



**Grupo de Estudios Sociales sobre  
Paraguay  
IEALC-FSOC  
Universidad de Buenos Aires, Argentina**

**Universidad Católica  
"Nuestra Señora de la Asunción"  
Paraguay**

Ponencia presentada en el

**IX Taller: "Paraguay desde las Ciencias Sociales"**

Asunción, 2, 3 y 4 de Junio de 2016

**Apoio à Democracia e Cultura Política no Paraguai**

Jorge Alfredo Gimenez Peralta

UFRGS

yiyo809@hotmail.com

<http://grupoparaguay.org/>

[paraguay@sociales.uba.ar](mailto:paraguay@sociales.uba.ar)

## **Apoio à Democracia e Cultura Política no Paraguai**

Jorge Alfredo Gimenez Peralta (UFRGS)

### **Introdução**

O debate em torno da cultura política como elemento importante para compreender as democracias latino-americanas tem ganhado relevância nos últimos anos, especialmente decorrente das pesquisas realizadas por institutos como Latinobarômetro e LAPOP. Além disso, várias pesquisas têm sido desenvolvidas nas academias desses países, seja decorrente dos dados obtidos por esses institutos, seja por um gradual interesse em compreender o fenômeno democrático da região em virtude das suas peculiaridades, entre elas a sua fragilidade, constante instabilidade e a crescente desconfiança nas instituições democráticas. Compreender esse fenômeno tem se tornado tarefa cada vez mais recorrente no campo da Ciência Política.

No caso paraguaio, no entanto, esse interesse crescente não é igual aos demais países, o que o torna quase inexpressivo no mundo acadêmico e bibliográfico sobre temas relacionados à Democracia, Cultura Política, Relações Internacionais entre outros. Isso por um lado torna o estudo sobre o Paraguai mais relevante e, por outro lado, implica em dificuldades uma vez que há pouca bibliografia sobre o país. Com base nessas duas dificuldades estudaremos o Paraguai partindo da hipótese de que há uma fragilidade institucional da sua democracia, situação partilhada com a maioria dos países da América Latina, e parte das razões dessa fragilidade estão na constituição da sua Cultura Política. Nossa abordagem, portanto, será a vertente culturalista para quem a cultura desempenha um papel importante no fortalecimento das instituições formais da democracia.

O trabalho será dividido em três partes: na primeira parte faremos uma caracterização da experiência autoritária do Paraguai e o seu processo de transição, tendo como hipótese a ideia de que boa parte da cultura existente hoje tem suas raízes na experiência totalitária e faremos, ainda na primeira parte, uma caracterização da transição democrática paraguaia, buscando nessa experiência elementos de continuidade do autoritarismo. Na segunda parte faremos considerações acerca da cultura política e

da fragilidade democrática a partir dos dados do Latinobarômetro e LAPOP. Na última parte faremos as considerações finais do trabalho.

### **A experiência autoritária e a transição democrática**

Compreender o passado político-cultural de um país é relevante para entender em que medida isso permanece ou molda a configuração contemporânea de sua cultura política e a democracia. No caso paraguaio em particular essa experiência remonta, na nossa hipótese, na origem da República quando três anos após a independência ocorrida em 1811 assume José Gaspar Rodrigues de Francia<sup>1</sup> como “Ditador Perpétuo” da República e organiza toda a estrutura de poder com base num tripé que extraordinariamente será similar à base de sustentação de toda a ditadura de Alfredo Stroessner: governo militar, forças armadas e um partido hegemônico. Sobre este tema é paradigmática a afirmação de Goiris quando ao caracterizar o final da era Francia afirmar que: “...o país se tornara uma República independente que tinha sua existência garantida pela presença de um exército poderoso (GOIRIS, 2000, p. 17). Embora uma pesquisa mais apurada seja necessária para demonstrar essa relação histórica da formação política do país e relações diretas entre um período e outro seja difícil de estabelecer, havendo diferenças importantes entre um período e outro, há suficiente elemento para supor que é possível encontrar uma sequência ao longo das experiências totalitárias do país e que aparecem fortemente na ditadura de Stroessner, além de persistirem até hoje. Nesse sentido, autores como Lewis (1996) e Goiris (2000) identificam elementos contínuos na tradição política paraguaia, especialmente no que se refere à violência nas sucessões de poder e a estrutura de sustentação dos vários governos autoritários que se sucederam no Paraguai. O próprio Goiris, ao analisar as diferentes conceituações em relação à ditadura de Stroessner cita Yore (1992) afirmando que “a sustentação do poder personalizado e autocrático do caudilho militar ... fundamenta-se numa trilogia de conotação fascista e messiânica, baseada na identificação entre o governo, o partido oficialista e as Forças Armadas. (GOIRIS, 2000, pg. 47). Embora não seja objeto deste trabalho remontar a análise da Cultura Política paraguaia aos tempos da independência, é relevante partir dessa hipótese da trilogia para compreender os 34 anos de ditadura de Alfredo Stroessner<sup>2</sup> e verificar em

---

<sup>1</sup>José Gaspar Rodrigues de Francia foi eleito presidente do Paraguai três anos após a Independência do país, tendo sido presidente de 1814 até a sua morte em 1840.

<sup>2</sup> Alfredo Stroessner governou o Paraguai de 1954 a 1989.

que medida esta experiência ainda permanece no imaginário coletivo da sociedade paraguaia afim de igualmente identificar como isso ainda se configura como elemento importante da atual tradição política paraguaia. Além disso, diferentemente de outros países da região, a transição consolidada do período ditatorial para a democracia também criou as bases para que essa mesma tradição autoritária, clientelista e calcado num partido hegemônico, continuasse existindo até hoje, com pequenas variações. A transição, aliás, tem vários elementos relevantes a serem abordados pois sua configuração tem se tornado objeto de estudo de vários pesquisadores paraguaios e estrangeiros buscando compreender a peculiaridade desse processo. Por isso na parte final deste apartado faremos uma rápida caracterização desse processo.

