretanto na segunda viagem, houve uma mudança, talvez um outro olhar sobre o país, e o que chamou a atenção não foram a sua precariedade. Assunção, em particular, estava diferente, já não “tão sem graça” como da primeira vez. Descobrimos que ela tem seus encantos e um charme discreto. Havia um clima diferente, talvez, poder-se-ia dizer, já como resultante das mudanças políticas em vigor. De qualquer modo impressões à parte, o fato é que, em ambas as estadas,

¹ A respeito do sistema de transporte do país, particularmente em Assunção, o que chama a atenção são as precárias condições dos ônibus, além dos próprios táxis – geralmente muito velhos e barulhentos, especialmente os ônibus.

em 2007 e 2009, foram realizadas entrevistas com intelectuais mais afinados em análises de sua política interna e externa, bem como dos períodos Stroessner e da transição política.

Também fez-se contatos com alguns centros de pesquisa existentes no país, que na verdade não são muitos. Deve-se mencionar: o *Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos* (CPES), que edita a *Revista Paraguaya de Sociología*, o *Centro de Análises y Difusión de la Economía Paraguaya* (CADEP), *Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch* (CEPAG) ligado aos jesuítas, que edita a *Revista Acción* e o *Centro de Documentación y Estudios* (CDE). Temos ainda a ONG *DECIDAMOS* que tem publicações voltadas para as questões de cidadania, com a promoção de encontros e debates acerca dos grandes temas associados à politização dos paraguaios. Além dos dois principais periódicos: o *Ultima Hora* e o *ABC COLOR*. Sem esquecer evidentemente das Instituições de Ensino Superior como a *Universidad Católica de Asunción* e a *Universidad Nacional de Asunción* (UNA).

Como dito, não são muitos os centros dedicados às pesquisas acadêmicas no país. Pode-se talvez, no entanto, dizer de forma mais popular que são “poucos, porém valorosos”, pois são imensas as dificuldades de se manter centros de pesquisa em razão de toda sorte de obstáculos, tanto de natureza econômica e tradição cultural quanto política. Contudo, pôde-se perceber que esses centros são fruto de gente abnegada e persistente que procura desenvolver uma reflexão própria acerca dos grandes temas de seu país, assim como do universo que envolve as Ciências Sociais de modo geral. Dessa forma, busca-se a conformação do que se pode chamar de um pensamento político e sociológico em um viés paraguaio. Essas entidades recebem apoio de agências internacionais tanto americanas quanto europeias. Seus intelectuais, em geral, têm bom trânsito e experiência internacional. Costumam complementar sua formação nos EUA, na Europa, bem como nos demais países da América Latina, inclusive no Brasil, sobretudo na região sul.

Em 2009, por exemplo, coincidindo com a segunda viagem, foi realizada a Cúpula dos presidentes do MERCOSUL. Nesta a grande expectativa deu-se em torno do encontro entre os governos Fernando Lugo e Luiz Inácio Lula da Silva. Diariamente os jornais estampavam as reivindicações paraguaias e especulavam a

respeito das propostas e respostas brasileiras. Assunção estava diferente, muito além do farto aparato de segurança. Era perceptível o clima de euforia. Paralelamente, com menos pompa e circunstância, com certa apreensão, realizava-se a **Cúpula del Pueblo**, na qual se faziam discussões e balanços acerca das dívidas sociais do Mercosul. Questionavam-se seus resultados menos perceptíveis às classes desfavorecidas. Estavam presentes representantes de diversos movimentos sociais dos quatro países que traziam um repertório extenso de problemas menos visíveis aos olhares das elites empresariais e governamentais.

Além dessas visitas ao Paraguai, foi realizada uma viagem à Argentina e ao Uruguai. Em Montevideu realizou-se principalmente um levantamento de dados e contatos na Secretaria do MERCOSUL e na Associação Latino-americana de Integração (ALADI). A ALADI mantém um centro com especialistas dos vários países integrantes – sobretudo economistas – que trabalham os informes oriundos dos países membros, produzindo farto material e uma boa base de dados e perfis econômicos de seus associados.

Isso posto, esta tese está dividida em três capítulos, mais as considerações finais. Assim, o primeiro capítulo será dedicado à construção do objeto, no qual far-se-á a apresentação do País, mostrando suas características gerais. Elas referem-se a seus aspectos geográficos, sua localização e condição geopolítica com respectivas implicações. Será discutida a sua mediterraneidade, bem como o fato de ser um país mesopotâmico, um Estado tampão entre as duas maiores nações sul-americanas e um dos *heartlands* na América do Sul, além de sua estrutura econômica do passado recente e atual, seu comércio e finalmente sua participação na **Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA)**.

No segundo capítulo serão discutidos a política e o poder no Paraguai. A intenção aqui é, numa perspectiva histórica, apresentar sua cultura política, analisá-la e caracterizá-la no governo do general Alfredo Stroessner. Para definir esse período, foi utilizada a expressão espanhola **stronismo**, muito recorrente na literatura paraguaia². Serão apresentados os modelos de interpretação do regime stronista. Segue-se discutindo a política externa paraguaia, particularizando sua

² Na verdade trata-se de um conceito que será discutido no capítulo em questão.

relação com Argentina, Brasil e Estados Unidos, além de algumas considerações sobre suas condicionantes no MERCOSUL.

No terceiro capítulo terá lugar uma discussão acerca do significado e as características do seu período de transição política. Haverá uma exposição mais geral do conceito de transição, baseada no trabalho de Samuel Huntington, *A terceira onda: a democratização no final do século XX*, no qual o autor estuda as ondas democráticas em diversos locais do mundo e as respectivas tipologias. Desse ponto de partida, serão apresentadas, na sequência, as transições de Argentina e Brasil, cada qual com suas particularidades, o que remete a uma seção sobre as prerrogativas dos militares e o que frequentemente estes exigiram ao se retirarem do poder. Completando a discussão, trataremos da transição paraguaia, que, como se verá, será distinta dos dois primeiros países, entre outros motivos, por iniciar-se a partir de um golpe palaciano.

Cabe ainda certos esclarecimentos a respeito do referencial teórico que até o momento não foi mencionado. Como percebido, sequer foi desenvolvido – como de praxe neste tipo de trabalho – um capítulo específico relativo à fundamentação teórica, pois a intenção foi justamente não se centrar em uma corrente teórica específica, mas antes trabalhar sobretudo com autores e bibliografia paraguaios. Contudo em virtude das características do país, há a prevalência da geopolítica e da teoria da interdependência que surgirão ao longo do trabalho, segundo o andamento das discussões. Há também a percepção de que, no geral, as grandes teorias adéquam-se aos países maiores e mais poderosos e, muitas vezes, não dão conta das realidades particulares como a guarani. Essa discussão é muito recorrente no interior das ciências sociais, e que faz todo sentido, nesse caso em particular, assim a teoria está para a realidade e não o contrário.

E como fechamento deste trabalho, nas considerações finais, far-se-á a discussão a respeito da relação de mútua influência entre política interna e externa, sem que necessariamente – apesar de suas características geopolíticas – esta última constranja aquela e lhe dê seus contornos essenciais. Antes, contudo, há uma dinâmica própria que tem mais a ver com as forças políticas internas. Nesse sentido fazem-se necessárias algumas considerações a respeito dos desafios do governo de Fernando Lugo, bem como e, por extensão, da democracia naquele

país. Temos ainda a sua relação com os vizinhos mais próximos e influentes como a Argentina e o Brasil, sem nos esquecermos da constante presença dos EUA, que exerce grande influência e pressão sobre os demais países do continente, obviamente em função de seus interesses na região, muito embora esta não seja necessariamente sua prioridade.

Ao sul e a oeste faz fronteira com a Argentina, ao norte e a noroeste, com a Bolívia e, ao norte, a leste e a sudeste, com o Brasil (Cf. Mapa 1). Possui uma longa fronteira com o Brasil, algo em torno de 1.399km, sua superfície é de 406.575 km² e sua população atual está em torno de 6 milhões de habitantes e é bilíngue. O PIB do país é de 26,55 bilhões de dólares (2008), advindo sobretudo da agricultura³.

O país (conforme o mapa abaixo) está dividido pelo rio Paraguai em duas regiões naturais: a oriental com planícies irrigadas por seus afluentes, mais os do rio Paraná, a leste na fronteira com o Brasil – onde há maior produção agrícola e

Mapa 2: A hidrografia paraguaia

Fonte: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

³ De acordo com dados fornecidos pela Secretaria do Mercosul.

também onde se encontra 98% de sua população (conforme mapa 3), e a ocidental, região mais seca, composta pelo Chaco boreal de savanas.

O Paraguai é também um país mesopotâmico, pois sua hidrografia é composta principalmente pelos rios Paraguai, Paraná e Pilcomayo. A única saída natural para o Atlântico se dá pelo rio da Prata, que forma um curso fluvial de cerca de mil quilômetros de extensão. O país dispõe de um dos maiores aquíferos do mundo, constituído de grandes reservas de água doce, na Bacia Platina. Não é, portanto, por mero acaso que os departamentos de Alto Paraguay e Boqueron, na região ocidental, sejam os de menor densidade demográfica, já que são as regiões mais secas (conforme mapa 3).

Sua condição mesopotâmica evidencia-se de forma clara e cristalina no mapa 2, no qual constatamos que se trata de um país que, se por um lado teve a desventura de sua mediterraneidade, por outro tem, na grande quantidade de rios, enormes possibilidades de desenvolvimento a partir da exploração destes. A maior parte de seu território é constituído de afluentes que entrelaçam seus principais rios: o Paraguai, Pilcomayo e o Paraná.

E esses mesmos rios (cf. Mapa 1) demarcam boa parte de suas fronteiras, como é o caso das regiões localizadas a oeste, a sul e a leste. Determinadas áreas de suas fronteiras não possuem uma demarcação natural, mas antes a porosidade desses rios (KELLY; WHIGHAM, 1990, p. 67).

Esse potencial, se bem explorado e utilizado, pode contribuir e muito em seu crescimento econômico e, de certo modo, compensar outras fragilidades naturais. Nos dias atuais, esse manancial constitui-se em um verdadeiro privilégio, se for levada em conta a proeminência da água no mundo contemporâneo.

Essa particularidade – sua condição mesopotâmica – que mereceria uma abordagem mais cuidadosa e elaborada não tem sido explorada na maioria dos trabalhos a respeito do Paraguai. O que falta na verdade é um olhar mais particular, voltado para seu interior, abarcando esses aspectos que não necessariamente saltam aos olhos. As análises têm se pautado mais para a expansão agrícola na região leste do País e a exploração do potencial hídrico na fronteira com Argentina e Brasil. Evidentemente isso se deve ao fato de que essa expansão, na verdade,

representou grandes mudanças e modernização de sua economia com implicações no âmbito sócio-político.

Mapa 3: Densidade demográfica

Fonte: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Seu território está dividido em dezessete departamentos, sendo que quatorze estão localizados na região oriental e três na região ocidental (conforme mapa 4)⁴. Cada departamento por sua vez divide-se em distritos e localidades. As principais cidades do País, além de Assunção, são Ciudad del Este, San Lorenzo, Lambare e Fernando de La Mora.

⁴ Dados obtidos através da Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - 2006

Etnicamente caracteriza-se como um país composto por 95% de mestiços e cerca de 5% de europeus ibéricos (1996). No começo dos anos 2000 apresentava uma taxa de analfabetismo em torno dos 7%, a renda *per capita* próxima dos US\$ 4.800, a densidade demográfica de 14 habitantes por quilômetro quadrado, com crescimento demográfico de 2,6% ao ano. Quanto à formação religiosa, sua população é composta por 92,9% de católicos apostólicos romanos e 7,1% de outras

Mapa 4: Paraguai divisão política

Fonte: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
denominações.

O Paraguai foi inicialmente colonizado por espanhóis provindos de Buenos Aires. Em 1537 se dá a fundação de Assunção. Seu território esteve sob domínio do Vice-reinado do Peru até 1776. A partir desse momento, passa à tutela do Vice-reinado do Prata, tendo Buenos Aires como capital. Sua independência se dá entre 1811 e 1813. Naquela época os guaranis habitavam o norte e o leste da Bacia do Prata. Cabe ressaltar que a língua atualmente falada pela maioria dos paraguaios é uma variante do idioma falado por aquele povo (KELLY; WHIGHAM, 1990, p. 45).

A mediterraneidade paraguaia marca sua relação com os países vizinhos e, de forma mais flagrante, com Argentina e Brasil. Em sua breve história de independência, não se pode deixar de se referir a contenda do Paraguai com a Tríplice Aliança (1865-70)⁵, em que praticamente o País foi destruído, com considerável perda de sua população (principalmente masculina) e, também, como saldo, a obrigatória cessão de cerca de 60 mil km² de seu território para o Brasil, por força do **Tratado de Limites**, assinado em 1872.

Temos ainda, já em tempos mais recentes, em 1932, a Guerra do Chaco, com a Bolívia, em que o País saiu vitorioso, porém com grandes prejuízos financeiros. Essa vitória, no entanto, teve como efeito o levantamento da altivez paraguaia⁶. Ou nas palavras de Aron (1979, p. 52), “a vitória militar nem sempre traz vantagens políticas, embora sempre convenha ao amor-próprio”. Deve-se acrescentar também que nas décadas de 1930 e 1940 ocorre a chegada das forças armadas à seara política, introduzindo, segundo Kelly e Whigham (1990, p. 50), “el autoritarismo al sistema”.

⁵A Tríplice Aliança, como ficou conhecida, foi um tratado assinado em Buenos Aires, em 1º de maio de 1865, selando a união de Argentina, Brasil e Uruguai. No Paraguai esse trágico episódio é chamado de “La Guerra Grande”. A esse respeito há intensos debates e análises no meio acadêmico sobre quais teriam sido as principais razões desses países para a declaração de guerra. Estes vão além da interpretação segundo a qual o Paraguai necessitava de saída para o mar, porém oscilavam entre a visão de uma atitude “impensada” ou “imprudente” de Solano Lopez como causadora da reação, sobretudo da Argentina e Brasil, passando pela articulação dos ingleses, segundo seus interesses na região, até a disputa pela hegemonia na Bacia do Prata pelas duas potências regionais. Cf. a respeito da Guerra do Paraguai enfoques com diferentes perspectivas, entre outros Saguier; Marsal (2007), Costa (1996), Chiavenatto (1979), Doratioto (2002).

⁶ O confronto com a Bolívia tem a ver com problemas fronteiriços e remonta ao período colonial, a partir de uma demanda boliviana por uma saída para o mar. Envolveu ainda o Chile, que respaldou a Bolívia e a Argentina a qual apoiou o Paraguai (KELLY; WHIGHAM, 1990, p. 49).

Essas guerras, por um lado, expressam um pouco das relações tensas e delicadas com seus vizinhos e, de outro, revelam as dificuldades em razão de sua localização geográfica, que o torna vulnerável.

Portanto, em boa medida, podemos pensar a história do Paraguai a partir de suas questões de natureza geográfica propriamente ditas, mas não só, pois pensar a esfera geográfica não é possível sem sua dimensão política. Existe uma associação necessária entre localização geográfica e condicionantes daí resultantes (preservação de seu território, além de sua autonomia política, entre outros) mais as implicações dessa realidade. Em razão disso, é necessário buscar vínculos possíveis entre sua política interna e sua política externa, tendo em vista sua condição mediterrânea, pois a localização demanda respostas para suas necessidades de se construir enquanto nação, de respeitar e se fazer respeitar enquanto Estado soberano, atendendo aos anseios de sua população.

A localização do Paraguai no subcontinente o coloca numa posição geoestratégica que despertou interesses já no período colonial por parte de Espanha e Portugal, quanto na fase posterior – em plena independência – por parte de Argentina e Brasil com vistas à hegemonia na Bacia do Prata. Isso fez com que sua política externa, suas estratégias sempre estivessem vinculadas a esses países, no sentido de salvaguardar seus interesses. Como efeito ou resultante dessa situação, é recorrente, no campo das análises de política externa paraguaia, a discussão a respeito da elaboração de um certo tipo de política chamada “pendular” – na qual em dado momento e circunstância aproximava-se ora do Brasil, ora da Argentina –, com indícios no período colonial, porém plenamente desenvolvida e posta em prática na ditadura do general Alfredo Stroessner, a partir de 1954 até 1989.

O Paraguai possui inúmeras particularidades que se deve levar em conta para sua compreensão, dentre as quais o tamanho de seu território, seu precário desenvolvimento econômico, um mercado de baixo potencial, mão-de-obra desqualificada, uma população pequena e questões de natureza político-institucional. Somado a tudo isso o fato de ter como vizinhos duas grandes potências, mais a contingência de não ter saída para o mar, o que de certo modo o subordinou alternadamente à Argentina e ao Brasil.

Alguns aspectos, no entanto, podem ser lembrados e mencionados como fatores que lhe permitiram manter-se (a salvo) como nação independente e sobrevivido, apesar de sua proximidade com as duas potências regionais que sempre duelaram pela hegemonia no Cone Sul.

Num breve recuo ao período da colonização, veremos que o Paraguai não possuía nenhum atrativo como ouro ou qualquer outro elemento de interesse econômico para a época⁷, o que lhe serviu para desenvolver-se de forma isolada e também constituir-se enquanto uma cultura indígena autônoma, erigindo uma identidade própria, uma consciência nacional e um sentimento de separação. Porém, deve-se mencionar que já naquele período havia a ameaça à sua autonomia por parte de colonos portugueses e também de Buenos Aires.

Dos primeiros, a ameaça e a invasão se davam por traficantes de escravos, (bandeirantes) vindos do Brasil; posteriormente os índios foram protegidos pelos jesuítas que erigiram uma espécie de teocracia (missões ou reduções). Dos segundos, de um lado, se dava em razão da sua dependência do porto de Buenos Aires para escoar seus produtos e que, muitas vezes, esteve à mercê das políticas argentinas, abrindo ou restringindo o fluxo de sua produção, principalmente agrícola de outro, se tratava de um dos objetivos históricos da Argentina – pelo menos na percepção paraguaia, e mesmo em declarações de alguns dirigentes argentinos, como o caso de Juan Domingo Perón – de restaurar sua liderança sobre os territórios do antigo Vice-reinado do Prata que, nesse caso incluiria o Paraguai, na condição de ex-província (KELLY; WHIGHAM, 1990, p. 46).

Um dado relevante a ser destacado é que o País pôde manter-se e constituir-se enquanto entidade política independente, mesmo em relação à Argentina e ao Brasil, pois poderia, por exemplo, ter sido completamente absorvido por qualquer um dos grandes vizinhos. Contudo seu isolamento territorial, sua base agrária, sua mediterraneidade, mais a presença da língua guarani⁸ e a longa distância dos

⁷ Contudo, embora não houvesse algum tipo de mineral objeto de cobiça e de grande valor para a época, os primeiros colonizadores descobriram a existência de um solo fértil e um clima propício para a prática da agricultura. A erva e o tabaco foram os primeiros produtos a injetarem considerável quantia de dinheiro na economia pela primeira vez (KELLY; WHIGHAM, 1990, p. 45).

⁸ Nos dias de hoje, 90% da população fala guarani (caso único no continente) e esse elemento indígena é um importante fator geopolítico de sentimento nacionalista.

grandes centros litorâneos foram alguns dos fatores que lhe garantiram sobrevivência e *status* de Estado-nação (KELLY; WHIGHAM, 1990, p 45).

Logo após seu processo de independência, a grande questão num primeiro momento, foi o do seu reconhecimento como nação e a manutenção de sua integridade territorial, a partir da percepção de sua vulnerabilidade. Seus primeiros governantes, José Gaspar de Francia (1814-1840) e Carlos Antonio Lopez (1841-1862), leveram isso em conta (uma percepção geopolítica), evitando confrontos. Contudo, o mesmo não ocorrerá com Francisco Solano Lopez (1862-1870), em cujo governo ocorreu o grande confronto com a Tríplice Aliança.

Entretanto, apesar dessa grave ocorrência, e suas consequências desastrosas, o País foi capaz de manter-se como nação independente. Independente aqui, evidentemente, no sentido de não ter desaparecido ou ter sido simplesmente incorporado por uma das potências, já que do ponto de vista econômico e político não se podia dizer o mesmo.

Como nos informam Kelly e Whigham (1990, p. 49) “el pais quedó desnacionalizado, con su economía dominada por intereses extranjeros” e, do ponto de vista político, seu sistema “se vio sometido a manipulaciones externas, primero por parte de los brasileños y, luego, de los argentinos⁹, muito embora uma de suas debilidades no tocante ao aspecto territorial seja o subaproveitamento de boa parte das terras, em razão de a maioria da população concentrar-se na região central motivada pela falta de apoio e recursos. No entanto, como capital natural, o País conta com a energia hidrelétrica de Itaipu e Yacyretá e outros pontos ao longo do rio Paraná. Cabe ressaltar que essa energia o integra à região e diminui seu isolamento.

Atualmente, a grande questão a ser discutida é sua inserção e seu papel no contexto do Cone Sul, em razão de sua localização e sua condição de país tampão (entre Argentina e Brasil) e de ser um *heartland* (nos dizeres de Haldford Mackinder) no Cone Sul. Há uma dialética no que se refere a esses fatores que lhe dão toda uma dinâmica própria e que, na verdade, tem sido percebida ao longo de sua história na região por seus vizinhos maiores, bem como pelos EUA.

⁹ Naqueles tempos, o Partido Colorado afinava-se com o Brasil, enquanto que o Partido Liberal aliava-se com a Argentina.

II – Um Estado tampão e *heartland* na América do Sul

Como dito anteriormente, e pelas razões expostas o Paraguai é um país muito peculiar. Contudo, isso não significa dizer que se trata de um país sem importância para a região, na verdade, o fato de, juntamente com a Bolívia, estar localizado no coração da América do Sul, o deixa numa posição estratégica (cf. mapa 6, p. 34).

É considerado um Estado “amortizador” ou “tampão” entre duas potências regionais: Argentina e Brasil. Essa contingência o deixou durante muito tempo como um “prisioneiro geopolítico”, com forte impacto em sua política externa.

O Paraguai, ao lado da Argentina, Brasil e do Uruguai, é condômino da Bacia do Prata (cf. mapa 5, p. 31). Essa é a segunda maior bacia da América Latina, com cerca de três milhões de quilômetros quadrados, constituída principalmente pelos rios Paraguai, Paraná e Uruguai. Convém lembrar que esses rios nascem no Brasil e convergem para o estuário do Prata na Argentina (cf. mapa 7, p. 35). Cada um desses países tem um percentual de inserção territorial nesse sistema fluvial (que pode ser observado na parte mais clara do mapa 5, mais abaixo). Nesse caso o Paraguai tem uma inserção de 100%; apesar disso, no entanto, os dois eixos de poder são da Argentina e do Brasil (MELLO, 1997, p 143).

Temos no continente duas grandes bacias: a amazônica e a platina. O Brasil é condômino das duas, e a Argentina efetivamente participa apenas da bacia platina. Contudo, a Argentina controla a embocadura ou o estuário do Prata, como fica claro no mapa 7.

A Bacia do Prata é de vital importância para o continente sul-americano. Isso se deve em boa medida, em razão de seu grande potencial econômico e também de sua grande concentração populacional. Existe ainda o fato de ser uma possível passagem para o oceano Pacífico. Do ponto de vista da geopolítica brasileira e argentina, houve sempre uma peleja por sua hegemonia. Bolívia e Paraguai são, a um só tempo, Estados-“tampão” entre Argentina e o Brasil e *heartland* no Cone Sul

(cf. mapa 6, p. 34). Tais condições os mantiveram ligados irremediavelmente aos interesses geopolíticos de ambas as potências.

Mapa 5: O Paraguai na Bacia do Prata

Fonte: www2.mre.gov.br

Há uma discussão que deve ser feita a respeito da visão geopolítica mais global na percepção brasileira, no que se refere a seu papel e seu “destino manifesto” na região. O Brasil, segundo nos informa Leonel Itaussu Mello, a partir dos anos de 1930, com Mário Travassos, Lysias Rodrigues, depois seguidos por Golbery do Couto e Silva, dentre outros, desenvolve todo um arcabouço teórico de natureza geopolítica, no qual se explicita sua visão e qual deve ser a sua inserção no mundo contemporâneo, particularmente no continente e na região.

Nos trabalhos dos estrategistas acima referidos, alguns dos clássicos da geopolítica como Friedrich Ratzel, Halford Mackinder e Karl Haushofer são revisitados e suas teorias e conceitos no plano internacional são adaptados. Assim a questão do espaço e posição do Brasil, a teoria sobre o poder terrestre e o domínio

dos *heartlands* são discutidos para entendimento e explicação da realidade sul-americana (MELLO, 1997, p. 55).

Na percepção de Mário Travassos, temos a existência de dois antagonismos geográficos: Atlântico *versus* Pacífico e Amazonas *versus* Prata. Isso pode explicar os processos econômicos e políticos na região.

De acordo com Mello (1997, p. 58), o primeiro refere-se à oposição entre dois oceanos. Na qual o Atlântico:

desempenhava o papel de polo dominante como eixo da civilização ocidental e via de comunicação por excelência entre o Novo e o Velho Mundo; o Pacífico, com seu litoral inóspito, era o “mar solitário” situado à margem dos grandes feixes de comunicações marítimas e via de contato intermitente com a Ásia oriental.

O outro antagonismo atém-se ao:

conflito entre as bacias amazônica e platina – com suas desembocaduras controladas, respectivamente, pelo Brasil e Argentina – pela conquista da posição de principal via de comunicação da vertente pacífica com a vertente atlântica e obter, através desta, o acesso à ‘civilização mundial’ (MELLO, 1997, p. 59).

Assim emerge a discussão a respeito do *heartland* e o poder terrestre. De tal forma que o planalto boliviano assume o papel de área-chave, análoga à do *heartland* euroasiático, no entendimento de Mário Travassos (apud MELLO, 1997, p. 63).

Nessa discussão, podemos entender o que está por trás da histórica peleja entre as duas potências regionais pela hegemonia na região, e procurar situar o Paraguai, que, além da Bolívia, tornou-se alvo das atenções por parte de seus vizinhos ao longo de sua história. Primeiramente no período colonial e, posteriormente, após o processo de independência dos países do continente, houve acirrada luta pela hegemonia no Cone Sul, especialmente na Bacia do Prata que passava pela tentativa e pela necessidade – de qualquer dos pretendentes – de tê-lo sob sua influência.

Nesse caso, os pretendentes foram basicamente Argentina e Brasil, que tradicionalmente procuraram tê-lo sob sua égide, utilizando-se de meios políticos, econômicos e diplomáticos, de tal modo que sua trajetória histórica esteve, de certa forma, ligada a suas relações com os vizinhos, e sua soberania condicionada por sua posição geográfica. Sem esquecer, é claro, a participação e a influência dos EUA na condição de superpotência com interesses geoestratégicos em toda a região e que também jogava com Argentina, Brasil e o próprio Paraguai.

Desse modo, ao longo de sua história, por razões de natureza geopolítica, criaram-se fortes vínculos entre o Paraguai e esses países. De acordo com Leonel Itaussu Mello (1997, p. 165), as percepções de argentinos e brasileiros sobre a importância do Paraguai na geopolítica da região e do continente foram, de certo modo, coincidentes e de viés mackinderiano, isto é, a diplomacia argentina revelava uma “concepção geopolítica de ‘região-pivô’”, enquanto que, para os brasileiros, o Paraguai será o “prisioneiro político”, na concepção de Mário Travassos, e o condômino da “área de soldadura”, na definição de Golbery do Couto e Silva, tendo, sempre que lidar com “dois polos de atração antagônicos”.

Podemos afirmar que, do ponto de vista de sua dependência para com ambos os países, há dois momentos historicamente falando: o primeiro, que vem desde a colônia até a década de 1960, na qual o Paraguai teve uma forte relação de dependência com a Argentina, e o segundo, que pode ser datado a partir da chegada do general Alfredo Stroessner ao poder em 1954, quando se inicia um novo período em sua história, no qual se encaminha (decididamente) para uma relação mais substancial com o Brasil.

No primeiro caso e momento, a relação se dava em função de suas necessidades no campo econômico, pois a maior parte dos investimentos estrangeiros no País provinham da Argentina, estendendo-se e refletindo-se no campo político, influenciando os grupos de poder interno. Tal era o poder da Argentina no Paraguai, que muitas vezes aquele país foi capaz de intimidá-lo e impor-se no plano interno, manipulando seus dirigentes para que seguissem suas diretrizes. Suas armas (de grande poder persuasivo) eram desde a redução de auxílio econômico ao financiamento de grupos de exilados políticos que buscavam derrubar o governo paraguaio do momento (MORA, 1990, p. 94). E ainda, conforme

Diego Abente (1990, p. 279), após 1904, “la Argentina iba a estar detrás de todo golpe y rebelión...”, o que tornava o Paraguai praticamente um satélite da Argentina.

Costumeiramente diz-se que até a década de 1960 o Paraguai respirava apenas por um pulmão. O que significa dizer que toda sua economia passava pelo porto de Buenos Aires (cf. mapa 7). Desde a colônia, o rio de La Plata foi escoadouro das importações e exportações paraguaias (MENEZES, 1987, p. 54).

Mapa 6: O Paraguai na América do Sul

Fonte: <http://www.vmapas.com/maps/56-4/M 1>

Segundo Mladen Yopo (1990, p. 123/24), sua condição geopolítica pode ser entendida da seguinte forma: “Asunción se halla a 1.600 kmts. del mar, y 1.300 de ellos pasan por territorio argentino”. É um período também no qual a Argentina e os EUA responderam por mais de 60% de suas exportações e de 50% de suas importações. A Argentina exercia o monopólio sobre a navegação do rio Paraguai e

autoridade sobre o tráfego ao longo dos rios Paraná e La Plata, o que na prática significava todo o controle sobre o acesso do Paraguai ao mar (BIRCH, 1990, p. 164).

Mapa 7: O Porto de Buenos Aires

fonte: http://br.geocities.com/ansibr2/baires_image003.jpg

Contudo, a situação de dependência para com a Argentina será revertida paulatinamente, com a chegada do Gal. Alfredo Stroessner ao poder em 1954 por meio de um golpe militar. Tem início um período de forte dependência e influência brasileiras. Todavia, para que isso ocorresse foi necessária a conjugação de diversos fatores.

Inicialmente deve-se frisar que, do ponto de vista brasileiro, houve a percepção da importância do Paraguai na região. Para tanto desenvolveu-se uma política externa nesse sentido, inclusive com o intuito de iniciar um processo de “abertura para o mundo hispano-americano”, no qual o Paraguai seria mostrado como “exemplo de colaboração internacional, como parceiro nas decisões geopolíticas regionais e futuro mercado para os produtos brasileiros” (MENEZES, 1987, p. 9). Essa aproximação iniciou-se com a ida de Getúlio Vargas ao Paraguai,

em 1941, sendo o primeiro chefe de Estado a visitar Assunção. Contudo, será no governo de Juscelino Kubstchek que se criarão as condições para essa aproximação.

Do ponto de vista paraguaio, Stroessner, influenciado pelo Gal. Raimundo Rolon¹⁰, buscava uma alternativa à dependência econômica com a Argentina, isto é, um novo pulmão econômico. Para Stroessner, “o único pulmão era o rio, e toda a nação queria outro órgão para respirar, como, por exemplo, uma rodovia que ligasse Brasil e Paraguai e que isso seria muito bom para ambos os interesses” (apud MENEZES, 1987, p. 51).

Buenos Aires era visto por Stroessner como um perigo, já que ali se abrigavam seus opositores, que conspiravam contra seu governo. O fato é que essa aproximação Brasil-Paraguai vai ao encontro dos interesses de ambos os países, cada um segundo sua perspectiva e razões. O Brasil, por motivos e objetivos acima expostos, em sua busca de ter o Paraguai sob sua tutela, ajudou em muito e contribuiu para a manutenção e a sustentação do país, além da proteção do governo autoritário de Stroessner.

Essa guinada de uma forte dependência econômica e política da Argentina para o Brasil possibilitou uma grande transformação econômica do Paraguai, com a assim chamada “marcha para o leste”, que foi a abertura de novas fronteiras agrícolas em uma região antes inexistente economicamente falando. Nessa época deu-se início a um processo de modernização de sua estrutura econômica. Entretanto essa modernização se deu num viés totalmente conservador, isto é, sem interferência ou ganho político interno no que se referia às perspectivas mais democráticas.

O Brasil teve ainda um outro ganho como resultado dessa aproximação com Paraguai, que foi o fato de minar a forte relação existente entre os três países mais próximos. Tradicionalmente, na região, Argentina, Paraguai e Uruguai sempre atuavam juntos, por suas maiores afinidades culturais e por considerarem o Brasil como um país de postura “arrogante”. Assim, conseguir a “separação em termos

¹⁰ Esse General, conforme nos informa Alfredo da Mota Menezes (1987, p. 50), escreveu o livro: *Algunos aspectos del Brasil con relación al Paraguay*, no qual discute a necessidade de um novo pulmão econômico. Ele propunha ainda que não se fechassem as portas para a Argentina.

geopolíticos e econômicos entre Paraguai e Argentina foi uma histórica vitória” (MENEZES, 1987, p. 63).

Portanto a cessão de um porto franco, como foi o caso do porto de Paranaguá, em substituição ao de Buenos Aires, a Ponte da Amizade, a Usina de Itaipu e uma rodovia em direção ao Brasil foram a expressão da vitória brasileira, criando-se uma nova balança de poder na região. Com isso, finalmente o Paraguai começou a respirar por dois pulmões. Um outro fator de grande relevância nessa nova relação entre Brasil e Paraguai, e de graves consequências, sem dúvida alguma, foi a verdadeira “invasão” de brasileiros – ou brasiguaios – na região de fronteira, que pode ser entendida como uma outra forma, quiçá mais sutil, porém de efetiva pressão e de domínio sobre o País¹¹.

Foto 1: Ponte da Amizade

Vista aérea da Ponte da Amizade, que liga o Brasil ao Paraguai (ao fundo).

Com isso conclui-se que a presença desse enorme contingente brasileiro em território paraguaio leva a seguinte situação: Qualquer governo que chegar ao poder

¹¹ “Brasiguaios” é uma expressão de uso corrente para referir-se àquelas pessoas oriundas do Brasil – em geral da região sul – que estão presentes em extensas áreas do Paraguai na fronteira com o Brasil, dominando econômica e politicamente inúmeras cidades paraguaias. Essa questão, além de Itaipu, tem gerado um sentimento de revolta e há reivindicações por parte de setores ligados à luta pela terra e por reforma agrária no país.

no Paraguai terá de lidar com essa realidade a qual se contrapõe e se defronta com as demandas e as reivindicações dos camponeses relativas às questões agrárias. Isso que faz com que as políticas e decisões dos governos paraguaios, no âmbito interno, estarão de certo modo condicionadas ou pautadas por fatores exógenos.

III – A estrutura econômica paraguaia.

O Paraguai moderno, portanto, deve ser pensado em termos geopolíticos, isto é, tal como no passado, deve lidar com duas potências que se rivalizam em busca da hegemonia no Cone Sul. Para esses dois países, há a percepção da necessidade de tê-lo sob sua égide. E assim tem sido desde o período colonial.

Do ponto de vista paraguaio, em razão de sua posição geográfica, sua extensão territorial, sua população, além de sua necessária saída para o mar, existe a obrigatoriedade da manutenção de um bom relacionamento e um bom jogo político com ambas as potências¹². O que se tem verificado, sobretudo a partir da década de 1990, é a sua maior dependência dos países do Mercosul e, em particular, da Argentina e do Brasil. Essa dependência ocorre, sobretudo no campo econômico, com repercussões no âmbito político.

Nesse sentido é que se pode pensar e situar o Paraguai na região a partir de alguns dados básicos para percebermos as assimetrias com relação aos demais países membros do Mercosul (conforme tabela abaixo), com os quais, como veremos mais adiante, mantém relações políticas e comerciais mais substanciais. Porém, não são poucos os problemas e os desafios encontrados para que possa aproveitar-se e beneficiar-se da sua condição de membro do Mercosul e de sua condição geoestratégica que, em última instância, lhe poderia ser benéfica diante da Argentina e do Brasil.

¹² O Paraguai se inclui no rol de nações chamadas de “Países de Menor Desenvolvimento Econômico Relativo” (PMDER). Trata-se de uma denominação utilizada pela ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), que desenvolve um sistema de apoio a esses países, o qual se refere a estudos, informes econômicos, análise, tratamento e acompanhamento dos dados fornecidos por seus governos. Essa denominação lida com as particularidades de nações como a guarani.

Por ora, no entanto, há um longo caminho para se trilhar que passa pelas possibilidades e mesmo capacidade do novo governo em fazer valer seus direitos e negociar em condições mais justas as pendengas, sobretudo com o Brasil, a respeito de Itaipu e da forte penetração de colonos brasileiros em sua região fronteiriça, dentre outros problemas. Com a Argentina há a questão da hidrelétrica de *Yacyretá*, prevista para ser concluída em 1980, e que teve um grande atraso em seu cronograma original, de tal forma que a retomada de sua construção se dará em 1994, com término praticamente em 2007.

Tabela 1 – Os países do MERCOSUL

País	Superfície -km²	População	PIB (em bilhões de dólares)
Argentina	3.761.274	39.000.000	523,7
Brasil	8.547.403	189.000.000	1.803
Paraguai	406.575	6.000.000	26,5
Uruguai	176.740	3.500.000	43,0

Fonte: Secretaria do MERCOSUL - 2009

No contexto subregional, o Paraguai se destaca mais por seus aspectos negativos. Estes se referem a questões de natureza política – instabilidade interna, autoritarismo, déficit democrático, etc. – mais as vicissitudes de um Estado impregnado pela corrupção, pelas questões de fronteiras com Argentina e Brasil,

além dos problemas com o contrabando e com os contratos das hidrelétricas binacionais Itaipu e *Yacyretá*¹³.

Esse quadro reforça a ideia e a imagem de um país incapaz de resolver seus problemas e acabam por prevalecer nas análises acerca de sua realidade.

O Paraguai chegou a seu processo de democratização tardiamente se comparado aos demais vizinhos, já que tal processo iniciou-se somente em meados da década de 1990, com a saída de Alfredo Stroessner por meio de um golpe palaciano¹⁴.

De qualquer forma trata-se de um país que tem se modernizado, mostrado certo dinamismo econômico, contudo ainda insuficientes para atender às demandas internas e mesmo para ser competitivo em um mundo globalizado e particularmente em um processo de integração regional.

O Paraguai, economicamente falando, pode ser visto como um país de tradição agrária e, diferentemente dos demais países da região, não desenvolveu políticas de substituição de importações entre as décadas de 1950 e 1980. O modelo adotado foi o de exportação de produtos do setor primário (agricultura, pecuária e extrativismo), com base em outras formas de acumulação. Estas foram através da construção das hidrelétricas binacionais com Argentina e Brasil (respectivamente Yacyretá e Itaipu), mais a intermediação comercial regional e o comércio fronteiriço com forte teor de ilegalidade (SILVA, 2006, p. 5).

¹³ Há um intenso debate no Paraguai por parte de diversos setores, no sentido de se questionar e exigir a revisão dos contratos de Itaipu com o Brasil, e *Yacyretá* com a Argentina, vistos como desvantajosos para o País, sobretudo do ponto de vista econômico e também pelo fato de que a assinatura desses contratos deu-se num período em que esses países estavam sob o governo de ditaduras militares, o que abre toda uma discussão a respeito da legitimidade desses processos.

¹⁴ Essa onda democrática ocorre na Bolívia em 1982, na Argentina em 1983, no Brasil e no Uruguai dá-se em 1985.

Foto 2: Hidrelétricas de Yacyretá e Itaipu

Fonte: www.Yacyreta.org.ar

Fonte: www.glosk.com/PA/Itaipu/

Por essa razão, não foi desenvolvida uma infraestrutura com vistas à formação de um parque industrial ou um mercado compatível com suas necessidades de importação e exportação. Basicamente sua economia atual tem a seguinte composição:

Quadro 1: Composição da economia paraguaia

Produtos agrícolas	Soja, algodão em pluma, cana-de-açúcar, mandioca
Pecuária	Bovinos, suínos e aves
Mineração	Calcário, gipsita e petróleo
Indústria	Alimentícia, bebidas, tabaco, madeireira, têxtil Vestuário, couro, petroquímica, gráfica e editorial metalurgia, produtos minerais não metálicos

Fonte: embaixada do Paraguai – 2009

Dentre os setores produtivos, o de maior peso é o agropecuário, destacando-se principalmente a produção da soja, algodão e óleos vegetais. Atualmente, o Paraguai é o quarto produtor mundial de soja¹⁵.

Tabela 2: Composição do PIB por setores, variações de crescimento

Setores	Participação	1982-89	1990-98
Agropecuária	26%	4,5%	2,1%
Indústria	16%	1,9%	1,0%
Serviços e comércio	52%	*Estável (estabilidade relativa)	*Estável (idem)

Fonte: elaborada pelo autor a partir do trabalho de Borda; Masi – 2002

Contudo, a economia paraguaia, tal como as demais da região, é bastante vulnerável às injunções externas e também carece, no plano interno, de instituições sólidas com capacidade de gerar incentivos e garantias de desenvolvimento. Tem como uma de suas principais características o fato de ser um país basicamente exportador de matérias-primas com pouca diversificação, baixo valor agregado e dependente do apoio externo em termos de capital para financiamento.

Numa perspectiva recente, a partir dos anos de 1960 – quando acontecem mudanças mais significativas do ponto de vista da modernização de sua economia – há um forte crescimento motivado por dois grandes acontecimentos, que terão repercussões posteriores: a construção da binacional Itaipu e o *boom* da soja e do algodão, com a incorporação de novas fronteiras agrícolas, como é o caso da soja (BORDA, MASI, p. 3), que envolveram aportes externos para a construção da hidrelétrica, por um lado, e de outro os bons preços vigentes no mercado internacional para esses produtos (cf. Mapa 8, p. 43 e tabela 3, p. 44).

¹⁵ A produção de soja, que gera importantes divisas para o país, é também um problema já que cerca de 60% dela é realizada por brasileiros, ou “brasiguaios”.

MAPA 8: Localização da produção de soja no Paraguai

Fonte: Direção de Censos e Estatísticas Agropecuárias do Paraguai – DCEA – s/d

Nessa fase, no campo político, ocorre a consolidação da ditadura Stroessner o qual soube aproveitar-se do bom momento, jogando com as forças políticas internas em que muitos se beneficiaram às expensas do Estado, e externamente, com os interesses brasileiros de tê-lo sob sua área de influência, ao mesmo tempo que propiciava ao Paraguai uma expansão rumo à leste¹⁶.

Porém, e sobretudo a partir da década de 1980, houve uma queda acentuada na taxa de crescimento, que vem demonstrar o ocaso do modelo econômico adotado, bem como, de um regime político ditatorial. Assim é que, de acordo com Fernando Masi e Dionísio Borda, nessa década mais a de 1990 o crescimento do PIB *per capita* foi insignificante, com taxas irrisórias (cf. Tabela 3).

Dentre as causas comumente apontadas para o decréscimo e o estancamento da economia paraguaia, há aquelas relativas a fatores exógenos, como problemas nas economias da Argentina e do Brasil a problemas internos,

¹⁶ O Estado paraguaio, para além de suas fronteiras, é conhecido como prebendário e clientelista, principalmente sob o governo de Alfredo Stroessner.

como uma prolongada seca em 1991 mais o ataque de uma praga no algodão, a queda do preço internacional desse produto que refletiu negativamente na renda dos pequenos e dos médios produtores.

Pode-se ainda acrescentar aos fatores endógenos uma distribuição ineficiente dos investimentos, altos níveis de corrupção nos setores público e privado, alta taxa de crescimento demográfico e também a falta de estratégia para dinamizar a economia (BERRY, 2005, p. 109).

Tabela 3: Evolução do crescimento econômico.

Período	Taxa de crescimento	Evento econômico	Evento político
1965-73	4,2%	Binacional Itaipu	Consolidação autoritária
1974-81	9,0%	<i>Boom</i> da soja e do algodão	Consolidação autoritária
1981-1988	2,0%	Retração	Colapso autoritário
1989-1999	2,5%	Estancamento	Transição

Fonte: elaborada pelo autor a partir do trabalho de Borda; Masi – 2002

A queda de Stroessner, via golpe de Estado, representou o início de uma nova fase na vida econômica e política do País. Inaugurou-se um novo período, o período de transição. O Paraguai, como se verá adiante, chegou atrasado ao processo de redemocratização em relação aos demais vizinhos.

A estagnação econômica do Paraguai certamente tem a ver com questões de natureza política. Contudo, segundo os economistas paraguaios Fernando Masi e Dionisio Borda (2002, p. 1), é possível apontar outras debilidades:

la existencia de mercados imperfectos e incompletos, la presencia de un Estado poco eficaz y poco eficiente y la aguda desigualdad en la distribución de recursos e ingresos, hacen que las posibilidades para estimular las inversiones privadas y el crecimiento sostenido sigan siendo limitadas.

Diferentemente dos demais países da região, as reformas foram poucas e insuficientes no período de transição, pois a herança deixada por Stroessner e que se seguiu pela década de 1990, e mesmo já nos anos 2000, foi das mais danosas para a sociedade e se constituiu em um grande desafio ao governo de Fernando Lugo, eleito em agosto de 2008.

Assim é que, sempre numa perspectiva comparativa, o Paraguai revela uma grande defasagem em relação à região em aspectos muito importantes e indicativos da qualidade de vida de seus habitantes e, principalmente, no não atendimento às demandas básicas da população. Como exemplo, temos a seguir alguns dados indicadores dessa deficiência.

Em comparação com a Bolívia e o MERCOSUL, seu percentual de gasto social é de 8%, ou seja, levemente inferior à Bolívia (10%) e marcadamente abaixo do MERCOSUL (18%)¹⁷. Deve-se considerar que a Bolívia não serve como um bom parâmetro de comparação em razão de seu parco desempenho nos campos político e econômico. Sem contar, é claro, que o próprio MERCOSUL não é exatamente um primor em termos de índices internacionais.

Nessa linha, podemos incluir mais dados que dão conta das limitações do Paraguai em termos do atendimento às necessidades básicas de sua população e da precariedade dos serviços públicos oferecidos, os quais estão muito aquém das possibilidades e das necessidades modernas. Dentre os gastos sociais mais elementares temos que, em dois itens essenciais, como a educação e a saúde, os números são ainda mais desprezíveis. Esses investimentos estão no âmbito do que se pode chamar de capital humano. No período 1980-89 gastou-se apenas 1,1% do PIB em educação e 0,3% em saúde. Na década seguinte, isto é, entre os anos de 1990-98, houve um pequeno aumento de 1,4% para 3,6% desses gastos. Verificou-se um aumento maior para o setor educacional de 2,6%, porém ainda reduzido para a saúde, que ficou em 1%. Os coeficientes de saúde e de educação para os demais países da região situam-se em torno de 8% do PIB (BORDA, 2001).

A tabela abaixo complementa essa discussão com dados que se referem a aspectos mais gerais e demonstram as carências atuais herdada dos períodos anteriores, em que pese o ingresso de divisas que houve e as boas taxas de

¹⁷ Conforme dados de Dionísio Borda e Fernando Masi (2002).

crescimento a partir da segunda metade dos anos de 1960 e toda a década de 1970. Entretanto, não se pode esquecer de que se tratava de um período no qual a apropriação da riqueza se dava a partir de uma elite que apoiava o regime e se beneficiava com uma relação promíscua entre Estado e sociedade, na maior parte da história paraguaia e muito presente na ditadura Stroessner, alijando a maioria da população dos bens produzidos pela sociedade.

Tabela 4: Prestação de serviços públicos, período de Transição.

Serviços públicos	Paraguai	América Latina
Água potável	60% - zona urbana 20% - zona rural	81% - zona urbana 39% - zona rural
Rede de esgotos	27%	53%
Telefonia	4,7 linhas por hab.	12 por 100 hab.
Energia	80,9%	-----
*Estradas (em km)	60 mil	-----
*Estradas pavimentadas (em km)	4 mil	-----

Fonte: elaborada pelo autor a partir do trabalho de Borda; Masi – 2002. * dados de 2008.

Os números acima, portanto, dão o perfil do Paraguai em aspectos absolutamente elementares e nos permitem notar o grau de precariedade em que se encontrava o país e o quanto é necessário para se chegar aos patamares mínimos de desenvolvimento mesmo em uma região cujos padrões estão longe dos desejáveis.

Há que se reportar ainda à questão do mercado de trabalho, outro grande e grave problema da economia paraguaia em tempos mais recentes, pois (conforme tabela 3, p. 44), a oscilação do crescimento do PIB dos anos 1960 para os anos 2000 atingiu o auge em 1981, com acentuado declínio em 1983, estendendo-se por toda a década e tem forte relação com o colapso autoritário e repercussão no plano laboral.

De acordo com a tabela abaixo e considerando toda a especificidade da economia guarani, mais a conformação da população economicamente ativa (PEA), tem-se que no final da década de 1990, cerca de 35% da força de trabalho encontra dificuldade de emprego, a julgar pelas taxas de desemprego aberto, oculto e pela subocupação.

A PEA¹⁸ paraguaia nos anos de 1990 era composta da seguinte forma: cerca de 35% encontrava-se na agricultura, 23% na indústria e, aproximadamente, 42% em serviços.

Tabela 5: Situação do emprego, desemprego nos anos de 1990.

Período	PEA	Desocupada	Subocupada
1997-98	2,2 milhões	5,4%	20,3%
1999	2,3 milhões	6,8% - desemprego aberto 10,5% - desemprego oculto	17,6%

Fonte: elaborada pelo autor a partir do trabalho de Borda, Masi – 2002¹⁹.

A respeito do desemprego no Paraguai, há algumas considerações a se fazer. Como já dito, os anos 1960 e 1970 foram auspiciosos ao Paraguai em termos de crescimento. Ocorre que não se pode reeditar as mesmas fontes daquele crescimento, quais sejam, produção e exportação de produtos agropecuários, ligados à expansão de sua fronteira agrícola, além da construção das binacionais, Itaipu, principalmente, e Yacyretá, secundariamente (BERRY, 2005, p. 110). Vale

¹⁸ Segundo a DGEEC em 2008, a PEA paraguaia era composta por 2,9 milhões de trabalhadores, com desemprego aberto em torno dos 5,7% e uma taxa de sub-ocupados de 26,5%. A ocupação por setores econômicos estava da seguinte forma: setor primário 26,5%, secundário 18,5% e o setor terciário por 54,9%. Note-se, porém que em razão da ênfase deste trabalho no período considerado como de transição política optou-se pelos informes a respeito da década de 1990.

¹⁹ Segundo informam Borda e Masi (2002, p. 3), os dados do período que consta na tabela 5 referem-se aos de todo o país. Procedem também a uma descrição mais pormenorizada da constituição do mercado de trabalho paraguaio contemporâneo, que pode ser entendido da seguinte forma: do ponto de vista da subocupação, este se divide em visíveis e invisíveis. Os primeiros (5,7%) são aqueles que não trabalham uma jornada completa na semana, isto é, menos de 30 horas. Já os segundos (13,4%) trabalham jornada completa, porém recebendo um salário menor que o salário mínimo vigente. Da população ocupada, 6,5% é subocupada visível e 12,3% subocupada invisível. E finalmente deve-se considerar o desemprego oculto, ou seja, aquelas pessoas que não estavam trabalhando nos últimos sete dias, mas que aceitariam trabalho se lhes fosse oferecido, contudo não buscam, ou porque se cansaram de buscar, ou não sabem onde buscar, ou mesmo por descrédito de êxito. Essa definição é proposta pela Encuesta Integral de Hogares (EIH) de 1997-98.

lembrar que as terras já não estão mais disponíveis, pois estão agora em mãos privadas, assim como as represas encontram-se construídas²⁰.

O estancamento econômico significa pouca geração de postos de trabalho e também pressão no sentido da baixa dos salários das diversas categorias. Justamente um dos setores de maior crescimento, como é o caso da produção da soja, gera pouco emprego. Segundo estimativas da *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* (DGEEC), atualmente o Paraguai tem o desafio de gerar 100 mil novos postos de trabalho por ano²¹, o que, de acordo com Albert Berry (2005, p. 111), demandaria “la adopción de un patrón de crecimiento intensivo en el uso de mano de obra y la realización de una tasa de crecimiento del PIB de por lo menos el 5% anual”. Contudo, com a atual estrutura produtiva chegar a esses patamares em termos de crescimento médio apresenta-se como algo pouco provável.

Outra questão a ser discutida a respeito do mundo do trabalho no país refere-se à baixa qualificação da mão-de-obra que, por sua vez, está vinculada ao problema da educação. Segundo Melissa H. Birch (2005, p. 101), o Paraguai não consegue aproveitar oportunidades advindas do desenvolvimento de cadeias produtivas vinculadas à produção industrial da Argentina e do Brasil, em razão da metade de sua população em idade escolar não ter completado os estudos primários e somente 8% ter formação universitária.

Como consequência, tem-se um trabalhador com baixíssima produtividade, além disso há um mercado de trabalho com baixo grau de organização e, ainda, há um salário mínimo relativamente alto que, no entanto, não é respeitado pela maioria dos empregadores, tornando-se um teto e não um piso para trabalhadores não qualificados²². Todavia, na busca de gerar fontes empregatícias, em 2001 desenvolveu-se um programa de fomento às maquiladoras, com o intuito de incentivar a instalação de empresas nos diversos ramos da economia com esse perfil – de maquiladoras – e adequado à realidade do mercado paraguaio. Os

²⁰ A expansão agrícola do país mais as binacionais podem ser consideradas como marcos de sua modernização econômica.

²¹ Conforme Albert Berry (2005, p. 110), com base em dados fornecidos pela DGEEC a PEA, deverá aumentar o número de emprego a uma taxa de 95 mil pessoas por ano até 2010, o que exigiria um aumento significativo na taxa de empregados, como forma de superar o desemprego.

²² O salário mínimo vigente no Paraguai é de R\$ 614,00 aproximadamente, enquanto que no Brasil é de R\$ 510,00. Comparando-se as economias, pode-se considerá-lo relativamente alto.

resultados em termos de exportação apareceram de forma bastante positiva, tanto no volume exportado, quanto no número de empresas instaladas. Contudo, não há dados que informem a respeito do impacto dessas empresas na geração de emprego (BIRCH, 2005, p. 103)²³.

Existe ainda outro problema a ser enfrentado que é o do setor público, considerado por muitos analistas como um entrave a ser superado para o seu desenvolvimento econômico e a geração de empregos. Há uma legislação que, de certo modo, impede o funcionário público de deixar as repartições, mesmo havendo melhores condições no setor privado. Não há ainda um sistema de capacitação e de avaliações dos funcionários públicos. Há um inchaço no setor, resultando em uma burocracia paquidérmica e ineficiente²⁴.

Porém, existem algumas tentativas de atacar esses problemas, tanto na educação, quanto no setor público. No primeiro caso, em 1992, iniciou-se uma reforma na educação primária que poderá, quiçá, a médio e longo prazo, surtir algum efeito em termos de uma melhor qualificação dos jovens de modo geral, o que contribuiria para a constituição de uma mão-de-obra mais especializada.

Não se pode perder de vista o fato de que o país está inserido em um contexto de grandes e rápidos avanços tecnológicos – o que se convencionou chamar de mundo globalizado – e precisa dar respostas ou, pelo menos, enfrentar os novos desafios que, por certo, passam pela melhoria em seu sistema educacional.

Todavia, no que se refere ao setor público, há uma pequena luz no fim do túnel representada pela aprovação no Congresso em 2000 da *Ley de la Función Pública (Ley 1626)*, que, no entanto – e como resquícios de uma cultura arraigada –, enfrenta enorme resistência por parte dos funcionários públicos que se consideram afetados, traduzindo-se em solicitações de inconstitucionalidade junto à Corte

²³ Trata-se da Lei Maquila de 1997, regulamentada em 2000, pelo decreto 9585. O fato é que quatorze fábricas exportaram US\$ 7.8 milhões em 2003. Nos primeiros três anos essa cifra atingiu os US\$ 11 milhões em exportações, de acordo com Melissa Birch.

²⁴ Atualmente esse inchaço constitui-se em um grande problema, pois a máquina estatal, entre 1989 e 2007, aumentou consideravelmente o número de funcionários, saltando de 80 mil para 240 mil, o que representa 4% do total da população. Cf. *O Estado de S. Paulo*, 21.04.2008. A respeito desse assunto, há um extenso debate sobre a necessidade da reforma do Estado paraguaio. Conferir: Borda; Masi 2002, Simon G. 1989, entre outros.

Suprema²⁵. Mesmo assim, podemos, com isso indicar que existem certos encaminhamentos que objetivam atacar alguns gargalos que impedem seu desenvolvimento.

De acordo com Borda e Masi, diversas são as explicações para o fenômeno de desaceleração econômica comum à maioria dos países, porém mais grave e específico no caso paraguaio. Como demonstrado anteriormente por números, o Paraguai vem, a partir da década de 1990, coincidindo com o início do período de transição experimentando um estancamento econômico que tem uma relação muito forte com baixos níveis de investimento produtivo, mais o pouco investimento em capital humano (nos casos da saúde e da educação), má distribuição de investimentos e recursos, *déficit* fiscal, crise agrária e diminuição do comércio de triangulação, também conhecido como comércio ilegal entre fronteiras.

A questão dos incentivos, como um dos exemplos, pode ser traduzida, por um lado, pelo investimento do setor privado em maquinário e equipamentos, além dos investimentos em construção e, de outro, pelo investimento público, comparativamente entre as décadas de 1980 e 1990 em relação ao PIB. O que se apresenta é uma retração dos investimentos em ambos os setores (público e privado), sendo os primeiros de 5,6% para 4,9% e os segundos de 10 % para 7,8%, havendo apenas crescimento no setor de construção de 13% para 14,7% (BORDA; MASI, 2002, p. 4).

Associada à questão da falta de investimento (e quando há a má qualidade desse investimento) tem-se o problema da pobreza que tem aumentado a partir desse período, de tal sorte que o Paraguai está entre os países de maior desigualdade de renda e de concentração de terras do mundo. A pobreza tem sido maior na área rural, onde houve expansão inclusive no período de maior crescimento econômico na década de 1970. Segundo pesquisa realizada em 1999 pelo Departamento Geral de Estatísticas e Censo, cerca de 1,9 milhões de pessoas (36% da população) estão abaixo da linha de pobreza, isso significa uma renda de

²⁵ Há um enorme corporativismo no serviço público, já que o emprego no setor foi muito utilizado pelo regime, como moeda de troca e um dos principais mecanismos de cooptação.

US\$ 43 por mês, e 874.000 pessoas (17% da população) estão abaixo da linha de pobreza extrema, recebendo US\$ 20 por mês²⁶.

O Paraguai é o país mais pobre entre os membros do Mercosul, além de possuir o terceiro menor PIB *per capita* de toda a América do Sul, superado apenas pela Bolívia e pela Guiana respectivamente²⁷. Outro aspecto a ser mencionado como decorrência da pobreza é o da emigração: cerca de 67 mil pessoas deixam o país anualmente em busca de melhores condições (cerca de 1% da população), a maioria dirigindo-se à Argentina e ao Brasil.

IV – O comércio paraguaio.

A relação do Paraguai e seus vínculos com os países da América do Sul e, principalmente, com os do MERCOSUL e particularmente com Argentina e Brasil, pode ser discutida a partir de suas relações econômicas, em um primeiro momento, e por extensão, em sua dimensão política. Em razão disso, é importante destacar seus aspectos comerciais com a região para melhor situar o país e discutir suas perspectivas nessas dimensões.

Tradicionalmente suas relações comerciais mais significativas se deram com Argentina e Brasil de forma alternada, de acordo com o período em questão. Assim é que até meados dos anos 1960, havia um vínculo muito forte com a Argentina, que até aquele momento se constituía na única possibilidade de escoamento de suas produções, via porto de Buenos Aires. Posteriormente, se dará de forma mais acentuada com o Brasil a partir da construção da Rodovia do Atlântico – ligando Assunção ao Porto de Paranaguá – culminando com o advento de Itaipu²⁸.

²⁶ Dados de 2007 informam que há cerca de 19,3% da população vivendo nessa faixa de “pobreza extrema”. Cf. *O Estado de S. Paulo*, de 21.04.2008.

²⁷ O PIB *per capita* atual é de aproximadamente US\$ 4.555.

²⁸ Cf. Mello (1997, p. 166), essa rodovia ficou conhecida como “corredor de exportação”, que abriu caminho para as exportações paraguaias através do Porto de Paranaguá e, ao mesmo tempo, o colocou sob a égide brasileira. Do ponto de vista brasileiro, tratou-se de uma nova estratégia da sua política externa que se inicia após o golpe militar de 1964, com base na doutrina das “fronteiras ideológicas”.

É dessa maneira que – segundo alguns analistas como Leonel Itaussu Almeida Mello – o Paraguai respirará por dois pulmões. Naturalmente esse processo terá consequências e implicações imediatas na geopolítica da região, pois traz em seu bojo a questão da disputa pela hegemonia na Bacia do Prata, por parte das duas potências regionais, além de representar uma guinada favorável ao Brasil.

O Paraguai, desde 1990, encontra-se integrado ao MERCOSUL. E juntamente com o Uruguai é considerado – em função de suas características – como um sócio menor (cf. Tabela 1, p. 39). Com o MERCOSUL, inaugura-se uma nova etapa de relacionamento com os aliados tradicionais, Argentina e Brasil. Essa integração inicialmente não era bem vista por alguns setores internos, como é o caso da *Unión Industrial Paraguaya* (UIP), bem como dentro do próprio Partido Colorado – no exercício do poder – através dos governos de Andrés Rodriguez (1989-1993) e Juan Carlos Wasmosy (1993-1998).

Essa situação inicial em boa medida se dá em razão da baixa competitividade do setor agropecuário e até mesmo do setor operário por temor ao desemprego, em função da concorrência. Entretanto as resistências logo se dissiparam, já que houve a percepção de que os custos da não participação seriam maiores, pois temia-se o retorno ao isolamento e à clausura (LAMAS, 2006, p. 4). Isso não contribuiria em nada com a difícil situação política e econômica do país.

Entretanto, segundo nos informa Bárbara Lamas (2006, p. 5), para o Paraguai entrar no MERCOSUL representou problemas para a sua pequena indústria diante das indústrias mais competitivas dos demais países, acentuando seu padrão de exportador de produtos com pouco valor agregado. Além disso, adoção de uma tarifa externa comum implicou perdas das vantagens tarifárias que lhe possibilitavam a triangulação comercial, isto é, produtos oriundos de países fora da integração podiam ser reexportados aos vizinhos e com “a diminuição das tarifas de importação brasileiras e argentinas e a adoção de uma tarifa maior do que a que era praticada retiraram as vantagens paraguaias”.

O fato é que ocorre um aumento da importância do MERCOSUL para a economia do Paraguai, tanto do ponto vista das importações quanto das exportações. Muito embora isso não tenha representado melhorias significativas em sua economia, em termos de “prosperidade e mudanças nas taxas de crescimento

econômico”, o que se verificou na verdade foi um maior relacionamento com os países vizinhos e a diminuição com parceiros fora da zona do MERCOSUL (LAMAS, 2006, p. 5).

Desse modo, de 2001 a 2005, 52% de suas importações totais provinham dos demais países do bloco, segundo informes do Banco Central Paraguaio. E no mesmo período as exportações para esses países atingiram os 59%. Contudo, o que se tem a destacar é que a economia paraguaia tem como fundamento um modelo cuja base é a exploração de algumas matérias-primas agrícolas mais o comércio de triangulação ou de reexportação. Essas características o impediram de obter um melhor aproveitamento dos eventuais benefícios da integração, além disso não propiciou um dinamismo dos setores com possibilidades produtivas e de exportação para o MERCOSUL (BORDA; MASI, 2002, p. 22).

Mas, afinal, o que vende e o que compra o Paraguai? Até a década de 1970, seus principais produtos de exportação eram carne, e madeiras cortadas, que posteriormente, foram substituídas pelo algodão (cultivo tradicional) e pela soja (produto introduzido por brasileiros)²⁹. No final da década de 1980 esses produtos representavam mais de 60% das exportações.

Entretanto, a partir de 1991, de um lado haverá uma queda acentuada no cultivo do algodão, o que ajuda a explicar a queda das exportações paraguaias e, de outro, o aumento significativo tanto do cultivo quanto da colheita da soja, fazendo com que somente a soja representasse algo em torno de 50% das exportações no final da década de 1990³⁰. E ainda houve um incremento na pauta de exportação, algo em torno dos 15% de produtos não tradicionais³¹ na década de 1980, passando a 30% na década de 1990 (BORDA; MASI, 2002, p. 23).

Do ponto de vista das importações paraguaias, sua maior fonte provém dos países do MERCOSUL, chegando a mais da metade de suas importações totais, o que reforça a tese de sua grande dependência para com os países membros (cf. tabela abaixo). Essas aquisições na década de 1990 concentraram-se em

²⁹ Os mercados de destinos são os países do MERCOSUL para madeiras brutas e semiprocessadas, além das fibras de algodão e carne, e o mercado europeu para a soja.

³⁰ Convertendo o Paraguai em um dos maiores produtores mundiais de soja, como já foi lembrado.

³¹ Produtos não tradicionais seriam cereais, frutas e hortaliças, alimentos preparados, manufaturas da madeira e couro, vestimentas, vergalhões de ferro, produtos metalmecânicos, plásticos, produtos químicos e farmacêuticos (BORDA; MASI, 2002, p. 25)

combustíveis (sobretudo da Argentina), químicos e plásticos, maquinarias e materiais de transporte. A partir de 1995, bebidas e alimentos terão maior peso na pauta das importações.

Tabela 6: Taxa de crescimento das importações por países do MERCOSUL.

Países	1991-1998	2001-2005
Argentina	22-24%	
Brasil	11-16%	
Paraguai	28-51%	52% - Lamas (2006).
Uruguai	43-44%	

Fonte: elaborada pelo autor a partir do trabalho de Borda; Masi – 2002

No entanto, a relação entre Paraguai e MERCOSUL, no que se refere às importações e às exportações é deficitária para o País. Esse déficit em 1991 foi da ordem de 138.5 milhões de dólares, chegando aos 852.5 milhões em 1998, o que, segundo Borda e Masi (2002, p. 27), significa dizer que “la apertura del mercado regional para el Paraguay há sido aprovechada solo en un sentido: aumentar las colocaciones de productos brasileños, argentinos y uruguayos en el país”.

Quando se analisa o comércio exterior de qualquer país, em geral tem-se como base o comércio de mercadorias ou o fluxo contabilizado, correspondendo ao comércio legal. Todavia, na realidade paraguaia, além disso, há o caso do comércio subterrâneo, o **contrabando** ou o não registrado, portanto, o ilegal³². Este tem sido uma constante na economia de exportação paraguaia, ao longo de décadas. Em boa medida, tudo isso é explicado por um modelo político e econômico adotado, sobretudo a partir da ditadura Stroessner, com alcance no surgimento e na consolidação do MERCOSUL. Esse modelo traduziu-se em um contrabando de mercadorias oriundas das exportações, principalmente argentinas e brasileiras.

³² Considera-se aqui a expressão **contrabando** por ser mais usual e consagrada nas análises a respeito dos descaminhos de toda sorte de mercadorias que entram e saem do país, sob as mais variadas formas e que não sofrem qualquer tipo de controle, contabilização ou fiscalização, muito embora, não raro, tenha havido a participação de autoridades nesse processo, as quais se beneficiam diretamente.

Tem-se duas modalidades de contrabando: uma é aquela em que há contrabando para consumo no país receptor – no caso o Paraguai – e a outra é aquela na qual bens provindos da Argentina são direcionados ilegalmente para o mercado brasileiro. Os bens vindos do Brasil retornavam para esse mercado, para ser consumido ou exportado. Isso ficou conhecido como comércio de “triangulação”.

Tal comércio vigorou ao longo da década de 1970, naturalmente, facilitado por autoridades paraguaias, e tinha por objetivo driblar as altas taxas de importação internas da Argentina e do Brasil, além das altas taxas aduaneiras. Parte do problema foi resolvido no MERCOSUL, com a diminuição das taxas alfandegárias, contudo, não de todo eliminado, já que os impostos brasileiros continuavam altos (BORDA; MASI, 2002, p. 27).

Na década de 1990, ainda segundo Dionísio Borda e Fernando Masi (2002, p. 28), há um outro tipo de comércio de triangulação. Neste, as mercadorias são originárias da Ásia e dos Estados Unidos, portanto fora da região. Neste caso, os produtos são reexportados principalmente para o Brasil. Essas mercadorias, na verdade, sequer chegavam ao Paraguai, já que eram distribuídas a partir dos portos francos paraguaios na costa atlântica, e também através dos aeroportos dos dois países, sobretudo nas regiões de fronteira, onde eram redirecionados ao Brasil, através de pequenos aviões³³.

Esse comércio não registrado, vindo da Argentina e do Brasil, segundo estimativas oficiais – do Banco Central do Paraguai – em 1998, significou 31% de todas as importações desses países e girou em torno dos 35% em fins de 1999, de acordo com os autores acima citados. No cômputo geral das importações paraguaias, esse percentual pode ter chegado aos 43% em 1999, além disso estima-se que, de suas importações, cerca de dois terços não chegam ao mercado interno, mas aos mercados vizinhos, via reexportação.

Comparativamente, entre o que o País exporta – fruto de sua própria produção – e o que reexporta – produtos estrangeiros –, tomando-se como exemplo a segunda metade da década de 1990, verifica-se um enorme déficit do primeiro

³³ Os produtos oriundos desses mercados são cigarros, bebidas alcoólicas, relógios, câmeras, brinquedos, eletrônicos, artigos de informática, perfumes, etc. (BORDA; MASI, 2002, p. 22). Do lado paraguaio, *Ciudad del Este* ficou conhecida como a capital desse tipo de comércio, para onde se dirigem os sacoleiros brasileiros.

com relação ao segundo. Dessa maneira a abertura de mercados não significou uma ampliação das possibilidades de diversificação da produção e a consequente exportação de bens nacionais. Esse tipo de comércio entrou em declínio em fins da década de 1990 em razão de três fatores: 1) um maior controle das fronteiras por parte do Brasil, culminando com um acordo em 2000; 2) a desvalorização do real que afetou fortemente o comércio de reexportação do Paraguai; e 3) a recessão econômica que atingiu o Paraguai naqueles anos.

A economia moderna paraguaia, portanto, teve muitos percalços, que em boa medida vinculou-se à questão de natureza política. Há um *déficit* fiscal da ordem de 4,5% do PIB, endividamento que se situa em torno dos 35%, aumento dos gastos públicos e queda na arrecadação fiscal. Segundo alguns analistas, não se pode esquecer, como já mencionado, o problema do inchaço do Estado e sua histórica ineficiência que são heranças, ainda presentes da ditadura Stroessner, que precisam ser enfrentadas.

A importância comercial da integração regional para o Paraguai em razão de boa parte de suas relações econômicas (importação, exportação) se darem com os parceiros do MERCOSUL, pela ordem de importância, Brasil e Argentina, é fato. Ocorre que, do ponto de vista desses países, a contribuição do Paraguai é muito pequena, tanto para o universo de suas importações, quanto das suas exportações. Exceção feita ao Uruguai com o qual o Paraguai é superavitário³⁴.

Por essa razão muitos analistas paraguaios apontam o fator político como o mais importante a ser discutido na relação do Paraguai com os demais sócios. Importância essa para ambos os lados. Não interessa ao MERCOSUL uma eventual saída do Paraguai, assim como não seria interessante ao Paraguai retirar-se, já que se forem resolvidos alguns entraves internos ao desenvolvimento de sua economia o Paraguai teria no bloco um bom e também ampliado mercado para seus produtos.

Do ponto de vista do MERCOSUL, tem-se ainda a questão da indesejável e provável penetração dos Estados Unidos na América do Sul, com implicações tanto militares, quanto econômicas e comerciais.

³⁴ Significa dizer que de 1994 a 2005, 3% das exportações uruguaias tiveram como destino o Paraguai. Enquanto que nos anos de 2001 a 2005 cerca de 22% das exportações paraguaias destinaram-se ao Uruguai (LAMAS, 2006, p. 8).

No que se refere aos EUA, há que se considerar sua influência tanto na política interna, quanto na política externa paraguaia, que vem sobretudo mais fortemente no pós-guerra, principalmente com a Doutrina Truman. A partir desse momento a política externa paraguaia, sobretudo no período Stroessner esteve totalmente afinada com os interesses da superpotência³⁵.

Dessa forma, deve-se ter em mente o recente episódio – mais precisamente em 2005 – da aproximação paraguaia com os Estados Unidos que, no entender de muitos analistas, e principalmente dos governos argentino e brasileiro, se encaminharia para a instalação de uma base estadunidense que lhes permitiria a um só tempo vigiar e controlar a Tríplice Fronteira, as reservas de água doce da Bacia Platina e também o gás da Bolívia. Esse fato tem implicações para a geopolítica da América Latina e coloca em xeque o MERCOSUL³⁶.

V – Eixos de Integração e Desenvolvimento da América do Sul

Pode-se acrescentar ainda a participação do Paraguai no projeto ou na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA)³⁷, juntamente com outros onze países, que poderia ser uma outra forma de inserção e possibilidades futuras de desenvolvimento. Trata-se de um ambicioso e controverso projeto de natureza geoeconômica com previsão de investimentos em infraestrutura cujos objetivos seriam o de alavancar e elevar a competitividade e a produtividade regional, através da integração física dos países envolvidos com a criação de canais multimodais. A coordenação do projeto está nas mãos dos doze governos sul-

³⁵ Segundo José L. Simon G. mesmo nos momentos derradeiros da ditadura Stroessner afirmava-se que “el Paraguay sigue siendo el más firme aliado de los Estados Unidos en su lucha con el comunismo y a pesar incluso de la Casa Blanca” (1990, p. 22).

³⁶ Em 26 de maio de 2005 o Congresso paraguaio concedeu às tropas dos EUA imunidade legal e permitiu a entrada de 400 soldados para exercícios militares conjuntos. Esse fato motivou inúmeras críticas e temores por parte dos países membros, bem como de notas e justificativas por parte do governo paraguaio, alegando inclusive razões de soberania. No entanto é importante ressaltar que do ponto de vista paraguaio há ainda ressentimentos que vão desde a lembrança da guerra da Tríplice Aliança a sua posição marginal no MERCOSUL. Essa questão será discutida e aprofundada em outro capítulo.

³⁷ Esse projeto foi lançado entre setembro e agosto de 2000 em uma reunião entre presidentes dos doze países sul-americanos realizada em Brasília. Estima-se que a iniciativa IIRSA envolveria, em um primeiro momento, vultosos investimentos, algo em torno de US\$ 23,5 bilhões. Cf. CTERA, 2004

americanos com apoio técnico, bem como financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF), Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), mais os bancos nacionais de desenvolvimento³⁸ e o setor privado.

Com esse projeto, o continente fica dividido em dez eixos diferenciados de integração econômica. São eles: Andino, Andino do Sul, do Amazonas, de Capricórnio, do Escudo Guianês, Interoceânico Central, Mercosul-Chile, Peru-Brasil-Bolívia, da Hidrografia Paraguai-Paraná, do Sul (cf. Mapa 9). Tem-se (conforme o mapa 10, p. 61) a intenção da interconexão entre as bacias dos rios Orinoco, Amazonas e Paraguai, Paraná e do Prata, sendo que este último encontra-se ainda em fase de estudos.

A base de toda essa empreitada está no desenvolvimento dos setores de transporte, energia e telecomunicações, de tal forma que se pretende superar obstáculos de natureza geográfica, fortalecer mercados e promover novas oportunidades econômicas, além de atrair investimentos para a região (CTERA, 2004). Tais intenções podem ser traduzidas por meio da “construção de quase 350 obras, em 12 *eixos básicos de integração*, que incluem a construção de rodovias, pontes, hidrelétricas, gasodutos e outras obras a um custo de 50 bilhões de dólares ao longo da década” (SENHORAS; VITTE, 2009).

Evidentemente há muitas críticas a esse projeto por parte das inúmeras entidades de representação civil, de modo geral. Elas podem ser assim resumidas: por um lado o projeto se dá de forma silenciosa, quase sem divulgação, falta de transparência nas decisões e na prestação de contas, e de outro, há muitas dúvidas acerca da contribuição efetiva dos megaprojetos para eliminação da pobreza, equidade intergerencial, inclusão social, respeito às diversidades culturais, impactos ambientais, além, é claro, da não participação da sociedade civil nos debates sobre a integração e a questão da soberania nacional e local. No entender dessas entidades, tudo isso está em aberto, e os objetivos gerais estão calcados nos interesses eminentemente econômicos, de modo a favorecer e a atender apenas aos interesses das grandes corporações envolvidas. Essas entidades lembram ainda que, no geral, as propostas na verdade não inovam, mas antes resgatam

³⁸ Caso do BNDES brasileiro.cf. CTERA, 2004.

De qualquer forma, malgrado as críticas aos problemas reais existentes, pode-se vislumbrar – se bem encaminhadas – as perspectivas que se abrem ao Paraguai nos termos de outras opções de expansão e diversificação tanto econômica quanto política e consequente desenvolvimento de sua sociedade, de seu comércio e do incremento industrial. Assim, por exemplo, prevê-se que aproximadamente 26 projetos IIRSA podem ser implementados no Paraguai, sendo que vários deles são transfronteiriços. Os investimentos chegariam à casa dos US\$ 2.9 bilhões. Quase todos estão nos eixos Capricórnio, Interoceânico Central e MERCOSUL-Chile, concentrados principalmente em transporte, ICT e energia hidrelétrica (BIC, 2009)³⁹. No primeiro eixo trata-se de uma conexão cujo itinerário vai de Antofagasta (Chile), Jujuy (Argentina), Assunção, a Porto Alegre; no segundo,

³⁹ Cf. Bank Information Center in: www.bicusa.org

Mapa 10: Interconexão entre rios na América do Sul

Fonte: www.riosvivos.org.br

onde estão Peru, Chile e Bolívia ambos os eixos interessando diretamente ao Paraguai. Como já visto, um dos grandes problemas do Paraguai é justamente sua parca malha rodoviária. Por esses projetos – acima mencionados – o País teria os investimentos necessários para resolver esses gargalos, de tal modo que se interconectaria de forma mais eficiente com Argentina, Bolívia e Brasil, assim como por hidrovia com inúmeros outros países e não somente os tradicionais vizinhos.

Isso posto, podemos dizer que o principal objetivo deste capítulo foi o de apresentar e situar o Paraguai na região, de forma analítico-descritiva, apontando suas principais características políticas e econômicas, além de seus aspectos geopolíticos, de modo a permitir uma melhor compreensão a respeito desse pequeno país, suas vicissitudes e seu papel na região.

CAPÍTULO II – POLÍTICA E PODER NO PARAGUAI

I- Cultura política

No Cone Sul, o Paraguai – sob vários aspectos e, sobretudo, do ponto de vista político – é seguramente o país de maior fragilidade institucional, com exíguas experiência democrática, pois, ao longo de seu processo histórico, foi governado por uma elite cívico-militar com forte e rígido controle sobre a sociedade civil. Outra característica – por certo ambígua – é que até o governo de Alfredo Stroessner uns poucos governantes (dentre os inúmeros) destacaram-se por sua longevidade no poder⁴⁰. E ainda houve um grande número de governos que exerceram o poder de maneira extremamente fugaz.

É o caso, por exemplo, das figuras dos chamados “*provisoriatos*”, que surgem aqui e ali na história política paraguaia, cuja função foi sempre a de exercer o poder interinamente diante desta ou daquela circunstância. Eles basicamente foram vice-presidentes que estiveram no poder em razão de falecimento, deposição ou renúncia dos titulares, ou ainda, mais raramente por designação do Congresso⁴¹.

Somente em 1998 ocorreram eleições em condições tidas como normais – fato considerado atípico e inédito em sua história política – porém, saiu vencedor o centenário Partido Colorado. A instabilidade e a violência política têm sido um dos traços da sociedade paraguaia. Segundo Frutos e Vera (1988, p. 13) no Paraguai, chegar ao poder e dele sair, no curso de sua história, significa utilizar-se de meios violentos. Há um apego ao poder, o que explica o fato de as transições não se darem de forma pacífica. **Revolução**⁴² – expressão de uso frequente na literatura política paraguaia para referir-se às mudanças – significa: *cuartelazo*, guerra civil ou golpe de Estado. Os conflitos são resolvidos pela truculência (FRUTOS; VERA, 1998, p. 21). Trata-se de uma história, em que a maioria foi sempre subjugada por uma minoria.

⁴⁰ De acordo com Júlio César Frutos e Helio Vera (1998, p. 14), os governos de José Gaspar de Francia (1813-1840); Carlos A. Lopez (1840-1862); Francisco Solano Lopez (1862-1870); Higinio Morínigo (1940-1948) e finalmente Alfredo Stroessner (1954-1989) são exemplos dessa longevidade. Juntos somam quase 110 anos no poder em um país com cerca de 187 anos de autonomia política.