O governo de Alfredo Stroessner pode ser caracterizado por três elementos centrais: a) no plano interno uma forte repressão a qualquer movimento contrário, seja do campo político quando da sociedade civil, (GOIRIS, 2000) exercendo um controle total da sociedade e utilizando-se para isso da estrutura do seu próprio partido de sustentação, o Partido Colorado. Resquícios dessa estrutura ainda permanecem até hoje com uma rede de clientelismo organizado a partir de bases municipais do partido em quase todo o território nacional; b) no campo econômico aproveitou-se de uma conjuntura favorável para o crescimento econômico além da construção, em parceria com os dois países vizinhos, de duas hidrelétricas, o que lhe colocou numa situação diferenciada, seja na relação com estes países quanto no sua sustentabilidade política e social interna. No Paraguai se fala de um antes e depois das duas hidrelétricas, que paradoxalmente serviu também para alimentar o clientelismo preenchendo os milhares de postos de trabalho por um exército vermelho de colorados, especialmente presidentes e amigos dos presidentes do Partido Colorado nos municípios do país inteiro, situação ainda muito atual e, c) seu alinhamento irrestrito com os Estados Unidos como marca da sua política externa utilizando-se do discurso anti-comunista e estabelecendo relações de cooperação com os demais países da região, igualmente ditatoriais como a operação Condor. Embora tenha havido nuances nessa relação, especialmente um distanciamento no final do regime por conta da agenda democratizante e de Direitos Humanos assumidos pelos Estados Unidos, o Stroessner beneficiou-se por longos anos de uma cooperação amigável com o gigante do Norte.

Esses três elementos, especialmente caracterizado por ROLON (2010) e reafirmado por outros autores como LEWIS (2004) e LINZ (1975) constituem a base de todo o regime. Interessa-nos especialmente a primeira parte, da absoluta repressão a

qualquer iniciativa liberalizante no campo político e que, na nossa avaliação, implica em consequências culturais profundas na política paraguaia.

Além da repressão social característico de qualquer ditadura, autores como o próprio GOIRIS (2000), ao analisar a caracterização da ditadura stronista, afirma que inúmeras interpretações foram levantadas em relação à ditadura stronista em virtude da sua excepcionalidade comparativamente com outras experiências autoritárias na América Latina. Entre essas excepcionalidades o autor afirma ser possível considerar a ditadura de Stroessner como “tradicional” (GOIRIS, 2000, p. 23) em que elementos comuns das ditaduras do período são característicos também da stronista, podendo ser considerado também como “despotismo republicano” na concepção de Delich (1981) em que características republicanas permanecem, embora apenas de fachada, ou ainda, na concepção de Arditi (1987) a de “Estado omnívoro” em que elementos como “comando-obediência”, “amigo-“inimigo” fazem parte da característica do regime GOIRIS (2000, pg 44).

Para além das conceituações do tipo de ditadura implantada por Stroessner, é relevante notar que o aspecto central do período que entendemos ainda relevante nos dias de hoje como consequência é a aniquilação quase absoluta da crítica, da contestação, das posições contrárias ao regime. Poder-se-ia dizer que isso é típico de qualquer ditadura. No caso paraguaio, no entanto, essa característica assume contornos mais relevantes uma vez que o tempo de repressão social e a violência implantada foram fundamentais para a fragilização de uma cultura cívica capaz de incidir na agenda pública. Sobre este ponto é relevante notar o que Goiris afirma ao mencionar o que Arditi compreende por *Estado omnívoro*: “...conclui seu raciocínio assinalando que esse Estado omnívoro formar-se-ia tanto pela desmobilização da sociedade, como pela ritualização da política. (GOIRIS, 2000, p. 44). A desmobilização da sociedade é o elemento central para entender em que medida a frágil democracia paraguaia carece de uma espécie de legitimidade social ou confiança nas instituições democráticas (MOISES, 2010). O próprio Arditi reforça essa hipótese ao afirmar que: *los paraguayos vivimos en una sociedad civil que ha sido sistemáticamente desmobilizada por el Estado a través de la desarticulación de sus organizaciones* (ARDITI, 1987 p. 23). Para o autor, o sistema político asfixiou a sociedade civil e este, como consequência, tornou-se apático, sem reação, sem espaço, sem agenda pública. Na mesma perspectiva Goiris afirma que: “...esse modelo teria como eixos fundamentais dois processos

*complementares, quais sejam, o da repressão e o da despolitização...*” (GOIRIS, 2000, pg 45). Ainda sobre o mesmo tema o autor afirma:

Com relação à primeira condição do autoritarismo burocrático, qual seja, a de manutenção da exclusão política pela proibição coercitiva de formar organizações dirigidas ao público dos setores populares e/ou da classe operária, o caso paraguaio é pródigo nesse sentido. Yore (1992), por exemplo, enfatiza que o caráter sistemático, a eficiência e a efetividade do aparelho repressor foram determinantes para o funcionamento do aparelho político em geral, conduzindo à desmobilização e ao quase submetimento das sociedades civil e política. (GOIRIS, 2000, p. 52)

É possível concluir, por tanto, que a fragilidade da democracia paraguaia tem suas raízes na repressão autoritária que caracteriza o país sul-americano, não apenas no período de 35 anos da ditadura de Stroessner, mas toda a tradição política da país. Daí a necessidade de estudar, de forma mais sistemática e é o que sugerimos no início do texto, de como é possível traçar uma característica do Paraguai através das suas sucessivas experiências políticas ao longo da sua história. Ressaltamos, no entanto, que a repressão política instaurada durante o período stronista marca de maneira crucial a cultura política do país e a continuidade de elementos do período autoritário é consequência de uma tradição autoritária marcadamente centralizadora e dominada por pequenos grupos da elite aglutinados num partido hegemônico.