⁴¹ Segundo os autores supracitados, entre 1948 e 1954 houve seis presidentes. E entre 1870 e 1998 dos 45 presidentes, vinte e três governaram menos de dois anos (1998, p. 36).

⁴² Também no Brasil esse termo é utilizado, especialmente pelos militares para referir-se ao que na verdade foi um golpe de Estado.

Tradicionalmente, o poder tem encontrado guarida em dois partidos centenários⁴³, cuja base de sustentação se dá no caudilhismo tradicional, no funcionalismo público e no Exército. Este último, até a década de 1930, era um instrumento de líderes carismáticos, contudo a partir desse período passa a agir de forma corporativa com projeto político próprio.

A respeito dos partidos políticos no Paraguai, convém uma pequena digressão histórica para desfazer mal-entendidos e obter-se uma melhor compreensão da importância deles na sua história e na vida política.

Segundo Diego Abente (1996, p. 36), “el sistema de partidos paraguayos es uno de los menos estudiados y más mal entendidos de América Latina...” O desenvolvimento do sistema de partidos paraguaio está vinculado a dois períodos históricos diferentes. Um de 1870 até 1940 e outro dos anos de 1940 até a queda de Alfredo Stroessner, em 1989.

No primeiro período, encontram-se as origens dos partidos tradicionais (predominantes na maior parte de sua história) e no segundo, ocorrem as transformações em suas estruturas, a correlação de forças e a modificação em sua relação com as Forças Armadas (ABENTE, 1996, p. 40). Nos primeiros tempos até os anos 1940, verifica-se o predomínio de uma política oligárquica semicompetitiva, dominada por uma pequena elite de políticos e empresários. E, como já referido, a transferência de poder não se dá de forma pacífica.

Contudo, de acordo com Diego Abente, nesse período, o Paraguai, politicamente, encontra-se no mesmo patamar dos demais países latino-americanos, como Argentina, México e Uruguai, tanto no que se refere às mazelas – casos da existência de fraudes e manipulações eleitorais – quanto nos aspectos mais auspiciosos – como o grau de participação da população⁴⁴ – o que para esse pensador traz a discussão sobre a importância de se valorizar o ambiente semicompetitivo, no qual há a possibilidade da experiência político-eleitoral como

⁴³ Os partidos paraguaios são uns dos mais antigos do Cone Sul, superados apenas por aqueles da Colômbia e do Uruguai. Os mais tradicionais, que têm se revezado no poder, são: o Partido Colorado ou Associação Nacional Republicana (ANR) e o Partido Liberal, ambos fundados em 1887. A partir dos anos de 1950 inicia-se um predomínio do Partido Colorado. O governo de Stroessner vai promover uma fusão entre o Partido, o Estado e as Forças Armadas. Novas mudanças ocorrem somente após 1989 (ABENTE, 1996, p. 39).

⁴⁴ O autor assevera que, entre 1910 e 1930, houve mudanças significativas na legislação eleitoral, avançando-se para eleições livres, culminando com eleições competitivas em 1928, com a participação de cerca de 11% da população. Que é um bom número para aquele período e circunstâncias (1996, p. 40)

indicativo de avanços, sobretudo no caso guarani. Esses avanços referem-se à questão do desenvolvimento das identidades partidárias, formação dos partidos (os tradicionais), entre outros aspectos. Todavia, o dado mais relevante na história paraguaia é a centralidade dos partidos tradicionais na seara política. Entre 1887 e 1936, todos os governos foram partidários, além do fato de que os dois partidos seguem existindo. Há um interregno em termos de governos estritamente partidários entre o final da década de 1930 e os anos de 1989, quando Stroessner é deposto⁴⁵.

Já a relevância da década de 1940 está nas mudanças ocorridas, naquele momento, como o aumento da importância e da influência dos militares na vida política do país e o fato de que desde 1870 houve somente duas ditaduras militares: a de Higino Morínigo (1940-1946) e de Alfredo Stroessner (1954-1989), as quais deixaram marcas profundas na história do país, outra característica marcante – e recorrente – na política paraguaia é o sistema patrimonialista, que vem de longa data e se mantém incólume em sua história contemporânea. Como corolário tem-se a corrupção que se constitui num dos componentes centrais do sistema político paraguaio sob o governo Stroessner, resultante do aspecto excludente dessa sociedade, em que o grupo de poder no momento resolve assenhorear-se do aparato de Estado, na clássica e consagrada não separação entre o público e o privado⁴⁶.

Entretanto, após a construção de Itaipu, surge uma nova elite, enriquecida nesse processo. Com ela emerge um novo ator propriamente dito, o “operador”, que substitui o velho caudilho. Agora a conveniência substitui a convicção. Considera-se inclusive uma história política “antes” e “depois” de Itaipu⁴⁷.

Faz parte também da cultura política paraguaia a ideia de que o poder se exerce pelo que se convencionou chamar de “política de círculo”: pequeno grupo de amigos pessoais sob a ética da confiança e da lealdade, uma forma excludente de exercício do poder (FRUTOS; VERA, 1998, p.21), desenhando-se portanto uma oligarquia, basicamente rural, como forma de organização política, que se reveza no poder. Assim, temos que, de 1887 a 1904, o governo esteve nas mãos do Partido

⁴⁵ Stroessner integrava o Partido Colorado, no entanto era não um militante – ou um homem de partido – propriamente dito, mas antes teve uma relação mais formal com este que foi um instrumento útil à seus objetivos de domínio.

⁴⁶ Cf. Carlos Martini e Miriam Yore 1998. Esses autores partem do princípio de que a corrupção foi um dos componentes do sistema de governo no país e também uma das formas encontradas de legitimação, que se mantém nos governos pós-Stroessner

⁴⁷ Conforme diversos autores especialistas em política paraguaia. Cf. Carlos Martini (1998), Rigoberto Zarza (1998), Diego Abente (1989), Fernando Masi; Dionísio Borda (2002), entre outros.

Colorado e de 1904 a 1940 nas do Partido Liberal, com o retorno do Partido Colorado a partir de 1954 com Alfredo Stroessner, até sua derrocada em 1989. A passagem do poder de um para outro nunca foi de forma pacífica, isto é, através de acordos ou negociações. O que de fato sempre houve foi o predomínio de uma *cultura da violência*, como uma das características da cultura política paraguaia.

Dessa maneira, podemos encerrar essa breve descrição da tradição política paraguaia que antecede ao período Stroessner, a qual na verdade não será alterada em sua essência ao longo de sua estada no poder. De qualquer modo, nos serve como fio condutor e modo de apresentar suas principais características e, ao mesmo tempo, indicar as dificuldades e as vicissitudes pelas quais o país tem passado, no que se refere a um dos aspectos fundamentais de sua existência enquanto Estado independente, isto é, o acesso ao poder e a sua organização política. Nesse sentido, as afirmações que já se fizeram e as que se seguem – em referência à sua fragilidade institucional – têm um lastro na sua história e não apenas como uma visão caricata ou mesmo meramente negativa que se faz do país.

Por essa razão, o período de transição democrática representará mudança nessa perspectiva, todavia, essa transição vai se iniciar, paradoxalmente, com um golpe militar em 3 de fevereiro de 1989. Entretanto não se pode negar que, embora de forma anômala, foi por essa via que se inicia um novo ciclo na história paraguaia⁴⁸.

II- Política e Poder no Regime Stronista

Muito se tem falado a respeito do período, da era, da herança desse regime. Isso ocorre por inúmeras razões. Convém enumerá-las e depois trabalhá-las pormenorizadamente. Trata-se de um período sintomático para a vida política, econômica e social paraguaia. Representou uma faceta de sua história, na qual somente um presidente governou cerca de 34 anos, com oito reeleições, quiçá, caso

⁴⁸ Na verdade pode-se classificar a queda do governo Stroessner como resultado de um golpe palaciano. Ou, nas palavras de José Luis Simon G., “es un ejemplo típico de una transición iniciada desde arriba y provocada por la crisis de descomposición interna de una tiranía tradicional” (1992, p. 43). O também General Andrés Rodríguez era membro do Partido Colorado e o segundo homem forte na hierarquia do poder, além de possuir um certo grau de parentesco com seu antigo comandante.

único no continente, com inúmeras particularidades, constituindo-se por si só um modelo político, o **stronismo**⁴⁹.

O **stronismo** não será analisado e discutido em sua totalidade, mas será apenas tomado como referência e sinônimo de grandes transformações, bem como de sua gravidade para a democracia paraguaia, mais os resultados e as consequências daí advindas, tais como: os da exclusão social, do enriquecimento ilícito de uma minoria, da corrupção e impunidade, da pobreza e do exercício autoritário do poder, para ficarmos nos aspectos mais óbvios e triviais daquela realidade. Além disso é essencial pensar o período subsequente, isto é, o da transição política por sua importância e significado para a vida e a história política recente desse país.

Na década de 1970, auge e consolidação do governo Stroessner, houve um forte crescimento econômico (cf. tabela 3, p. 44), bem como a modernização de sua economia e, ainda, a guinada de sua política externa na relação com as duas potências locais (Brasil e Argentina), mas nesse caso inclinando-se definitivamente para o Brasil.

A entrada em cena do General Alfredo Stroessner em 1954 (via golpe de Estado)⁵⁰ significou inicialmente a consolidação da presença militar na vida política do país, iniciada com o fim da Guerra do Chaco (1932-35), sob o comando e governo do Coronel Rafael Franco. Até então os militares constituíam-se no braço armado do poder civil, sem atuação política *stricto sensu*. Ressalvando-se porém que “Las “revoluciones” y golpes de estado, aunque ejecutadas por los militares tuvieron casi siempre el aliento de sectores civiles”, através de uma representação e atuação partidária, como já referido anteriormente (FRUTOS; VERA, 1998, p.25).

⁴⁹ Como já declarado na Introdução desta tese, adotaremos aqui a expressão espanhola **Stronismo** frequentemente utilizada por boa parte dos analistas paraguaios para caracterizar o regime instaurado por Alfredo Stroessner, a partir de 1954. Por vezes encontramos também a expressão **Stronato**. Esse termo é assumido em razão de se considerar o governo Stroessner como um modelo político em função de suas particularidades as quais serão melhor discutidas ao longo deste capítulo, quando da apresentação dos modelos interpretativos propostos por vários estudiosos desse período. Portanto, também por uma questão de preferência abdica-se da expressão **Stroessnerismo** em língua portuguesa.

⁵⁰ Alfredo Stroessner assume o poder mais precisamente em 15 de agosto de 1954, sucedendo a Federico Chaves. Contudo havia aplicado o golpe em 4 de maio. Entre um e outro, houve um breve período (três dias) em que o país ficou sem governo, em virtude deste último ter solicitado proteção no Colégio Militar. Porém, o resultado foi sua detenção. Enquanto se preparava a “eleição” de Stroessner, assume provisoriamente Tomás Romero Pereira, que governará por oito dias, constituindo um gabinete com dois generais e um coronel (FRUTOS; VERA, 1998, p. 34).

Stroessner fará um rígido controle do governo e partido – no caso o Partido Colorado, que em princípio, pelo menos na expressão de seus dirigentes, se opunha à candidatura do general, contudo sucumbiu à imposição dos quartéis – nomeando militares para os ministérios-chave, como os da Defesa, Obras Públicas e Indústria e Comércio (FRUTOS; VERA, 1998, p. 35)⁵¹, dessa maneira estruturando e organizando seu *staff* político, dando uma conformação personalista a seu governo.

Stroessner iniciou seu governo sob a Constituição de 1940, seguindo com a Constituição de 1967, que será modificada em 1972, com isso abrindo caminho para sucessivas reeleições, de acordo e segundo suas conveniências⁵². Pode-se dizer que se utilizou da famosa estratégia da “cenoura e do porrete”, ou seja, por um lado, buscou legitimar seu poder interno, aliando-se a setores que tinham algo a ganhar, barganhando com o poder, combinando forte repressão a possíveis opositores e, por outro, soube aproveitar-se de uma conjuntura internacional marcadamente anticomunista. Para tanto aliou-se de forma incondicional aos EUA, já no contexto da Guerra Fria.

Quais seriam então as principais características do regime implantado por Stroessner?

Deve-se considerar três aspectos essenciais: 1) sua política interna, ou seja, seu modo de governar, a estruturação de seu poder, as forças que compuseram com ele; 2) a economia, isto é, a expansão agrícola, sobretudo rumando para leste⁵³ e 3) sua política externa vinculada às questões internas mais às de natureza geoestratégica.

Nesse particular temos que destacar a construção das binacionais de Itaipu (fundamental) e Yacyretá, sendo que, com a primeira, muda-se o eixo de sua tradicional relação com a Argentina e o Brasil. Acresce-se a isso o fato ou o saldo do

⁵¹ Segundo os analistas citados, o Partido Colorado aos poucos será dominado pelos militares, e seus líderes dissidentes serão exilados por longo período (1998, p. 36).

⁵² Conforme Júlio César Frutos e Helio Vera (1998, p. 32), a Carta de 1940 continha normas que permitiam a um presidente governar sem obstáculos. Autorizava o Executivo a ditar decretos com força de lei, eliminava a interpelação a ministros e, ainda, facultava ao presidente dissolver o Legislativo, além de poder decretar Estado de Sítio bastando “informar” o Congresso, dentre outras características, que certamente convinhavam a Stroessner.

⁵³ Também conhecida como a “Marcha del Este” de camponeses sob os auspícios de programas oficiais de colonização dos Departamentos de Caaguazú e Alto Paraná. Houve também um outro tipo de “marcha”: o de madeiras para o Brasil, bem como a abertura da economia do país para o contrabando de exportação e importação. Tem-se aí os primórdios de uma economia subterrânea (BORDA, 1993, p. 51).

desenvolvimento do setor hidrelétrico do país, além de tratar-se de um processo com implicações que vão muito além das demandas econômicas.

Na política interna, Stroessner seguiu a tradição política paraguaia, já mencionada, que é a da cultura da violência. Tanto sua chegada ao poder quanto o seu exercício e consolidação se dão na forma da repressão, da exclusão e da centralização ou concentração do poder em suas mãos. Para melhor entendimento, basta dizer que o governo civil de Federico Chaves (1949-1954), destituído por Stroessner, foi justamente acusado de prática antidemocrática em função das promessas não cumpridas de restauração da ordem democrática, pacificação do país, que vinha de uma guerra civil, em 1947, de convocar uma constituinte, entre outros. É também desse período a exigência de filiação ao Partido Colorado como forma de se obter emprego no setor público, bem como iniciar-se na carreira militar (RIQUELME, 1992, p. 31). Dessa maneira, muito do que se seguiu em seu governo em termos de prática política já se fazia presente. Assim segundo Riquelme (1992, p. 31-32).

Este a diferencia de sus colegas del Cono Sur y del Brasil, no tuvo que dismantelar instituciones y/o prácticas democráticas. Por el contrario, desde que Stroessner accedió al poder tuvo a su disposición: una constitución autoritaria, un sistema político excluyente con partido hegemónico (el Partido Colorado).

Portanto, quando Stroessner chegou ao poder foi saudado tanto interna quanto externamente, pois acreditava-se na possibilidade de democratização do país.

Pode-se dizer que o poder nessa fase assenta-se na tríade Forças Armadas, Caudilho e Partido. O Gal. Alfredo Stroessner, dadas certas características, costuma ser mencionado como um típico caudilho, isto é, dentre outras particularidades, por ser “aquel sujeto que posee ciertas cualidades personales que explican su autoridad carismática y autoritaria” (RAMA apud GALEANO, 2009, p. 61). Bobbio (2007, p. 156), em comum com a definição acima, nos informa que

Esse poder carismático, exercido ao mesmo tempo de forma autoritária e paternalista, e retribuído com a adesão incondicional dos seus homens (e respectivas mulheres), não possuía uma linha política definida e carecia, como se diria hoje, de conteúdo ideológico.

Bobbio destaca também que o termo “caudilhismo”, de origem espanhola, aplica-se a um tipo de regime encontrado na maioria dos países da América espanhola que, em boa medida, corresponde à atuação e à forma de ser de Alfredo Stroessner⁵⁴.

Em seu governo terá grande importância a consecução de uma aliança cívico-militar na qual se fará notar a forte presença dos militares tanto na esfera estatal quanto na vida empresarial. Acentuam-se, também no período, a corrupção e a usurpação do poder por parte de uma burocracia instalada nos postos-chave da administração que manipulava licitações, detinha controle das terras públicas, definia preços, além de proceder à evasão dos impostos, enfim obtendo um completo domínio do Estado, combinado com repressão a qualquer tipo de denúncia das irregularidades (BORDA, 1993, p. 60)⁵⁵.

O Estado, segundo Carlos Martini (1998, p. 112), naquele período – e poderíamos incluir até os dias atuais – tinha um papel de grande “empleador y distribuidor de oportunidades de negócios para un vasto tejido de caudillos”. Nesse sentido basta uma olhada no sucessivo crescimento do número de funcionários públicos, como já mencionado no capítulo 1. Além desse fato havia a questão do vínculo entre o Partido Colorado e o funcionalismo como garantia de empregabilidade, incluindo-se a filiação de militares (cf. anexo A). Ou seja, pertencer a seus quadros sempre foi um pré-requisito para tal fim⁵⁶. Isso refletiu-se muito fortemente logo nas primeiras eleições no período de transição, com a vitória incontestada do Partido. Consequentemente a ideia de uma possível oposição deve ser entendida no âmbito das dissidências no interior do próprio partido e não exatamente no surgimento de outra força política capaz de se constituir em alternativa de poder no período.

Há uma discussão que se deve levar em conta a respeito do que se chama de **stronismo**, enquanto um modelo político ocorrido na história recente paraguaia. Esse debate insere-se num contexto mais amplo, a respeito das características do autoritarismo político na América Latina. Trata-se de um tema explorado por diversos

⁵⁴ Deve-se levar em conta porém que essa definição não é bem aceita entre os analistas paraguaios, ou pelo menos não é consenso, como será visto mais adiante nos modelos interpretativos desse regime.

⁵⁵ Denúncias, sobretudo oriundas dos estudantes, camponeses e agentes pastorais progressistas dentre outros (BORDA, 1993, p. 60).

⁵⁶ Este componente e característica da vida política paraguaia (Partido, Estado) perpassa todos os estratos sociais (MARTINI, 1998, p. 113).

pensadores latino-americanos, dentre os quais Fernando Henrique Cardoso, Fernando Masi, Roberto Cespedes, Marcial Antonio Riquelme e Guillermo O'Donnell. Um dos resultados acerca dessa questão é o clássico – *Transições do Regime autoritário: América Latina*⁵⁷ – que trata, de forma comparativa, os autoritarismos do sul da Europa e da América Latina. Essas discussões se dão basicamente a partir de duas raízes: materialistas e weberianas⁵⁸; nelas buscou-se pelos traços comuns do autoritarismo dessas paragens e daquele continente.

Assim o que nos importa é que, entre as conclusões aceitas, verificaram-se dois tipos básicos de autoritarismo existentes nesses pagos latinos, levando-se em conta os Estados e seus respectivos regimes: o autoritarismo burocrático (regimes militares modernos) e outro mais tradicional, no qual se situa o Paraguai. Não se pode esquecer ainda de que a América Latina é constituída por inúmeros países, com realidades muito díspares, o que obviamente traduz-se em respostas e tradições políticas muito heterogêneas em que pese as possíveis similaridades em aspectos mais amplos, como o fato de serem países periféricos e marginais no cenário internacional, mais os déficits democrático, econômico e social que lhes são característicos.

Por isso, segundo Fernando Masi, há que se considerar as conjunturas político-econômicas, os diferentes tipos de alianças político-sociais, etc. De qualquer modo, trata-se de experiências políticas já consumadas – em geral de regimes militares –, postas para discussão e entendimento. Além disso, há o dado de que, em alguns casos, países como o Brasil possuírem um alto padrão de modernização econômica.

Contudo, ainda conforme Masi, citando Alain Rouquié, é importante frisar que os regimes militares na América Latina não engendraram nem tampouco esboçaram o surgimento de um novo modelo de Estado. Além disso não havia uma clara ideologia que promovesse coesão e legitimação de poder. Na América Latina não se verificou um sentido revolucionário como na Europa dos regimes autoritários fascista e nazista (dos anos de 1920 e 1945, que se contrapunham à democracia liberal) com o intuito de uma “nova ordem”, mas antes um sentido exclusivamente

⁵⁷ Um dos organizadores desse trabalho, foi Guillermo O'Donnell, será melhor descrito e discutido no próximo capítulo.

⁵⁸ Essa discussão é apresentada por Fernando Masi (1989), mostrando a perspectiva de Fernando Henrique Cardoso na qual busca caracterizar os regimes autoritários na América Latina, porém fazendo reparos nos conceitos de Regime e Estado.

reformista. E isso na América Latina tem validade tanto para “un régimen militar sofisticado como el brasileño, como para “un militarismo arcaico como el Paraguay de Stroessner”. E ainda por acréscimo, consoante Atílio Borón (apud MASI, p. 24), seria mais apropriado, na maioria dos casos referir-se a uma militarização do Estado.

De acordo com Marcial Antonio Riquelme (1992, p. 25), com relação ao Paraguai, diferentemente dos demais países da América Latina, há uma escassa literatura que aborda os trinta e cinco anos do governo Stroessner. Para esse autor, isso se deve talvez à dificuldade em caracterizar esse regime segundo as fórmulas clássicas como a marxista ou a funcionalista, assim “optaran por esquivar el tema o referirse al mismo dándole un tratamiento marginal”. Isso se nota, por exemplo, no trabalho de Samuel Huntington a respeito das ondas democráticas pelas quais passaram boa parte dos países latino-americanos, em que o Paraguai é apenas citado em raros momentos sem, no entanto, receber qualquer tratamento específico.

No mais houve um primeiro trabalho em língua inglesa do norte-americano Paul Lewis (1980) que caracteriza esse regime como sendo de uma ditadura personalista tendo à frente um caudilho modernizador, como produto de uma cultura autoritária típica de sua história. Nas ciências sociais latino-americanas, as influências maiores são os trabalhos do argentino Guillermo O'Donnell e do brasileiro Fernando Henrique Cardoso, que se referem de forma muito superficial ao regime de Stroessner, qualificando-o como “autoritarismo tradicional” e uma “re-edição do militarismo caudilhista respectivamente (RIQUELME, 1992, p. 27).

No Paraguai propriamente dito, a partir da década de 1980, começou-se produzir reflexões mais sistematizadas a respeito da caracterização do regime do Gal. Alfredo Stroessner em função do retorno de inúmeros cientistas sociais ao país após exílios a que foram submetidos.

Pode-se dizer que existem três tipos clássicos de regimes políticos: totalitarismo, autoritarismo e democracia – de acordo com Huntington por exemplo. Nesse caso o regime perpetrado por Stroessner e dado suas características possui alguns traços comuns aos dois primeiros conforme quadros abaixo:

Quadro 2: Características dos regimes: totalitário e stronista

*Totalitarismo	Stronismo
Uma ideologia elaborada; todos devem aderir; contém um projeto de uma nova sociedade.	Sem ideologia.
Um partido único, dirigido por um ditador.	Identificação do Partido Colorado com o Estado; partidarização das Forças Armadas – o sistema não era de partido único, era apenas hegemônico.
Sistema de terror físico/psicológico, implementado via partido/polícia secreta.	Organismos de segurança e métodos de terror a cargo do próprio Partido Colorado.
Controle dos meios de comunicação de massa.	Controle dos meios de comunicação.
Sistema econômico de planificação central.	Sem planificação central – mas ao sabor dos interesses específicos do regime.

Fonte: elaborado pelo autor - * Friedrich e Brzezinski - 1965 (citado por RIQUELME, 1992, p. 32)

A partir do quadro dois pode-se dizer que, embora haja pontos em comum e semelhanças entre totalitarismo e *stronismo*, isso não nos permite caracterizar este enquanto um sistema real e puramente totalitário, em razão da ausência de uma ideologia, tampouco a vigência de um sistema de partido único, bem como sua formulação econômica. O mesmo não se pode dizer quando se compara o *stronismo* com o autoritarismo, de acordo com o quadro 3, pois o regime de Stroessner possui muitos aspectos em comum com as características mais gerais dos regimes autoritários.

Contudo, como assevera Riquelme (1992, p. 36-37), isso se modifica quando tomamos como base a proposição de O'Donnell, qual seja, a do “burocrático autoritário”: existem algumas diferenças básicas, conforme o quadro 4, as quais se relacionam entre outras às questões da forma de exercício do poder, a situação das Forças Armadas, a função dos partidos e à legitimidade do regime.

Quadro 3: Características dos regimes: autoritário e *stronista*

*Autoritarismo	<i>Stronismo</i>
Sistemas políticos com pluralismo limitado.	Espaço político outorgado e restringido.
Sem ideologia elaborada e diretriz.	Falta de uma ideologia coerente – há algumas mentalidades: coragem, heroísmo da raça paraguaia.
Carentes de mobilização intensiva ou extensiva.	Mobilizações em alguns períodos eleitorais – estratégias desmobilizadoras.

Fonte: elaborado pelo autor - * Linz – 1975 (citado por RIQUELME, 1992, p. 33)

Quadro 4: Diferenças entre o regime *stronista* e os autoritários – burocráticos

Regime stronista	Burocrático autoritário
Caráter personalista de poder.	Estamento militar.
Orientação partidária das Forças Armadas.	Sem identificação partidária.
Apoio de um partido político ao regime.	Exceto o Brasil, não há partidos pré-existentes nem a criação a partir do governo.
Orientação legalista do regime – busca de uma fachada de legitimidade.	É claro o caráter de regime de exceção.

Fonte: elaborado pelo autor

Realizadas essas discussões mais gerais nas quais se mostraram as semelhanças e dessemelhanças do regime do Stroessner com as fórmulas clássicas de regimes políticos, podemos, na sequência, de forma sintética, apresentar as caracterizações do governo do general Stroessner, propostas por quatro autores paraguaios que, nesse debate mais amplo como acima referido, estabeleceram alguns modelos de interpretação, buscando as especificidades e as sutilezas do regime.

De início podemos dizer que há uma certa concordância – por parte dos analistas paraguaios – na existência do que se poderia chamar de uma tríade de

poder, ou seja: **Partido, Forças Armadas, Governante**. Assim teríamos um primeiro modelo proposto por Roberto Cespedes (1982) que seria o da **Ditadura Militar**, o **Estado Prebendário**, conforme Esteban Caballero (1985), o do **Estado Onívoro**, na visão de Benjamín Arditi (1987) e, por último, divergindo dos anteriores, teríamos um modelo de base weberiana, na concepção de Marcial Antonio Riquelme (1992) que é o do **Neo-sultanismo**. Esquemáticamente então teríamos:

Modelo 1: Ditadura militar

Fonte: esquema elaborado pelo autor

Nesse modelo explicativo, Cespedes considera que se pode encontrar no regime *stronista* a combinação de três elementos clássicos de regimes autoritários: **ditadura militar, fascismo e bonapartismo**.

Trata-se, no caso do primeiro elemento, de uma ditadura com caudilho, na qual o Exército tem um poder de fato com fortes vínculos com o caudilho que, por sua vez, é oriundo de suas hostes. Aqui o Exército detém o monopólio da violência, garantindo assim o domínio sobre os demais setores da sociedade, incluindo o partido, no caso o Colorado.

O partido por sua vez representa o lado fascista do Estado, já que se trata de um partido de base rural com domínio sobre o campesinato, naquela altura o maior segmento da sociedade. Por ser um partido de governo desmobiliza a classe camponesa utilizando-se de práticas totalitárias.

O elemento bonapartista dá-se em função de uma conjuntura que lhe é adversa e na necessidade da busca do equilíbrio com vistas a sua legitimação, em que operam a figura de líderes carismáticos/predestinados que controlariam a classe camponesa com desenvolvimento de aparatos repressivos. Poder-se-ia entender

aqui a existência de uma estrutura oligárquica típica de países de bases rurais muito arraigados, herdados ainda do período colonial, *las haciendas*.

Nessa tríade de poder – conforme o esquema acima – há uma relação de mútua influência entre exército e caudilho, e a proeminência de ambos sobre o Partido. Há também um elemento muito importante a ser considerado, qual seja a utilização de métodos prebendários como condição de manutenção da coesão entre Partido e Exército.

Modelo 2 : Estado Prebendário

Fonte: esquema elaborado pelo autor

No Estado prebendário, temos uma coincidência com o modelo anterior, já que leva em conta a tríade de poder, porém concebendo esse regime como uma Ditadura Militar com Partido. Atribui um peso maior ao Exército, todavia este se submete ao caudilho mediante um pacto que se dá pelo sistema de prebenda, enquanto fator de coesão. A partir dessa esfera, o “sistema” irradia-se pelos demais setores da sociedade. Conforme Esteban Caballero (apud MASI, 1989, p. 33), um sistema de prebendas e privilégios pode ser entendido como

un conjunto de prácticas fincado sobre la repartición de puestos públicos, oportunidades de vida y de sustentación económica, de bienes y servicios y de derechos excepcionales. Su finalidad es la de cooptar adherentes al proyecto del bloque en el poder mediante un intrincado mecanismo de intercambios en donde el individuo o los grupos sociales le dan su apoyo al régimen, a cambio de un lugar en la repartición.

Aqui há uma particularidade a respeito do Exército. As Forças Armadas continuam no poder – uma constatação –, contudo os oficiais negociam com o caudilho sua obediência e lealdade, não colocando em xeque seu poder, mediante prebendas e privilégios. Assim o ditador não concentra todo o poder em suas mãos, aos oficiais cabem cotas de poder militar, econômicos e políticos. Por esse modelo explicativo, o poder não está concentrado exclusivamente na mão do caudilho, muito embora, de certo modo, tenha a prerrogativa das iniciativas.

No que se refere ao Partido Colorado, há uma diferença na forma de sua cooptação com relação ao que ocorre com o Exército. A este lhe compete a legitimação do regime perante a sociedade. Entretanto o custo é a perda de sua autonomia relativa, tornando-se, na verdade, um instrumento do caudilho, pois sua função não menos importante (é bom ressaltar) será a de fazer chegar aos estratos inferiores o sistema prebendário, criando uma rede de redistribuição das prebendas. Para isso utiliza-se de um sem número de mecanismos de cooptação: empregos na administração pública, distribuição de terras, licitações e outros privilégios.

Também compete ao partido a formação de quadros políticos, vigilância e repressão contra a população de modo geral, de acordo com as necessidades. Nessa perspectiva – tanto quanto do modelo 1 – o partido ocupa uma posição subalterna na tríade de poder, porém com uma função nada desprezível, dando-lhe certa margem de manobra.

Modelo 3 : Estado Onívoro

Fonte: esquema elaborado pelo autor

A terceira forma de explicação para o regime é a do Estado Onívoro, segundo a qual haveria por parte do Estado, na figura do caudilho, uma vontade de “devorar” toda e qualquer diferença, ou mesmo alguma forma social que não se submeta a esse poder, cuja estrutura é aquela da hierarquia na relação Estado-sociedade civil, na qual o esquema de decisão estaria na base do comando-obediência, amigo-inimigo. Além disso, com a desativação das organizações populares, o Estado absorve e assume o papel da sociedade civil no que se refere às demandas sociais. Esse processo ou mecanismo, Benjamin Arditi qualificou de **corporativismo estatal**. O outro mecanismo seria aquele chamado de **ritualização da política**, no qual vige um pluralismo limitado de partidos, dando ares de democracia. De um lado há uma redução ao mínimo de expressão dos partidos de oposição e, por outro, há um aumento do poder do partido governante (partido de **patronazgo** na expressão paraguaia). O Partido opera como um fator de cooptação e, ao mesmo tempo, de exclusão. Entre outras características do Partido Colorado, nessa fase temos aquela de ser o executor de uma repressão de tipo policial, através das milícias coloradas. O partido detém o monopólio dos meios de comunicação, além de ter um papel

assistencialista que desempenha nos mais remotos rincões do país. Esse conjunto de tarefas, de certo modo, o descaracteriza como um partido moderno.

O Partido Colorado, sinteticamente falando, é um partido sem nenhuma prática política que se possa chamar de democrática, facilmente verificável desde sua fundação como ficou demonstrado no início deste capítulo. Stroessner, na verdade, não precisou e nem pretendeu fundar um outro partido, mas aproveitou-se de uma estrutura já existente, o que a partir da década de 1960 possibilitou sua expansão através das seccionais existentes em todo o país. Soube enfronhar-se em seu interior e se constituir enquanto uma força política interna capaz de impor seu projeto político. As táticas foram as da cooptação, coerção e estímulo às diferenças – rivalidades – internas. Nos partidos de oposição, bem como no próprio partido, utilizou-se largamente do recurso à repressão de forma implacável, quando necessário e oportuno⁵⁹.

O Partido, por sua vez, não perdeu totalmente sua autonomia – já que na verdade era parte do governo e internamente sempre houve intensa luta entre os seus representantes tradicionais e os adeptos do *stronismo* – principalmente nesse processo coube-lhe a função de execução e verificação do cumprimento das obras estatais de infraestrutura e colonização de terras. Com isso arrebanham-se as massas campesinas, promove-se a filiação massiva dos funcionários públicos, que redundam em uma incorporação desses e daqueles ao projeto político do partido. A partir dessa estrutura, pôde manter-se no poder ainda na década de 1990, como a principal força política, mesmo após a derrocada do regime *stronista*, muito embora tenha sido a base de sustentação e ao mesmo tempo a face civil desse regime.

Tal sistema de partido passa a ser a única forma de participação cidadã, ou seja, trata-se de um fator limitador e inibidor de qualquer outra forma de participação que não aquela, de certa maneira, prevista, aceita e tolerada, como se o Estado por si só provesse todas as necessidades políticas e econômicas da sociedade.

Em suma, com Stroessner institui-se um tipo de autoritarismo – burocrático por um lado, isto é, aqueles de regimes militares modernos, mas tradicionais, cujas

⁵⁹ Segundo a *Latin American Studies Association* (LASA), não se tem dados precisos a respeito das mortes por torturas ou simples assassinatos, mas estima-se que a maior parte deu-se entre 1958-1963, período de consolidação do regime. As principais vítimas estavam entre membros dissidentes do Partido Colorado, dos partidos de oposição, dirigentes dos trabalhadores e campesinos (1990, p. 286). Contudo, de acordo com a LASA, estima-se entre 45 e 55 o número de mortos e desaparecidos na última década do regime. Cf. também Paz; González; Aguilar (1994), a respeito dos arquivos da Polícia Política de Stroessner.

bases estão assentadas no exercício do poder pela tríade Exército, Partido, governante ou caudilho, sendo este último o articulador e mentor político. Trata-se de um modelo patrimonialista, permeado por um sistema de prebendas que dá sustentação e coesão ao grupo no poder, de tal sorte que uma das funções do Partido Colorado foi justamente a da distribuição dessas prebendas e, ao mesmo tempo, a desmobilização da sociedade civil. Os principais beneficiários desse sistema foram os da cúpula militar e o próprio caudilho. E como “ganho”, do ponto de vista do regime, houve ainda a vantagem das poucas possibilidades da sociedade civil desenvolver-se ou oferecer qualquer resistência, já que de certo modo parte dela foi aliciada, tornando-se cúmplice e sócia nesse esquema. Consideremos também como logro do regime a quase eliminação da participação política da população e, por consequência, o impedimento do surgimento de uma outra racionalidade, ou seja, aquela da sociedade civil organizada.

Finalmente temos um quarto modelo, como segue abaixo, intitulado de **neo-sultanismo**, no entendimento de Marcial Antonio Riquelme.

Modelo 4: Neo-sultanismo

Fonte: esquema elaborado pelo autor

O modelo **sultanista** tem como base – como de resto é recorrente nos autores paraguaios – as definições dos tipos de dominação encontradas em

Economia e Sociedade, de Max Weber. A partir desse autor, Juan Linz procede a uma reelaboração buscando uma acomodação no seu entender mais adequada ao caso paraguaio⁶⁰. E assumida por Marcial Antonio Riquelme(1992, p. 40) .

Como podemos observar no modelo acima assomam as seguintes características:

1) O poder estava incontestavelmente nas mãos do Chefe de Estado, de forma discricionária, não havendo uma ideologia explícita, nem instituições independentes, mas submetidas ao Executivo, casos do Legislativo e o Judiciário.

2) As decisões do Chefe de Estado, no que se refere à sua implementação, por um lado, encontrava guarida em determinados setores das Forças Armadas que, segundo Riquelme, caracterizava-se por ser “un estamento militar sectário, es decir, no institucional” e, por outro, eram executadas e implementadas pelo partido, responsável também pela administração das prebendas e privilégios.

3) Do ponto de vista administrativo, há uma burocracia com certo grau de especialização, contudo todo o ritual de contratação de funcionários e mesmo seu comportamento profissional estava mais próximo à subserviência com relação ao Chefe de Estado que aos parâmetros modernos da administração pública, os quais envolvem procedimentos racionais e legais.

4) Há também e, por extensão, o aspecto da lealdade ao chefe com base no temor e nas recompensas materiais auferidas como prêmio.

5) Por último tem-se a postura do Chefe de Estado como uma espécie de “dono” do país. Este é visto como sua propriedade e de seus auxiliares mais imediatos. Isso decorre do exercício do poder de forma personalista e livre de qualquer controle ou valores basilares. Dispor dos bens públicos, utilizar os ativos econômicos, estabelecer monopólios estatais contrários aos interesses coletivos, em benefício próprio, foram a tônica e práticas usuais. Dessa maneira explica-se, por exemplo, a falta de uma política econômica mais clara e consequente.

Segundo Riquelme (1992, p. 41), citando Juan Linz, o fato de o Paraguai ser um país com as dimensões territoriais de base eminentemente rural, portanto de economia agrícola, de ter poucos centros urbanos importantes que pudessem ser

⁶⁰ Cf. *Regimenes totalitários y autoritários* (1975) de Juan Linz (citado por RIQUELME, 1992, p.40).

base para indústrias e comércio, o tornaram presa fácil de regimes de tipo sultanista. Marcial Antonio Riquelme (1992, p. 42), por meio desse modelo explicativo descrito, refuta as qualificações dadas ao tipo de regime do Gal. Alfredo Stroessner, dizendo que este, como já demonstrado, não foi um regime exclusivamente de tipo totalitário, tampouco autoritário burocrático, ou mesmo uma ditadura tradicional capitaneada por um caudilho. Na verdade trata-se de uma dominação que teve como base um sistema de recompensas e castigo, um ordenamento jurídico passível de mudanças, segundo as circunstâncias, além do livre-arbítrio do Chefe de Estado com relação às decisões a serem tomadas, o que torna mais adequada a sua caracterização como a do **neo-sultanismo**.

As racionalidades de maior visibilidade nesse processo foram as do Estado, do Partido Colorado e das Forças Armadas. Podemos acrescentar ainda que a forma de poder implementado por Stroessner estava adequada a uma sociedade fortemente agrária, com grau de industrialização incipiente e um sistema partidário cujo perfil não é de tipo populista ou mesmo classista, como se poderia dizer da Argentina ou mesmo do Brasil.

Além desses aspectos supracitados, há de se levar em conta que se trata de um período em que há a transformação de um Estado de características pré-capitalistas, isto é, uma produção basicamente agropecuária calcada em grupos estrangeiros que se utilizavam de um sistema laboral de peonagem, latifúndios nativos tradicionais e produção do minifúndio camponês, além da ausência de um mercado interno para um Estado que, pelas razões expostas, se chamou de “capitalista prebendário” (MASI, 1989, p. 14). Há de se ressaltar, ainda, a corrupção como componente do sistema político paraguaio, presente na maior parte de sua história tornando-se um dos pilares de sua reprodução sob o governo Stroessner mantendo-se ainda na década de 1990 e posto para averiguar-se nos anos 2000. E como resultado tem-se o colapso das formas de espaço e participação política da sociedade civil, não só pela violência propriamente dita, mas através de mecanismos mais sutis que vão minando sua organização.

Esse particular não pode ser ignorado nas análises de política Paraguai desse período e seus reflexos posteriores. Convém ressaltar ainda que a partir da década de 1960 iniciou-se um processo ou um modelo econômico na tentativa de romper com o isolamento internacional do país, que ficou conhecido como *Crecimiento Hacia Afuera*, com financiamento do FMI para obras de infraestrutura

que permitiam ao país especializar-se em alguns produtos com possibilidades competitivas no mercado internacional (MASI, 1989, p. 50).