Nesse sentido é relevante notar que a elite política paraguaia caracteriza-se, segundo alguns autores, pela falta de consenso entre estes, o que em vários momentos levou o país a conflitos internos marcadamente violentos, especialmente no que se refere à transição de poder entre as elites políticas. (ROLON, 2010) Desde a sua independência o país tem experimentado sucessivos embates entre as elites que quase sempre terminaram em repressão e violência, (GIRIS, 2000) o que de maneira clara também caracterizou o governo de Alfredo Stroessner.

Em outro aspecto dessa tradição política, embora tenha havido ao longo da sua história sucessivos governos com pouquíssima duração no poder, os chamados provisórios (ROLON, 2010), em pouco mais de 200 anos de independência, em 110 deles o Paraguai foi governado por apenas 4 governantes, José Gaspar Rodrigues de França, Carlos Antônio Lopez, Francisco Solano López e Alfredo Stroessner. Embora seja necessária uma pesquisa mais apurada para concluir que isso tenha consequências na cultura política, como aliás Putnam brilhantemente demonstrou sobre a Itália, é razoável imaginar que aspectos desse histórico político do país tenha relação com as questões que hoje envolvem a característica política do país.

## A transição

Uma vez caracterizado aspectos do período da ditadura militar, com indicativos de que muito do que se estruturou naquele período ainda continua vivo na organização da democracia, com a hipótese de que isso tem relações umbilicais com a percepção que os paraguaios têm da democracia, é importante fazermos uma rápida referência à transição ocorrida no país entre o fim do governo da ditadura Stroessner e a democracia.

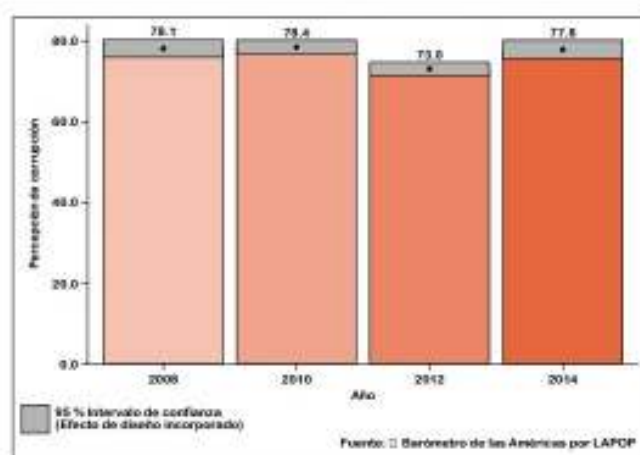
O primeiro aspecto relevante sobre isso é que diferentemente de outros países da região, no Paraguai essa transição foi apenas parcial. Isso porque a derrubada do Stroessner aconteceu por dentro do próprio partido que o sustentou com apoio de uma boa parte dos militares descontentes com o já fragilizado governo ditatorial. Portanto, contrariamente à experiência de outros países como o caso brasileiro onde a transição, resguardada as discussões acadêmicas sobre o mesmo, aconteceu de maneira progressiva, com um amplo debate social que culminou na Constituinte de 1988, no Paraguai essa ruptura aconteceu por dentro da própria elite governante, dentro da própria força armada e dentro do próprio partido de sustentação da ditadura. Isso tem profundas implicações na tradição democrática paraguaia. Uma delas é o que poderíamos chamar de “institucionalização do patrimonialismo”, uma das características centrais da ditadura de Stroessner. Como afirma Rolon: *“característica marcante — e recorrente — na política paraguaia é o sistema patrimonialista, que vem de longa data e se mantém incólume em sua história contemporânea.* (ROLON, 2010) Ainda segundo o autor, a corrupção é um dos corolários desse patrimonialismo que coloca ainda hoje o país, segundo Transparência Internacional, entre os mais corruptos da América Latina<sup>3</sup>. Ou seja, sem uma ruptura concreta com o modelo autoritário, mantendo as estruturas que o sustentavam, uma pequena elite privilegiada, um clientelismo institucionalizado, uma partidarização dos cargos públicos, a democracia, como demonstram as pesquisas que apresentamos na sequência, tem sérios limites em responder satisfatoriamente as demandas dos cidadãos e estes cada vez mais desconfiam dela ao ponto de uma boa quantidade de paraguaios preferirem governos autoritários à democracia. Goiris, ao caracterizar o período da ditadura, também reafirma a continuidade de uma prática institucionalizada ao afirmar que:

---

<sup>3</sup> Segundo informe 2014 da Transparência Internacional, o Paraguai ocupa a posição 150<sup>a</sup>, perdendo apenas para a Venezuela na América Latina.

O sistema de prebendas foi a base da relação entre os membros do poder e do setor militar, bem como de parcelas importantes das sociedades civil e política, permitindo a formação de um esquema de complicidade...O esquema de corrupção que emergiu desse contexto teve tanta força e se generalizou de tal maneira que chegou às bases da sociedade. Nesse sentido, é importante lembrar que até os dias de hoje a corrupção dentro do Estado é tão arraigada a ponto de as denúncias a esse respeito sucederem-se frequentemente nos jornais de Assunção. (GOIRIS, 2000 p. 60)

A pesquisa do LAPOP na sua série histórica aplicada ao Paraguai desde 2006 revela o grau de corrupção instalada no país na percepção dos paraguaios. Segundo o gráfico 1, numa escala de 0 a 100 onde 0 significa que a corrupção não está generalizada e 100 está generalizada, a opinião dos entrevistados fica em 77.8. Segundo o mesmo informe, 56,4% dos entrevistados consideram que a corrupção do setor público está generalizada, 24,9% consideram um pouco generalizada, 15,2% pouco generalizada e somente 3,2% nada generalizada. (LAPOP, 2014). A nossa hipótese é que boa parte desse cenário de generalização da corrupção no setor público é fruto de um processo histórico institucionalizado como prática no período da ditadura militar.