O regime iniciado com Stroessner reproduz boa parte das características do que se observa na maioria dos países latino-americanos ressaltando-se suas peculiaridades, portanto não é possível referir-se a ele como sendo puramente burocrático tradicional⁶¹.

Para finalizar essas reflexões poder-se-ia indagar: Onde estariam as raízes desses regimes encontráveis na maior parte dos países da América Latina? Em parte, levando-se em conta mais os aspectos internos, poderíamos concordar com Fernando Masi (1989, p. 36), para quem,

el origen de este tipo de régimen dado por la incapacidad de las clases dirigentes por resolver problemas conyunturales, y la falta de un proyecto de las mismas; un sistema de exclusión y cooptación a través de la acción de un partido tradicional; y la existencia de un caudillo militar respaldado totalmente por el ejército.

III- A Política Externa paraguaia

Numa perspectiva evolutiva verifica-se que até 1954, segundo alguns analistas, o objetivo mais importante dos governos paraguaios foi o de garantir e assegurar ao país sua completa independência e liberdade nos assuntos internos. Num primeiro momento, uma ameaça provinha de Buenos Aires que “buscava recapturar su antigua provincia” (MORA, 1990, p. 87). Nesse período, sob o governo de José Gaspar Rodrigues de Francia (1813-1840), optou-se por uma política de isolamento diante de um mundo absolutamente hostil. Em uma conjugação de políticas internas draconianas aliadas a um poderoso exército, foi possível manter o país a salvo dos inimigos externos.

Posteriormente, no período 1840-1862, com Carlos Antonio Lopez, houve mudanças com a abertura das fronteiras e a comercialização com os países vizinhos e Europa. Contudo, será no governo de seu filho, Francisco Solano Lopez (1862-1870), que o Paraguai enfrentará o maior conflito de sua existência contra Argentina, Brasil e Uruguai com resultados assombrosos para o país, pois boa parte de sua

⁶¹ Talvez por essa razão, O'Donnell, por exemplo, diz: “um desses tipos de regime é aquele que, à falta de melhor termo, poderia ser chamado ‘autoritarismo tradicional’ (1988, p. 18).

população adulta masculina foi dizimada e ainda houve a perda de uma porção de seu território (MORA, 1990, p. 90). É nesse sentido que podemos considerar como válida a assertiva de Kenneth N. Waltz (2002, p. 266) segundo a qual “os estados fracos operam em margens estreitas. Actos inoportunos, políticas imperfeitas, e movimentos inoportunos podem ter resultados fatais”.

Referir-se à política externa paraguaia, em certa medida, é discutir suas relações – desde sua independência a partir de 1811 – com Argentina e Brasil no âmbito regional, e a partir da Segunda Guerra Mundial, com os EUA no plano continental⁶², já que de certo modo, sua política externa esteve pautada na relação mais imediata com as potências vizinhas no que se refere à definição de suas prioridades e suas estratégias, bem como a necessidade de não perder de vista a potência extrarregional. Seus vínculos internacionais, principalmente com esses países, variaram segundo posturas de apoio, conflito e coexistência.

As mudanças ocorridas nas últimas décadas a partir de 1960, desde a Guerra Fria, significaram grandes transformações estruturais e um reordenamento do poder internacional e trouxe também à cena países praticamente desconhecidos como o Paraguai.

As novas circunstâncias e um mundo cada vez “menor” mostrou uma crescente importância econômica, social e estratégica, além de energética, de países como o Paraguai⁶³.

Obviamente dentro da hierarquia internacional, o Paraguai continua sendo vulnerável dada sua mediterraneidade e ausência de qualquer recurso natural estratégico, assim não há a menor perspectiva de vir a ser pelo menos uma potência de nível médio ainda que nos parâmetros regionais.

Entretanto, o dado relevante é que esse país marginal em muito deve sua condição à sua localização entre dois grandes e poderosos vizinhos, que historicamente: “han determinado su configuración política, económica y diplomática durante casi un siglo” (MORA, 1991, p. 22). Após 1870, o Paraguai, por longo

⁶² Outros atores relevantes seriam: a Europa e a Ásia mais recentemente, já em um intento de diversificação de suas relações internacionais, a partir do comércio.

⁶³ O que põe na pauta das discussões esses novos atores que, embora pequenos – casos de Honduras, Equador, Paraguai e Uruguai entre outros exemplos –, têm um papel e uma função específica, tanto no âmbito local, quanto no plano internacional.

período, esteve submetido às hegemonias desses países, em função de sua derrota na guerra. Porém já no século XX, de certo modo, tem sua autoestima recuperada com a vitória sobre a Bolívia, na Guerra do Chaco, em 1932.

Também tiveram importância a Segunda Guerra Mundial e as mudanças políticas e econômicas que as nações do Cone Sul – especialmente Argentina, Brasil e Paraguai – experimentaram no âmbito doméstico as quais imprimiram novos rumos nas relações entre si, cujas práticas nem sempre foram diplomáticas.

Abordar a formulação da política externa paraguaia contemporânea exige uma breve referência ao período Stroessner (1954-1989).

Esse governo, nas últimas décadas, criou uma estrutura e aprimorou a forma de inserção do país na região. Consoante José Félix F. Estigarribia (2008, p. 183), no entanto:

La política exterior paraguaya, aunque enmarcada en ciertas premisas ideológicas, era también mucho de la voluntad del dictador, su peculiar visión del mundo, sus bajos intereses y aun sus humores. Si en toda política internacional hay un poco de las condiciones humanas de sus autores, en el Paraguay dada la gran concentración de poder personal que fue acumulando a lo largo de treinta y cuatro años, esto adquirió ribetes increíbles.

Tal estrutura e modelo político influenciaram no momento da transição e se tornaram um desafio para sua superação e elaboração de um novo modelo, sob uma nova óptica e um novo contexto histórico.

O governo autoritário de Alfredo Stroessner desenvolveu um tipo de relação com os (poderosos) vizinhos, e soube aproveitar-se de suas rivalidades no plano externo, obtendo benefícios econômicos e políticos. Essa relação ficou conhecida como política pendular. Esta está vinculada a sua situação geográfica e às necessidades e desafios dessa condição.

Segundo Melissa Birch, essa política pode ser entendida como “uma política pública e coerente” que, tal qual um pêndulo, oscilou de acordo com suas possibilidades e necessidades, ora em direção à Argentina, ora em direção ao Brasil. Na verdade seus antecedentes encontram-se no governo de Higinio Morínigo (1940-1948), contudo será mais acabada e definida no governo Stroessner.

O fato de o Paraguai ser um *heartland* na América do Sul e Estado-tampão entre dois grandes e poderosos países (Argentina e Brasil), além de não possuir saída para o mar, o tem forçado a desenvolver políticas com o fito de se relacionar com os vizinhos e obter vantagens econômicas, proteger sua soberania e integridade territorial. Na situação paraguaia, portanto, e de acordo com Waltz (2002, p. 253), cabe a constatação de que “estados fracos têm encontrado, muitas vezes, oportunidades para manobrar nos interstícios de uma balança de poder”.

No governo Stroessner, os objetivos dessa política foram: 1) manutenção de relações políticas, econômicas e comerciais de forma cordial com Argentina, Brasil, EUA e Comunidade Europeia; 2) Expansão da cooperação técnica e comercial; 3) continuação de uma forte postura defensiva contra qualquer elemento subversivo externo que pudesse minar o poder e a legitimidade de seu governo (MORA, 1990, p. 87).

Entretanto, na visão de alguns críticos, esse tipo de política deve ser superada, uma vez que o objetivo do Paraguai deve ser a busca de uma política externa independente e, se possível, mais diversificada, buscando-se inclusive novos parceiros de tal modo que possa representar uma maior independência com as potências vizinhas, pois, do contrário, pode tornar-se apenas uma política mais reativa diante desses, impedindo o desenvolvimento de uma perspectiva nacional (KELLY; WHIGHAM, p. 63).

Também Argentina e Brasil compartilharam a ideia de que era mais interessante manter uma relação de cooperação com o Paraguai. Como sinal dessa percepção, ocorre, a partir de 1973, a assinatura de importantes acordos binacionais, como os de Itaipu (Brasil) e *Yacyretá* (Argentina)⁶⁴, os quais têm como consequência a transformação econômica paraguaia que se moderniza e, desse modo, passa a ter maior relevância no contexto regional.

Assim, o Paraguai se destaca em função de sua crescente importância econômica, social e energética. Nos dizeres de Frank O. Mora, “ambos ‘gigantes’

⁶⁴ Em 25 de abril de 1973, foi assinado o Tratado de Itaipu (Brasil) e, posteriormente, em 3 de dezembro de 1973, o Tratado de *Yacyretá* (Argentina). Com esses tratados inicia-se uma nova fase das relações paraguaias com os dois poderosos vizinhos. Trata-se do início de um processo de maior flexibilidade e cooperação entre essas nações.

llegaron a darse cuenta de que podían ganar más con una relación cooperativa con el Paraguay” (1991, p. 23).

A importância desses fatos mostra uma situação nova; qual seja, uma maior interdependência entre as nações. Para os dois grandes países (Argentina e Brasil) é mais interessante uma relação com o Paraguai que permita obter vantagens econômicas (entre as quais energia elétrica mais barata) e geopolíticas.

Por meio dessa breve explanação fica evidente que, na trajetória das relações externas paraguaias com a Argentina e o Brasil há uma certa evolução, passando de uma relação basicamente intervencionista, ou de controle hegemônico datado do século XIX até a Guerra do Chaco (1932-35) – por parte da Argentina e Brasil – para uma relação de interdependência assimétrica nos marcos do MERCOSUL.

Por essa razão, do ponto de vista da teoria das relações internacionais - e também em uma perspectiva evolutiva – para entendimento da situação paraguaia partir de 1870 até os anos de 1954, é possível utilizar-se do realismo político e posteriormente da teoria da interdependência, já que é possível deslindar as transformações pelas quais Argentina, Brasil e Paraguai passaram.

O conceito de poder é muito amplo e de difícil apreensão. Nosso intuito aqui é circunscrevê-lo no âmbito mais imediato do realismo e apresentar seus limites para o propósito em questão, isto é, do ponto de vista do Estado.

Para os realistas, o poder é atributo do Estado e sua liderança é possível sob condições hegemônicas, em que um Estado é capaz de fazer com que outras nações sigam esses ou aqueles modelos, segundo uma hierarquia entre as nações. Segundo Frank O. Mora (1991, p. 23), “para los partidários de la escuela realista, política internacional es igual a lucha por el poder”. Há três suposições próprias a essa concepção: 1) Os Estados no cenário político mundial são atores a um só tempo, dominantes e unitários; 2) O sistema internacional é por natureza anárquico e desigual, obrigando as nações, por questão de sobrevivência, à busca da autoajuda; 3) Em tal sistema frequentemente recorre-se à força como um instrumento eficaz de política. Dessa forma as nações mais poderosas estão destinadas a dominar a política internacional. Os realistas consideram tanto a segurança militar, quanto as questões estratégicas como temas de “alta política” (MORA, 1991, P. 24). Para os realistas no entender de Frank O. Mora (1991, p. 24):

el poder y el liderazgo se manifiestan como condiciones hegemónicas bajo las cuales ‘un Estado es capaz de, y está dispuesto a, determinar y sostener las reglas fundamentales conforme a las cuales las naciones son gobernadas en el concierto de los Estados

Na visão realista de acordo com Joshua Goldstein (citado por Mora, 1991, p. 24) hegemonia é:

la capacidad de dictar, o al menos dominar, las reglas y los procesos según los cuales se desarrollan las relaciones internacionales, sea en el dominio político, sea en el económico [...] La hegemonia económica supone la capacidad de hacer girar la economía mundial (o **regional**) alrededor de uno mismo. La hegemonia política significa poseer la capacidad de dominar el mundo (o la **región**) militarmente.

Por meio das citações acima é possível explicar a situação vivenciada pelo Paraguai a partir de 1870 com relação à Argentina e ao Brasil, pois deixam explícitas, uma realidade na qual, a ingerência desses países nos assuntos internos e externos do país se davam em termos da pura e simples intervenção⁶⁵.

Obviamente, aqui não se pretende entrar em maiores detalhes sobre aquele período, mas apenas mostrar uma trajetória da relação desses países, bem como da política externa paraguaia em suas mudanças e também frisar que o realismo não dará conta das mudanças operadas a partir daquele momento (década de 1950) e da realidade atual e do papel do Paraguai no Cone Sul.

O fato é que, tanto o poder, quanto a hegemonia das nações maiores têm limites e esses se dão em razão de diversos aspectos. Podemos destacar dentre eles as novas e cambiantes realidades históricas. Para ampliar um pouco o leque de compreensão das condicionantes hegemônicas, sob as quais o Paraguai esteve submetido, poderíamos contrapor à definição realista, a de Norberto Bobbio (2004, p. 579), para quem hegemonia é:

A supremacia de um Estado-nação ou de uma comunidade político-territorial dentro de um sistema. A potência hegemônica exerce sobre as demais uma proeminência não só militar, como também frequentemente econômica e cultural, inspirando-lhes e

⁶⁵ Entre 1870 e 1936, frequentemente Argentina e Brasil violaram a soberania paraguaia, intervindo em seus assuntos internos. E particularmente até 1954 o Paraguai foi praticamente um satélite da Argentina (MORA, 1990, p. 94).

condicionando-lhes as opções, tanto por força do seu prestígio como em virtude do seu elevado potencial de intimidação e coerção.

Assim é que as relações de poder entre as nações tomam outros contornos. Por conta disso, a partir da década de 1960, por exemplo, percebeu-se que quando se falava em poder devia-se considerar, além do aspecto militar, o tema econômico e o do bem-estar.

De acordo com Norberto Bobbio (1987, p.82-83), por exemplo, uma definição de poder mais interessante seria aquela que considera os meios pelos quais o detentor desse poder se utiliza para obter seus fins. Desse modo, segundo ele, podemos abordar o poder sob três aspectos, quais sejam:

Econômico, ideológico e político, ou seja, da riqueza, do saber e da força. O poder econômico é aquele que se vale da posse de certos bens, necessários ou percebidos como tais, numa situação de escassez, para induzir os que não os possuem a adotar uma certa conduta, consistente principalmente na execução de um trabalho útil. Na posse dos meios de produção reside uma enorme fonte de poder [...]. O poder ideológico é aquele que se vale da posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos [...] para exercer uma influência sobre o comportamento alheio e induzir os membros do grupo a realizar ou não realizar uma ação. [...] Além do mais, definir o poder político como o poder cujo meio específico é a força serve para fazer entender porque é que ele sempre foi considerado como o sumo poder, isto é, o poder cuja posse distingue em toda sociedade o grupo dominante.

Obviamente, está implícito em qualquer definição de poder político, a recorrência à força. Contudo, há uma mudança na caracterização e natureza do poder. Contemporaneamente não é possível conceber-se *poder* tal como entendido no passado, salvo em situações extremas em que se utiliza o recurso militar. Como exemplo, há a atitude dos Estados Unidos frente ao Iraque como forma de proteger seus interesses na região e também de demonstração de força, muito embora de discutível eficácia.

No presente caso – do Paraguai no contexto do Cone Sul – existem situações de dependência mútua e influências recíprocas. Há uma complexidade maior no sistema econômico internacional (no contexto da globalização) e já não é tão fácil às grandes nações exercerem uma coerção pura e simples sobre as menores, já que

estas possuem algum poder de barganha. Os usos, bem como a natureza do poder, têm sofrido grandes alterações, para utilizarmos a expressão de Joseph Nye (1990). Existe interdependência nos fluxos comerciais e tecnológicos, por exemplo, permeados naturalmente por inúmeros conflitos.

Para Robert Keohane e Joseph Nye, dois importantes teóricos da interdependência, um poder desequilibrado implica e determina os vínculos entre as nações. A interdependência existente entre as diferentes nações é assimétrica dadas as grandes diferenças e, portanto, havendo um sócio dominante (que exerce influências). Todavia isso não implica a perda total da autonomia por parte do sócio menor, que dispõe de certos recursos que, muitas vezes, são importantes ao mais poderoso.

O pressuposto teórico da interdependência assimétrica pode ser uma boa ferramenta para explicar e mostrar a relação entre Paraguai e os dois maiores parceiros da integração e, por consequência, sua política para o MERCOSUL.

Apesar de sua fragilidade, o Paraguai dispõe de um certo potencial econômico, energético e fatores geopolíticos que, aos interesses argentino/brasileiros, foram suficientes para convidá-lo a participar da integração regional. Para Frank O. Mora (1991, p. 26), esse reconhecimento “de la ‘interdependencia’ implicaria al menos un sutil pero definitivo cambio en el ‘equilibrio de poder’ en la region”.

O Paraguai, portanto, tem tido uma crescente importância econômica para Argentina e Brasil e também, graças aos acordos bilaterais (a partir da década de 1970) com esses países, tiveram como efeitos o relaxamento das tensas relações entre Argentina e Brasil que favoreceram um clima mais cordial, ajudando no processo rumo à integração. Ou seja, dado que na relação com o Paraguai por parte de ambos sempre houve grande rivalidade no sentido de tê-lo sob sua égide, os inúmeros acordos com o país pode ter estimulado uma maior confiança e tranquilidade mútuas as quais viriam desembocar em uma maior aproximação entre a Argentina e o Brasil.

O Paraguai, como já referido, dispõe de grande potencial hidrelétrico, um elemento importante para qualquer integração, pois tanto para Argentina quanto

para Brasil uma eletricidade barata é de fundamental importância para o desenvolvimento, em especial de suas indústrias nas regiões fronteiriças.

Entretanto, a partir de sua democratização, como fazem notar os estudiosos guaranis, o Paraguai foi praticamente arrastado para a integração por diversos fatores já mencionados, como políticos e econômicos. Contudo, embora discutam-se aqui aspectos relevantes do Paraguai – que o tornam um importante membro na integração – cabe lembrar que nesse bloco – que pode ser entendido como interdependente – o Paraguai permanece em uma condição marginal e dependente do comércio e dos investimentos tanto da Argentina quanto do Brasil. A relação entre o Paraguai e essas potências, evidentemente, é de natureza assimétrica – em razão das não poucas diferenças – todavia isso não o torna um mero satélite destes, tal como no passado, pelas razões já expostas⁶⁶.

Outros aspectos da política externa paraguaia na integração podem ser percebidas por meio de uma abordagem geopolítica. A Geopolítica, segundo Philip Kelly e Thomas L. Whigham (1990, p. 41), é o estudo da posição e da resposta de um determinado país, isto é, uma maneira de abordar a política externa considerando a consciência de que cada país possui de sua posição em relação aos demais e de suas respectivas respostas em função dos problemas e das vantagens que o espaço geográfico ou marítimo podem acarretar nos assuntos externos⁶⁷.

Num primeiro olhar, países como Paraguai e Bolívia possuem uma vulnerabilidade regional muito grande dada a sua localização mediterrânea e a seus escassos recursos, entretanto essa mesma situação lhes dá certa flexibilidade no contexto do cone sul.

A geopolítica possibilita, nesse caso, em função da posição geográfica do Paraguai (conforme mapa 6, p. 34), seu clima, núcleos populacionais, distâncias dos grandes centros regionais etc., analisar até que ponto essas variáveis influenciam no desenvolvimento de sua política externa e com a recente reaproximação entre

⁶⁶ Muito embora o acordo da binacional Itaipu entre Brasil e Paraguai seja considerado como uma relação de satelização deste para com aquele.

⁶⁷ A geopolítica é entendida como Ciência Política, tendo em vista o Estado como unidade, diferentemente da geografia política que estuda a terra como sede de comunidades. Ela procura apreender as relações bilaterais pela óptica do primado da política e a partir da lógica do Estado (MELLO, 1997, p. 2).

Argentina e Brasil, configura-se em importante elemento geopolítico a ser considerado.

Para a região, o bem-estar, a estabilidade e o desenvolvimento paraguaio é desejável na medida em que é garantia de abastecimento de energia. A energia elétrica, mais uma boa produção agrícola, poderiam compensar a debilidade industrial do país e contribuir para sua participação mais equilibrada na integração. Portanto, essas carências e vulnerabilidades relativas podem tornar-se positivas em um processo de interdependência e integração regional.

Além do isolamento causado por sua condição mediterrânea, há o isolamento de natureza política, como foi a da fase terminal do governo Stroessner, na qual o país se privou de um relacionamento internacional, do conhecimento de novas experiências sociais e políticas e criou maior dependência com relação aos dois vizinhos maiores. O Paraguai não pode se esquecer, por exemplo, de que tanto a Argentina, quanto o Brasil, se assim desejarem, podem impedir ou criar empecilhos ao escoamento de suas exportações, através de seus portos. Mesmo o simples deslocamento de tropas para as fronteiras, sob qualquer pretexto, muitas vezes pode ser um recado a ser transmitido e, portanto, ser um fator de intimidação⁶⁸.

Entretanto, essa situação curiosamente reforçou a unidade nacional, preservou seus valores culturais (como é o caso da música que se manteve a salvo de outras influências: preservou-se um rico acervo de sons e palavras em guarani). Sua posição entre os dois grandes países lhe dá um poder de manobra maior, já que pode trabalhar com as rivalidades latentes.

Não é, pois sem razão que, para a geopolítica, a questão do enclausuramento não se configura necessariamente um problema. Essa questão deve ser analisada sob diversos aspectos, para identificar até que ponto e quando se caracteriza um entrave e representa ameaças concretas, ou contrariamente pode trazer certos benefícios. Assim, segundo Kelly (1990), em determinados contextos, os países

⁶⁸ Como exemplo, há um fato ocorrido em 19 de novembro de 2008, quando tropas brasileiras adentraram o território paraguaio. Esse fato foi considerado provocação e “prática recorrente de confrontação” pela chancelaria paraguaia (*Folha de S. Paulo*, 21.11.08). O sociólogo Domingo Rivarola, em entrevista concedida em julho/09 – para o autor desse trabalho –, sugere que o Brasil dispõe de mecanismos que podem significar algum tipo de mensagem ao país se, por ventura, não se “comportar” dentro do esperado, que pode ser desde incursões “acidentais” na fronteira a bloqueios da entrada de produtos paraguaios por qualquer razão, como as sanitárias, por exemplo.

diante de sua localização, sofrem a real possibilidade de guerras ou invasões por parte de seus vizinhos, tanto por serem mais poderosos, com propensões expansionistas, ou simplesmente inimigos históricos. Nessas situações encontram-se a Polônia, Grécia, Líbano e Israel, para citar apenas alguns exemplos mais evidentes e contundentes. De outro lado, países como Estados Unidos, Irã, Índia, Austrália, etc., visto que se encontram em meio a Estados menores e menos potentes, em tese, beneficiam-se de uma realidade mais tranquila.

O Cone Sul, dessa maneira, também pode ser considerado como beneficiado, já que, embora periférico e isolado, está distante e a salvo dos grandes conflitos pelo poder, como em outras regiões do globo⁶⁹. Portanto, a questão do enclausuramento relaciona-se à posição e ao poder relativos dos Estados.

O Paraguai, no entanto, historicamente e mesmo nos dias de hoje, possui uma situação delicada nesse particular, tendo em vista seu limitado poder e sua condição de Estado-tampão entre duas potências regionais, portanto mais vulnerável à penetração estrangeira. Nesse quesito, sofre com o problema da forte imigração brasileira na região oriental, que se constitui em ameaça a sua soberania nacional gerando inquietações de toda ordem. Existe sempre o temor de que o Paraguai tem do Brasil com relação ao seu manifesto “destino continental”, diante do qual não pode fazer frente, uma vez que é detentor de poucos recursos. Haja vista a ausência de base industrial no país, com riqueza basicamente concentrada na agricultura e na eletricidade – setores em que há grande proximidade brasileira e sobre os quais exerce grande domínio em função de seus interesses.

⁶⁹ Evidentemente, não se pode ignorar que há uma certa ordem, porém não sem tensões. Basta pensarmos nas questões fronteiriças, sobretudo na porção amazônica, palco de inúmeras contendas que recentemente deixou a região de sobreaviso. Isso se deu a partir de um ataque às Farc realizado pela Colômbia em território equatoriano. O que em um primeiro momento redundou no rompimento de relações diplomáticas entre os dois países. Cabe ressaltar que nesse momento há uma possibilidade de reatamento de suas relações via OEA. E também em 2009 houve a negociação entre Colômbia e EUA para a instalação de suas bases naquele país - a pretexto de combate ao narcotráfico – a qual gerou fortes críticas e temores por parte de vários países da região, pois a partir dessas bases os EUA poderiam fácil e rapidamente intervir nos principais países do seu entorno.

IV- A Geopolítica Paraguai-Brasil

Na consolidação do regime autoritário de Stroessner, países como Argentina, Brasil e Estados Unidos tiveram cada um, a seu turno, e de acordo com seu peso econômico e político, uma contribuição muito importante. Os dois primeiros em razão da proximidade geográfica e contingências políticas daí resultantes; o último na condição de superpotência que, de resto, esteve e estará presente em qualquer parte do globo em função de seus interesses geoestratégicos, econômicos ou políticos propriamente ditos.

O Brasil, em particular, foi o aliado preferencial de Stroessner em seus planos e objetivos de afastar-se da influência argentina presente até aquele momento e de obter outra alternativa de exportação que não a partir do porto de Buenos Aires. Dessa forma o mandatário podia contrapor o poder de um acercando-se de outro, em um jogo pendular. Pode-se dizer com isso que certas variáveis externas, isto é, as políticas de relacionamento com seus vizinhos maiores, devem ser consideradas na consolidação e manutenção de seu governo.

Nos primeiros tempos de governo, Stroessner sofreu todo tipo de ameaça interna e externa a seu poder. O que vinha de fora provinha de seus opositores, sobretudo a partir da Argentina, pois durante o governo de Juan Domingo Perón, o presidente paraguaio tentou certa aproximação com este e depois deu-lhe asilo político quando de sua queda. A partir disso – visto como aliado dos peronistas – a oposição argentina passa a apoiar e a patrocinar todo e qualquer intento para sua derrubada.

Nesse contexto o Brasil pôde aproximar-se com êxito do Paraguai. Pode-se dizer que, de certa forma, houve uma confluência de fatores que interessavam a ambos. Como foi referido no capítulo 1, as bases da política externa brasileira com relação ao Paraguai, apesar de iniciada com Getúlio Vargas, deu-se sobretudo com Juscelino Kubitschek nos idos 1958. As primeiras negociações econômicas deram-se no campo militar com a venda de aviões por parte do Brasil, nos marcos da doutrina de segurança nacional – combate ao comunismo, defesa da civilização ocidental, de aliança com os EUA – e da geopolítica (ABENTE, 2008, p. 16). Naquele momento como já sublinhado no capítulo anterior, esses foram o grande

tema desenvolvido e apregoado pelo oficialato brasileiro, que via a necessidade e a importância de se ter o Paraguai – além da Bolívia – como aliado estratégico no Cone Sul (cf. mapa 6, p. 34).

O início das relações mais modernas do Paraguai com o Brasil deu-se a partir dos negócios militares que se estenderam pelos demais setores civis. Inclusive através do forte vínculo estabelecido entre Stroessner e os militares brasileiros foi possível acercar-se de vários governos civis para discutir os interesses de seu governo.

V - Itaipu renegociação e controvérsias

A relação Brasil-Paraguai, nem sempre amistosa, remonta ao período colonial, passando pela trágica Guerra da Tríplice Aliança. Essa relação sofrerá profundas transformações a partir da segunda metade do século XX, com grandes conseqüências, especialmente para o futuro do Paraguai⁷⁰. Em sua história recente, seguramente Itaipu configurou-se no grande acontecimento que simboliza sua transformação econômica e implicações em âmbito interno. Com Itaipu modificou-se inclusive o pêndulo de sua política externa em direção à Brasília. Tratou-se de uma empreitada de grande envergadura que muito beneficiou e acomodou os interesses comuns dos dois países, particularmente em um ambiente de governos militares autoritários.

Do ponto de vista brasileiro, essa empreitada com o Paraguai significou o início de uma nova postura geoestratégica engendrada e posta em prática com êxito a partir dos governos militares e uma vitória em relação aos interesses da Argentina no Cone Sul, inclusive substituindo-a em termos de aliado preferencial do Paraguai.

Itaipu talvez seja um exemplo típico da estreita relação entre política e economia, que envolve interesses econômicos e políticos de natureza interna e externa, atendendo aos propósitos e aos interesses dos governos dos dois países. Para Stroessner, por exemplo, Itaipu lhe foi muito útil como um dos fatores de legitimação interna, além dos ganhos mais evidentes no sentido da modernização

⁷⁰ De acordo com o Ministério das Relações Exteriores do Paraguai, as relações bilaterais com o Brasil iniciam-se em 14/09/1844

econômica e da possibilidade de acomodação de setores do empresariado e militares envolvidos com o projeto, além de livrar-se do jugo argentino.

Para o Brasil, além de ser um projeto também com vantagens econômicas para a obtenção de energia barata para os Estados fronteiriços, Itaipu marca sua presença de forma mais efetiva na Bacia do Prata, dando-lhe certa hegemonia e, ao mesmo tempo, desbancando a Argentina do papel de tradicional aliado do Paraguai. Tratou-se do coroamento de uma política externa calcada nos princípios da geopolítica, desenhada pelos militares a partir dos anos 1930, cuja visão foi a do “destino manifesto”, já mencionado no capítulo 1.

Esse acordo, no entanto, assinado naqueles tempos das duas ditaduras militares, só pôde ser questionado mais recentemente já em tempos democráticos, pois, na percepção paraguaia, os termos do acordo favorecem amplamente o Brasil, deixando-o em grande desvantagem econômica e dependente deste. Esse debate intensificou-se após a eleição de Fernando Lugo, culminando com uma pequena revisão do contrato por parte do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. No entanto, essa revisão certamente está ainda longe do desejado na perspectiva guarani. Contudo pode-se considerar como um avanço no sentido de, pelo menos, admitir-se o debate e a abertura das negociações.

O surgimento de Itaipu reflete as tensões que têm acompanhado a relação entre os dois países. Seu nascimento deu-se em meio a um debate de natureza geográfica envolvendo delimitações territoriais. *Los Saltos del Guairá* ou *As Sete Quedas* em função do Tratado Laizaga-Cotegipe de 1872 geram controvérsias a propósito da fronteira entre os dois países após a Guerra da Tríplice Aliança. Esse tratado não deixava claro, mas apenas indicava quais seriam esses limites. Dessa forma iniciou-se uma peleja a respeito do pertencimento dessa porção de terras banhadas por imenso aquífero.

A interpretação paraguaia, e segundo fotografias aéreas feitas por uma comissão mista entre 1963-64, dava conta de que essas terras estavam totalmente em seu território. A tese brasileira, por seu turno, apoiava-se na interpretação realizada em 1874. Para tanto o Brasil publica e veicula um mapa na década de 1930 que supostamente baseava-se naquela percepção. No julgamento paraguaio tratou-se na verdade de adulteração da demarcação original.

A partir desse momento o Brasil atuou em duas frentes nessa disputa. Por um lado, usou de força militar ocupando parte do território em litígio e de outro

promoveu uma ofensiva diplomática no intuito de forçar uma negociação em termos de “participação igualitária”, o que acabou prevalecendo. Assim aos poucos a questão da disputa ficou para trás. Ou seja, houve uma vitória da “diplomacia” brasileira (NICKSON, 1990, p. 400).

As negociações do tratado de Itaipu deram-se no mais completo sigilo, sem qualquer participação ou debate público no Paraguai⁷¹. Quando de sua publicidade, já era fato consumado, restando apenas entendê-lo e proceder as não poucas críticas. Portanto, um tratado dessa magnitude nasce longe da sociedade, longe do espaço público. O tratado reforçou a idéia do “condomínio”, cara aos militares brasileiros, como já mencionado. Itaipu, portanto, nasceu sob o signo da discórdia e da insatisfação da sociedade paraguaia, atendendo aos interesses conjugados do governo Stroessner e da geopolítica brasileira.

Os pontos mais sensíveis do acordo que inicialmente o Brasil se recusava a discutir eram:

1. A possibilidade de o Paraguai vender livremente sua energia a terceiros (países), preferencialmente ao Brasil, porém com o preço da melhor oferta de outros países. Esse item, os paraguaios o consideram como uma questão de soberania hidroelétrica.
2. O recebimento dos benefícios oriundos de um preço justo e de mercado pelos custos da produção de energia.
3. Com relação à dívida pela construção de Itaipu – há uma contestação de seus valores – reivindica-se o pagamento desta no que se considera justo e legítimo.
4. Administração de Itaipu de forma paritária e em condições de igualdade.
5. Controle e transparência nos gastos reais, de tal modo que não haja a possibilidade de enriquecimento ilícito por parte de funcionários.
6. Término das obras faltantes que permita ao Paraguai o acesso técnico a sua energia através de subestações e a possibilidade de livre navegação ao longo do rio Paraná, o que implica obras para navegação (cf. anexo B).

Essa negociação a respeito dos questionamentos e demandas paraguaias relativas a Itaipu tem alguns significados. Do ponto de vista econômico, pode facultar

⁷¹ Conforme Nickson (1990, p. 405), apenas quatro funcionários paraguaios, incluindo o próprio ministro das Relações Exteriores e o diretor *Administración Nacional de Electricidad* (ANDE), participaram das negociações. Sua revisão está prevista para 50 anos depois, portanto em 2023.

ao Paraguai a liberdade e a independência de se tornar fornecedor efetivo de energia no mercado regional. Isso lhe traria rendimentos e divisas muito importantes para seu desenvolvimento. No aspecto mais simbólico, representa sua autonomia com relação ao Brasil para uso-fruto, na parte que lhe toca, de um bem compartilhado. Assim Itaipu será de fato um “acordo” entre países soberanos com iguais benefícios, direitos e deveres sem que uma das partes esteja em uma posição subalterna.

Por último há de se referir a dois aspectos como efeitos colaterais de Itaipu. Esse projeto a um só tempo consolidou o poder brasileiro sobre o Paraguai, e ainda, possibilitou um fluxo migratório brasileiro na região constituindo-se em um verdadeiro cinturão em torno da usina como se fora uma proteção para qualquer eventualidade. Esse fluxo foi facilitado pelas autoridades paraguaias através do *Instituto de Bienestar Rural* (IBR). O Instituto promoveu uma colonização – de baixo custo –, da região, evitando as pressões por reforma agrária, enquanto uma das demandas internas. Porém, os colonos paraguaios não recebiam título de posse definitiva das terras e, por consequência – sem os títulos de propriedades –, não obtinham créditos bancários, desse modo permaneciam nas mesmas condições anteriores em suas regiões de origem, ou seja, de mera subsistência (NICKSON, 1990, p. 425).

Os oficiais de alta patente, bem como membros do Partido Colorado beneficiavam-se dessa colonização na medida em que compravam terras a preços oficiais (baixos) e revendiam às imobiliárias brasileiras. O mesmo faziam os latifundiários tradicionais que há muito dominavam a economia regional, dividindo suas terras e vendendo-as por partes a essas imobiliárias. A lei de aquisição de propriedades por estrangeiros foi alterada, o que facilitou e possibilitou a migração de brasileiros para aquela região⁷². Houve também melhorias na infraestrutura realizada por ambos os governos em termos viários. Dessa forma a maior parte das terras dessa região ficou em mãos de brasileiros, surgindo o fenômeno dos *brasiguaios*, com todas as implicações sociais, políticas e econômicas como já referido⁷³ (NICKSON, 1990, p. 425-28).

⁷² Em 1967, o governo anulou uma Lei que estabelecia a proibição da venda de terras a estrangeiros que estivessem a 150 km da fronteira.

⁷³ A presença brasileira (para alguns cerca de 400 mil, principalmente nos departamentos de San Pedro e Alto Paraná) representa ameaça e gera muito descontentamento entre os paraguaios que vivem na região fronteira com o Brasil. Com a vitória de Fernando Lugo, aumenta a pressão para a

VI- A geopolítica Paraguai-Argentina

Como já foi dito anteriormente, as relações do Paraguai com a Argentina⁷⁴ e com o Brasil vem de longa data. E não sem tensões. Durante muito tempo o Paraguai, de certa maneira, esteve sob a jurisdição da Argentina desde o vice-reinado do Prata cuja capital era Buenos Aires, passando pelo período da Independência até os recentes anos de 1960. Esses países, por uma questão geoestratégica, e em razão dos acordos com o Brasil, estabeleceram entre outros acordos o da hidroelétrica de Yacyretá, localizada entre as cidades de Posadas (Argentina) e Encarnación (Paraguai) e não muito distante de Itaipu, configurando-se em seu equivalente (cf. mapa abaixo).

Yacyretá foi iniciada em 1973, e tem seu cronograma completamente atrasado com previsão inicial para conclusão de suas obras prevista para 1982. Contudo somente em 2008 retomaram-se as discussões para seu término e pleno funcionamento. Yacyretá representa cerca de 25% da demanda de energia da Argentina. Pode-se dizer portanto, que se trata de uma importante obra com grande significado econômico além do aspecto simbólico em termos geopolíticos.

Contudo, essa hidrelétrica, tal qual Itaipu, está na ordem do dia em termos das relações e das discussões bilaterais. Com as recentes negociações e a abertura brasileira para revisão de parte das demandas paraguaias, o mesmo deve acontecer com relação a ela. Os tópicos com relação a *Yacyretá* são basicamente os mesmos com relação a Itaipu, que vão da soberania hidroelétrica – significando liberdade de comercialização de sua parte de energia com terceiros ou mesmo com a própria Argentina a preços de mercado – a cobranças por transparência na sua gestão, questionamento da dívida contraída para sua construção mais a questão da corrupção e do enriquecimento ilícito dos agentes públicos e privados dos dois países (cf. anexo B).

Existe, por parte do governo paraguaio, o maior interesse no início imediato das discussões a respeito dos problemas supracitados aproveitando-se do momento

prometida reforma agrária. Em diversas cidades fronteiriças, a língua predominante é o português. Os brasileiros são os maiores proprietários de terras e detêm o poder local, além de a moeda preponderante ser o Real. Esse é mais um problema entre os dois países a ser enfrentado pelo novo governo, além da questão de Itaipu e do comércio ilegal, também nas regiões de fronteira.

⁷⁴ De acordo com o Ministério das Relações Exteriores do Paraguai, essa relação vem desde 17/07/1852

propício para tais negociações, tendo em vista a disposição argentina e os avanços obtidos com o Brasil nessas questões. Trata-se de um momento com circunstâncias extremamente favoráveis para esse tipo de negociação. *Yacyretá* por certo não tem o gigantismo de Itaipu, como podemos ver no mapa abaixo a partir dos dados comparativos. Todavia em termos relativos, seus recursos podem ser muito bem aproveitados pelo Paraguai, na medida em que amplia seu potencial energético.

Na recente cúpula do MERCOSUL, realizada em Assunção (2009), em encontro entre Fernando Lugo e Michele Bachelet, do Chile, aventou-se a possibilidade da venda da energia excedente paraguaia para o país andino através do território argentino, abrindo-se um mercado muito promissor. No entanto isso implica negociações com a Argentina para viabilizar essas exportações. Devemos observar, porém que *Yacyretá*, além dos inúmeros obstáculos para sua conclusão, enfrenta as demandas de natureza interna aos dois países, por parte de suas populações prejudicadas com sua construção, além dos impactos sócio-ambientais não resolvidos⁷⁵.

Assim a hidrelétrica de Yacyretá, tal como Itaipu com o Brasil, tem implicações de natureza geopolítica e estratégica na relação do Paraguai com a Argentina, já que impõe a necessidade de salvaguardar seus direitos perante o governo argentino e fazer valer suas reivindicações a partir de novos parâmetros de negociações externas, como um ator – importante – a ser levado em conta.

⁷⁵ Conforme os movimentos sociais paraguaios e argentinos, a represa de *Yacyretá* tem provocado, particularmente na cidade de Encarnación (Paraguai), inundações. Não houve pagamento de indenizações aos afetados e houve alteração na biodiversidade local. Cf. Movimiento Binacional de Afectados por Yacyretá.

MAPA 11: YACYRETÁ

Fonte: www.defesenet.com.br

VII - O Paraguai no MERCOSUL

Como foi dito, estar no MERCOSUL tem algumas implicações, sobretudo na questão da estabilidade política e, por extensão, no âmbito do poder. Nesse caso, cabe uma indagação: A integração regional, em função de suas exigências como pré-requisito para associar-se, pôde de alguma forma influenciar na dinâmica interna do poder? A hipótese mais provável, nesse caso, é de que, muito embora o próprio MERCOSUL em sua estrutura conservadora não seja exatamente um fator de despertar democrático, mas por necessidade de uma estrutura política interna estável, condizente com as regras estabelecidas no acordo, tenha sido fator de impulsão da democracia formal, tal como entendida, nos dias de hoje, assentada

nos princípios liberais clássicos do *laissez-faire, laissez-passar, le monde va de lui-même*.

Desse modo, o MERCOSUL possibilitou uma relativa abertura de espaço político a outras forças que não as tradicionais. Para além dos marcos econômicos, o MERCOSUL pode ser concebido como fator de estabilidade, criando uma interdependência que exige um espaço político comum⁷⁶.

Esse fato nos permite conjecturar as possíveis transformações nas relações de poder precipitadas por fatores exógenos, posto que, aparentemente, a organização política da sociedade civil sistematicamente perseguida ainda não se encontraria em condições de constituir-se em alternativa a um poder assentado na tríade, referida em páginas anteriores. Muito embora, e não podemos nos esquecer de que, na realidade, a queda do *stronismo* já se avizinhava como decorrência de um grande desgaste e esgotamento do modelo político e econômico do próprio regime.

De qualquer modo, o MERCOSUL, para o Paraguai, não é apenas uma livre opção, mas uma necessidade imperiosa diante da nova realidade internacional, a que exige a reformulação das estratégias de atuação para a defesa dos interesses do país e evitar o isolacionismo.

Quando se fala da política externa paraguaia mais recente, devemos considerar o governo Stroessner, o período de transição da ditadura cívico-militar e entrada do país no MERCOSUL. Diversos autores paraguaios têm se debruçado sobre esse período discutindo os vários significados, os matizes desse processo no contexto histórico guarani. Inúmeras são as abordagens que procuram esquadriñar as implicações, os impactos de natureza política, econômica e social naquela sociedade.⁷⁷

Isso nos dá uma idéia da magnitude desse período na história recente do país. Contudo é possível perceber certas coincidências nos vários autores sobre as grandes dificuldades e as debilidades do país frente aos novos tempos. Em boa

⁷⁶ Em 1996 na 10ª reunião do Conselho do Mercado Comum é assinada a “Declaração Presidencial sobre compromisso Democrático no MERCOSUL”, e posteriormente, em 1988, o “Protocolo de Ushuaia sobre compromisso Democrático”, onde se reafirma a necessidade da manutenção e funcionamento da ordem democrática como condição *sine qua non* para o prosseguimento do processo de integração.

⁷⁷ Como exemplos, temos Diego Abente, que discute e problematiza o sistema partidário paraguaio em transição, Augusto Roa Bastos, que aborda a questão da política, poder e democracia, Javier Numan Caballero Merlo, que destaca a mediação das ONGs, sua importância na construção da cidadania no período da transição. Ainda há Domingo M. Rivarola, que se preocupa em discutir o processo sob o prisma dos intelectuais, o papel deles nesse processo, quais são as questões mais candentes, suas limitações, etc., além de Galeano 2002, Riquelme 1992, Paredes 2001

medida essas dificuldades refletem sua estrutura interna, as instituições, o poder, etc., o que nos remete à questão do processo de formulação da política externa.

A política externa, ao longo do tempo, tem sido quase que uma história à parte. Além dos problemas já levantados neste trabalho, que dizem respeito ao seu ordenamento institucional, há sua condição geopolítica. Assim, por exemplo, no entender de Boris Yopo (apud SIMÓN G., 2000, p. 52), sob o governo de Stroessner, havia três condicionantes da política externa: 1) O Paraguai se caracteriza por ser um Estado-nação amortizador e mediterrâneo, entre Argentina e Brasil; 2) Crucial e determinante concentração de poder em forma absoluta nas mãos de Stroessner – que institui um regime autoritário e personalista. A política externa identifica-se com um projeto interno de domínio e 3) Alinhamento internacional com os EUA e com o sistema capitalista mundial.

É por essa razão que Melissa Birch destaca a geopolítica e a mediterraneidade do país como aspectos-chave para entender as orientações e as práticas de sua chancelaria ao longo de sua história. O Paraguai encontra-se no coração da América do Sul, o que tem obrigado suas elites a desenvolver políticas para tratar com seus poderosos vizinhos, o que significa uma necessidade de proteger sua soberania e sua integridade nacional e paralelamente obter vantagens econômicas, além, é claro, de conseguir acesso ao mar⁷⁸ (BIRCH, 1990, p. 165). Isso explica o fato de o país ter-se inclinado ora para Argentina, ora para o Brasil, gerando um certo tipo de política externa conhecida como “pendular”. Contudo entre 1940 e 1975, houve um incremento de suas relações com o Brasil, sem que isso implicasse constrangimentos com relação à Argentina⁷⁹.

VIII- Paraguai, Estados Unidos

Muitas são as interpretações a respeito do governo Stroessner, além do que já foi mencionado, onde se tentou demonstrar as sutilezas e caracterizações desse regime como sendo por um lado, uma ditadura tipicamente autoritária, contudo com traços totalitários e, por outro, alguns analistas como José Luis Simón G., a veem como a do ator único, onde as decisões estavam em suas mãos e todos cumpriam

⁷⁸ Atualmente, o Paraguai tem portos francos com Buenos Aires, Montevideu e Paranaguá

⁷⁹ Segundo Melissa Birch, a política pendular, enquanto política pública coerente, inicia-se com o governo de Higinio Morínigo, que governou entre 1940 e 1948, estabelecendo diversos acordos bilaterais, especialmente com o Brasil.

as ordens. Tal característica é compatível – com certas ressalvas – com a formulação de Joe Hagan, Charles e Margaret Hermann, ou seja, a do líder predominante, na qual um único indivíduo tem o poder de fazer a *rational choice* e sufocar a oposição, constituindo-se na unidade principal de decisão. Assim é razoável supor que o que ocorre no plano interno em termos das tomadas de decisões seja coincidente no plano externo.

Conforme Mladen Yopo, na formulação de sua política externa, em função de um projeto de dominação interna, Stroessner toma para si as responsabilidades das definições e da condução desta, exercendo uma diplomacia que denomina de “pretoriano-ideológico” que se confirma nas palavras do próprio general:

esencialmente fiel a los postulados y acervos del mundo libre en los eventos mundiales y regionales demostramos una invariable conducta en la línea de la civilización cristiana y occidental y de los principios democráticos. Llamamos a las cosas por su nombre. Condena energicamente al comunismo internacional, culpable de brutales agresiones a la dignidad humana [...] En todos los foros internacionales repudiamos categóricamente las nefastas acciones del terrorismo (apud YOPO, 1990, p., 123).⁸⁰

Essa postura no contexto da Guerra Fria foi muito útil aos Estados Unidos, cujo eixo de sua política externa era o anticomunismo. Esse empenho paraguaio foi motivo de elogio do então vice-presidente Richard Nixon (apud MORA, p. 82) , em 1958, para quem *En el campo de los asuntos internacionales, no conozco ninguna otra nación que se haya erguido más decididamente contra la amenaza del comunismo, y es ésta una de las razones por las que me siento especialmente feliz de encontrarme aquí.*

Em troca desse empenho paraguaio, o governo recebia inúmeros benefícios: político-diplomáticos, econômicos, financeiros, militares e assistência externa em geral, de forma mais explícita, a partir dos anos de 1940 da administração Roosevelt. Em seguida, sob a doutrina Truman, inúmeros governos do Paraguai foram beneficiados com vultosas somas (conforme tabela abaixo). Nesse período o Paraguai ocupou a terceira posição entre os países receptores de ajuda americana.

⁸⁰ Essa citação refere-se a uma mensagem presidencial de inauguração do novo período legislativo, em 1985. Segundo Mladen Yopo, Stroessner nesse período concede a seu filho Gustavo Adolfo Stroessner certa participação, inclusive enviando-o para algumas visitas externas na condição de seu representante (1990, p., 122).

O governo Stroessner teve uma percepção política internacional afinada com a Guerra Fria. Brasil e, sobretudo, os EUA tiveram um importante papel na consolidação dessa ditadura. O apoio americano foi tão decisivo e importante que, segundo Diego Abente, seria difícil imaginar sua sobrevivência sem o suporte do Brasil e dos EUA.

Tabela 7: Ajuda econômica e militar dos EUA

Período	Em milhões de dólares	Doações (%)	PIB (%)	Media/ano milhões de dólares
1946-52	4,4	-----	-----	-----
1953-61	53,2	35	2,73	6
1962-65	40,0-77,9	30	4,9	-----

Fonte: elaborado pelo autor

Stroessner procurou marcar uma postura radicalmente anticomunista diante da superpotência. E esta por sua vez considerava o regime paraguaio um mal menor diante das ameaças na Guatemala e na Bolívia. Assim não havia uma preocupação propriamente dita com o Paraguai, o mais importante era evitar a expansão comunista real ou imaginária, isto é, para os EUA melhor seria uma ditadura anticomunista que um possível governo democrático (de esquerda) rebelde. Tal raciocínio, no entender de Abente (1990, p. 296), encontra-se “a medio camino entre la paranóia y el etnocentrismo”.

Do ponto de vista americano, tal apoio não significava necessariamente simpatia ou aprovação do regime, mas antes a necessidade imperiosa de impedir mudanças bruscas no país. E também nas palavras de Diego Abente(2008, p. 23), a percepção dos EUA seria a de que “el Paraguay era inherentemente incapaz de democracia”. Do exposto pode-se dizer que esse apoio econômico contribuiu em muito para a consolidação e a legitimação do regime *stronista*, por meio de desenvolvimento de infraestrutura e propaganda.

Essa relação dos EUA com o Paraguai, contudo, nem sempre foi tranquila, mas eivada de sobressaltos, variando de acordo com as administrações e suas respectivas políticas para o continente e as demandas internas que tinham suas próprias injunções. Basicamente podemos nos referir a três temas básicos que estiveram na ordem do dia, a partir dos anos de 1970, a serem levadas em conta na relação entre esses países. Podemos simplificar observando o quadro abaixo:

Quadro 5: Conflito com os EUA

Governo	Temas	Sanções
Richard Nixon	Drogas – conexão francesa (refere-se ao fluxo de heroína)	Diminuição de assistência econômica, eliminação da cota de açúcar paraguaio no mercado americano
Jimmy Carter	Direitos humanos e democracia	Diminuição da ajuda militar; piora nas relações comerciais
Ronald Reagan	Drogas, direitos humanos e democracia	Pressão diplomática

Fonte: a partir do trabalho de Frank O. Mora, 1990

Desses temas, o das drogas foi seguramente um dos mais conflituosos na relação com os EUA, já que, na percepção norte-americana, o Paraguai não só era uma das rotas desse comércio em direção a seu território, como também não havia qualquer intervenção ou políticas de combate a essas por parte do governo paraguaio, além de fortes indícios de envolvimento das próprias autoridades no comércio das drogas.

Por quase vinte e cinco anos Stroessner foi hábil o suficiente em manipular as forças externas de maneira a fortalecer e consolidar sua posição interna, situação que se modifica a partir da década de 1970. Inicialmente, na região, ocorrem mudanças substanciais nas relações entre Argentina e Brasil, que passaram da tradicional competição para a colaboração. Nesse sentido muitos apontam os projetos hidrelétricos como o primeiro passo nessa direção (MORA, 1991, p. 37)

Além disso, ainda segundo Frank O. Mora (1991, p. 37), de 1982 a 1984 no plano interno surgem problemas econômicos, com o declínio do PIB, aumento do desemprego e, no plano externo, isolamento cada vez maior do regime em razão do restabelecimento da democracia em praticamente toda a América Latina.

Até a década de 1970, as relações da Argentina e do Brasil com relação ao Paraguai expressavam um jogo de rivalidades. Os principais assuntos – tais como os hidrelétricos – foram tratados no âmbito militar, a partir daí há uma mudança, iniciando novas formas de intercâmbio. Há uma percepção da importância da democracia para a região. Tanto é assim que, nos primeiros momentos dos acordos de integração econômica entre Argentina, Brasil e Uruguai o Paraguai é excluído em razão da manutenção de um regime antidemocrático.

O regime de Stroessner, conforme Diego Abente (1990, p. 308), deve ser entendido nos marcos da compreensão do papel dos fatores externos, o que não significa dizer que se trata de uma criação das políticas americanas e brasileiras, já que as razões fundamentais realmente encontram-se no cenário interno. Mas as políticas de ambos facilitaram a consolidação do poder de Alfredo Stroessner.

Stroessner buscou apoio dos EUA e do Brasil, com duplo pretexto: o de combater o comunismo e de evitar a influência argentina. A intervenção externa foi “solicitada” a partir de dentro e não uma imposição de fora. A ajuda econômica dos EUA, como já mencionada, permitiu não só a sobrevivência do regime, mas sua estabilidade e certo grau de legitimidade através da execução de obras públicas. Do Brasil, o apoio obtido possibilitou a abertura de um caminho para o leste, que permitiu uma grande transformação econômica e uma reorientação de boa parte do seu comércio exterior de Buenos Aires para o porto de Paranaguá, assim como de importantes dados de inteligência.

Do ponto de vista dos EUA, as exigências da Guerra Fria subordinaram a democracia à estabilidade de um regime ainda que autoritário. Sugere-se que seus representantes eram mais partidários do regime que os seus superiores em Washington (ABENTE, 1990, p. 309). Por essas características e o contexto acima descritos, pode-se conjecturar, portanto, que no período não houve a possibilidade – na maior parte do tempo – de outros grupos que pudessem se contrapor e se constituir em uma unidade de decisão *pari passu* com Stroessner.

Conforme dito acima, no Paraguai dos anos 1950 a 1989 foi nula a possibilidade da ascensão da sociedade civil enquanto uma outra racionalidade,

com direito à voz ou qualquer forma de participação política. A racionalidade prevalecente foi aquela do poder concentrado e compartilhado pela tríade de poder: Partido, Forças Armadas e Caudilho.

Contudo esse quadro se reverte com as transformações ocorridas na década de 1980, como já referidas, culminando com a queda de Stroessner por meio de um golpe militar em 1989, dando início ao período de transição.

CAPÍTULO III – TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA

I – O significado de Transição

Quando nos referimos às transições políticas, estamos discutindo um processo que vai muito além do rito de passagem de um tipo de regime indesejável – em geral autoritário – para um desejável que, espera-se, seja democrático. Contudo nem sempre e não necessariamente se tem esse desfecho. Por essa razão muitos são os entendimentos a respeito do tema, já que são inúmeros os aspectos a serem levados em conta, como históricos, tradições políticas, fatores econômicos, as influências externas e, principalmente, as forças políticas internas que, em última instância, dão o tom das ações e sobretudo definem os termos dando sua feição. Aí certamente residem as particularidades, as sutilezas, bem como os limites e o alcance dessas transformações.

Em função disso são muitos os autores que discutem a questão, buscando um conceito mais adequado e preciso a respeito de transição política que, segundo a corrente teórica, pode variar de forma e conteúdo. Nesta pesquisa, por exemplo, toma-se como fio condutor o trabalho de Samuel Huntington, *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. Trata-se de um autor de viés liberal que, nesse livro, apresenta as características mais gerais das transições ocorridas em vários países, levando em conta períodos históricos significativos, considerando-os como paradigmáticos em termos das grandes e profundas transformações que ensejaram e que, de certo modo, conformaram o espectro político do mundo moderno e contemporâneo.

Conforme Samuel Huntington, entre os anos de 1974 e 1990, ocorrem, em cerca de trinta países, a transição de regimes políticos de tipo autoritário para aqueles democráticos, o que ele chama de “terceira onda democrática”. Considera que tinha sido iniciada em Portugal, algo muito similar ao processo ocorrido décadas antes na Rússia em 1917, contudo tomando rumos completamente distintos dos ocorridos na revolução bolchevique.

Huntington (1994, p. 14), refere-se aos acontecimentos em Portugal do seguinte modo:

O golpe de 25 de abril foi um começo implausível de um amplo movimento mundial na direção da democracia porque é mais frequente os golpes de Estado derrubarem do que iniciarem os regimes democráticos. Foi involuntário porque não passava pela cabeça dos líderes do golpe implantar a democracia, muito menos iniciar um movimento democrático global. A morte da ditadura não garantia o nascimento da democracia. Entretanto, liberou um enorme conjunto de forças populares, sociais e políticas que a ditadura havia reprimido.

Arriscamos também sugerir a semelhança desse acontecimento com o do Paraguai na medida em que se dá na forma de um golpe militar, bem como suas consequências, de acordo com a descrição feita na citação acima.

Seguindo ainda com Huntington, seria conveniente apresentar sua concepção de democracia mais contemporânea, pois, conforme afirma, o conceito de democracia – como forma de governo – vem de longe, mais precisamente com os gregos. O autor afirma também que o termo é eivado de ambiguidade e imprecisões, já que pode se referir tanto às “fontes de autoridade, quanto de propósitos”, contudo prefere aquele referido ao processual. Nesse sentido lhe parece mais adequada a definição de Joseph Schumpeter⁸¹ para quem “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelos votos do povo” (apud HUNTINGTON, 1994, p. 16).

Por essa via processual, no seu entender, é possível conceber como democrático um sistema em que,

seus principais tomadores de decisões coletivas sejam selecionados através de eleições periódicas, honestas e imparciais em que os candidatos concorreram livremente pelos votos e em que virtualmente toda a população adulta tenha direito de voto (HUNTINGTON, 1994, p. 17).

⁸¹ Cf. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democracia* (1942). Nessa obra, partindo de uma análise sobre o socialismo e por força deste, faz uma discussão a respeito da democracia, em particular de suas concepções clássicas.

Com essa definição é possível avaliar e comparar os sistemas políticos enquanto democráticos ou não-democráticos numa escala progressiva ou regressiva, seguindo as “curvas de nível” propostas por Robert Dahl⁸². Pode-se considerar, por exemplo, como não-democráticos países em que parte da população não tem ou não teve direito a voto – como negros e mulheres em determinados países e determinados momentos –, ou ainda quando a oposição não tem a possibilidade de participação política, sofre perseguição, censura ou qualquer outro tipo de retaliação ou constrangimento (HUNTINGTON, 1994, p. 17).

Como adendo a essa discussão, Huntington diz que a partir da década de 1980 a referência às eleições livres e imparciais ficaram mais confiáveis na medida em que em diversos locais – em vias de democratização – se permitiu o acompanhamento das eleições através de observadores internacionais que se certificavam da lisura dos pleitos.

É evidente, como assegura Huntington (1994, p. 21), que essa definição tem seus limites quando dá ênfase ao aspecto “eleição”, porque muitos consideram que há um aspecto muito mais amplo na questão e uma maior complexidade que remonta à Revolução Francesa, traduzida nas palavras *liberté, égalité e fraternité*. Contudo, a qualquer definição que se apegue, há sempre os riscos e de todo tipo, como governos fracos, corruptos, os que governam segundo interesses particulares, etc. O que deve ser levado em conta, no entanto, é o grau de democracia efetiva que tem a ver com a participação ou a não participação dos cidadãos. Assim é possível avaliar o grau de democracia entre aqueles países democráticos e o grau de autoritarismo entre os não-democráticos.

Na definição de Samuel Huntington (1994, p. 23), uma onda de democratização

é um grupo de transições de regimes-não democráticos para democráticos, que ocorrem em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosas do que as transições na direção oposta durante tal período. Uma onda normalmente envolve também liberalização ou democratização parcial nos sistemas políticos que não se tornam completamente democráticos.

⁸² Huntington refere-se ao livro de Robert Dahl, *Polyarchy: participation and opposition*, 1971.

Considera nesse sentido – e admitindo certa arbitrariedade – três ondas de democratização em tempos modernos e respectivas reversões, de acordo com o quadro abaixo:

Quadro 6: Ondas de democratizações

1º caso	Primeira onda longa de democratização	1828-1926
1.1	Primeira onda reversa	1922-1942
2º caso	Segunda onda curta de democratização	1943-1962
2.1	Segunda onda reversa	1958-1975
3º caso	Terceira onda de democratização	1974

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Huntington (1994, p. 25).

As ondas de democratizações deram-se de diversas formas e modos, bem como diversos eram os regimes não-democráticos. Assim, de acordo com o quadro acima, sucintamente teríamos: um primeiro e mais longo período no qual os regimes em geral eram aqueles das monarquias absolutistas, das aristocracias que ainda resistiam e dos Estados surgidos a partir da desintegração dos impérios continentais.

Vivia-se sob a influência das revoluções americana e francesa. Muito embora o surgimento da democracia institucionalmente falando deu-se no século XIX. Huntington (1994, p. 26), citando Jonathan Sunshine, sugere dois critérios pelos quais é possível estabelecer um paradigma de democracia naquele século. O primeiro é o fato de que cerca de 50% dos homens adultos terem direito a voto e o outro seria a presença de um Executivo com apoio majoritário do parlamento cujos mandatos deram-se por meio de eleições regulares. Por esses critérios, o primeiro país a apresentar-se como democrático foram os Estados Unidos, em 1828. Temos

nessa fase uma expansão das instituições democráticas em diversos países. Na época chegou-se a pensar essa expansão como uma tendência natural.

Sem dúvida alguma pode-se considerar tais eventos como um grande avanço levando-se em conta o período histórico. Assim conforme Norberto Bobbio (2009, p. 31):

Pode-se dizer apenas que uma sociedade na qual os que têm direito ao voto são os cidadãos masculinos maiores de idade é mais democrática do que aquela na qual votam apenas os proprietários e é menos democrática do que aquela que tem direito ao voto também as mulheres. Quando se diz que no século passado ocorreu em alguns países um contínuo processo de democratização quer-se dizer que o número dos indivíduos com direito ao voto sofreu um progressivo alargamento.

Entretanto, a primeira onda reversa revelará um contexto muito complexo. Muitos países ainda experimentavam regimes recém-democratizados com poucas experiências não-autoritárias. Foi um período de grandes crises financeiras, depressão, guerra civil – no caso espanhol – e do surgimento das ideologias comunista, fascista e militarista. Portanto, havia um terreno fértil para grandes guinadas e retrocessos. E inversamente ao que se pensava, na verdade, o que ocorreu foi uma tendência para a reversão da democracia e não a sua consolidação como se anunciava.

Na segunda onda de democratização tem-se aqueles países cujos Estados eram fascistas, colônias e ditaduras militares personalistas e, em alguns casos, com prévias experiências democráticas. Além de ter sido um período muito curto, foi também muito conturbado. Por exemplo, temos, de um lado, a vitória dos aliados como alento à democracia, em alguns países europeus e asiáticos e, de outro, a pressão soviética liquidando algumas democracias ainda incipientes em países como Tchecoslováquia e Hungria. Tem-se também o surgimento de novos Estados pós-descolonização e, na maioria dos casos, a democracia, ou foi muito tênue, ou simplesmente não existiu nas novas nações. Na América Latina, nesse período, as experiências democráticas variaram muito entre o efêmero e o instável.

Seguindo-se uma segunda onda reversa, ou um segundo desmonte democrático, há o surgimento, a partir do começo dos anos de 1960, de um viés mais autoritário, de forma mais intensa na América Latina. Na mesma década

houve, sob a forma de golpes militares, a tomada do poder no Peru, Argentina, Bolívia e Brasil e, nos anos de 1970, no Equador, Chile e Uruguai. Atribui-se a esses últimos a inauguração de um novo sistema político: o do autoritarismo burocrático a partir da concepção de Guillermo O'Donnell. O mesmo fenômeno de retorno a sistemas autoritário ocorrerá na Ásia, África e na área do Mediterrâneo. A exceção relativamente duradoura será a das ex-colônias britânicas fora da África. Em suma pode-se dizer que nesse período a transição para governos não-democráticos foi a expressão de um fenômeno global (HUNTINGTON, 1994, p. 29).

A respeito das possíveis causas da ocorrência dessas duas ondas de democratização, Huntington (1994, p. 48-49) aponta, na primeira ocorrência, as transformações pelas quais as sociedades estavam passando no que se refere ao desenvolvimento econômico, ao processo de industrialização, à urbanização, ao surgimento de uma burguesia e classe média, ao desmantelamento dos impérios e ainda a um *ethos* intelectual herdado, além do impacto da Revolução Francesa dentre outros. Na segunda onda, estão associados fatores, tais como os políticos e militares, em alguns casos, como reflexo da vitória dos aliados, ou mesmo a imposição da democracia por parte destes e o início de um processo de descolonização.

Na terceira onda de democratização, tem-se uma dialética de liberalização e democratização dos regimes políticos propriamente ditos. Nesse caso os regimes, via de regra, foram aqueles pertencentes basicamente a três grupos: os de sistemas de partido único, os de regimes militares e os de ditaduras personalistas, incluindo-se aí um caso muito especial que é o da oligarquia racial (HUNTINGTON, 1994, p. 114). Trata-se também de um fenômeno de dimensões globais. Esse terceiro caso, devemos considerá-lo como em curso, não sendo previsto ou, pelo menos, não se configurando ainda uma possível terceira onda reversa, enquanto tendência⁸³.

Dentre os espaços geopolíticos mencionados, é notória a grande referência à América Latina, a partir dos anos de 1970. Contudo, e curiosamente em seu trabalho, Huntington muito raramente faz referência ao Paraguai dentre os

⁸³ As possibilidades de golpes sejam militares ou cívico-militares, particularmente na América Latina, estão sempre presentes. Para exemplificar, em 1996 tivemos a ocorrência da tentativa de golpe no Paraguai, que foi prontamente rechaçada pelo MERCOSUL. Em 28 de julho de 2009, o golpe militar efetivado em Honduras, com a deposição do governo constitucionalmente eleito de Manuel Zelaya, deixando a comunidade internacional entre estarecida e inoperante. E mais recentemente em setembro do mesmo ano, de forma surpreendente, o Brasil tornou-se protagonista nessa crise com o acolhimento de Zelaya em sua embaixada em Tegucigalpa.

numerosos países e épocas a que se refere na região. Por suas caracterizações e exemplos particulares, era de se esperar que o país pudesse ser nominado, pois se enquadra perfeitamente nos inúmeros casos citados, como fez com o Uruguai, Chile, Brasil e Argentina, citados com muita frequência e pormenores.

Sempre salientando a dificuldade teórica e o risco das generalizações, mas assumindo-as, em linhas gerais Huntington apresenta um rol de categorias nas quais poder-se-ia enquadrar a maioria dos regimes autoritários que estudou. Assim para melhor visualização podemos apresentar o seguinte quadro:

Quadro 7: Regimes na direção democrática na terceira onda

Grupos	Origem do sistema	Países
Sistemas de partido único	Revoluções ou por *imposição soviética	*Nos países comunistas, México, Taiwan e [1]Turquia
Regimes militares	Golpes de Estado	América Latina, Grécia, Turquia, Paquistão, Nigéria e Coreia do Sul
Ditaduras personalistas	Golpes executivos, golpes militares, de sistema de partido único, regimes sultanísticos[2]	Portugal, Espanha, [2]Filipinas, Índia, [2]Romênia, [2]Nicarágua, Chile
Oligarquia racial	Supremacia branca[3]	África do Sul

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Huntington (1994, p. 114-115).

[1] antes de sua democratização nos anos de 1940. [2] no modelo weberiano, cujas características são a do patronato, nepotismo, corrupção, etc.[3] um caso especial, pois, havia uma intensa competição entre a minoria branca, mas com exclusão de 70% da maioria negra].

A América Latina, em particular, passou a maior parte de sua história recente sob o jugo de ditaduras militares das mais variadas matizes, das mais ferozes às mais “brandas” do ponto de vista do grau de repressão e perseguições aos grupos opositores⁸⁴. Mas a democracia – depois de longos e tenebrosos tempos – enfim

⁸⁴ Essas ditaduras têm em comum a utilização dos métodos de tortura, prisões arbitrárias, desaparecimentos e, evidentemente, a não participação da maioria da sociedade civil, limitando-se às minorias em casos particulares. As diferenças, além das tipologias acima apresentadas, se dão também em função de sua longevidade e o número de vitimados.

chegou na maior parte da América Latina e especialmente no Cone Sul. A partir da década de 1980 – e no bojo da terceira onda de democratização, na percepção de Samuel Huntington – num efeito dominó, uma a uma das ditaduras militares ou governos com traços totalitários e mesmo fascistas – em alguns casos – renderam-se aos novos tempos. Esses países por fim puderam experimentar a transição de sistemas políticos não-democráticos para sistemas políticos democráticos.

Com Huntington, temos uma percepção e a caracterização mais de conjunto a respeito de uma tendência verificada em diversos lugares, numa perspectiva histórica de democratização contemporânea: uma certa trajetória em direção à democracia. Resta saber até quando e se esse processo inaugurado ainda na primeira metade do século XIX terá vida longa. Apesar das recaídas, como demonstram as ondas reversas, a democracia conseguiu tornar-se uma tendência e firmar-se enquanto um valor, um alvo ou objetivo a ser atingido. Pelo menos nos discursos, mesmo em regimes com grande *déficit* democrático, ela aparece como substantivo, visto que todo governo que se preze diz-se democrático.

Costuma-se dizer, porém – não sem razão –, que a democracia está em crise e especula-se a respeito de seu futuro, diante de um mundo tão conturbado. Huntington, por exemplo, em seu trabalho, faz inúmeras indagações, organizando inclusive parte de seu livro sobre a “terceira onda” de democratização por capítulos, cujos títulos são perguntas: “Por quanto tempo?”, “Até quando?”.

Essa incerteza ou pessimismo, no entanto, parece não encontrar apoio em autores como Norberto Bobbio (2009, p. 19). Em seu entendimento, as democracias se “transformam”, com isso explicita sua preferência por esse termo à expressão “crise”. Segundo ele, estar em *crise* “nos faz pensar em colapso iminente” e, muito embora “a democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo”. Assim a democracia em suas transformações, de acordo com esse pensador, pode ser vista e de certo modo lamentada, “sob a forma de ‘promessas não-cumpridas’”, ou ainda na dicotomia entre o sonho e a realidade (BOBBIO, 2009, p. 20). O fato é que será, porém, nesse terreno mais fértil que estaremos no dia-a-dia.

Bobbio (2009, p. 20) procura tornar mais clara a ideia de “promessas-não cumpridas”, dizendo que essas estão associadas

à sobrevivência do poder invisível, à permanência das oligarquias, à supressão dos corpos intermediários, a revanche da representação dos interesses, a participação interrompida, o cidadão não-educado (ou mal-educado), algumas não podiam ser objetivamente cumpridas e eram desde o início ilusões; outras eram, mais que promessas, esperanças mal respondidas, e outras, por fim, acabaram por se chocar com obstáculos imprevistos.

O autor sugere que a democracia tem diversas matizes e certamente deve-se pensar nos casos latino-americanos em sua heterogeneidade, nas experiências vivenciadas a partir dos chamados períodos de transição política. Mas, ainda segundo Bobbio, o que chama mais a atenção nos paradoxos da democracia seriam os resquícios e a sobrevivência de um poder invisível que ele considera estar presente na Itália. Pode-se, sem maiores esforços, incluir esse poder invisível e observá-lo em nosso repertório sul-americano.

Por fim, seria oportuno apresentar outra definição de democracia. Na expressão de Bobbio (2009, p. 22), uma definição “mínima” de democracia, na qual “regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

Seguindo nessa linha, deve-se acrescentar as palavras de Karl Popper (apud BOBBIO, 2009, p. 51), para quem “o que distingue essencialmente um governo democrático de um não democrático é que apenas no primeiro os cidadãos podem livrar-se de seus governantes sem derramamento de sangue”.

Como dito e sugerido no capítulo anterior, fazer qualquer menção à transição política na América Latina significa pensar em um conjunto de processos, cada qual com suas características e, ainda, pode-se mesmo recorrer a tipologias que procuram dar conta das especificidades de cada um deles. Assim é que os regimes que antecederam aos processos de transição recebem algumas denominações, consoante suas características.

Essas denominações estão vinculadas, portanto, às características particulares de cada caso, de tal sorte que há inúmeras variáveis a serem levadas em conta, dentre elas, a relação e/ou a influência mútua do nacional-internacional, as forças políticas internas, as instituições e seu papel, atores que se acomodaram,

ou impulsionaram a democracia e, principalmente, as inúmeras distinções entre um processo e outro, indicando que nenhum regime autoritário é monolítico. Há os paradoxos, as contradições, as ironias, as limitações e o alcance possível, conforme as contingências históricas de cada período.

Uma caracterização mais ampla e abrangente, mais global, portanto, é dada pelas análises de Samuel Huntington quando nos apresenta sua versão para as transições em direção à democratização, em países de vários continentes, nas quais dedica boas páginas aos inúmeros casos na América Latina. Muito embora, como já aludido, não tenha dedicado nenhuma atenção ao caso paraguaio, limitando-se a raríssimas menções.

Isto porém não significa nenhum demérito a seu estudo, ao contrário, podemos considerá-lo como muito útil para pensarmos os fenômenos políticos que marcaram a vida de boa parte da humanidade em largo período histórico. Além do que esses estudos podem ser vistos como um diálogo com outros trabalhos, como, por exemplo, o trabalho organizado por Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter e Laurence Whitehead (1988) a respeito da América Latina e o sul da Europa, citado no capítulo anterior.

Esses pensadores, em estudos realizados com diversos autores a respeito dos processos de transição na América Latina em comparação com o sul da Europa, propõem algumas caracterizações básicas – inclusive assumidas por Huntington – encontráveis tanto na região, quanto naquelas paragens europeias⁸⁵. A primeira observação, no entanto, a ser considerada é a de que, na América Latina, esses processos são mais heterogêneos que o similar europeu. Ou seja, uma das categorias comuns a ambas regiões a dos regimes burocrático-autoritários não é aplicável a todos os casos latino-americanos.

Podemos assim resgatar os tipos de regimes encontráveis na seara política latino-americana: além do já citado “burocrático-autoritário”, tem-se o “autoritarismo tradicional” e o “populista”. Naturalmente não se pode afirmar de forma peremptória a pureza de cada um em sentido estrito. Na realidade existem características

⁸⁵ Esses estudos foram publicados em quatro volumes, em que se procura analisar, debater e discutir as características dos diversos processos de transição verificáveis na América Latina numa perspectiva comparativa com o sul da Europa.

centrais, mas sempre com as devidas particularidades, muitas vezes combinando-se aspectos de outras caracterizações.

O primeiro deles pode ser identificado como “autoritarismo tradicional”, nos casos da Nicarágua e de Cuba. Nele, há a predisposição para a revolução, o que de fato ocorreu. Contudo e por outro lado – embora com ressalvas – podemos incluir o Paraguai nessa categoria, sem que, no entanto, tenha havido um processo revolucionário na sua passagem para a democracia.

Há também um tipo de autoritarismo que pode ser chamado de “populista”, como é o exemplo do Peru, muito embora destacando-se suas inúmeras peculiaridades com relação aos demais casos de populismo. No caso peruano, de acordo com O'Donnell (1988, p. 18-19), o que se deve ressaltar como diferencial é o papel desempenhado pelas Forças Armadas no processo, dentre os quais, em sentido mais institucional que personalista também a promoção do desenvolvimento industrial, além da incorporação política de diversos setores populares.

Há ainda, um caso que O'Donnell considera importante realçar: a experiência mexicana. Nela há um certo grau de institucionalização e a reduzida importância das Forças Armadas na estrutura de poder. Esse fato representa um contraste com a maioria dos casos observáveis na porção latina do continente, onde a tônica é justamente a militarização da maioria dos regimes. No México, no entanto, tal fato vincula-se às origens históricas do regime, isto é: “um movimento revolucionário de massas” (O'DONNELL, 1988, p. 20).

Mas o caso que nos interessa em razão das proximidades e dos vínculos com o Paraguai é o dos regimes burocrático-autoritários, em que estão incluídos: Argentina, Brasil e Uruguai. Esses regimes referem-se a países modernos de maior complexidade sócio-econômica, em comparação com a nação guarani, além do fato de terem experienciado regimes democráticos. Pode-se acrescentar também que essas transições guardam uma particularidade que é a de não se darem de forma revolucionária, mas com outras características que vão da negociação pelo alto a rupturas, exceção feita a Cuba e à Nicarágua. A esse respeito O'Donnell (1988, p. 26), observa que, na maioria dos casos, a partir da década de 1980, na região, não havia nada que indicasse a possibilidade de rupturas revolucionárias, mas antes arranjos segundo possibilidades e particularidades dentro do prisma democrático

liberal. Esse autor aponta diversas razões para essa afirmação, que vão desde a pressão e “desencorajamento” por parte dos EUA, a uma burguesia dependente do capital externo, além da presença muito forte, na maioria dos países, de suas Forças Armadas. Portanto, as condições mais objetivas para rupturas revolucionárias estão ausentes. Esses prognósticos efetivamente se verificaram na história recente dos países latino-americanos.

Antes de iniciarem-se as caracterizações dos tipos de transições ocorridos no Cone Sul, apresentar-se-ão algumas considerações teóricas encontráveis na literatura a respeito das transições políticas de regimes autoritários para formas democráticas de governo, evidentemente com base nas experiências, sobretudo dos países da região acima referida. Em primeiro lugar, é necessário reforçar a ideia de que inúmeras são as variações a serem consideradas como “tradición histórico – política, tipo de régimen precedente, factores conyunturales internos y externos, estratégias empleadas para iniciar el cambio de dichos regimenes, entre otros” (RIQUELME, 1992, p. 105).

Três são as consequências dos câmbios políticos, segundo O’Donnell e Schmitter (apud RIQUELME, 1992, p. 105): a) retorno a governos políticos democráticos, b) substituição de um regime autoritário por outro revolucionário, c) medidas tanto de abertura quanto de liberalização que podem desembocar em transição democrática ou em outro regime autoritário. Esses processos de abertura, por exemplo, não necessariamente culminam em transições para a democracia e ainda essas formas como as da letra; (c) podem aparecer de forma isolada ou combinada.

As mudanças podem mostrar-se na forma de transformações estruturais violentas e profundas ou mesmo de forma gradual. No primeiro caso temos como exemplo Cuba e a Nicarágua sandinista. Há os casos de liberalização ou abertura política. Nos quais se restituem, sobretudo, direitos e garantias individuais no sentido mais amplo do termo frente às arbitrariedades exercidas pelo próprio Estado ou terceiros. Naturalmente nesse processo deve-se considerar tanto as possibilidades de avanço, de estancamento ou mesmo de retrocesso. E não há necessariamente negociação entre governo e oposição. Segundo Riquelme (1992, p. 107), são muitos os exemplos de retrocesso como a Primavera de Praga na Checoslováquia, em

1968; em 1974, o endurecimento do regime brasileiro e ainda o golpe militar na Polônia, em 1981, para brevar o avanço da Solidariedade. Nesses casos, a abertura tem um caráter restritivo, surgido de cima para baixo. Como exemplo mais acabado tem-se o caso brasileiro no qual, de forma lenta e gradual, sob o nome de “abertura”, as restrições políticas são levantadas.

Com relação às transições políticas, existem igualmente inúmeras definições desde as mais amplas às mais restritas. Assim podemos apresentar uma mais ampla como a de Julián Santamaría (apud RIQUELME, 1992, p. 108), segundo a qual transição é

Un proceso de cambio a través del cual un régimen preexistente es substituído por otro. En este caso, los valores, las normas, las reglas del juego y las instituciones propias de un régimen autocrático han sido substituidas por un conjunto diferente de valores, normas, instituciones y reglas que integran un régimen democrático. En términos cronológicos, la transición cubre el período de tiempo en que el antiguo régimen ha dejado de existir plenamente sin que el nuevo haya surgido por entero. La transición comienza, pues, con la crisis de aquél y termina con la instauración de este, que desde luego no excluye la presencia de ciertos elementos de continuidad, incluso cuando el cambio tiene lugar de forma revolucionaria.

Para esse autor, o sentido de transição está assentado na ideia de processo de mudanças, na qual há a dissolução de um regime para a instalação de outro. Outros autores, porém, referem-se a esse processo com o sentido de restauração da democracia, como foi o caso da maioria dos países da região já que tiveram experiência prévia de democracia. Já Manuel Antonio Garretón (apud RIQUELME, 1992, p. 108), analisando a experiência chilena, define a transição em seu caráter mais político que social. Neste sentido

Las transiciones, tienen que ver con el cambio de régimen, con el proceso de instauración de una democracia política, con el paso de una dictadura a una democracia política, y por lo tanto, dejan pendiente siempre el problema de la democratización o la transformación global de la sociedad. Y cuando las transiciones se cargan de contenidos de democratización o de transformaciones sociales (ya sea en el sentido de impedirlos, ya sea en el otro sentido de hacerlos) que no tienen que ver con el puro paso de cambio de régimen, las transiciones se empantan. Si se meten problemas como el de la propiedad, por ejemplo, se empantana la transición.