**Gráfico 1. Percepção de corrupção, Paraguai 2006-2014**

Outro aspecto relevante da transição democrática é a permanência, até hoje, de práticas características da ditadura stronista. Por isso, o país ainda convive com a exclusão social, o clientelismo, domínio do poder por um pequeno grupo essencialmente ligado à posse da terra, monopólio do espaço público por aqueles que são aderentes do partido de governo, continuidade da hegemonia partidária do Partido Colorado, impunidade e um poder judiciário construído de acordo aos interesses da elite governante. Além disso, como consequência da brutal repressão social contra toda organização que contestava o regime, a sociedade civil organizada, embora já dentro dos mínimos marcos democráticos, é muito fragilizada, incapaz de incidir na



reorganização social. De modo geral, o processo histórico parece ter produzido uma sociedade civil frágil, fragmentada, desorganizada e sem poder de incidir na agenda pública.

Em síntese, os 34 anos de ditadura com as características apresentadas e uma transição à democracia que efetivamente significou apenas a decadência de uma elite e o florescimento de outra, havendo pouca mudança em relação ao período anterior, produziu as condições para que hoje a cultura política seja pouco favorável à democracia. Sobre isso trataremos nas páginas seguintes.

### **Cultura política e fragilidade institucional**

Quando Robert Putnam estudou a Itália Moderna na sua clássica obra “Comunidade e Democracia” destaca a extraordinária relação que pode existir entre a história e o desempenho institucional. Diz ele: *“os dados apresentados... não deixam dúvidas quanto ao poder das continuidades históricas influenciar o desempenho institucional”* (PUTNAM, 1993, p. 171). Em que medida a experiência histórica do Paraguai explica a sua atual democracia amplamente contestada quanto à sua eficácia e como tradições do passado ainda persistem na cultura política é o que nos propomos analisar na sequência com base nos dados do Latinobarômetro e LAPOP.

Os vários estudos da Ciência Política relativos à América Latina indicam, de modo geral, um significativo avanço no aspecto da formalidade da democracia, porém com problemas na sua eficácia. Essa relação de incongruência entre o aspecto da formalidade e a efetividade da democracia, efetividade aqui entendida como a capacidade para resolver os problemas sociais como a pobreza e a desigualdade contribuiria, segundo alguns autores, para uma acentuada descrença pela democracia e pela efetividade das instituições democráticas. Situações como essas levariam à constituição de uma cultura política denominado por Baquero de Cultura Híbrida, ou seja:

“uma assimetria entre o desenvolvimento de regras e de procedimento de regulação da política e a institucionalização cultural dessas regras. Nesse contexto, a sincronia entre avanços poliárquicos e estagnação do envolvimento cultural explicaria, em parte, a constituição de culturas políticas híbridas (BAQUERO, 2011, p. 32).

Há, por tanto, o que o autor chama de distanciamento entre o Estado e a Sociedade, entre o desenvolvimento formal e racional da democracia e a cultura participativa dos cidadãos. Em outras palavras significa dizer que na América Latina,

embora tenha havido desde a última década a institucionalização da democracia formal, as instituições não correspondem às demandas sociais dos seus cidadãos (BAQUERO, 2011) e por essa razão as pesquisas tem mostrado que uma boa parte dos cidadãos, além de desconfiar da democracia, não apoia, pois não responde as suas expectativas. Ainda segundo Baquero:

Historicamente, os países latino-americanos têm mostrado que, uma vez que os procedimentos democráticos se normalizem e, especialmente, o processo eleitoral se rotiniza, se o mesmo não está acompanhado de ganhos sociais mínimos, o cidadão começa a questionar a validade desse regime. (BAQUERO, 2013, p. 54-55)

Na Ciência Política este debate se deu em duas perspectivas de abordagem teórica no intuito de compreender os elementos necessários para o fortalecimento da democracia. Por um lado os chamados institucionalistas (Dahl, Rostow, Huntington entre outros) e os culturalistas, (Almond, Verba, Putnam, Weber, Inglehart, Baquero) cada qual na sua linha de compreensão sobre os elementos constitutivos do fortalecimento da democracia e da estabilidade política. Para os primeiros, a institucionalidade da democracia antecede à propensão de participação dos cidadãos, sendo possível este segundo passo a partir do que autores como Rostow denominaria de “fase de hábito”, sendo a constituição de uma cultura favorável à democracia consequência da convivência dentro dos marcos legais democráticos (BAQUERO, 2013) Na mesma perspectiva Robert Dahal ao falar da “Poliarquia” centra sua concepção de democracia em mínimas instituições formais sem a necessária relação com aspectos da cultura política.

Para os culturalistas, no entanto, a predisposição de participar da vida política, explicada a partir de atitudes, crenças e valores políticos, (MOISES, 2013) afetariam substancialmente a qualidade da democracia e como consequência, seriam necessárias, junto com a institucionalização, para a maturidade democrática. Embora o debate acadêmico sobre as duas perspectivas teóricas sejam relevantes, interessa-nos, para a análise do caso paraguaio, a vertente que considera a cultura como um dos elementos essenciais, junto com a formalidade democrática, para a consolidação da democracia. Isso porque, como já ressaltamos anteriormente, o processo de democratização da América Latina, entre eles o Paraguai, foi substancialmente desenvolvido sob o aspecto da institucionalidade. O que significa dizer que embora haja críticas, desconfianças e um alto índice de contestação à democracia, as regras de jogo talvez no sentido

minimalista de Dahl funcionam em quase todos os países. Ou seja, a poliarquia, na concepção de Dahl, tem funcionado razoavelmente nos países da região com eleições periódicas, certa autonomia dos poderes, liberdade de expressão entre outros. A questão, no entanto, e com isso reafirmando a nossa posição pela vertente culturalista, é demonstrar que embora institucionalmente os governos tenham um grau de desenvolvimento que o garante serem considerados democráticos, há uma perigosa indisposição dos cidadãos em apostar que a Democracia de fato seja o elemento central da vida societal. Já indicamos em parágrafos anteriores que essa desconfiança e falta de legitimidade da democracia fragiliza imensamente a mesma.