De acordo com Riquelme, Garretón trabalha com a perspectiva da relação entre a sociedade e Estado em que se indagam a respeito das liberdades públicas e a vigência de um Estado de Direito e todas as prerrogativas democráticas no que se refere à participação política da sociedade civil, através de mecanismos institucionais. Assim teríamos, por exemplo, a possibilidade de sua consolidação que tem a ver com o processo de sua institucionalização. Isto significa a existência de determinadas políticas, como as de resolução pacífica dos conflitos, fortalecimento dos partidos políticos e de organizações sociais, coexistência também pacífica entre governo e oposição, livre competição entre partidos (RIQUELME, 1992, p. 109-12). Em suma, falar de transição política implica entre outras coisas referir-se a sua perspectiva futura, sobretudo de encaminhar e consolidar uma democracia de fato, segundo elementos já mencionados.

Isso posto, serão tratados, de forma mais específica, os casos argentino e brasileiro por conta de sua enorme influência sobre o Paraguai para depois discutir-se, de maneira mais detalhada, a experiência guarani como sendo diferente de seus vizinhos maiores.

II – A transição argentina

Como os demais países da região, a Argentina tem uma história política bastante conturbada e violenta. Sucessivos golpes ocorreram ao longo do século passado, sobretudo a partir de 1955, iniciando um período de instabilidade política, precedido pelo autoritarismo do governo de Juan Domingo Perón (1945-55). Perón tinha como característica “o relacionamento direto entre o líder e as massas...” Além disso – um traço comum aos governos autoritários – desconsiderava o papel dos partidos políticos, bloqueando as atividades políticas dentro e fora do parlamento, o que, na prática, significava o impedimento das manifestações da sociedade civil organizada. Dessa maneira constitui-se numa nova força política de acentuado apoio e apelo popular muito característico da Argentina dos tempos modernos e que ficou conhecida como peronismo. Seu governo, por essas razões, foi considerado

como uma “ditadura totalitária” pelos golpistas de 1955 que empunhavam a bandeira da democracia e da liberdade, buscando restabelecer o parlamento e o sistema partidário ignorados (CAVAROZZI, 1988, p. 41).

Foram três governos constitucionais que não concluíram mandato, além do malogro de quatro comandos militares. Em razão disso instalou-se um debate a respeito da melhor definição do modo argentino de fazer política naquele período. Internamente temos um país cindido entre o peronismo, enquanto força política muito poderosa – que na verdade tratava-se de um espectro bastante amplo, incluindo posições ideológicas diversas – e o não-peronismo – classe média, burguesia urbana e rural, Forças Armadas e Igreja – com protagonismo dos militares e dos grupos ligados a eles.

Segundo Marcelo Cavarozzi (1988, p. 37), e pelas razões expostas, tem sido frequente a interpretação segundo a qual a sociedade argentina aparece “como aprisionada no beco sem saída do confronto entre forças sociais de potência semelhante, capazes de bloquear os projetos políticos dos seus antagonistas, mas incapazes de impor o seu próprio projeto”. O que Cavarozzi considera como uma falsa visão e de certo modo precária a de caracterizar essa sociedade como estando em um beco sem saída.

A Argentina tem experimentado e convivido com governos populistas, desenvolvimentistas, peronistas e com a ação de grupos guerrilheiros, o que mostra uma sociedade muito complexa, com setores os mais dispares, fortemente ideologizados, mas extremamente atuantes e presentes na sua conformação política.

Tanto empresários como os trabalhadores, por meio de suas representações sindicais e mesmo os militares, sempre foram forças atuantes, além, é claro, do setor rural. Foram sucessivas as intervenções militares entre 1955 e 1976. Trata-se de um período no qual a sociedade, em sua dinâmica, foi capaz de provocar sérias inquietações nos meios militares de modo a justificar suas inúmeras intromissões na vida política do país.

Com a tomada do poder em 1976, por meio de um golpe, os militares procuram a um só tempo implantar um novo modelo econômico e mudar os padrões

de luta política no país (ACUÑA, 1993). Houve uma tentativa de implementar e redefinir a esfera econômica cuja base de acumulação estava assentada na industrialização por substituição de importação (ISI). Assim, no seu intento de modernização, a Argentina deveria aproveitar-se de suas vantagens comparativas com a exportação de bens primários, abertura da economia, e da redução do papel do Estado.

Essas, na visão dos militares golpistas, seriam as pré-condições para mudanças no padrão e no cenário da luta política. Como forma de reduzir o poder dos sindicatos, deixar de subsidiar a burguesia industrial por considerá-la inepta, controlar a inflação e resolver o problema dos peronistas, pois esses sempre foram a grande dificuldades de militares e civis de outros setores que buscavam apoio popular. Contudo esse apoio popular sempre esteve sob a égide dos peronistas, a população de modo geral sempre foi um ator muito importante, ora excluído, ora reconduzido à arena política na maior parte do século XX (ACUÑA, 1993).

Todavia o resultado desse governo foi desastroso, tanto do ponto de vista da economia quanto dos direitos humanos: repressão violenta com prisões arbitrárias, torturas e desaparecimentos dos opositores mais uma grande e grave crise econômica. A crise traduziu-se internamente em aumento da dívida externa, inflação e diminuição dos investimentos externos. No campo estritamente militar, houve a derrota para a Inglaterra no imbróglio Malvinas/Falkland no governo do Gal. Leopoldo Galtieri, em 1982.

A transição argentina se deu a partir de um longo processo de desgaste do regime. Esse processo resultou em reações à repressão, à derrota militar e à sua política econômica. Isso tudo somado impediu que se desse a sua retirada do poder pela via da negociação (ACUÑA, 1993). Na verdade considera-se que a saída dos militares foi precipitada mais pelos fatores acima apontados do que propriamente pela força das mobilizações populares. Estas, na verdade, foram uma consequência daquelas (GONZALEZ, 1986).

Essa transição mais recente, na verdade, constitui-se num dos ciclos políticos argentinos muito presentes a partir da década de 1950, caracterizando-se pela ruptura entre um e outro grupo político, com pouco espaço para pactos negociados, sobretudo entre as elites. O que se percebe é que, de qualquer modo, há por um

lado uma sociedade civil suficientemente organizada para impedir – pura e simplesmente – as negociações pelo alto, e por outro lado, sempre capazes de conter os levantes populares mais radicalizados.

Resta-nos, portanto dizer que a transição argentina não se deu de forma pactuada. Antes foi uma conjugação de fatores em que os militares viram-se na impossibilidade de negociar sua saída. Estes não tiveram outra alternativa, pelas razões expostas, que não sua retirada de cena. Assim, foram convocadas eleições ainda no governo militar do Gal. Reynaldo Bignone, em que sairá vencedor Raúl Alfonsín, em 1982.

Nas primeiras atitudes do governo Alfonsín terá lugar um processo chamado de “Nuremberg” argentino. Por procedimentos legais, o presidente fará o julgamento da Junta Militar – por um tribunal civil – por crimes cometidos durante o exercício do poder. Os militares foram acusados entre outros de assassinato massivo ou, como ficou conhecido esse período, o da Guerra suja entre os anos de 1976-1983⁸⁶.

Das transições ocorridas no Cone Sul, a da Argentina teve um grande diferencial, na medida em que significou um grande avanço no controle civil das Forças Armadas. Pôde submeter à justiça os criminosos da ditadura, além de ser um dos poucos países onde, de forma mais clara, veta a intervenção militar na segurança interna. A política de defesa foi tornada pública e, além disso, as decisões a esse respeito estavam marcadamente no âmbito do executivo. Trata-se do país latino-americano em que as decisões são menos influenciadas pelos militares (DIAMANT, 2008).

O modelo de transição delineado por Alfonsín – um dos artífices desse processo – fixou uma pauta de relacionamento com os militares, disciplinando as decisões sobre eles. A imposição das penas e os julgamentos dos criminosos significaram a judicialização da relação cívico-militar. Esses julgamentos estiveram nos ritos da justiça, sob princípios democráticos. As condenações deram-se no rol dos direitos humanos. A política dos direitos humanos foi o eixo da relação com as

⁸⁶ Em 9 de dezembro de 1985, Jorge Videla e Emilio Massera foram condenados pela Câmara Federal à prisão perpétua. Contudo, Carlos Menem, sucessor de Alfonsín, indultou e libertou todos os condenados naquele período. Cf. *Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires*, 2009

Forças Armadas, tornando-se uma das condições para a consolidação da democracia naquele país (DIAMINT, 2008).

No auge da crise, as Forças Armadas estavam debilitadas e sem dispor de um projeto político, o que permitiu certos avanços no restabelecimento democrático, implicando julgamentos dos crimes cometidos pelos militares. Entretanto o governo Alfonsín enfrentou fortes reações dos próprios militares, da direita de modo geral, além da Igreja Católica que deu grande apoio ao regime castrense. Assim os avanços limitaram-se ao julgamento da alta cúpula das Forças Armadas (DIAMINT, 2008).

III – A transição brasileira

O processo brasileiro foi muito diverso do caso argentino. Aqui, entre outras características mais marcantes, temos algumas debilidades no que se refere à organização política, além do que, conforme O'Donnell (1988, p. 22), “o setor popular brasileiro, por várias razões históricas, é fraco em termos organizacionais e pouco ativado politicamente”.

Luciano Martins (1988, p. 109) refere-se a essa transição como sendo “a liberalização do regime autoritário no Brasil”, ou como uma “liberalização” autopromovida. Foi um regime capaz de iniciar, consolidar-se e conduzir um processo de mudança conforme seus interesses. O autor também nos informa que se deve incluir o Brasil na categoria de regime burocrático-autoritário, em função de duas características básicas, a saber: 1) “à organização do Estado, exercício do poder e estrutura de autoridade e 2) ao conteúdo das políticas públicas adotadas para levar a sociedade a conformar-se a um dado ‘modelo’ de expansão capitalista” (1988, p. 114).

O caso brasileiro deu-se nos marcos do domínio do processo por parte dos militares no poder. Os líderes civis não tiveram força ou escolha a não ser a opção de aceitá-la. O regime encontrava-se bem estabelecido e bem sucedido economicamente falando, além disso com poder de coerção sobre a oposição. Um

processo, portanto, de “liberalização por cima”, com a iniciativa do regime (HUNTINTGTON, 1994, p. 128). Essas constatações estavam condizentes e de acordo com a posição do general Ernesto Geisel, para quem a mudança política deveria ocorrer de forma “lenta, gradual e segura”, o que de fato aconteceu. Esse processo iniciou-se, contudo, no fim do governo de Emilio Garrastazu Médici, em 1973, passando pelos governos de Ernesto Geisel, em 1974-78, e de João Batista Figueiredo, em 1979-82, culminando com a eleição de Tancredo Neves, um governo civil, através do colégio eleitoral em 1985. A constituinte em 1988 completa o processo da abertura política. Finalmente, as eleições populares para a presidência da república dar-se-ão efetivamente em 1989.

O período Médici é tido como o momento de maior endurecimento e de repressão política do regime. O general Medici representou a facção mais linha dura dos governos militares. Nesse período houve um intenso embate entre essa facção e aquela mais flexível que afinal consegue indicar o general Ernesto Geisel – cujo tutor foi o Gal. Golbery do Couto e Silva – que dará início ao processo de democratização, depois seguido por João Figueiredo, outro membro do grupo.

Para Huntington (1994, p. 130), não há clareza a respeito do momento em que o Brasil deixa de ser uma ditadura e passa a ser uma democracia. Considera-se o Brasil ao lado da Espanha como um protótipo de mudança por cima. A Espanha inclusive será o modelo para democratizações posteriores na América Latina e Europa oriental.

Olhando mais detidamente para esse regime, e de acordo com Luciano Martins (1988, p. 115-116), podemos considerá-lo sob o ponto de vista de seis características básicas:

1) *Valores e ideologia*, em que o regime, a partir de uma visão elitista, considera a sociedade como ainda sem condições ou amadurecida para a prática da democracia. Além disso havia a necessidade da “consolidação e expansão de relações capitalistas” como pré-requisito para uma estruturação futura de bases democráticas estáveis. Aqui há a participação da Escola Superior de Guerra como matriz desse tipo de pensamento ou dessa *rationale*, como se refere Martins.

2) *Organização institucional do Estado*. Foram anulados os direitos civis e políticos previstos na Constituição. Pelo Ato Institucional nº 5 (1968), exerceu-se o controle dos canais de representação e o predomínio do executivo federal sobre os demais poderes federais e estaduais.

3) *Estrutura de autoridade*. As Forças Armadas, algo inédito, assumem o poder de forma direta. Houve também a montagem e a estruturação do aparato de inteligência, que foi muito útil para controle interno do próprio regime e controle externo da vida política da sociedade de modo geral. Isso lhe permitiu uma espécie de gerenciamento da situação política, bem como do próprio governo, de modo a controlar os possíveis desvios de conduta. Luciano Martins refere-se, nesse caso, ao intento de se criar uma “mentalidade padronizada”.

4) *Normas e regras do jogo*, que foram alteradas de modo a limitar e controlar a competição eleitoral. A escolha de dirigentes deixou de ser pelo voto direto e secreto, segundo a tradição vigente até então. Mesmo a prática que antecedia a da escolha de dirigentes via consenso entre elites foi abolida.

5) *Práticas políticas*. Foram de três tipos ou em três frentes básicas: o impedimento do surgimento dos oponentes com todo tipo de violência, de demissões do serviço público à eliminação física, entre outros. A busca de apoio de grupos econômicos importantes por meio de políticas redistributivas e de certas benesses em termos de bem-estar social para as classes média e baixa.

6) *Políticas públicas*. Redefinição do papel do Estado, agora mais centralizador na tomada de decisões e com forte atuação no campo econômico. Como exemplo dessa atuação, o autor destaca que esse foi o período de criação de inúmeras estatais, principalmente entre 1966-76.

Em linhas gerais esses foram os pilares desse regime. Fica claro que considerava a sociedade e, em especial, a classe dirigente, como de certa forma incapazes de conduzir o país na via capitalista e que precisava, portanto, ser capitaneada pelo regime. Dessa maneira, foi possível obter um “apoio passivo” – dos setores produtivos – já que, no essencial, estava de acordo com os desejos e anseios do empresariado nacional, o que Luciano Martins (1988, p. 118) chamou de “afinidade eletiva” entre a ideologia do regime e os interesses da elite econômica.

Trata-se de uma espécie de barganha entre benefícios econômicos e liberdade política.

Por essa razão deve-se considerar que o aspecto econômico é central na ditadura brasileira: foi seu carro-chefe. Nesse sentido pode-se dizer que se trata de um valor em si, precede ao intento democrático, na verdade este se submete aos interesses e aos benefícios econômicos.

A economia ou o seu desempenho “ótimo” tem uma função política, a de legitimar o regime, portanto a necessidade de desenvolvimento a qualquer custo. Como resultado, pode-se mencionar um dos grandes trunfos desse período que foi a grande expansão econômica ocorrida entre 1968 e 1974, o conhecido “milagre brasileiro”.

Contudo essa aliança – entre militares e elite econômica – vê-se ameaçada diante das crises econômicas, porque não há canais e mecanismos de participação por parte dos próprios beneficiados das políticas econômicas do regime, surgindo o problema da legitimidade do regime. As demandas pela democratização impõem-se mesmo entre setores militares, já que estes na verdade nunca foram homogêneos em termos de propósitos e pensamento.

Há no interior das Forças Armadas no geral – perceptível em outros países – grupos que defendem seu papel institucional, ligado à defesa propriamente dita – implicando profissionalização e hierarquia – e que, logo após uma eventual intervenção em nome da defesa dos interesses nacionais ou combate aos inimigos externos (leia-se comunismo), deveriam retornar à caserna. Para eles as Forças Armadas não têm aptidão para o desempenho político.

Desse modo abre-se um flanco com dissidentes no interior do regime. A partir disso, uma importante questão se impõe: como “liberalizar” o regime – politicamente falando – sem perder o controle do processo? As crises do regime têm uma certa relação com questões de natureza externa, como, por exemplo, o problema ou a crise do petróleo na década de, 1970 e a consequente recessão mundial. Entretanto essas crises não se limitam aos fatores externos e tampouco lograram ser a causadora da derrocada do regime. Na verdade há um problema maior que se localiza no interior do próprio regime. Este teve uma grande capacidade de adaptar-

se às situações, aos avanços da oposição, sem contudo perder-se no processo. Antes, recuou quando teve que recuar, mas sempre conseguindo impor esta ou aquela medida ou sanção quando julgou necessário à manutenção do *status quo*: as regras do jogo eram modificadas de acordo com as circunstâncias e as necessidades. Por exemplo, foram editados o Ato Institucional nº 5, a Lei Falcão (1976), ambas muito úteis e oportunas para seus interesses, além de serem uma maneira de conter a oposição que, mesmo ganhando as eleições, não traduziu-se em ganho de poder. Isso fica evidenciado também no “Pacote de Abril” (1977) que, entre outros feitos, criava a figura dos senadores “biônicos”, ou seja, um terço do Senado era indicado pelo governo, o que lhe garantia controle sobre a casa, não obstante o resultado das eleições; eleição indireta dos governadores e a reutilização da Lei Falcão – que inicialmente regulamentava as eleições municipais e demais eleições com voto popular, com severas restrições para propaganda política. Houve, portanto, um padrão perceptível ao longo da estada dos militares no poder, isto é, o de “concessões limitadas combinadas ao estrito controle da iniciativa e do processo político” (MARTINS, 1988, p. 124-26).

Coube aos governos Geisel e Figueiredo a tessitura do modelo de liberalização. Eles liberalizaram o regime por meio de algumas medidas restauradoras da ordem democrática sem, no entanto, abrir mão das salvaguardas do regime. Os mecanismos utilizados – como os acima citados – visavam sobretudo controlar e regular a intensidade e os anseios da sociedade, abrindo e fechando o arco de concessões conforme o ritmo apresentado.

Naturalmente havia limites claramente definidos e inegociáveis. Dentre eles:

1) os protagonistas do regime não devem ser chamados a responder pelos atos arbitrários realizados em nome da revolução, 2) os setores oposicionistas, que propõem o que poderia ser percebido como uma organização fundamentalmente diferente da sociedade, não podem ser representados politicamente e 3) as forças oposicionistas não podem aspirar a governar antes de o ‘trabalho da revolução de 1964’ ter sido consolidado. Esse ‘trabalho da revolução’ é um conceito amplo e mutável definido pelos próprios protagonistas do regime (MARTINS, p. 129).

Muito embora esses governos sejam reconhecidos como representantes do grupo moderado do regime, fica claro que se trata de um regime de exceção e que há um projeto político a ser implementado e do qual não abrem mão.

Do exposto acima, fica claro que a transição brasileira dá-se de maneira negociada entre as elites do regime e da oposição, sendo que as primeiras dão o tom e a condução do processo consoante seu projeto e que, na verdade, sua legitimidade estava alicerçada principalmente no componente econômico como o fio condutor. E ainda, quando do surgimento da crise econômica e da incapacidade do regime em lidar com essas dificuldades, abriu-se um espaço e precipitou a saída negociada e não propriamente a queda do regime, no sentido clássico do termo.

Na verdade houve um esgotamento do modelo econômico adotado pelos militares e que serviu aos propósitos de uma forma de expansão do capitalismo no país. Acrescenta-se também a isso que, além de assegurar a hegemonia social do capitalismo no Brasil, esse modelo termina por superar um outro modo de dominação que foi o populismo, e assim promove uma modernização da estrutura econômica do país – iniciado com Getúlio Vargas – na perspectiva competitiva, mas com um forte viés conservador.

IV – A saída dos militares

Segundo Marcial Antonio Riquelme (1992, p. 22), é fato que “La historia enseña que ningún grupo de poder renuncia graciosamente a sus privilegios; la corporación militar no iniciará dicho repliegue sin una fuerte presión de la clase política y de la sociedad civil”. Em geral as transições envolvem negociações entre elites de poder e de oposição, que podem ser mais “explícitas/implícitas ou abertas/ocultas”, nas palavras de Samuel Huntington (1994, p. 234). Em cada caso, têm-se as especificidades, como visto anteriormente de cada país. O controle da agenda – digamos assim – pode estar simplesmente nas mãos do governo, ou pode ser negociado se este não estiver plenamente firme em seu poder. O fato é que, em qualquer dos casos, os militares tentaram ou impuseram condições para sua retirada

“pacífica” do poder, buscando minimizar suas perdas e garantir certos privilégios. Basicamente duas foram suas exigências mais comuns:

1) não deveria haver perseguição, retaliação ou punição pelos atos cometidos quando no poder e 2) manutenção do papel e autonomia dos militares, incluindo responsabilidades pela segurança nacional, liderança em ministérios ligados à segurança, além do controle sobre a indústria armamentista e outras por tradição sob sua égide (HUNTINGTON, 1994, p. 119).

O aceite completo ou não dessas condições variou em cada país, segundo as condições de cada grupo de poder, tanto da situação quanto da oposição. Segundo Huntington (1994, p. 120), em países como o Brasil e o Peru, por exemplo, o processo esteve sob o domínio dos militares que impuseram suas exigências. No caso uruguaio, certas demandas puderam ser negociadas e eventualmente modificadas; já na situação argentina, os militares tiveram que se resignar, pois não dispunham de poder de barganha dado seu colapso. Com relação ao Paraguai o que se verificou foi uma negociação a partir das posições das forças armadas, já que detiveram todo o controle e poder sobre o processo.

Em função disso desencadeou-se, logo após a queda dos regimes autoritários na região, um debate sobre a punição ou não de torturadores do regime e das violações sistemáticas dos direitos humanos nesses períodos. Em geral abriram-se duas tendências: aqueles favoráveis a julgamentos e a condenações e os que se opuseram a qualquer tipo de “perseguição”, prevalecendo a prática de pouquíssimos julgamentos e condenações em razão dos crimes cometidos nesses períodos⁸⁷.

Esse debate explicita as tensas relações entre civis e militares típicas dos períodos de transição. Isto é, aquilo que está subjacente, que não é discutido e que vem à tona quando do momento de mudanças, criando-se dificuldades para as acomodações dos interesses em jogo. Essa relação é tanto mais tensa e reveladora da submissão civil ao poder militar nos casos dos países latino-americanos.

⁸⁷ O Uruguai, por exemplo, em 25/10/2009, realizou suas eleições presidenciais. Além das eleições havia um plebiscito em que estava sendo posta em questão a Lei que anistiava militares por prática de crimes durante a ditadura. Cf. *Folha de S. Paulo* 25/10/09. No Brasil, essa discussão arrasta-se desde a redemocratização do país em 1985, sem que os governos tenham apresentado e manifestado um posicionado claro a respeito do tema, que encontra fortes resistências em diversos setores da sociedade a começar por aqueles representantes dos militares e mesmo entre os membros do próprio governo (caso do ministro da Justiça, Nelson Jobim). Cf. *Folha de S. Paulo*, 22/01/10.

A questão do controle civil nos marcos da democracia deve ser entendida conforme Jorge Zaverucha (2009), pela “capacidade das autoridades democráticas constituídas (Executivo, Judiciário e Legislativo) em limitar e modificar o comportamento das Forças Armadas”, isto é, a capacidade de impor uma dada vontade política sobre os militares. No geral o que se observa é que logo após a passagem do regime autoritário para o democrático, as Forças Armadas têm conseguido manter-se autônomas no sentido político e quase à margem do controle por parte das instituições democráticas e dos respectivos governos.

Tomando como exemplo três casos de países relevantes e influentes na região e, especialmente o Paraguai, o quadro abaixo ilustra e destaca alguns eixos mais emblemáticos da relação entre os poderes civis e militares. Neste quadro, é demonstrada a situação argentina e brasileira com semelhanças e o oposto espanhol, tendo em vista que, segundo Huntington, a Espanha foi sem dúvida alguma um modelo e uma referência para a maioria dos países latino-americanos em termos de transição política.

Quadro 8: As prerrogativas militares no Brasil, Argentina e Espanha

	B	A	E
1- Militares controlam algumas agências de inteligência e parca fiscalização parlamentar.	S	S	N
2- Oficiais da ativa participam do gabinete governamental.	S	N	N
3- Inexistência do Ministério da Defesa.	S	N	N
4- Falta de rotina legislativa e de sessões detalhadas sobre assuntos de defesa.	S	S	N
5- Polícia e organizações paramilitares sob o controle das Forças Armadas e existência de oficiais da ativa no comando das polícias locais.	S	N	N
6- Fraca influência do parlamento na promoção dos militares.	S	N	N
7- Pequena possibilidade de os militares serem julgados por um tribunal civil.	S	N	N
8- Potencial para os militares se tornarem uma força independente de execução durante intervenção interna.	S	S	N
9- Controle militar sobre áreas de atividade econômica civil (indústria espacial, navegação, aviação, etc.).	S	N	N

Fonte: Zaverucha, 2009 – **S** (sim), **N** (não)

A Espanha, assim como Brasil e Argentina, tem uma parca tradição democrática, contudo no seu processo de transição política pôde desenhar um modelo institucional que impediu a intervenção militar na vida política do país, nesse sentido colocando-se no padrão norte-americano e nos demais países europeus, cujas instituições políticas são muito fortes a ponto de impor a obediência militar.

O quadro acima demonstra que dado o arranjo político que se conseguiu em cada país, não fica afastada a possibilidade de intervenções militares na Argentina e no Brasil – salvo por pressões internacionais e o novo contexto vivido, isto é, da democracia – o que dificilmente ocorreria na Espanha.

No quadro acima pode-se observar o Brasil e a Espanha em situações opostas, conforme a prerrogativa, e a Argentina em uma posição intermediária, mas muito mais próxima da Espanha, o que reflete o processo ocorrido em cada país, de acordo com as possibilidades das forças políticas no jogo e mais ainda a tradição vigente ao longo das respectivas histórias e contextos específicos.

A Espanha conseguiu dar uma guinada, completando sua transição de forma mais aprofundada enquanto que a Argentina – nessa perspectiva – ficou a meio caminho. Já o Brasil pouco logrando influir no poder e autonomia dos militares⁸⁸. Enquanto no Brasil todas as prerrogativas militares de 1 a 9 são satisfeitas, na Argentina são apenas três: as de números 1, 4 e 8, as quais são coincidentes com o Brasil. Nas outras seis obtiveram êxito como na Espanha.

Segundo Jorge Zaverucha (2009), quanto maior a tutela militar e quanto maiores suas prerrogativas tanto menor o controle civil. Ele diz que justamente as três prerrogativas em que Argentina e Brasil coincidem são as mais complexas e de difícil manuseio democrático: (1) a ausência de controle das agências de inteligência; (4) as discussões e os debates habituais a respeito das questões de defesa no parlamento e (8) a possibilidade da autonomia militar em uma eventual intervenção interna. Pode-se concluir, por meio deste quadro – que trata de um aspecto importante na passagem de um regime político para outro – que o poder civil em ambos os países ainda não está sobre um terreno totalmente firme e confiável.

A partir do exposto, podemos inferir a respeito das formas diferenciadas e particulares de transição. Como exemplos, apresentou-se os modelos de transição de dois países influentes sobre o Paraguai: da Argentina, por ruptura e não pactuada

⁸⁸ Como exemplo disso, há a forte reação da cúpula militar brasileira – dentre outros setores – quando da divulgação pela imprensa do Programa Nacional de Direitos Humanos do governo Lula da Silva na qual há referências à Lei de Anistia com a possibilidade de julgamento de militares por crimes cometidos no período em que estiveram no poder. A manifestação de descontentamento dos militares de imediato provocou recuo do governo, sem qualquer resposta mais contundente à insubordinação daqueles oficiais. Cf. *Folha de S. Paulo*, 22.12.09 e 08.01.10.

com a sociedade civil organizada; do Brasil, negociada – com uma oposição moderada, desprovida de qualquer intento mais radical e tampouco com forças para tanto –, mas sob a condução dos militares e segundo suas regras. E ainda as exigências – as prerrogativas – básicas e comuns aos militares ou desses regimes na imensa maioria dos casos estudados e apresentados por Samuel Huntington encontráveis na América Latina.

Assim, por exemplo, têm-se caracterizado os regimes autoritários argentino e brasileiro como burocrático-autoritários. Fernando Masi (1989, p. 28), no entanto, ressalva que os governos de Getúlio Vargas no Brasil e de Juan Domingo Perón na Argentina, dos anos de 1930-1940, podem ser considerados de tipo autoritário tradicional, assim como o Paraguai sob Stroessner, a partir de 1954. A diferença entre os regimes autoritário burocrático e o tradicional, em tempos mais recentes, está na presença do caudilho e no seu domínio personalista. Ele submete sua vontade política aos demais setores, muito embora no caso paraguaio existam as sutilezas apontadas nos quatro modelos explicativos. Na experiência burocrática, não se tem a figura do ditador ou do caudilho, mas a das Forças Armadas enquanto instituição e com a promessa de, uma vez restabelecida a ordem, haver um retorno à constitucionalidade e à democracia.

V – A transição paraguaia

A transição paraguaia será diferente desses casos apresentados na medida em que esteve muito distante do modelo argentino, posto que os militares tivessem controle sobre o processo, a sociedade civil estivesse muito aquém de representar qualquer ameaça e – diferente do caso brasileiro – sequer houve a necessidade de negociar com opositores. O que de fato ocorreu foi um golpe militar a partir de um setor descontente com o próprio grupo no poder.

Temos, portanto, uma transição de natureza diferente com características próprias em um cenário muito particular. Os atores envolvidos basicamente estavam no interior do regime, isto é, na tríade governo-partido-militares.

No capítulo anterior apresentaram-se quatro os modelos que procuraram captar suas características mais essenciais. Foram quatro modelos interpretativos, – **Ditadura militar, Estado Prebendário, Estado Onívoro e o Neo-sultanismo** –, cada um realçando certas particularidades, como a relação do regime com a sociedade, o papel das Forças Armadas, do caudilho, do Partido Colorado e das prebendas entre outros, buscando-se fugir a uma definição mais apressada e superficial, pois muito do aparente pode levar a equívocos acerca do entendimento daquele período, o do **stronismo**.

Essa transição política, afinal, se deu na forma de uma abertura outorgada decorrente de uma conjuntura internacional desfavorável ou do declínio natural do regime, do descontentamento de setores do próprio regime? Talvez todas essas indagações contenham parte das respostas, ou sejam, a resposta em seu conjunto.

Os atores centrais no processo de transição foram o Partido Colorado (hegemônico) e as Forças Armadas, além, é claro, do próprio governante na figura de Stroessner.

O Partido teve uma atuação intensa e importante por cerca de 25 anos (1962-1987) para o regime, sendo seu braço civil. Por ele foi possível a implementação de seu projeto político de fachada democrática, a garantia de certa legitimidade, etc. Houve na maior parte desse governo uma unidade na condução e na direção do partido, como a principal força de sustentação do regime – naturalmente com inúmeros expurgos – ao longo de sua atuação. Essa unidade, nos dizeres de Fernando Masi (1989, p. 70), significou “listas únicas en las elecciones de seccionales, organismos del partido y junta de gobierno del partido [...] discursos monotemáticos de exaltación al caudillo militar... alianza ‘indestructible’ con las fuerzas armadas”.

Na convenção do Partido Colorado de 1984, porém, iniciou-se um processo de divisão interna mais intensa, com atuação do próprio Stroessner, que tenta eleger seu secretário particular, Mario Abdo Benítez, como primeiro vice-presidente do partido. Tentativa que foi frustrada. Esse fato desembocaria em uma cisão do partido em dois blocos: os setores **tradicionalistas** – aqueles dos quadros do partido – e o setor **militante** partidários de Stroessner de forma mais declarada. Esses últimos,

antes de mais nada, eram aliados incondicionais do governante e não propriamente gente de partido.

Na prática, o que ocorreu foi uma movimentação da elite, representada pelos dois grupos, em torno de espaços de poder.

O quadro abaixo ilustra a radiografia interna do partido já em um processo de luta pelo poder. Por um lado houve os setores dominantes que estiveram à frente do partido ao longo do governo Stroessner, representados nos tópicos 1 e 2 com suas respectivas tendências, que davam o tom das disputas. Por outro lado houve o surgimento dos novos agrupamentos políticos, a partir de 1985, de características mais democráticas, naturalmente muitos desses fazem parte das dissidências dos grupos majoritários.

Para esses grupos dissidentes já se vislumbrava um governo sem Stroessner, e os grandes temas que se insinuavam iam desde uma saída com opção democrática, à defesa da separação entre as Forças Armadas e o Partido, críticas à corrupção e à passividade dos dirigentes, reformas econômicas e constitucionais, a profissionalização das Forças Armadas, a moralização da elite política e mesmo a sobrevivência do partido pós-Stroessner (MASI, 1989, p. 71).

Essas correntes demonstram preocupação com os rumos do partido, tendo em vista as fortes possibilidades de saída de cena do general Stroessner pelas mais diversas razões.

Quadro 9: Setores do Partido Colorado

No final do stronismo	
1. Setor militante (<i>stronista</i>)	a) Linha ortodoxa b) Linha institucional
2. Setor tradicional (colorados)	a) Linha histórica hegemônica (neo-autoritária) b) Linha hegemônica – pró-abertura
3. Setor ético	Movimento Ético e Doutrinário (MOED) – corrente mais democrática
4. Setor histórico	Movimento de integração colorada (MIC) – afastado do poder
5. Setor dissidente (“contestadores”)	a) Movimento Popular Colorado (MOPOCO) b) Associação Nacional Republicana no Exílio e Resistência (ANRER) c) Movimento Popular Colorado Nacional (MOPOCONA)

Fonte: Domingo Rivarola, (2008, p. 135) – Fernando Masi, (1989, p. 70-72).

1 e 2 correntes principais. As demais são aquelas surgidas a partir da década de 1980.

A partir de 1987, deu-se a substituição dos tradicionalistas na direção do partido através da intervenção de Stroessner, dessa forma eliminando-se a autonomia relativa do Partido Colorado. Somado a isso houve o enfraquecimento do sistema de prebendas, que contribuíram para o início da crise do regime. Segundo Luciano Martins (1988, p. 111), os processos de transição podem ser motivados por crises internas e externas. Estas se referem aos aspectos mais globais da sociedade, como, por exemplo, o aumento das pressões por liberalização e por flexibilização do regime, crises econômicas e mesmo pressões internacionais, dentre outras. As primeiras referem-se a questões internas do próprio regime, suas crises em razão da luta pelo poder entre grupos rivais.

Alguns autores como O'Donnel e Schmitter explicam, corroborando a ideia acima, que as transições têm início, via de regra, a partir de uma crise interna do

regime autoritário, a qual gera uma cisão entre uma ala dura e outra mais branda. Contudo, para Riquelme (1992, p. 71) o mesmo não se pode dizer a respeito da situação paraguaia, já que não havia propriamente uma linha dura e uma branda no interior do partido, mas antes dois grupos, em que um alinhado de forma mais visceral com o ditador (**militantes**) e o outro com identificação mais partidária (**tradicionalistas**) disputavam o poder no interior do partido em clima de mútua desconfiança. Contudo ambos eram **stronistas**, ainda que de distintos matizes, com objetivos claros de manter-se no poder mesmo após a saída de Stroessner, incluindo-se a perspectiva do **stronismo** sem Stroessner.

A crise iniciada no interior do Partido Colorado terá repercussões nas Forças Armadas, já que naquele momento estas se encontravam em uma situação de partidarização. As Forças Armadas, a partir de 1947 – quando da Guerra Civil – vinham sofrendo um processo de descaracterização que implicava alteração de seu papel constitucional, desprofissionalização, desinstitucionalização e corrupção, aspectos esses mais visíveis e lembrados por diversos analistas⁸⁹.

O que isso quer dizer? Como já foi aludido, muito do que se poderia pensar a respeito do Paraguai no período de 1954 a 1989 não foi necessariamente invenção ou obra explícita do governo Stroessner, como é o caso das particularidades das Forças Armadas. Na verdade, em seu governo, as características acima mencionadas foram acentuadas e contribuíram para seu fortalecimento. Pode-se inclusive reforçar o que já foi exposto no capítulo 2, quando se tratou de sua cultura política, isto é, de sua tradição autoritária expressa na política de círculo.

Nesse sentido Stroessner seguiu ou manteve-se em uma tradição que vai se modificar lentamente a partir de 1989. Em sua administração, por exemplo, as forças castrenses serão controladas de forma absoluta através de quatro mecanismos: 1) partidarização formal, 2) expurgos e desprofissionalização, 3) corrupção e 4) doutrinação (RIQUELME, 1992, p. 53-58).

⁸⁹ Cf. entre outros SIMÓN G. (2008), GALEANO (2008), LATERZA (2008), LEZCANO; MARTINI (1993), além de RIQUELME (1992) que dedica um capítulo às transformações pelas quais passaram as Forças Armadas paraguaias no que se refere a questões políticas, profissionalização, doutrinação etc., ainda as influências no Paraguai dos EUA, Brasil e Taiwan em termos de logística, organização e ideologia.

Iniciando-se pelo vínculo partidário, deve-se considerar que o processo conhecido como “coloradización” das Forças Armadas é anterior a Stroessner, mais precisamente encontra-se no epílogo da Guerra Civil, em fins de 1947, tendo prosseguimento nos demais governos colorados até 1954. Com Stroessner esse processo foi formalizado e, na verdade, foi selada uma aliança já existente, porém não oficializada. No entender de Riquelme (1992, p. 53-58), “marca la destrucción definitiva del Ejército institucionalista victorioso en la Guerra del Chaco”. Há ainda uma solicitação explícita da Associação Nacional Republicana (Partido Colorado) da partidarização formal das forças em 1955 e, além disso, o próprio Stroessner passou a exigir a filiação partidária tanto dos ingressantes no Colégio Militar, quanto a de seus pais (cf. anexo A). Cabe acrescentar que, se o partido tinha como objetivo o controle dos militares, isso foi frustrado já que não só se perdeu esse controle, como vários militares tornaram-se membros da junta de governo – sob o governo Stroessner – impondo uma estrutura verticalizada bem ao estilo castrense. E quando alguns civis se rebelaram, foram presos ou exilados. Foi o caso, por exemplo, do grupo dissidente MOPOCO, apresentado no item cinco do quadro acima.

Com relação ao mecanismo dois, esse se refere basicamente à postura de Stroessner diante de oficiais que representassem alguma ameaça a seu poder. Assim muitos destacados e experientes oficiais foram, em alguns casos, condenados ao ostracismo, em outros foram para a reserva e, no geral, substituídos por oficiais que não necessariamente pautavam-se pela qualidade e eficiência militar, mas antes, com baixo nível de formação escolar e, principalmente, possuíam o mérito da obediência cega. Com eles pôde utilizar-se do recurso da vigilância e da delação dos oficiais tipicamente de carreira.

Portanto, dessa forma, levou-se a cabo um processo de limpeza e desprofissionalização da armada, na qual vigorava a submissão da idoneidade profissional à lealdade ao comandante em chefe. Também é importante mencionar o enorme contingente de oficiais que foram para a reserva com o intuito de apressar a promoção de Gustavo Stroessner, cujo mérito principal era o fato de ser filho do ditador, seu possível substituto.

O terceiro aspecto diz respeito aos benefícios concedidos aos oficiais de alta patente, permitindo-lhes atuar nos diversos ramos da economia, mesmo na condição de militares⁹⁰.

E finalmente têm-se estímulos não menos importantes que se conjunham: um de natureza mais subjetiva, isto é, o culto à *persona* do líder e outro, de cunho ideológico, cujos valores estão assentados na Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Esta por sua vez continha matizes antidemocráticas e estava em conformidade com os novos postulados norte-americanos para a região, marcadamente anticomunista.

Os EUA são responsáveis pelo adestramento, pela imposição e pelo ensino aos militares da América Latina dessa doutrina⁹¹. A doutrina de segurança nacional, como influência externa, pode ser considerada como um dos fatores que contribuíram para o processo de desprofissionalização das Forças Armadas, particularmente no Paraguai, já que por um lado, desnacionaliza a segurança – em razão da pressão externa – e, por outro, o foco passa a ser a identificação de um inimigo interno e suas formas de combate. Com isso, de acordo com Alfred Stepan (apud RIQUELME, 1992, p. 136), muda-se um velho e clássico paradigma das Forças Armadas, que seria a da segurança externa, que implicava a atuação em âmbito restrito, na neutralidade política e na obediência aos poderes constituídos. Isso se deveu às influências da DSN.