O debate em torno da Democracia latino-americana incorporando a cultura como elemento constitutivo dessa discussão ganha relevância na medida em que a onda de democratização da região não trouxe, concomitantemente, melhorias nas condições de vida da maioria dos cidadãos como se esperava. A região, e de forma mais acentuada o Paraguai, é uma das mais desiguais do mundo e a pobreza castiga uma boa parte da população. Diante desse cenário, o aspecto da mera formalidade institucional e o desenvolvimento de processos formais de incorporação das regras democráticas não são em nada suficientes para a consolidação democrática uma vez que ao não responder as necessidades básicas como saúde, educação, moradia, etc (BAQUERO, 2013), a desconfiança e a ambivalência (MOISES, 2013) em relação à democracia aparecem em graus significativos na maioria dos países.

Sobre o caso paraguaio em particular, olhando a série histórica do Latinobarômetro no que tange especialmente ao apoio à democracia, este mantém-se numa média de 45%. Embora o percentual não seja muito diferente dos demais países da região, há aspectos relevantes na série histórica. Como mostra o gráfico II, o apoio à democracia no Paraguai, apesar de estar na média da região, apresenta nuances significativas chegando a ser baixíssimas em determinadas épocas, o que indicaria que fatores da conjuntura interna e externa influenciam significativamente a avaliação dos paraguaios sobre a democracia. É o caso, por exemplo, de 35% em 2001, 32% em 2005 e 33% em 2007. (LATINOBARÔMETRO, 2013). Outros aspectos ainda chamam a atenção. É o caso do percentual de apoio à democracia em 2008 que chega a 53%, o que significa que em um ano houve um aumento de apoio à democracia de 20% passando de 33% a 53%. É importante ressaltar que em 2008 o ex Bispo da Igreja Católica, Fernando Lugo, foi eleito presidente do país, rompendo uma hegemonia do Partido Colorado no poder de 61 anos ininterruptos. A avaliação, portanto, pode ter sido afetada

pela conjuntura política da época e especialmente pelo que representava Lugo na população em geral. Essa variação poderia indicar que no Paraguai a alternância de poder influencia significativamente na avaliação positiva sobre a democracia. No entanto, é difícil compreender como em 2011, em plena crise institucional com o *Impeachment* do Presidente Lugo, o percentual de apoio à democracia se mantenha alto, 54% como mostra o gráfico II.

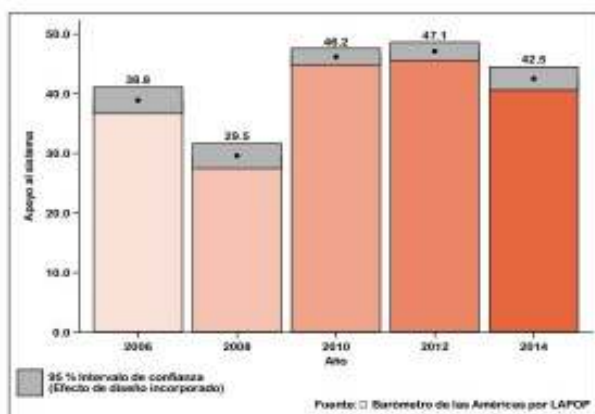
**Tabla 10: Apoyo a la Democracia 1995 - 2013 Paraguay**

P: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno

Paraguay	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	Promedio 1995-2013	Promedio 1995-2013	Dif. -2013
La democracia es preferible	52	59	45	51	45	35	41	39	39	32	41	33	53	46	49	54	50	45	2	-5
Gobierno autoritario	20	26	42	36	41	43	37	43	39	44	30	36	29	29	33	25	32	34	-12	2
Da lo mismo	18	13	10	11	13	19	20	17	19	19	24	23	16	24	14	17	17	17	1	0
NS/NR	10	2	3	2	0	4	1	1	3	4	5	8	2	2	6	4	2	3	8	1

**Gráfico II. Apoyo a la Democracia 1995 – 2013 Paraguay**

O informe 2014 sobre apoio ao sistema democrático do LAPOP, que aplica suas séries históricas de dois em dois anos e no Paraguai desde 2006, mostra resultados parecidos com o Latinobarômetro quanto ao percentual de apoio à Democracia que também não ultrapassa os 50%. O gráfico III mostra uma pequena evolução no apoio desde 2010, embora não seja tão significativa.



**Gráfico III: Apoyo al sistema político, Paraguay 2006-2014**

	<b>Apoyo</b>	<b>Autoritarismo</b>	<b>Indiferencia</b>
Uruguay	78	15	10
Venezuela	71	19	11
Costa Rica	69	9	10
Argentina	68	17	12
Rep. Dominicana	65	9	8
Bolivia	56	15	15
Chile	55	15	26
Panamá	55	14	16
Perú	54	17	18
Nicaragua	53	12	19
El Salvador	50	13	20
Ecuador	49	19	19
México	49	19	25
Colômbia	48	13	23
Honduras	47	13	21
Paraguay	45	34	17
Brasil	44	19	24
Guatemala	38	21	22