Esse aspecto pode ser verificado a partir da definição dada por Alfonso Littuna Arizaga – coronel equatoriano, especialista em Estados Unidos e Brasil, ideólogo do Colégio Nacional de Guerra do Paraguai – cujos textos eram referências nesse estabelecimento⁹². Para ele:

Seguridad Interna: es el complejo de acciones realizadas por el Estado, en el marco de La Seguridad Nacional y en el ámbito interno del país con el objeto de destruir,

⁹⁰ Houve um preço pela cega lealdade. Ele foi pago por meio de terras, imóveis, fazendas, gados, aviões e os bens do Estado, incluindo mão-de-obra gratuita, que estavam disponíveis e ao bel prazer da cúpula militar (RIQUELME, 1992, p.56).

⁹¹ Ficou muito conhecida a Escola das Américas, sediada nos EUA onde foram graduados significativos contingentes de oficiais latino-americanos dos diversos países, especialmente da América do Sul. Note-se que o número de graduados paraguaios foi superior aos da Argentina, Brasil e Uruguai (cf. anexo C).

⁹² Conforme Riquelme, esse colégio foi fundado em 1968, com assessoria brasileira. Os professores podiam ser civis e militares. Os professores civis obviamente eram todos colorados e, no ocaso do regime, pertenciam à corrente militante do partido.

neutralizar los antagonismos o presiones, de cualquier origen, forma o naturaleza, que se oponen o pueden oponerse a la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales (apud RIQUELME, 1992, p. 62).

Por essa definição fica clara a visão que permeava aquela instituição castrense a respeito da sociedade, uma visão mais próxima à de polícia. Esta de acordo com Riquelme, dadas as características do regime, foi a que prevaleceu. No colégio militar as concepções e visão de mundo que se tinham especialmente no plano internacional, eram aquelas de tipo catastrófica e fundamentalista, cuja base doutrinária estava na idéia de uma luta entre as forças do bem (EUA e aliados) contra as do mal (URSS e o bloco socialista). A democracia convencional, por seu turno, encontrava-se debilitada diante dos perigos oferecidos pelo comunismo mundial. Internamente, portanto, havia que se resguardar desses inimigos infiltrados e prontos para desestabilizar o governo (RIQUELME, 1992, p. 64). Mais claramente o citado coronel define quais são os perigos e os inimigos em potencial da segurança nacional, e de certo modo, essa definição resume o pensamento da instituição:

Múltiples son los antagonismos y presiones que afectan la Seguridad en el ámbito territorial del Estado Nación. Pero entre ellas se destacan de manera particular aquellas que se producen con la germinación de un proceso subversivo, ya que, en este caso, dichas presiones adoptan, por lo general, la línea de la violencia, impulsadas por el virus de la ideología comunista o por grandes intereses económicos, que las alimentan, dirigen y apoyan, tales como: la corrupción, el tráfico de influencias, la agitación estudiantil, las huelgas laborales, las asociaciones campesinas, las manifestaciones populares, los movimientos intelectuales y artísticos, los comícios políticos, las reformas del catolicismo, el terrorismo urbano, la lucha armada en el territorio urbano, la lucha armada en el campo, el grupo de choque en las ciudades, el sabotaje, los atentados, los asaltos y los secuestros (apud RIQUELME, 1992, p. 62).

Está explícita na citação acima uma concepção de mundo, no qual vige um clima de conspiração contínua por meio das inúmeras forças nominadas, que estão presentes em todos os setores da sociedade, abarcando os intelectuais e os artistas, os setores populares do campo e da cidade, além dos grupos organizados ligados à Igreja. Nesse sentido, a DSN tem um importante papel consoante a primeira

definição formulada por Alfonso Littuna Arizaga. Ocorre que essa visão maniqueísta, além de exagerada, superestima a capacidade e as possibilidades de luta dos segmentos citados. Até por uma das características intrínsecas ao regime, isto é, a do prebendarismo que em si já neutralizava os movimentos de protestos e reivindicações, além, é claro, da própria e sistemática repressão a qualquer intento contestatório⁹³.

Devemos considerar também nesse rol de influências e proximidades, aquelas do Brasil, que se deram através do fornecimento de boa parte dos armamentos para o Exército e Aeronáutica paraguaios, assim como a formação de oficiais, incluindo-se a do próprio Stroessner e de seu filho, além da assessoria militar prestada por aqueles. Houve também apoio militar por parte de Taiwan, mais na década de 1980, sobretudo táticas de guerra política ou antissubversiva (RIQUELME, 1992, p. 53-60). No âmbito mais geral, o governo Stroessner esteve sob as injunções e clima da Guerra Fria que lhe foi favorável sob diversos aspectos e, de certo modo, lhe deu respaldo. Como já referido, houve o apoio econômico, as justificativas ideológicas e até mesmo uma benéfica invisibilidade internacional.

As Forças Armadas foram um dos pilares de sustentação do regime, portanto a questão que Riquelme se coloca é: Como estas tornar-se-ão artífices de sua queda? O autor busca respostas a partir da análise da situação e do papel da instituição castrense nesse governo. Uma das questões que assoma neste período, além das já citadas, como a da sua partidarização, tem a ver com algo muito caro a qualquer instituição militar, qual seja, a da estruturação de sua hierarquia interna. Percebeu-se que em razão da relação do governante para com esta criou-se uma certa anomia na definição das promoções, de modo a atender aos anseios normais por ascensão, gerando um perigoso descontentamento interno. E isso ocorreu, por um lado, pela indeterminação do número de oficiais em cada patente e, por outro, pelo fato da permanência indefinida no cargo dos generais de divisão próximos ao ditador, impossibilitando a ascensão dos demais oficiais de outras hierarquias, criando uma obstrução ou, na expressão espanhola, um “taponamiento”, impedindo a mobilidade dos oficiais generais. Riquelme (1992, p.71-73) informa também que

⁹³ Podemos mencionar a existência de grupos de guerrilha urbana e rural no Paraguai, como o Movimento 14 de Maio, a Frente Unida de Libertação Nacional, em 1960 e a Organização Primeiro de Março em 1970, cujas propostas estavam no campo das transformações sociais via revolução. Contudo foram exterminadas (RIQUELME, 1992, p. 106).

com isso houve uma concentração em mais de 25% no cargo de Coronéis, gerando uma figura irregular ao invés de uma pirâmide em termos hierárquicos. A saída encontrada foi o envio “forçado” dos coronéis para a reserva. Com isso esperava-se aliviar a pressão dessa patente por ascensão e ao mesmo tempo abria caminho para a ascensão do então Tenente-Coronel Gustavo Stroessner. Além dessa questão interna relacionada ao alto escalão oficial, havia também a crescente intromissão política por parte do grupo militante do Partido Colorado.

Com base numa pesquisa empírica, e utilizando-se de entrevistas com oficiais no final do regime de Stroessner⁹⁴, Riquelme apresenta uma caracterização das Forças Armadas nesse período, na qual foi possível identificar uma divisão em dois grupos a partir das respectivas interpretações das questões propostas, conforme quadro abaixo.

⁹⁴ Foram realizadas 40 entrevistas formais com oficiais da ativa, dos quais apenas 25 dispuseram-se a preencher o formulário de questões. Isto se deve às sérias restrições políticas encontradas naquele momento. A partir destas foi possível identificar e nominar dois grupos no interior da caserna, segundo suas interpretações das questões propostas (RIQUELME, 1992, p. 73).

Quadro 10: Divisão dos grupos no interior das Forças Armadas

	Institucionalistas	Stronistas
1. Visão a respeito da realidade: econômica, social e política do país.	Crítica	Acrítica
2. Reconhecimento do caráter autoritário do regime.	Sim	Não
3. As Forças Armadas devem desvincular-se do Partido Colorado.	Sim	Não
4. Suas carreiras militares devem-se ao regime.	Não	Sim
5. As Forças Armadas devem ser utilizadas para a repressão interna, aceitam a presença de grupos paramilitares.	Não	Sim
6. Relação com a corrupção.	Não	Sim
7. A corrupção é vista como um dos principais problemas do país.	Sim	Não
8. Visão a respeito das promoções nas Forças Armadas.	Crítica	Acrítica

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Riquelme, 1992

Por esse quadro é possível perceber e aquilatar a percepção dos militares a respeito do regime como um todo: suas críticas, concordâncias e discordâncias, além de sua divisão entre aqueles favoráveis e defensores do governo – **stronistas** – bem como os que se sentiam incomodados – **institucionalistas** – inclusive constituindo-se na maioria dos entrevistados mais afeitos aos aspectos legais e morais. Essa divisão, ainda concorde Riquelme (1992, p. 77), esteve vinculada à patente dos entrevistados. Assim os generais (de Divisão e de Brigada) enriquecidos no regime identificavam-se com os **militantes** do Partido Colorado, portanto afinados com Stroessner.

Já os institucionalistas mostravam-se descontentes com a ingerência cada vez maior do setor hegemônico do Partido Colorado – vale dizer – dos militantes nas Forças Armadas⁹⁵, assim como de sua utilização para ameaçar outros setores da sociedade civil, incluindo-se a Igreja Católica, a qual na sua visão, comprometia a imagem da instituição perante a sociedade em um contexto em que se vislumbrava a saída de Stroessner.

Com essa situação cria-se uma nova realidade, ou seja, o acordo tácito e formal entre a liderança do Partido Colorado sob a tutela de Stroessner é quebrada. Não havia uma ingerência nos assuntos estritamente militares. Os institucionalistas no geral tinham um perfil menos político e mais militar, embora fossem todos filiados ao partido. Deve-se ressaltar que esse tipo de relacionamento foi imposto por Stroessner, constituindo em um modelo a ser seguido e não questionado – ao menos abertamente pelos distintos grupos – esse padrão tinha como efeito a coesão entre partido e a armada.

Ocorre que com a chegada dos **stronistas** ao poder, no Partido Colorado, em agosto de 1987, inicia-se um processo de ruptura no interior do partido, pois os stronistas viam o grupo **institucionalista** com desconfiança e cada vez mais tomavam as rédeas da relação Partido-Forças Armadas. O ponto culminante dessa ruptura, segundo Riquelme (1992, p. 74), deu-se entre dezembro de 1988 e janeiro de 1989, quando se promovem inúmeros oficiais do primeiro grupo – incluído o filho de Stroessner. Alguns oficiais do alto escalão ligados ao segundo grupo são afastados, como, por exemplo, um general muito próximo e da confiança do Gal. Andrés Rodríguez. Internamente esses acontecimentos precipitaram o golpe perpetrado pelos **institucionalistas**, já de há muito descontentes com os rumos ditados por seus oponentes⁹⁶.

Portanto as palavras do Gal. Andrés Rodríguez (citado por HIDALGO, 1990, p. 7), naquela ocasião fazem sentido quando afirmou:

hemos salido de los cuarteles en defensa y dignidad de las FF.AA. Por la unificación plena y total del coloradismo en el poder. Por la iniciación de la democratización del

⁹⁵ Essas ingerências estavam ligadas às questões de natureza estritamente militar como a elaboração das listas de promoções e aos que iriam para a reserva. Cf. Riquelme (1992).

⁹⁶ Formalmente, em fevereiro de 1989, Stroessner apresenta sua renúncia (cf. anexo D).

Paraguay, por el respeto de los derechos humanos, por la defensa de nuestra religión católica [...].

Conforme Fernando Labra Hidalgo (1990, p. 7), porém, a estrutura política de poder foi mantida quando o mesmo general reafirmava “la identificación total del gobierno con las FF.AA., y el partido colorado”. Na verdade não se previa uma mudança radical em termos do exercício de poder, mas antes mudanças no grupo que passa a exercê-lo.

Convém, aproveitando as pesquisas feitas por Marcial Antonio Riquelme, apresentar brevemente o pensamento militar paraguaio – considerando-se que se trata de um estamento que esteve aliado de qualquer tipo de relacionamento com a sociedade civil por décadas – já no momento da abertura política com relação a três aspectos importantes: a) subordinação militar ao poder civil, b) institucionalização/profissionalização e c) aspectos operativos.

Assim, nesta pesquisa, para cada tópico, foram feitas três perguntas que pudessem dar conta da visão dos diversos oficiais de baixa, média e alta patente a respeito de cada aspecto considerado (RIQUELME, 1992, p. 79-87). O que se observou para o primeiro aspecto foi o reconhecimento e a importância dada à subordinação militar perante o poder civil. Tratou-se de uma tendência verificada entre a maioria dos entrevistados, que se mostravam contrários a uma candidatura militar para as eleições de 1993 e pediam apoio e respeito a uma eventual e, na verdade, remota possibilidade de vitória – naquele momento – de um candidato civil e da oposição, indicando assim a aceitação do princípio da alternância no poder (cf. anexo E).

A ideia de institucionalização das Forças Armadas é bem recebida, ainda que por um grupo minoritário, como sinônimo de profissionalização e majoritariamente como cumprimento das normas constitucionais e, como corolário desta, a não-atuação político-partidária, o que implica sua despartidarização. Nesse quesito muitos oficiais revelaram temores de que tal qual o Partido Colorado as Forças Armadas correriam o risco de intensa divisão interna. Além, é claro, da dificuldade e do perigo de desorientação com relação a qual setor do partido dar apoio.

Os oficiais de média patente – de Capitão até Tenente Coronel – mostraram-se mais afeitos ao processo de despartidarização que os coronéis⁹⁷ (cf. Anexo F). Segundo Riquelme (1992, p. 82), com esse intuito, os primeiros propõem de modo geral a pura e simples desfiliação partidária dos oficiais, bem como a proibição de qualquer vínculo com partidos quando na ativa. Já os segundos limitam-se a seguir o que fora estipulado no parlamento, isto é “no exigir nuevas afiliaciones y prohibir la actuación político-partidaria de los militares en servicio activo”.

Contudo, e ainda segundo esse autor, esse item gerou certa incoerência e ao mesmo tempo mostrava que não está de todo internalizada a questão da institucionalização das Forças Armadas. Isso fica demonstrado na quarta pergunta do anexo F, que tem a ver com a declaração feita quando do golpe em 2 e 3 de fevereiro de 1989, isto é, “unificación total del Coloradismo en el Gobierno”, pois o número dos que concordam e dos que discordam estão muito próximos, sendo que os primeiros correspondem a 40% do número de entrevistados, quase um empate técnico. Mas, segundo os entrevistados, esse objetivo proposto deveu-se a uma forma de aplacar a resistência dos civis armados apoiadores de Stroessner. Esse objetivo, na verdade, foi uma estratégia, uma tática utilizada pelo grupo tradicionalista para amenizar a ira daqueles.

Em que pese a contradição surgida entre as primeiras respostas contidas no anexo em questão, as duas últimas perguntas trazem a percepção que se tem a respeito do papel das Forças Armadas. A grande maioria refuta a ideia de funções relacionadas à repressão interna⁹⁸.

Por último (cf. anexo G), houve uma indagação a respeito das estruturas das Forças Armadas em sua necessidade ou não de redimensionamento, que tem a ver com seu tamanho e respectivos gastos – cujo percentual foi considerado razoável pela maioria dos entrevistados –, além do serviço militar obrigatório, o que resultaria em possíveis transformações estruturais. O item serviço militar obrigatório deveria ser mantido segundo o entendimento da maioria dos consultados, porém com a

⁹⁷ Grosso modo poderíamos considerar uma linha sucessiva na hierarquia militar paraguaia no seguinte modo: a partir da base – Subtenentes, Tenentes, Primeiro-Tenente, **Capitão, Major, Tenente-Coronel**, Coronel, General de Brigada, de Divisão e General de Ejército. Em negrito teríamos os oficiais de média patente (RIQUELME, 1992, p. 164).

⁹⁸ Porém, em 1989, houve uma greve em Itaipu, com intervenção militar, resultando na morte de dois operários (RIQUELME, 1992, p. 85).

sugestão de sua reforma. Isso significaria, por exemplo, a redução do tempo de serviço para seis meses.

Os gastos do Executivo com a defesa, por exemplo (cf. anexo H), entre os anos de 1977 e 1990, foram de grande monta, superando a casa dos 20% no quadro das despesas gerais. O que se constitui em um percentual muito elevado para a realidade do país, portanto, havendo a necessidade de se pensar o seu redimensionamento. Comparando-se o percentual dos gastos com a defesa em relação aos destinados à área social (educação e saúde), os primeiros sempre foram superiores, exceto no ano de 1986, contudo e obviamente pouco foi feito em função da resistência por parte da caserna, como fica demonstrado pelas respostas dadas (conforme o anexo G), nas quais se consideraram adequados tanto seu tamanho quanto os gastos.

Do que foi dito e apresentado a respeito desse período, caberia a definição ou a caracterização da transição paraguaia. Inicialmente podemos dizer que não se trata de tarefa fácil a caracterização desse regime, cujo mentor foi o general Alfredo Stroessner. Como visto no capítulo anterior, há basicamente quatro caracterizações ou modelos que tentam captar as sutilezas desse governo. As tratativas a respeito desses trinta e cinco anos ininterruptos de poder têm em comum o fato de considerar-se uma tríade no poder composta pelo partido hegemônico – o Colorado – as Forças Armadas e o próprio governante – também nominado como caudilho – que, de certo modo, tem a iniciativa política e é seu articulador. Na relação com o Estado tipicamente patrimonialista, o governante tem nas prebendas um importante meio de coesão dos demais partícipes do poder.

Cada modelo procurou demonstrar as particularidades desse regime de tal modo a refutarem os modelos e as definições clássicas de regimes autoritários. Assim deve-se levar em conta as inúmeras particularidades desse país que vão dos padrões impostos por Alfredo Stroessner, às circunstâncias históricas, a sua condição de Estado-tampão entre Argentina e Brasil mais a constante presença dos EUA, sua mediterraneidade e, internamente, sua tradição política, com isso tem-se um modo muito particular de ser desse regime.

Por essa razão os modelos interpretativos procuraram demonstrar que esse regime tem aspectos totalitários, sem no entanto poder-se defini-lo como tal. Assim

como pode ser visto como uma ditadura, porém não em sentido estrito. Tampouco pode ser visto como um regime no qual há – pura e simplesmente – um homem forte detentor de poder absoluto, já que na verdade ele joga com as demais forças preservando obviamente as prerrogativas de poder.

Desse modo a transição paraguaia, como acima demonstrado, será diferente do modo argentino e brasileiro para citar os países mais influentes em sua história política, pois inicia-se no interior do regime a partir de uma conjugação de fatores. Mais globalmente pode-se salientar o desgaste do regime, com seu isolamento internacional, o colapso econômico e internamente a disputa pelo poder entre facções descoladas do próprio governo, envolvendo os setores dominantes do partido gerando um descontentamento na própria instituição castrense. Esta por sua vez terá a capacidade e a força necessárias para tomar a iniciativa das mudanças, removendo o governante sem a necessidade de negociar com a sociedade civil e conduzir todo o processo segundo suas conveniências como ficou demonstrado acima.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho insere-se em um conjunto de pesquisas de modelo qualitativo, mais voltado, portanto, às análises e as reflexões conceituais, sem renunciar obviamente aos aspectos quantitativos que ilustram, dão forma e sustentação aos conteúdos. Buscou-se um tipo de discussão que, sem prescindir dos necessários recortes teóricos, não se prendeu a nenhuma corrente teórica ou modelo de análise específicos enquanto propósito metodológico. Antes, recorreu-se em linhas gerais e principalmente a trabalhos e teóricos cujos horizontes estão mais próximos da geopolítica, bem como da teoria da interdependência, modelos de transição política e outras literaturas especializadas, em função das características do objeto em questão: o Paraguai. Procurou-se também trazer à baila a visão sobretudo de autores paraguaios no intuito de apresentar sua bibliografia, bem como seus pensadores – sociólogos, economistas e cientistas políticos – mais destacados.

Esta pesquisa preocupou-se em figurar e discutir o Paraguai como um país moderno e de grande importância, tanto econômica quanto geopolítica na América Latina. Isso está vinculado, em termos geopolíticos, a sua condição de *heartland*, no subcontinente, e de Estado tampão entre Argentina e Brasil, e do ponto de vista econômico, por seu potencial energético o que lhe confere um *status* muito especial. Ademais desejou-se contribuir nos estudos – na verdade escassos – a respeito dessa unidade política cuja menção em geral remete a caricaturas e expressões jocosas em razão de alguns aspectos negativos que, no limite, o definem e são tomados como verdade.

Contudo, a partir do exposto neste trabalho, constatou-se e sustenta-se que, sob qualquer aspecto a ser contemplado, no que se refere à sua situação geopolítica, econômica, mais os contextos da globalização e da regionalização, o Paraguai desperta interesses por parte de seus vizinhos, em particular da Argentina e do Brasil, motivados inclusive pela maior interdependência entre as nações platinas.

Pode-se dizer que a presença desse pequeno país na região está imbricada na trama do jogo político regional, desde o processo da colonização hispano-

portuguesa até a contemporaneidade, com inúmeros desdobramentos, sobressaltos e tragédias, como é o caso da Grande Guerra ou da Guerra do Paraguai. Portanto mais do que se justificou tê-lo como objeto e foco de pesquisa.

Todavia, entre nós, há um desconhecimento de sua história, de sua política interna e externa, bem como de sua relação com seus principais e influentes vizinhos. O conhecimento permite derrubar os “pré-conceitos” e também verificar os comportamentos de uns e outros de modo a desvelar, à luz das evidências empíricas, as características e o modo de ser de cada um, segundo uma perspectiva histórica. A literatura, como de resto salientado, quando trata da América Latina, o faz de maneira seletiva, privilegiando os países mais importantes, segundo critérios marcadamente econômicos, restando a países como o Paraguai apenas menções esparsas e, de certo modo, como que a reboque dos maiores.

Por essa razão e de maneira mais específica, este estudo teve por objetivo refletir sobre esse país. Dentre tantas possibilidades de estudo, falou-se de sua política recente e da possível imbricação entre as políticas interna e externa desse país face às suas especificidades, tendo, de um lado, internamente, o processo de transição política, a partir da queda do general Alfredo Stroessner e, de outro, um certo modelo de política externa – aperfeiçoada por esse General – conhecida como pendular. A discussão que se pretendeu, e espera-se ter alcançado esse objetivo, foi a tentativa de explicar as características e a natureza de sua transição democrática e a possível relação entre esta e sua política externa. Isso significa considerar seus vínculos com Argentina e Brasil no plano local. Também não se pode olvidar, na esfera extrarregional, do seu relacionamento com os EUA.

Nesse sentido a questão formulada e apresentada na introdução pretendia encaminhar as discussões a respeito do seu processo de transição democrática, enquanto uma demanda interna, bem como tratar da formulação de sua política externa influenciada por aquela. Desse modo, a hipótese básica que nos pareceu mais adequada foi a de que há uma relação estreita entre ambas e de mútua influência e, nesse caso, como se verificou, dá-se por razões históricas, além de suas características, dentre as quais aquelas de natureza geopolítica.

Em função disso (talvez no desenrolar deste trabalho tenha ficado algo repisado ou repetitivo), deu-se grande ênfase às suas características peculiares.

Isso deveu-se, em boa medida, à necessidade de levar-se em conta, além de seu tamanho, sua localização e condições econômicas na região. Porém, como ficou demonstrado, diante de tantas defasagens perante os demais países, corre-se o risco de apegar-se a essas adversidades, sem que se perceba que elas, contraditoriamente, constituem-se em fator de possibilidades que se abrem.

Do que foi exposto nesta pesquisa, pode-se dizer que o Paraguai, a partir do período do governo Stroessner, entrou em uma nova etapa de sua história enquanto Estado-Nação. Pelos inúmeros aspectos mencionados, arriscamos dizer que há um Paraguai antes e depois de Stroessner, isto quer dizer: um, em que o autoritarismo, as perseguições e a exclusão social, entre outros, se fazia presente; outro, em que os fatores de desenvolvimento são ali engendrados e mais as mudanças de natureza política, como a chegada dos militares no poder, já na condição de ator com certo protagonismo. Entretanto, como ficou demonstrado, trata-se de um país que pode ser visto, por diversas razões, como o mais vulnerável na região, notadamente por sua instabilidade política, além das debilidades econômicas como decorrência dessa instabilidade. Contudo, essas mesmas condições lhe podem ser benéficas já que exigem, por parte dos vizinhos, a elaboração de políticas com vistas a atraí-lo para sua área de influências. Além do que, se há uma clara limitação pela ausência de saída para mar, isso em parte pode ser compensado, pois trata-se de um país mesopotâmico e com grande potencial energético, como atestam os acordos e as construções conjuntas de Itaipu e *Yacyretá*, malgrado todos os questionamentos acerca de suas desvantagens circunstanciais. Entretanto, e por muito tempo, como disse certo autor paraguaio, o país tornou-se “una isla sin mar”.

O Paraguai nesse sentido espelha o que ocorre na maioria dos países latino-americanos, onde normalmente regimes autoritários, ou homens fortes, impulsionam um certo tipo de desenvolvimento e modernização econômica, em geral conservadoras, com base em fórmulas e estruturas autoritárias, em que se sacrificam os valores democráticos, impedindo, por meios violentos, a participação da sociedade civil. Ao fim e ao cabo, esses por vezes viram heróis e são objeto de culto como, por exemplo, Juan Domingo Perón, na Argentina, Getúlio Vargas, no Brasil, e mesmo o Gal. Augusto Pinochet, para alguns setores da sociedade chilena.

Retomando o aspecto político, tem-se internamente a questão de sua tradição política que, de certo modo, se consolida e se aperfeiçoa na ditadura ou no regime implantado por Alfredo Stroessner, destacando-se a questão da violência como meio de alternância de poder. Esse regime caracterizou-se basicamente pela existência de uma tríade de poder, qual seja; a do Partido, do governante e das Forças Armadas. Tratou-se de um Estado patrimonialista tendo na prebenda um fator de coesão entre as forças dominantes. No entanto, como discutido nos capítulos 2 e 3, o tipo de regime implantado por Alfredo Stroessner possui características *sui generis*, capaz de combinar diversos elementos dos modelos clássicos de dominação – tomando-se como referência as definições weberianas – sem no entanto constituir-se em um de tipo puro. Daí frequentemente termos as expressões: ditadura militar, totalitarismo, autoritarismo, caudilhismo, *stronismo* dentre outras denominações como traduções e definições desse regime.

Assim, esse regime constitui-se em um exemplo típico de uma realidade da qual não se podem tirar conclusões apressadas, além do que nem sempre os modelos teóricos vigentes dão conta de suas particularidades. Por isso é importante que haja pesquisas que deem conta das especificidades e ampliem o conhecimento da heterogeneidade política, econômica e cultural encontradas em uma região, aparentemente, tão semelhante como a nossa e, principalmente, de um país muito próximo e ao mesmo tempo tão suscetível às influências argentinas e brasileiras. Portanto, um desafio à imaginação sociológica e política.

O fato é que, como ficou claro no capítulo 1, as consequências do regime foram extremamente nefastas no que se refere à democracia, às condições de vida da população de modo geral, a sua inserção internacional, de um lado, a seu enclausuramento, de outro. Assomam-se ainda as grandes carências e as debilidades estruturais, ao lado dos privilégios e das riquezas acumuladas, adquiridas às expensas da exploração do Estado considerado pela elite como um patrimônio seu, bem como a permissividade e, no limite, a participação de autoridades no comércio (ilegal) de produtos nas regiões de fronteira. Como consequência disso, ficou patente a grande assimetria em relação aos demais países do MERCOSUL relativamente aos dados sócio-econômicos, à população, à industrialização e, por decorrência, ao parco desenvolvimento tecnológico, além da carência de mão-de-obra especializada em função do precário sistema educacional.

Todavia, não há somente mazelas. Por isso apresentou-se os aspectos mais auspiciosos no que concerne as suas potencialidades contidas em seu próprio território. Na sua aparente fragilidade está sua força, tanto no que tange a sua cultura, a sua língua, a sua gente, quanto a sua condição geopolítica, destacando-se seu imenso potencial energético e sua hidrografia consoante o mapa 2, do capítulo 1. Assim, de certo modo, pode-se dizer que, não fugindo à regra da maioria dos países na região, o Paraguai modernizou-se, embora de forma claramente conservadora e excludente.

Essa modernização, de viés conservador, pode ser um empecilho para seu desenvolvimento econômico e social. Há uma série de problemas que impedem o surgimento de uma indústria compatível com as necessidades modernas que possa desembocar em um mercado consumidor mais democratizado, que depende evidentemente de uma visão do Estado, não como um patrimônio do grupo ou governante do momento. Há também necessidade de mudanças de postura do empresariado acostumado e apegado aos privilégios do passado, afeito às relações não muito saudáveis com o Estado e com a sociedade de modo geral e, principalmente, com um mercado competitivo nos marcos da integração regional. É necessário modernizar-se consoante as exigências mais elementares da busca da eficiência, da competitividade e da independência, de tal forma que sua população não seja mera habitante, mas usufrua dos benefícios oriundos do desenvolvimento, em um sentido amplo, para além dos aspectos econômico e político.

O Paraguai desde sempre foi um país importante no contexto regional, como fiel da balança de poder entre Argentina e Brasil, além de ter uma importância estratégica de possuir um potencial energético significativo e de contribuir para o equilíbrio de poder político na região. No entanto enfrenta inúmeras dificuldades de natureza interna que tem que resolver, como a questão da sua instabilidade política, alternância no poder sem o artifício da violência e a possibilidade da participação da sociedade civil que se viu alijada de qualquer tipo de protagonismo na maior parte de sua história.

A partir de sua independência entre 1811 e 1813 esteve sob o domínio alternado dos partidos Liberal e Colorado, respectivamente, combinando-se com a

participação militar que respaldava os governantes civis, na maioria dos casos, raramente eleitos.

Os partidos políticos do Paraguai são agremiações centenárias, presentes na vida política do país, mas fundamentalmente representantes das elites, sobretudo das oligarquias agrárias e sem uma prática que se pudesse chamar de democrática. Deve-se ressaltar, porém, que a maioria dos governantes paraguaios foram partidários e que rigorosamente houve no país, a partir de 1870, apenas duas ditaduras tipicamente militares, ambas no século passado: a de Higinio Morínigo, na década de 1940, e a de Alfredo Stroessner, a partir de 1954, com término em 1989, o que contraria uma visão que se tem de um país arcaico e o tempo todo dominado por uma camarilha militar. Estes, na verdade, emergirão enquanto força política propriamente dita somente a partir de 1947, como evidenciado no capítulo 2. Desse modo ressalte-se que, já em pleno século XXI, sua governança encontrava-se nas mãos de um governo civil, embora em um primeiro momento tenha sido do Partido Colorado, o que, na verdade, pode-se considerar normal em virtude da estrutura montada pelo regime, como visto no capítulo 2. Essa estrutura inviabilizou qualquer forma de oposição mais ativa e organizada dos movimentos sociais ou partidos que não os tradicionais.

Implantou-se uma cultura política na qual a sociedade civil ficou à mercê das vontades, desejos e projetos de dominação do regime. Na realidade, esse fenômeno é muito comum na região logo após a derrocada, saída ou retirada do regime anterior. Há uma tendência de vitória e permanência no poder dos partidos políticos conservadores já sob os auspícios da democracia. O que muito claramente ocorreu no Brasil dos governos de José Sarney a Lula da Silva.

Devemos considerar, de modo muito particular, o papel das Forças Armadas, como tratamos no capítulo 3. O que podemos concluir é que não necessariamente ou pelo menos não é consenso, o fato de que as Forças Armadas tivessem interesse explícito em exercer o poder ou ter um papel tipicamente político na sociedade. Há um outro sentido, outra percepção possível, além do fato de advogar-se uma função tipicamente militar. Contudo, no caso paraguaio, em dado momento, ficou claro que na visão de parte de seus oficiais de mediana patente a Armada deveria ter um papel mais constitucional e, portanto, profissional, eximindo-se de

uma atuação de natureza política. Por certo há muito que caminhar nesse sentido já que há ainda a presença de inúmeros oficiais do alto escalão educados, crescidos e enriquecidos às expensas do regime anterior e, naturalmente, apegados a uma visão mais conservadora, com fortes vínculos com o Partido Colorado. Ao que parece, boa parte dos oficiais de carreira tinha uma preocupação com o desgaste da imagem das Forças Armadas e de que elas estivessem associadas somente a um papel repressivo e fossem passíveis de manipulação, segundo interesses específicos do grupo no poder e que, portanto, sua atuação estivesse muito aquém daqueles da institucionalidade.

A questão a saber é até que ponto essa visão está introjetada no conjunto das forças castrenses⁹⁹, pois, como ficou demonstrado, por muito tempo o estamento militar esteve no poder e foi um de seus integrantes e, por decorrência, distanciado da sociedade civil. Isso explica, por exemplo, a dúvida e a insegurança – ainda presentes – com relação aos militares, no governo de Fernando Lugo. Esse governo – de forma inédita – foi capaz de debelar os possíveis focos de rebeldia na caserna, promovendo oficiais mais jovens, por quatro vezes, em seu governo de pouco mais de um ano e sem cair¹⁰⁰.

Outra questão eivada de significados é o fato de que sua vida política interna e externa não pode estar dissociada de suas relações com Argentina e Brasil, como bastante salientado. Esses países sempre foram influentes em sua história como país independente. Considere-se, como ponto de partida, nessas relações, uma experiência coletiva muito sofrida e traumática que foi a Grande Guerra, como chamam os paraguaios, ou a Guerra do Paraguai, como ficou consagrada na literatura, contra esses mesmos países, mais o Uruguai. A partir disso há uma trajetória ambígua e, ao mesmo tempo, muito complexa, que pode ser considerada como um marco na relação com esses dois países. Num primeiro momento, teve que lidar com as grandes baixas – principalmente as perdas humanas – a intervenção brasileira com domínio interno e a subtração de parte de seu território como consequências mais imediatas.

⁹⁹ O pensamento político dos militares, poderia ser objeto de uma pesquisa específica para o caso paraguaio e mesmo para os demais países da região.

¹⁰⁰ Fernando Lugo foi eleito em agosto de 2008. Desde então, por quatro vezes, trocou o comando das Forças Armadas, tal atitude seria impensável em outros tempos, nesses episódios havia rumores de uma articulação entre setores da oposição e oficiais descontentes. Cf. dentre outros *Folha de S.Paulo*, (6/11/09).

Todavia, até a década de 1960, o país será totalmente dependente e, em boa medida, dominado pela Argentina como apresentado no capítulo 1. Isso aconteceu em função de sua dependência do Porto de Buenos Aires para escoamento de sua produção, sendo a única saída para o mar disponível naquele momento. Metaforicamente, significava dizer que respirava apenas por um pulmão. Como consequência, teve a tutela de Buenos Aires em sua vida política, com toda sorte de manipulações, controle e interferências. Esse controle deve-se a forte presença portenha em sua economia interna e externa. A Argentina por muito tempo foi detentora desses monopólios e politicamente arquitetou e deu suporte a toda ameaça de golpes e invasões vindas de fora – particularmente de seu próprio território, em geral guarida da oposição – de forma a pressionar os governos locais, obviamente tendo como pano de fundo seus próprios interesses políticos e econômicos.

Essa situação será alterada a partir da chegada de Stroessner ao poder por meio de um golpe militar, dando início a um processo de modernização de sua economia via expansão das fronteiras agrícolas para leste, em direção ao Brasil e, principalmente, com a construção conjunta de Itaipu. Dessa forma o Paraguai adquirirá um novo pulmão para respirar. Com isso, a um só tempo, o país liberta-se do jugo argentino e fica sob a égide brasileira. Esse fato tem inúmeras implicações e consequências. Altera-se uma relação política histórica com a Argentina, portanto, muda-se o cenário político no Cone Sul e inicia-se uma nova fase em sua política interna tanto quanto externa. Nesse período, sua política externa, na verdade iniciada nos tempos de Higinio Morínigo, por volta de 1940, mas consagrada com Stroessner, ficou conhecida como pendular. Seu propósito era contrapor o poderio das duas potências regionais, buscando benefícios econômicos e políticos nesse processo. Alguns analistas consideram-na como uma política deliberada, consciente e com objetivos claros, como um propósito de governo.

No entanto, essa política foi muito criticada – já que seria apenas reativa e pouco diversificada. Na verdade atendia aos interesses específicos do governo Stroessner, pois, se por meio dela pôde modernizar o país, teve como corolário a possibilidade ou, como contrapartida, estruturar-se e consolidar-se no poder. Nesse sentido o Brasil terá um importante papel na manutenção e na consolidação desse regime, pois isso lhe convinha em razão de seus interesses geoestratégicos e na

percepção da importância desse país para seus objetivos, como se procurou deixar claro no capítulo 2. Argentina e Brasil não pouparam esforços para tê-lo sob sua influência como condição elementar para exercício da hegemonia no Cone Sul e também por seu potencial energético, vital para as indústrias de ambos os países nas regiões de fronteira.

Em boa medida essa foi a situação paraguaia diante de seus vizinhos maiores. Uma situação de satelização alternada entre ambos. Por isso talvez a razão de ter-se a impressão de uma política interna e, principalmente externa, pautada pela relação com esses países, o que, em certo sentido, é verdade. Internamente, por exemplo, dentre os antagonismos entre seus partidos centenários está a postura pró e contra Argentina e Brasil no plano externo. Todavia, como explicitado nesta tese, isso é apenas meia verdade, quando se leva em conta seu período de transição.

Mais recentemente as relações do Paraguai com a Argentina e o Brasil têm sofrido mudanças e isso tem um vínculo direto com seu processo de modernização. Isso implica inúmeros percalços e controvérsias, exatamente com as questões de fronteira referentes aos projetos econômico-políticos das binacionais Itaipu com o Brasil e *Yacyretá* com a Argentina. Com o primeiro, há também a questão dos ilícitos ou a cultura do contrabando com mecanismos como a reexportação entre os dois países, a partir da imensa e porosa fronteira entre ambos. Há de se considerar também a permanente tensão com os assim chamados “brasiguaios” que dominam política e economicamente grande fatia de seu território na região leste, limítrofe entre ambos os países. Nessa região está Itaipu e também onde se concentra toda sua produção de soja, tocada principalmente por brasileiros, como nos mostra o mapa 8, página 43, no capítulo 1. Ela engloba os departamentos de Itapúa divisa com a Argentina ao de Canindeyú, já na divisa com o Brasil.

As regiões de fronteira entre os três países sempre foram problemáticas. Por exemplo, ainda na década de 1970, a questão da proximidade entre Itaipu e Corpus também gerou certa tensão entre Argentina e Brasil, até que foi resolvida através de um acordo de compatibilização técnica. A contrapartida argentina a Itaipu foi, sem dúvida alguma, *Yacyretá*, ainda não de todo concluída, mas de grande relevância econômica, assim como política.

De qualquer modo, fato consumado, temos que ambas as hidrelétricas são os principais gargalos entre o Paraguai e esses países. Entendidas como uma estratégia de dominação e extremamente maléfica ao país, as respectivas revisões de contratos estão na pauta das reivindicações do governo Fernando Lugo, eleito em 2008. Observe-se, por exemplo, que em julho de 2009, por ocasião da cúpula do Mercosul, realizada em Assunção, e como amplamente divulgado pela imprensa, o Paraguai logrou alguns avanços com o Brasil relativo às suas reivindicações sobre Itaipu. Ocorre que tal acordo depende do aval tanto do congresso nacional brasileiro, quanto do paraguaio. Naturalmente o congresso paraguaio já aprovou o acordo enquanto que o governo brasileiro sequer mandou o projeto para o legislativo. Isso evidentemente tem a ver com as pressões internas de setores tanto do próprio governo quanto do empresariado, como da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), por exemplo, que tem expressado publicamente seu desacordo com as negociações. Sendo assim, o governo Lula aparentemente procura ganhar tempo e talvez não lhe seja um tema prioritário. Em consequência, aos paraguaios lhes parece que há o risco de o acordo cair no esquecimento.

Nesse caso o Paraguai tem pouco a fazer, além, é claro, da pressão diplomática. Em 2010 haverá as eleições presidenciais no Brasil. E Itaipu por certo não é um dos temas centrais para os principais candidatos e partidos na disputa. O que seria muito ruim para o Paraguai e especialmente para o governo Lugo, que tinha em sua plataforma política essa questão como das mais prementes na sua relação com o Brasil, inclusive foi um tema de grande repercussão interna e seria de grande relevância para o êxito de seu governo. Se atendidas, as reivindicações paraguaias a respeito de Itaipu, tanto o país de modo geral, quanto o governo Fernando Lugo, teriam muito a beneficiar-se em termos econômicos e políticos. Especialmente para esse governo, avançar nessa questão certamente seria um grande trunfo para seu fortalecimento interno e diminuiria a pressão vinda tanto da oposição quanto de setores da própria coalisão. É oportuno, no entanto, destacar que, na opinião de diversos analistas, os governos brasileiros não poderão furtar-se de considerar Itaipu na relação com o Paraguai, pelo menos a médio prazo.