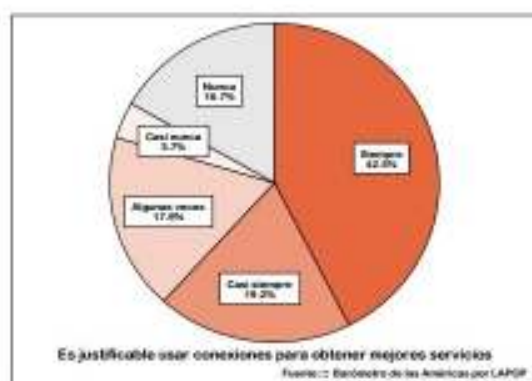
**Gráfico IV: 1995-2013 Apoyo a la Democracia**

Outro aspecto relevante da série histórica diz respeito ao apoio a governos autoritários (Gráfico IV). O percentual de paraguaios que dizem serem favoráveis a esse tipo de governo é um dos mais altos da América Latina, oscilando na média de 34% numa série histórica de 1995 a 2013. Se somarmos entre os que preferem este tipo de governo e os indiferentes, o percentual chega a 47%. Aliado a outras variáveis igualmente negativas como apoio aos Partidos Políticos, ao Congresso e até mesmo à própria democracia enquanto tal, cria um cenário político-cultural bastante difícil para a democracia paraguaia. Com isso, a consolidação do processo democrático num cenário de alto grau de desconfiança e pouco apoio à democracia torna o desafio da consolidação democrática um exercício gigantesco para o Paraguai.

A fim de buscar possíveis elementos explicativos para essa realidade indicamos dois aspectos que nos parecem prováveis para esse fenômeno. O primeiro é o que já indicamos em parágrafos anteriores em que destacamos a ideia de que a permanência das desigualdades sociais na onda de democratização da região levou necessariamente à descrença sobre o sistema, uma vez que o que se colocava como uma panaceia para os problemas não resultou em melhorias das condições de vida. Nessas circunstâncias, além da forte permanência de elementos do conservadorismo e da religiosidade ou dos “valores de sobrevivência” na expressão de Inglehart, valores democráticos tem pouca força orientadora da vida social, inibindo a possibilidade de pressão social sobre o sistema. Em circunstância de muita desigualdade, a democracia não é um valor a ser defendido.

Outro aspecto que nos parece ser indicativo do saudosismo por sistemas autoritários está, na nossa avaliação, na própria constituição político-histórica do país. Sobre isso também já indicamos na primeira parte do texto quando levantamos a hipótese de uma permanência de modelos autoritários no Paraguai que não se limita apenas ao período da ditadura de Stroessner, e sim a um processo mais amplo que remonta inclusive na independência, marcada desde então pela constituição de estruturas autoritárias ao longo da sua história. Aliado a esse processo, o período mais recente da experiência autoritária, caracterizado pelo domínio de um pequeno grupo de elite que governou o país com absoluta exclusão de uma boa parte da sociedade, um clientelismo exacerbado na gestão pública, corrupção enraizada em todas as instituições estatais, asfixiando a sociedade civil e a continuidade de uma absoluta hegemonia do Partido Colorado, base de sustentação política do regime, contribuem, na nossa avaliação, no imaginário social de que governos autoritários, quando governavam, eram melhores de que os democráticos ou, em último caso, considerar a hipótese de que não há diferença entre um e outro.

Um aspecto da permanência da tradição pouco democrática pode ser demonstrado no tema do clientelismo. No informe 2014 do LAPOP os entrevistados foram consultados sobre conexões necessárias para terem acesso a melhores serviços públicos, prática muito comum no país. Conforme o gráfico V, 42,5 % dos paraguaios dizem serem “sempre justificáveis” essa prática, 19,2% “quase sempre” justificáveis e 17,9% “algumas vezes” justificável. Somados, 79,6% dos paraguaios pensam serem justificáveis esse tipo de prática, o que demonstra o tamanho da institucionalização do clientelismo. (LAPOP, 2014)



**Gráfico V: Justificación de uso de conexiones, Paraguay 2014**

Como explicar, no entanto, que apesar das características do período da ditadura apresentadas no texto, boa parte dos cidadãos ainda entendam que governos autoritários poderiam ser melhores que a democracia? Se a ditadura foi marcada pela repressão, corrupção e exclusão social, porque 34% dos paraguaios preferem este tipo de governo e não a democrática? Um aspecto desse fenômeno pode estar no que Baquero chama de desmobilização política (BAQUERO, 2011). Isso implica dizer que a opção dos latino-americanos em insistir por governos autoritários em detrimento à democracia resulta do grau de insatisfação que o próprio regime democrático, ao não extirpar da realidade dos países o problema da corrupção e da desigualdade, não foi capaz de resolver. A esperança depositada na democratização dos países não se concretizou e isso cria naturalmente uma necessária impressão de que governos pouco democráticos podem, em última instância, ser a solução. Os dados do Latinobarômetro de 2013 da variável “satisfação com o funcionamento da democracia” revela o grau de insatisfação. No Gráfico VI observa-se que o percentual de paraguaios entre “não muito satisfeitos” e “nada satisfeitos” é de 70%, contra apenas 1,8% de muito satisfeitos. (LATINOBARÔMETRO, 2013)



**Gráfico VI: Grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia**

Além do alto grau de insatisfação com a democracia, outras variáveis são igualmente importantes para compreender como, de modo geral, há um reduzido apoio à democracia. É o caso, por exemplo, da participação e envolvimento com os partidos políticos, a avaliação sobre os partidos, o Congresso Nacional e outras instituições democráticas. Também do informe Latinobarômetro de 2013 constata-se que o percentual de envolvimento em campanhas eleitorais é baixíssimo. O gráfico VII mostra que apenas 11,5% dos entrevistados disseram ter trabalhado frequentemente para um

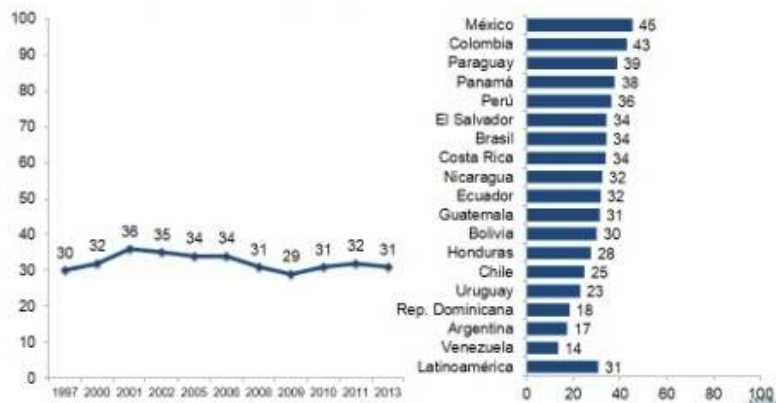
partido ou candidato e 88% entre “quase nunca” e “nunca” trabalharam para partidos ou candidatos. O percentual de não envolvimento é extremamente alto considerando os processos eleitorais como componente essencial da democracia. (LATINOMARÔMETRO, 2013)



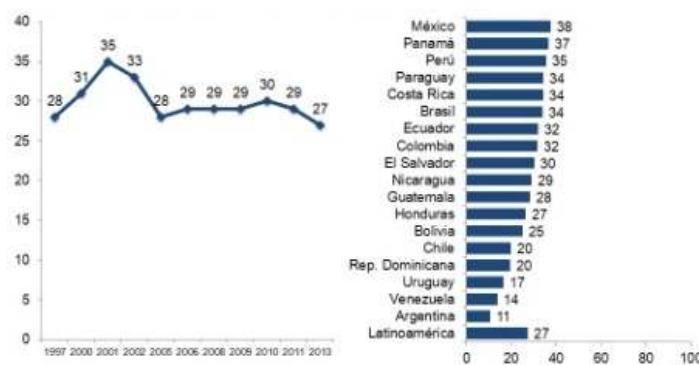
**Gráfico VII: Frecuencia con la que hace las siguientes cosas: trabajar para un partido o candidato**

Outros dois aspectos igualmente relevantes e indicadores do grau de fragilidade da democracia são os dados sobre a avaliação dos partidos políticos e do Congresso. De modo geral essas duas instituições são as que têm menor aprovação dos latino-americanos como mostram as pesquisas. No caso paraguaio, na série histórica 1997-2013 tanto a pergunta sobre a possibilidade da democracia sem partido quanto da democracia sem congresso aparecem acima da média latino-americana. Como mostra os gráficos VIII e IX, 39 % dos paraguaios acreditam ser possível a democracia sem partido, perde apenas para o México, em primeiro lugar, e a Colômbia em segundo lugar. Já sobre a democracia sem congresso aparece em quarto lugar, com 34% dos paraguaios que consideram ser possível uma democracia sem Congresso.





**Gráfico VIII: Puede haber democracia sin partido políticos**



**Gráfico IX: Puede haber democracia sin congreso nacional**

Os dados sobre as duas instituições revelam o grau de dificuldade que a democracia formal institucional tem para a maturidade democrática do país. No caso dos partidos políticos é relevante notar que o Paraguai possui um dos sistemas de partidos mais longínquos da região, mas não por isso mais estáveis (VILLAGRA e DELGADILLO, 2014). Outro aspecto da característica partidária do país é descrito pelos dois autores quando afirmam que:

En un país en el que el poder está vinculado a la propiedad agrícola, las élites de estos partidos han sido, quien más-quien menos, las principales protagonistas del progresivo acaparamiento de tierras, que con el paso de los años se há convertido en el corazón de los problemas estructurales del Paraguay. (VILLAGRA e DELGADILLO, 2014)

Embora apenas isso não explique a apatia em relação à participação política e a ideia de que é possível uma democracia sem partidos, é possível pensar que a constituição histórica das elites partidárias associada a um dos grandes e graves problemas do país, o acesso à terra, contribua decisivamente para a posição pouco favorável aos partidos no Paraguai. Isso se estende ao Congresso Nacional uma vez que há uma relação entre partidos e representação legislativa.

Os dados até aqui apresentados demonstram a fragilidade das instituições democráticas paraguaias e a dificuldade da democracia efetivamente se tornar a opção política dos cidadãos para a resolução dos seus problemas. Compreender esse fenômeno, que parece extensiva a toda América Latina, implica considerar a possibilidade de que elementos da cultura política contribuem substancialmente para o fenômeno e que análises do campo da formalidade democrática não são suficientes para que a Democracia de fato seja considerada por todos como o sistema a ser defendido.

Robert Putnam, ao analisar a experiência da Itália moderna conclui *que “ o civismo talvez ajude a explicar a economia e não o inverso”*. (PUTNAM, 1996 p. 164) Em outra passagem, ainda sobre a relevância do passado para compreender o civismo e a sua relação com a institucionalidade democrática, o autor afirma que: *“as tradições cívicas podem influenciar fortemente o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, bem como o desempenho institucional”* (PUTNAM, 1996 p. 167). É relevante concluir, portanto, que a tradição cultural ou a constituição histórica da cultura tem efeitos relevantes no desempenho institucional da democracia e conseqüentemente na capacidade do sistema em resolver os problemas dos cidadãos. No caso paraguaio, o que sustentamos é que o passado autoritário marcado pelo controle sobre a sociedade civil, absolutamente clientelista e marcadamente corrupta, explica em boa parte a resistência dos cidadãos em outorgar ao sistema democrático a confiança de que este é o melhor sistema para a convivência societal e a resolução dos problemas.