Outro país de grande importância na sua vida política, a exemplo da Argentina e do Brasil na região, são os EUA na condição de superpotência. Este, como trabalhado no capítulo 2, foi muito influente na história Paraguaia recente,

principalmente no período do regime comandado por Alfredo Stroessner. O país teve uma enorme contribuição para a consolidação e a sustentação do regime, com grande aporte financeiro, a ponto de se afirmar que a sobrevivência desse regime no Paraguai talvez não teria sido possível sem o apoio norte-americano. Essa relação interessou em muito aos EUA como forma de inserção na região, além de encontrar um bastião incondicional anticomunista. Lembrando que o anticomunismo, à época, era o principal eixo de sua política externa. No contexto do Mercosul, a presença dos EUA no território paraguaio será motivo de muitos temores por parte dos vizinhos, diante da possibilidade de no futuro instalar-se uma base militar no país, tal como o que está ocorrendo na Colômbia.

Argentina, Brasil e EUA foram e continuam sendo muito importantes nas relações externas paraguaias, muito embora, a partir da década de 1980, tenha iniciado um processo de diversificação comercial com a Europa e alguns países orientais.

Como foi possível notar neste trabalho, o papel de fatores exógenos em sua política interna é relativo. Também não se pode ignorar sua importância para as pretensões de desenvolvimento do país. Ao Paraguai há o desafio da formulação de uma política externa autônoma que passa pela formação de quadros políticos e técnicos competentes, portanto em um sentido de combinação da profissionalização com articulação política para êxitos nas negociações com poderosos vizinhos em seu entorno regional e extrarregional.

A política interna paraguaia de fato recebe influências, ou vê-se afetada por essas relações, além de suas características geopolíticas. Entretanto não se pode afirmar que essas condições somadas embora lhe imponham certas restrições não necessariamente definam sua política interna.

Temos que considerar, ainda, o período de transição. Foi um processo muito complexo e prenhe de dificuldades e contradições, como apresentado no capítulo 3. No entanto, esse período trouxe muitas esperanças, além dos naturais desafios ao país. Significou a ruptura de um modelo autoritário enclausurado em si mesmo e excludente que, como disse um pensador paraguaio, impedia o contato com outras experiências políticas e culturais enriquecedoras que permitiriam a ampliação de seus horizontes. Iniciado contraditoriamente a partir do interior do próprio regime,

teve o mérito de liberar as forças sociais há muito subjugadas e iniciar um novo ciclo em sua história, espera-se, não vicioso ou reprodutor das formas de luta pelo poder ou mesmo da apropriação patrimonialista do Estado e da utilização dos mecanismos do prebendarismo, como maneira de obter-se coesão social.

A transição paraguaia, como visto no capítulo 3, foi muito distinta dos processos argentino e brasileiro, visto que na Argentina ocorreu o colapso do regime, motivado pelo fracasso econômico, seguido da derrota militar no plano externo, na contenda com a Inglaterra relativo às Falklands/Malvinas, de tal modo que sua margem de manobra foi de exíguas possibilidades diante da oposição. Na situação brasileira, o regime pôde controlar toda a agenda do processo, com algum tipo de negociação, em boa medida por seu êxito econômico e pela presença de uma oposição muito débil e moderada.

O processo guarani estará também sob o controle militar, mas a partir de um esgotamento do modelo vigente com uma ruptura oriunda do interior do próprio regime, expressando na verdade uma luta entre facções do grupo de poder. Como resultado tem-se um golpe que se pode chamar de “palaciano” que teve o intuito de preservar-se no poder, na iminência da saída de cena do Comandante-em-Chefe, objetivando-se a manutenção do poder nas mãos dos setores vencedores no interior do Partido Colorado em conjunção com as Forças Armadas.

Com isso, ao longo da década de 1990, inicialmente tem-se um general-presidente e posteriormente governos civis sob os auspícios do centenário Partido Colorado, com eleições livres, porém sob a legislação dos tempos da ditadura e toda sua estrutura herdada, que lhe garantiu muitos êxitos nesse período. Deve-se considerar ainda a promulgação da nova Constituição que restabelece e consagra os princípios democráticos de um Estado moderno.

De qualquer forma, foi com a eleição de Fernando Lugo que efetivamente dá-se a ruptura com o domínio de um único partido na vida política do país por quase sessenta anos, permitindo a ascensão ao poder de outras forças ainda incipientes, é verdade, mas instaurando novas perspectivas de luta política com a institucionalização do poder. Inicia-se com esse processo um dos pilares da democracia que seria a rotatividade no exercício do poder. Obviamente aqui não estamos falando de um mar de rosas nem ingenuamente ignoramos os não poucos

problemas enfrentados por essa nova experiência, representados pelo imenso poder das forças que se beneficiaram do regime anterior e dos vícios remanescentes que impedem seu desenvolvimento como a corrupção, e a necessidade apontada por analistas paraguaios da reforma do Estado de modo a modernizá-lo e torná-lo apto aos desafios contemporâneos. Antes, acredita-se nas imensas possibilidades abertas com a democracia.

Qual a importância do Paraguai na região? Com este trabalho espera-se ter salientado que o país possui um imenso potencial econômico, sobretudo expressos em sua condição mesopotâmica com a consequente possibilidade de exploração dessa riqueza. Além disso, o país pode tornar-se um importante produtor e exportador de energia elétrica, com o atendimento de suas reivindicações por parte da Argentina e do Brasil através da revisão dos contratos de Yacyretá e Itaipu respectivamente. Além disso, sua condição de Estado-tampão e *heartland* o tornam um ator importante na geopolítica da região na medida em que está inserido em um contexto de estabilidade política, através da manutenção da balança de poder entre Argentina e Brasil.

Também como tratado no capítulo 1, há a perspectiva da Iniciativa IIRSA que lhe abre possibilidades de grandes investimentos internos em setores nos quais o país tem grandes carências – os transportes, as comunicações e as tecnologias básicas de telefonia e de distribuição de energia. Abre-se com esse projeto outras vias de projeção e de expansão, através dos eixos nos quais se situa, tal como apontado naquele capítulo, evidentemente, sem desconsiderar todo um conjunto de críticas concernentes a seus aspectos eminentemente econômicos e ao desenho institucional que quase inviabilizam a ampla participação da sociedade.

É de fundamental importância a própria estabilidade política interna. É de interesse de todos os países da região um Paraguai democrático, sobretudo do ponto de vista dos negócios. Nesse sentido a transição política paraguaia teve um papel muito importante em vinte anos de governos civis. Como apresentamos no capítulo 3, a forma como se deu sua transição, foi muito distinta dos modos argentino e brasileiro. O que se iniciou como um golpe palaciano, como fruto das próprias contradições e esgotamento do regime e, posteriormente, bastante claudicante e sem grandes mudanças ou transformações com o *modus operandi*

anterior, vai de certa forma surpreender com a eleição de alguém “de fora do *establishment*”, isto é, da elite tradicional ou mesmo das forças de poder.

A respeito dessas eleições, é necessário ressaltar a importância e os significados, tanto políticos, quanto simbólicos, da vitória de Fernando Lugo, que, entre outras, coisas representa uma alternância política. Desbancou-se o Partido Colorado, que há 60 anos constituía-se em um dos braços do poder. Trata-se de um partido historicamente identificado com as forças mais conservadoras da elite paraguaia, além de ter sido a face civil da ditadura Stroessner. Também sempre foi – do ponto de vista das relações internacionais – mais favorável e defendeu uma aproximação com o Brasil.

O novo governo que assumiu em agosto de 2008 foi constituído a partir da proposta de um conjunto de partidos políticos e movimentos sociais que criaram a *Alianza Patriótica para el Cambio* (APC). Esta pode ser entendida com uma frente ampla, bastante heterogênea, que vai da esquerda à direita passando pelo centro. Entre outros desafios, ela terá que governar com forças tão díspares e antagônicas entre si, mais a problemática do governo/Estado, a economia e a grande dívida social a ser saudada¹⁰¹.

Com essas eleições, pode-se dizer que o país experiencia “as três dimensões essenciais da democracia: transição institucional, estabilidade e alternância” (SILVA, 2008, p. 1). Nesse sentido pode-se considerar a importância relativa do MERCOSUL a partir da década de 1990 para sua democratização e manutenção de sua estabilidade política¹⁰². O exemplo mais forte disso deu-se no episódio da tentativa de golpe dada pelo General Lino Oviedo, em 1996, com atuação firme e direta do MERCOSUL nas figuras da Argentina e do Brasil, mais a presença dos EUA.

A eleição de Fernando Lugo, portanto, tem um grande significado para a história política recente em que foge ao esquema tradicional, traz novas forças e demandas reprimidas, criando naturalmente muitas expectativas e isso aumenta

¹⁰¹ O espectro político que compôs a frente contou com cerca de 19 forças políticas, entre partidos e movimentos sociais que incluem: grupo de mulheres, de jovens, liberais, os que lutam pelo socialismo, os conservadores, etc. Contudo, o principal grupo formado para dar sustentação à candidatura foi o Tekojoja (em guarani: união e igualdade), composto por grupos de sem-terra, operários, estudantes, entre outros, definido como socialista.

¹⁰² Recorde-se que em sua constituição, o MERCOSUL impôs como condição *sine qua non*, para estar associado ou admitir-se outros membros, a necessidade de estabilidade política e democracia. Assim dentre as inúmeras cláusulas temos a “democrática”.

seus desafios. Internamente terá que lidar com as forças tradicionais ainda muito presentes - a começar pela própria coalizão que permitiu sua eleição ser extremamente heterogênea – que impedem os avanços pretendidos. Fernando Lugo enfrenta uma plêiade de problemas que abarcam diversas naturezas e grandezas. Entre outros existem contendas com o próprio vice-presidente, um liberal que, em muitos temas de suma importância, como a questão da reforma agrária, lhe faz oposição e lidera uma bancada poderosa no Congresso e que impede certos avanços e cumprimento das promessas de campanha. Considera-se também um governo pouco hábil nas relações e nas articulações políticas com os diversos setores que lhe são hostis – empresários, por exemplo. Nesse caso pesa o fato de não ser alguém próximo ao centro de poder e com certo traquejo para lidar com as elites que podem colocar obstáculos a seu governo¹⁰³. No exercício do poder institucional estarão implícitas certas contingências que vão além do querer do governante.

Além disso, algumas das reivindicações internas esbarram em complexas e difíceis negociações com Argentina e Brasil, principalmente com este último. Talvez resida nesse fato, de forma mais clara, a mútua relação e influência entre política interna e suas demandas, e a política externa, impondo certos limites. O Paraguai, além de sua necessária diversificação na pauta de exportação e relacionamento externo, deve buscar maior independência com relação aos dois parceiros mais poderosos do Mercosul, especialmente com o Brasil. Fazer boas negociações e fazer valer suas reivindicações a respeito das binacionais contribuem para a consecução de políticas internas de desenvolvimento econômico e social, de maneira a atender aos reclames por melhores condições de vida de sua população.

Tudo isso significa dizer sair da condição de “primo pobre” e subalterno para a condição de país soberano, autônomo, cujas relações se deem em termos de igualdade, respeito e justiça. Também significa resolver os problemas relativos às suas fronteiras por onde boa parte de suas riquezas escoam, sem serem contabilizadas, fiscalizadas ou taxadas pelo poder público. Em consequência disso, além das perdas econômicas – na forma de impostos importantes para seus

¹⁰³ Essa opinião foi expressa, por exemplo, por Domingo Rivarola, analista da política paraguaia, em entrevista concedida em julho de 2009, no Paraguai, já num primeiro balanço dos avanços e dos limites do governo de Fernando Lugo.

investimentos – há o constrangimento da imagem que corre mundo afora, isto é, de um Estado pária, complacente e incapaz de produzir e comercializar segundo os cânones legais.

Por outro lado, o ônus que o Paraguai arca sozinho tem uma estreita ligação com a participação argentina e brasileira que não fica explicitada e não vem a público. Em boa medida os ilícitos têm a colaboração e o envolvimento de agentes públicos e privados dos dois maiores países em uma conformação de interesses. De sua parte também há e houve uma forte relação de seus agentes tanto públicos quanto privados, incluindo-se, não raro, a atuação de seus governantes passados nesse quesito, como ficou expresso neste trabalho. Restam dúvidas quanto às possibilidades especialmente do governo atual de lidar com esse mal que perpassa os subterrâneos de boa parte da sociedade.

Esse desafio, por um lado, liga-se em boa medida à resolução dos graves problemas sociais e as péssimas condições de vida nas fronteiras, onde há muitas carências e ausência do Estado. E por outro lado trata-se de uma prática arraigada – a do contrabando, ou ilícitos –, cujas profundas raízes remontam a governos anteriores ao de Stroessner. Como foi ressaltado ao longo deste trabalho, a Stroessner não se lhe pode atribuir a primazia dos muitos males que acometeram a sociedade política ou econômica paraguaia, mas antes, em muitos casos, o que lhe cabe foi o fato de em seu governo ter-se aprimorado ou mesmo sofisticado inúmeros aspectos, anteriormente delineados.

Espera-se com esta pesquisa ter apresentado não um país frágil, subalterno, com instabilidade política permanente, paraíso do contrabando, incapaz de experimentos democráticos e demais debilidades congênitas expressas em uma tradicional e arraigada caricatura de uma “republiqueta”. Mas antes um país com imensos problemas e desafios, é verdade, porém com uma história muito interessante, grande potencial econômico, político, cultural e, por isso mesmo, muito importante no cenário regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENDE BRUN, Diego. (coord.) Paraguay en Transición. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1993.

ABENTE, Diego. Límites y posibilidades: Perspectivas de democratización en el Paraguay. Revista Paraguaya de Sociología, Asunción, año 45 – nº 131, enero-abril 2008

ACEVEDO, Euclides. Paraguay: Transición Política y consolidación democrática en el cono sur. Lat. America Documentos y Estudios 72 – Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1990

ACHUGAR, Hugo. Imagens da Integração. Fundação Memorial da América Latina, Coleção MEMO, 1997, São Paulo.

ACUÑA, Carlos H. Argentina hacia un nuevo modelo. Revista Nueva Sociedad nº 126, Julio-agosto 1993. Disponível em: <<http://www.nuso.org>>. acesso em: 26 setembro 2009

ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as nações. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1979

AYERBE, Luís F. “Neoliberalismo e Política Externa na América Latina”. São Paulo: Ed. Unesp,

BARBIERO, Alan; CHALOULT, Yves. Poder e déficit democrático do Mercosul: Estado, centrais sindicais e sociedade civil. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003

BIC. Disponível em: <<http://www.bicusa.org>>. acesso em 06.11.09

BIRCH, MELISSA H. La Política pendular: Política de desarrollo del Paraguay en la post-guerra. in: SIMON G. ,José Luis (org.). Política Exterior y Relaciones internacionales del Paraguay contemporaneo. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990. Serie Relaciones Internacionales.

BIZZOZERO, Lincoln J. La agenda de los países del Cono Sur y la integración subregional. Revista Perspectiva Internacional Paraguaya año III, nº 6, Julio-Diciembre 1991, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, Serie Relaciones Internacionales.

BIZZOZERO, Lincoln J.; LUJAN, Carlos A. Uruguay y la integración en la subregion: entre el desafío y la necesidad de supervivencia. Revista Perspectiva Internacional Paraguaya año IV, n°s 7/8, Enero-Junio, 1992, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, Serie Relaciones Internacionales

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987

_____. O futuro da democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000

BORDA, Dionísio (comp.). Memorándum para el gobierno 2008-2013. Asunción: CADEP, 2008

_____. La estatización de la economía y la privatización del Estado en Paraguay. Estudios Paraguayos – Rev. De la Univ. Católica N.S. Asunción, Vol. XVII n°s 1-2 – 1989-93.

_____. Pobreza en Paraguay. Perspectiva Internacional Paraguaya, año IV – n°s 7/8, enero-junio/ Julio-diciembre de 1992

BORDA, Dionisio; Masi, Fernando. “Los límites da la transición”: Economía y el Estado en el Paraguai en los años 90. Cidesp – Univ. Nuestra Señora de la Asunción, 1998

BORDA, Dionisio; MASI, Fernando. Repercusiones del Mercosur sobre la economía paraguaya. IN: BORDA, Dionísio; MASI, Fernando (comp.) Estabilización y Ajuste de las Economías del Mercosur, Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP) Ed. Makrogrific, Asunción, 1998

BORDA, Dionisio; MASI, Fernando. Reforma del Estado en el Paraguay. In: Oportunidades y desafíos de la reforma del Estado. (CADEP) Ediciones y Arte S.R. L Asunción, 1999

BOUZAS, Roberto. Apertura Comercial e Integración en el Cono Sur. Rev. Nueva Sociedad, Venezuela, 1994

BREZZO, Liliana. A grande polémica continua! Discursos e Repercussões da Disputa entre Cecilio Báez e Juan O’Leary sobre a Guerra do Paraguai. Folha de São Paulo, São Paulo, 16 nov. 2008. Mais!. Entrevista concedida a Francisco Doratioto.

CABALLERO CARRIZOSA, Esteban. Reforma del Estado y Política social en el Paraguay. In: Oportunidades y desafíos de la reforma del Estado. (CADEP) Ediciones y Arte S.R. L Asunción, 1999

CAF. Disponível em: <<http://www.caf.com>>. Acesso em: 06.11.09

CASACCIA, Gladys. Empleo y Reconversion Productiva en Paraguay: Viejos y nuevos desafíos en el escenario del Mercosur. (CADEP), Asunción, 1998

CASACCIA, Gladys. Paraguay En el Mercosur: Incipientes Iniciativas de Gestion Social. Cuadernos de Discusión –Centro de analisis y difusion de Economia Paraguaya (CADEP), Asunción, 1997

CHASE-SARDI, Miguel. Los guaraní, el concepto de Estado, Pierre Clastres y el medio ambiente. Perspectiva Internacional Paraguaya, año IV – nºs 7/8, enero-junio/ Julio-diciembre de 1992

CHIAPPIN, José R. N. 1997. Os fundamentos teóricos do programa do realismo em política internacional: a concepção de Morgenthau e a política de poder. Série Carta Internacional 19 – USP.

CENTRO DE ANÁLISES Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMIA PARAGUAYA. Disponível em: <<http://www.cadep.org.py>>. Acesso em 06.03.2009

CHIAVENATTO, Júlio José. Genocídio americano: a Guerra do Paraguai. 14 ed. São Paulo: Brasiliense, 1979

COALISÃO RIOS VIVOS. Disponível em <<http://www.riosvivos.org.br>>. Acesso em 06.11.09

CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA RCA. ARGENTINA (CTERA) – Otra integración es posible y está em marcha. Documento preparado para el I Congreso de Educación Ambiental de La Argentina. Córdoba, 2004

COSTA, Wilma Peres. A espada de Dâmocles: o Exército, a Guerra do Paraguai e a crise do Império. São Paulo: Hucitec/editora da UNICAMP, 1996

DAVALOS, Victorio E. Oxilia. O Setor de Ciência e Tecnologia no Paraguai: Desenvolvimento histórico, situação atual e perspectivas no Mercosul. Dissertação de Mestrado apresentada no Depto de História – USP, 1995.

DIAMINT, Rut. La historia sin fin: El control civil de los militares en Argentina. Nueva Sociedad, nº 213, enero-febrero-2008. Disponível em: <<http://WWW.nuso.org>>. acesso em: 26 setembro 2009

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC), Censo Nacional de Población y viviendas 2006 – Paraguay, ASUNCIÓN. DGEEC. disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py>>. Acesso em: 06.03.2009

DONGHI, Tulio Halperin. História da América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975

DORATIOTO, Francisco. Maldita Guerra; Nova História da Guerra do Paraguai. São Paulo: Cia. das letras, 2002

_____. Imperialismo tupiniquim. Folha de São Paulo, São Paulo, 16 nov. 2008. Mais! p. 8

DUPAS, Gilberto. ALCA e os interesses do Mercosul. Coleção MEMO, Fundação Memorial da América Latina, 1997, São Paulo.

ESCOBAR SEPÚLVEDA, Santiago. La Política de La Integración. Revista Nueva Sociedad, Venezuela, 1993.

ESTIGARRIBIA, José Félix Fenández. *Perspectiva de cambio de la Política Exterior paraguaya*. Revista Paraguaya de Sociología, Asunción , año 45 – nº 131, enero-abril 2008,

FADLALA, Emilio. Erradicar el contrabando y Estimular las Exportaciones primarias y Mnufactureras para salir de la recesion. Revista Paraguaya de Sociología, Asunción, 1991

FLETSCHNER, Carlos. Distorsiones sin Remedios Eficientes y Poca Credibilidad. Revista Paraguaya de Sociología, Asunción, 1991

FONDAO –Paraguay , base de investigaciones sociales – Octubre, 1991

FONPLATA. Disponível em: <<http://www.fonplata.org>>. Acesso em: 06.11.09

FRUTOS, Julio Cesar; VERA, Helio. Elecciones 1998, Tradición y Modernidad. Asunción: Editorial Medusa, 1998

GALEANO, Luis A. *De La apertura otorgada a la Transición pactada?*. Revista Paraguaya de Sociología. Año 45, nº 131 enero-abril 2008, p. 53-68 .

_____. La sociedad dislocada. Asunción: CPES, 2002

GONZALEZ, Oscar R. *Argentina: La transición alfonsinista*. Revista Nueva Sociedad nº 82, marzo-abril 1986. Disponível em: <<http://www.nuso.org>>. Acesso em: 26 setembro 2009

HARDY, Alfredo Toro. A Integração Continental dentro do contexto da Globalização. Série Carta Internacional nº 11 – São Paulo, 1996.

HERMANN, Charles. Changing Course: *When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*. International Studies Quartely, 1990, 34, 3-21

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F.; HAGAN, Joe D. *How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior*. International Studies Review. Special Issue, 2001

HIDALGO, Fernando L. Paraguay: Nuevo perfil internacional. Perspectiva Internacional Paraguaya, año II, nº 4, Julio-Diciembre de 1990, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción.

HIRANO, Sedi. *A América Latina e o novo contexto mundial*. In: SCARLATO et alli (org.) *Globalização e espaço Latino-americano*. São Paulo:Ed. HUCITEC/ANPOCS, 1994

HIRST, Mónica. *La dimensión política del Mercosur: Actores, politización e ideología*. Revista Nueva Sociedad, nº146, Venezuela, 1996

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994

IANNI, Octavio. *Nação: província da sociedade global?*. In: SANTOS, Milton et alii (orgs.). *Território – Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Ed. HUCITEC – ANPUR, 1996

IIRSA. Disponível em: <<http://www.iirsa.org>>. acesso em: 06.11.09

INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE BUENOS AIRES. *La transición a la democracia en la Argentina*. 2009

INTAL – Instituto para La Integración de América Latina (INTAL). *Los países de menor desarrollo económico relativo y la integración en América Latina*. BID 1984 – Buenos Aires.

KELLY, Philip; WIGHAM, Thomas. *Geopolítica del Paraguay: vulnerabilidades regionales y propuestas nacionales*. Perspectiva Internacional Paraguaya, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Año II, nº 3, Enero-Junio, 1990, Asunción.

KEOHANE, Robert ; NYE, Joseph. *Power and interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company, 1977

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Ayres: Grupo Editor Latinoamericano, 1989

KFURI, Regina; LAMAS, Bárbara. *Entre o Mercosul e os EUA: as relações externas do Paraguai*. Disponível em: <<http://www.observatorio.luperj.br>>. Acesso em: 20.05.2008

LAENS, Silvia. *Apertura Comercial e Integración: Reflexiones a partir de La experiencia Uruguaya*. In: BORDA, Dionisio; MASI, Fernando. *Estabilización y Ajuste de las Economías del Mercosur*. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP) Asunción: Ed. Makrogrific, 1998

LAMAS, Bárbara. *Dilemas da Integração: o Paraguai e as assimetrias no Mercosul*. Disponível em: <<http://www.observatorio.luperj.br>>. Acesso em: 20.05.2008

LASKI, Harold. *O liberalismo europeu*. Trad. Álvaro Cabral. São Paulo: Mestre Jou,

LEZCANO, Carlos Maria; MARTINI, Carlos. *Fuerzas armadas y democracia: a la búsqueda del equilibrio perdido – Paraguay 1989-1993*. Asunción: GCS/CDE, 1994

MARTINI, Carlos; YOPE, Myriam. *La corrupción como mecanismo de reproducción del sistema político paraguayo*. Asunción: CIDSEP/UC, 1998

MASI, Fernando. *Los vaivenes de la Política Comercial Externa en una economía abierta*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), Asunción, 2006

MASI, Fernando. Stroessner *La Extincion de un Modelo Político en Paraguay*. Asunción: Ñanduti Vive/Intercontinental Editora, 1989.

MASI, Fernando. *El contexto internacional en la transición de la democracia*. In: ABENDE BRUN, Diego. (coord.) *Paraguay en Transición*. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1993.

MASI, Fernando; SIMÓN G., José Luis. *Lineamientos estratégicos y programáticos para la política exterior del Paraguay de la consolidación democrática*. Revista Propuestas Democráticas, Octubre-Diciembre de 1995, año II, vol. II, nº 8, Asunción.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *A Geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata*. Manaus: Editora da Universidade do Amazonas, 1997

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Brasil, Argentina e a Balança do Poder Regional. Equilíbrio, preponderância ou hegemonia? 1969-1986*. Tese de Doutorado. Dep. Ciência Política. USP, 1991

MENEZES, Alfredo da Mota. *A herança de Stroessner: Brasil/ Paraguai 1955-80*. Campinas: Papirus, 1987

MERCOSUL– *Oportunidades de Negócios*. Ed. CL-A Cultural – Ed. JMJ – 06/93, Cap. 4 Paraguai, um país a ser descoberto.

MONTEOLIVA DORATIOTO, Francisco Fernando. *En busca del equilibrio: la Política exterior paraguaya entre 1920 y 1925*. Revista. Paraguaya de Sociología, año 33, nº 95, asunción, 1996

MONTOYA, Silvia. *Asimetrías sociales en el MERCOSUR*. Asunción, 1993.

MORA, Frank. O. *Política Exterior del Paraguay: la búsqueda de la independencia y el desarrollo*. In: SIMÓN G. José Luis (comp.). *Política Exterior y Relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo*. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1990, Serie Relaciones Internacionales.

MORA, Frank. O. *Realismo e interdependencia en el Cono Sur: Criterios teóricos para el estudio de las relaciones del Paraguay con países vecinos*. Perspectiva Internacional Paraguaya, año III, nº 5, Enero-Junio de 1991, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción.

MORGENTHAU, Hans. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred. A. Knoff, 1967.

NICKSON, R. Andrew. *El proyecto hidroelectrico de Itaipú: La perspectiva paraguaya*. In: SIMÓN G., José Luis (comp.). *Política Exterior y Relaciones internacionales Del Paraguay contemporáneo*. Asunción: Centro de Estudios Sociológicos, 1990

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

NYE, Joseph. *La Cambiante Naturaleza del Poder Mundial*. Political Science Quartely, CV, n. 2 (Verano, 1990).

O'DONNELL, Guillermo; SCMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (orgs.). *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1988

ONUKEI, Janina. *Vem aí uma nova política externa para a Argentina?*. Gazeta Mercantil Latino – Americana, novembro/1999.

ONUKEI, Janina. *Política externa argentina e brasileira: Prioridade ao Mercosul?* – Série Carta Internacional 15 – USP, 1997

PAOLI BOLIO, Francisco. *Política interna y integración hemisférica*. Série Carta Internacional nº 8, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRE), 1996

PARAGUAY. Disponível em: <<http://www.paraguay.gov.py>>. Acesso em: 06.03.2009

PAREDES, Roberto. *Entidades y personajes de La transicion*. Asunción: AGR, 2001

PAZ, Alfredo Boccia; GONZÁLEZ, Myrian Angélica; AGUILAR, Rosa Palau. *Es mi informe. Los Archivos Secretos de la Policía de Stroessner*. Asunción: CDE, 1994

PEÑA, Félix. *El libre comercio hemisferico: el Mercosur y sus relaciones externas*. Série Carta Internacional nº 9, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRE) – USP, 1996.

POMER, Leon. *A Guerra do Paraguai: a grande tragédia rioplatense*. Trad. Yara Peres. São Paulo: Global editora, 1980

RIQUELME, Marcial Antonio. *Stronismo, golpe militar y apertura tutelada*. Asunción: CDE/RP Ediciones, 1992

_____. *Discusión de las relaciones Fuerzas Armadas/Sociedad Civil en el Paraguay. Propuestas Democráticas*. Julio-setiembre 1994 – año I, vol. I nº 3, p.75-93. Universidad Nacional de Asunción

RIVAROLA, Domingo M. *Estado y sociedad en Paraguay desde 1989*. Propuestas Democráticas. Julio-setiembre 1994 – año I, vol. I nº 3, p. 95-113. Universidad Nacional de Asunción

ROA BASTOS, Augusto. *Política, Poder y Democracia en el Paraguay*. Revista Paraguaya de Sociología, año 31, nº 89, 1994

RODRIGUES, André Figueiredo. *Como elaborar e apresentar monografias*. São Paulo: HumanitasFFLCH/USP, 2005

------. *Como elaborar citações e notas de rodapé*. São Paulo: HumanitasFFLCH/USP, 2005

RODRIGUEZ SILVERO, Ricardo. *La Deformación Estructural: Reflexiones sobre el desarrollo socio-económico en el Paraguay contemporáneo*. Asunción: Arte Nuevo Editores, 1985

SALLUM JR., Brasília. *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru, SP: Edusc, 2004

SANTOS, Milton. “A Aceleração Contemporânea: Tempo Mundo Espaço Mundo” IN: SANTOS, Milton et alli. *Fim de Século e Globalização*. São Paulo: Hucitec – ANPUR, 1994

SATO, E. *A Ordem Internacional depois da Guerra Fria: Os Países Periféricos no Processo de Ajustamento em Curso*. Trabalho apresentado no Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG, 1993.

SCHVARZER, Jorge. *El Mercosur: La geografía a la espera de actores*. Revista Nueva Sociedad, Venezuela, 1993.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Disponível em <www.mercosul.gov.br>. acesso em: 04.03.09

SENHORAS, Elói Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva. *Mercosul, Comunidade Andina e o Regionalismo sob Integração física: Controvérsias da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional na América do Sul*. Disponível em: <<http://works.bepress.com/cgi/viewcontent>>. acesso em 06.11.09

SILVA, Mayra Goulart da. *Transição, Estabilidade e alternância: as eleições de 2008 enquanto possível marco da consolidação do regime democrático no Paraguai*. Disponível em: <<http://observatorio.luperj.br>>. Acesso em: 20.05.2008

SIMÓN G., José Luis. *Algunas reflexiones sobre la política exterior y las relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo*. Perspectiva Internacional Paraguaya, Centro de Estudios Sociológicos, año 3, Enero-Junio, 1990, Asunción.

SIMÓN G., José Luis. *Deuda Externa, Política Exterior Paraguaya Y Problemas Actuales de America Latina*. IN: AQUINO, Fernandez et alii. *El Paraguay y la Deuda Externa*. Asunción: Editorial El Lector, 1987

SIMÓN G., José Luis. *La Economía Paraguaya: un Modelo para rearmar*. Revista Paraguaya de Sociología, 1989, Asunción.

TOMASSINI, Luciano. *Una visión postmodernista de las relaciones internacionales*. Perspectiva Internacional Paraguaya, año IV, nºs 7/8, enero-Junio de 1992, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción.

TREPOWSKI, Emilio Ortiz. *Medidas preventivas frente a las crisis financieras en Paraguay. Oportunidades y desafíos de la reforma del Estado*. (CADEP) Ediciones y Arte S.R. L Asunción, 1999

VERA, Fernando. *La Recesion subsiste aunque lo peor ya paso*. Revista Paraguaya de Sociologia, Asunción, 1991

WALTZ, Kenneth N. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002

WEBER, Max. *Ciência e Sociedade: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2009

----- . *Economia e Sociedade: fundamentos da Sociologia compreensiva*. Brasília: UnB, 1991, v.1.

WERNER, Baer; BIRCH, Melissa. La expansión de la frontera económica: el crecimiento paraguayo en los años setenta. Revista Paraguaya de Sociologia, año 20, nº 58, 1988.

YOPO, Mladen. *La política exterior del Paraguay: continuidad y cambio en el aislamiento*. In: SIMÓN G., José Luis (comp.). *Política Exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporaneo*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1990

ZAVERUCHA, Jorge. *Prerrogativas militares*. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/portal/publicações/rbs>>. Acesso em: 26 setembro 2009

ANEXOS

ANEXO A: Filiação partidária - militares

**REQUISITOS NECESARIOS PARA EL INGRESO
AL COLEGIO MILITAR «MCAL. FRANCISCO SOLANO LOPEZ»**

- 1.- Ser ciudadano paraguayo de nacimiento.
- 2.- La salud y desarrollo físicos, compatibles con las exigencias del Servicio Militar.
- 3.- Tener aprobados satisfactoriamente el 6o. curso de estudios secundarios (Bachiller Humanístico o Comercial).
- 4.- Haber cumplido la edad mínima de 17 años y 19 años máximo.
- 5.- Tener una estatura mínima de 1,67 metros.
- 6.- Aprobar los exámenes previos a la admisión, tanto en lo que a la salud se refiera, como así mismo, en los aspectos de capacidad física e intelectual.
- 7.- La presentación en el plazo fijado de todos los documentos exigidos para el ingreso, y que básicamente serán los siguientes:
 - a) **PARTIDA DE NACIMIENTO**
 - b) **LIBRETA DE SALUD**, expedida por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social o de un Centro de Salud local.
 - c) **CERTIFICADO DE ESTUDIOS**, expedido por la Dirección del Colegio donde los ha cursado, con la visación del Ministerio de Educación y Culto (Depto. de Enseñanza Secundaria y Profesional).

151

DATOS SOBRE LA MADRE

Apellido..... Nombre.....
 Nacida..... el..... de..... de 19.....
 Cédula de Identidad No.....
 Estudios realizados.....
 Profesión..... ocupación
 Domicilio actual..... fono.....
Secc. Colorada a que pertenece.....
Fecha y lugar de afiliación.....
 Estado Civil: Casada..... Soltera..... Viuda.....
 Separada..... Casada en 2da. Nupcia.....
 Nombre y apellido del 2do. esposo.....

FUENTE: Colegio Militar Francisco Solano López, Folleto explicativo, Capiatá—Paraguay, sin fecha

Fonte: apud Marcial Antonio Riquelme 1992

ANEXO B – Manifestações sobre Itaipu e Ycyretá

POR LOS DERECHOS DEL PUEBLO PARAGUAYO

Viernes 24 de julio/2009
08:00 horas
Panteón Nacional
de los Héroes
 (Palma y Chile - Asunción)

50%

Ñanemba'e!

Gran Acto
por la Soberanía
Hidroeléctrica

Exigimos:

- 1- Soberanía hidroeléctrica.** Para vender libremente nuestra energía a terceros países, en un marco de integración y con derecho a preferencia para el Brasil (a igual precio que la mejor oferta de otro país).
- 2- Precio justo por la energía.** A fin de recibir beneficios justos acordes a lo que realmente cuesta producir energía (precio de mercado).
- 3- Deuda legítima.** De tal forma a pagar por los créditos contratados para construir Itaipú tan sólo la parte legítima de la deuda.
- 4- Administración paritaria.** Para que el Paraguay maneje paritariamente Itaipú con el Brasil, de igual a igual.
- 5- Control y transparencia.** De tal forma que los gastos correspondan a lo real y no exista enriquecimiento ilícito por parte de ninguno de los funcionarios del ente binacional.
- 6- Terminación de obras faltantes.** Para que el Paraguay pueda acceder técnicamente a su energía (subestación seccionadora) y el tráfico fluvial pueda continuar a todo lo largo del río Paraná (obras de navegación).

Soberanía en Itaipú YA!

Convoca:
 Multisectorial por la soberanía energética

DEUDAS BINACIONALES:
EL MISMO CAMINO DE DOMINACIÓN Y SAQUEO

ITAIPÚ Y YACYRETÁ:
MONUMENTOS
A LA CORRUPCIÓN
Y LA USURA SUR-SUR

Durante la década de los 70, los gobiernos militares de Brasil y Argentina diseñaron una estrategia hidroeléctrica en la región, que incluyó la construcción de grandes represas, como las de Itaipú y Yacyretá, con un altísimo costo social y ambiental. Paraguay fue parte de esta estrategia.

A pesar de esta situación, Paraguay sigue pagando por la construcción de Itaipú y Yacyretá una deuda de unos 16.000 millones de dólares reclamada por Eletrobrás y el tesoro argentino [1]. Los préstamos fueron de una usura tal que...

Fonte: movimentos sociais, 2009

ANEXO C - Número de graduados na Escola das Américas

Fonte: Revista Adelante, 1988 (apud RIQUELME, 1992, p. 159)

ANEXO D – Renúncia de Alfredo Stroessner

Fonte: Roberto Paredes, 2001

ANEXO E – Subordinação militar ao poder civil

ATITUDE EM RELAÇÃO A SUBORDINAÇÃO MILITAR AO PODER CIVIL	Nº ENTREVISTADOS
De acordo	32
Em desacordo	3
Não sabe/Não responde	5
Total	40
CANDIDATO MILITAR EM 1993	
A favor	9
Contra	23
Não sabe/Não responde	5
Outra resposta	3
Total	40
TRIUNFO DE CANDIDATO CIVIL DA OPOSIÇÃO EM 1993	
Apoiaria	31
Não apoiaria	4
Não sabe/Não responde	5
Total	40
Fonte: Riquelme (1992, p. 80)	

ANEXO F – Institucionalização/profissionalização

SIGNIFICADO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS	Nº ENTREVISTADOS
Cumprir com a Constituição	27
É igual a profissionalização	6
Não sabe/Não responde	4
Outras respostas	3
Total	40
POSIÇÃO EM RELAÇÃO A DESPARTIDARIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS	
A favor	33
Contra	3
Não sabe/Não responde	3
Outra resposta	1
Total	40
OS PROBLEMAS DO PARTIDO COLORADO AFETAM AS FORÇAS ARMADAS?	
Sim	20
Não afeta	10
Não sabe/Não responde	8
Outra resposta	2
Total	40
ATITUDE COM RELAÇÃO A UNIFICAÇÃO TOTAL DO PARTIDO COLORADO NO GOVERNO	
De acordo	16
Em desacordo	20
Não sabe/Não responde	4
Total	40
PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS: DESOCUPAÇÕES DE TERRAS	
Em desacordo	27
A favor	8
Não responderam	5
Total	40
REPRESSÃO AS MANIFESTAÇÕES DE GRUPOS POLITICOS E SOCIAIS	
Desaprovam	31
Aprovam com restrições (em casos extremos)	3
Aprovam	2
Não responderam	4
Total	40
Fonte: Riquelme (1992, p. 81-84)	

ANEXO G – Aspectos operativos

O TAMANHO DAS FORÇAS ARMADAS CORRESPONDE ÀS NECESSIDADES DO PAÍS?	ENTREVISTADOS
Sim	22
É superior	6
É inferior	1
Não sabe/Não responde	11
Total	40
OPINIÃO SOBRE O PERCENTUAL DE GASTOS DESTINADO ÀS FORÇAS ARMADAS	
Razoável	23
Elevado	7
Não sabe/Não responde	10
Total	40
O QUE FAZER COM RELAÇÃO AO SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO	
Deixá-lo como está	6
Aboli-lo	2
Reformá-lo	28
Não sabe/Não responde	4
Total	40
Fonte: Riquelme (1992, p. 86)	

ANEXO H – Porcentagem dos gastos do executivo ordenado por setores – 1977-1990

Ano	Sociais *	Produtivos	Defesa	Outros
1977	20,4	4,6	29,0	46,0
1978	21,9	4,5	28,5	45,1
1979	22,7	8,1	30,2	39,0
1980	25,2	9,8	30,6	34,5
1983	28,8	8,5	37,3	25,4
1984	27,6	10,1	33,8	28,5
1985	27,8	7,3	35,4	29,5
1986	36,0	9,1	20,4	34,5
1987	31,0	7,0	38,7	23,2
1988	29,7	7,5	36,1	26,7
1989	24,7	8,2	33,9	33,2
1990	28,2	8,8	32,9	30,1

Fonte: Ley de Presupuesto General de la Nación – *Educação e Saúde – Os dados estão em guaranis de 1982, além disso estão ausentes dois anos (apud RIQUELME, 1992, p. 169)