Por outro lado, é importante notar que no campo das vertentes analíticas entre culturalistas e institucionalistas, o caso do Paraguai e da América Latina como um todo indica que a ideia de que o desenvolvimento das instituições precede a disposição participativa dos cidadãos e que este seria uma mera consequência do primeiro não se comprova na prática. Apesar dos avanços no aspecto formal da Democracia, que no Paraguai ocorre desde 1989, o apoio e confiança no sistema ainda são absolutamente insuficientes e apesar dos seus mais de 25 anos de democracia, não é possível concluir que os cidadãos e as elites tenham se habituado, no sentido Rostowniano, às regras democráticas. As fragilidades das instituições democráticas indicam, na nossa avaliação, de que a Democracia enquanto tal deve ir além da formalidade institucional atendendo as demandas sociais dos cidadãos. Por isso, contrariamente aos que defendem de que na América Latina a Democracia tenha triunfado apenas porque as instituições funcionam, como afirmam, por exemplo, os institucionalistas, isso não é suficiente pois elementos

como a desconfiança na democracia e a permanência de práticas clientelistas e desigualdades sociais persistem.

### **Considerações finais.**

O objetivo que nos propomos neste trabalho foi buscar as explicações à fragilidade democrática do país. Para dar conta desse objetivo, na primeira parte do trabalho desenvolvemos o que consideramos características do período da ditadura militar que se estendeu desde 1954 a 1989. Caracterizamos também o processo da transição democrática como elemento constitutivo da cultura democrática paraguaia. Partimos da hipótese que, embora explicações anteriores à ditadura militar de Stroessner possam fornecer elementos da cultura política paraguaia, esse período foi fundamentalmente central para a constituição de um padrão de comportamento da elite política paraguaia institucionalizando, conforme demonstramos no decorrer do texto, uma cultura clientelista, corrupção enraizada no sistema político, um partido hegemônico forte e constituição de uma pequena elite dominante. No que tange à transição, descrevemos que esse processo se deu no Paraguai sem nenhuma ruptura do período ditatorial como foi, em partes, na maioria dos países da região. O golpe que derrubou a ditadura militar foi gestado e realizado dentro do mesmo partido de sustentação da ditadura. Essa transição preservou toda a tradição autoritária, o clientelismo e a permanência de uma elite política fortemente ligada à oligarquia rural que continua até hoje no comando do país, com uma pequena exceção em 2008.

Com base nos elementos do período da ditadura e da transição democrática, na segunda parte do texto procuramos demonstrar a fragilidade da democracia paraguaia a partir dos dados de duas instituições de pesquisa, latinobarômetro e LAPOP, especialmente a partir das variáveis de apoio à democracia e satisfação com o mesmo, embora outros dados complementares tenham sido apresentados. Com base na descrição e dos dados apresentados e utilizando-se da bibliografia, sustentamos que a fragilidade da democracia, o alto percentual de cidadãos que não apoiam o sistema democrático e a alta insatisfação com o mesmo, assim como o alto percentual de apoio a governos autoritários, tem suas raízes numa cultura em que os valores democráticos não foram o que prevaleceram ao longo da história. O princípio participativo, a constituição de cidadãos críticos e não apenas de massa (BAQUERO, 2011), a resolução dos problemas sociais históricos, o fortalecimento republicano de instituições democráticas que

realmente respondam aos desafios contemporâneos das necessidades dos paraguaios é o que se coloca como elementar desafio da democracia paraguaia. Para isso, certamente um longo caminho de mudanças precisará ser percorrido.

### Referências bibliográficas

- ARDITI, Benjamin, RODRIGUES, José Carlos. *La Sociedad apesar del Estado. Movimientos Sociales y recuperación democrática en el Paraguay*. Asunción, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Estado omnívoro, sociedade estatizada. Poder y orden política en Paraguay. Centro de Documentación y Estudios*, n. 10, Asunción, 1987.
- BAQUERO, Marcello. (Org.) *Padrões de Constituição da Cultura Política na América latina no Século XXI*. Porto Alegre. UFRGS Editora, 2011.
- \_\_\_\_\_. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre. Editora da Universidade, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Qual democracia para a América Latina? Capital social e empoderamento são as respostas?*. Porto Alegre. UFRGS, 2013.
- Barômetro de las Américas. Resumen Ejecutivo 2014.
- CABALLERO, Esteban. Documentos de discusión. *Dictadura, estado prebendario y crisis política*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociopolíticos (CPES), 1985.
- CHIAVENATO, Julio José. *Stroessner: retrato de uma ditadura*. São Paulo, Brasiliense, 1980.
- DELGADILO, Juan Mario Solís e VILAGRA, Sarah Patricia Cerna. “ La reinención de Dinosaurio: entre la nostalgia y el pragmatismo del partido colorado. (2014)
- GOIRIS, Fabio Anibal Jara. *Autoritarismo e Democracia no Paraguai Contemporâneo*. Curitiba, UFPR, 2000.
- INGLEHART, Ronald e WELZEL, Christian. *Modernização, mudança cultural e democracia – A sequência do desenvolvimento humano*. São Paulo. Francis, 2005.
- LATINOBARÔMETRO, Informe 2013.
- LA POP. Informe 2014.
- MOISÉS, José Avaro. (Org.) *Democracia e Confiança. Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas?*. São Pauo. Edusp, 2010.
- MIRANDA, Anibal. *Partido Colorado. La máxima organización mafiosa*. Asunción, Salesiana, 2002.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia – A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro. FGV Editora, 1996.

ROLON, José Aparecido. (2010) “Política e poder no Paraguai” *Cadernos PROLAM*, vol. 2, Ano 9, p. 49 – 68.

SCHEMBIDA, Rômulo Estevam. (2012) *Las bases de la Inestabilidad: cultura e instituciones políticas en Paraguay*. Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales, nº, 1. P. 121-144.

UCHÔA, Graziano. (2014) *Cultura Política no Paraguai: a herança do governo de Francia e dos Lopez*. ESCRITAS, vol.6, nº. 1 p. 84-103.