

**OS CONGRESSOS GERAIS DA REPÚBLICA  
DO PARAGUAI DE 1841 E 1844 E AS TEORIAS  
CLÁSSICAS DO CONTRATUALISMO.**  
*THE GENERAL CONGRESSES OF THE REPUBLIC  
OF PARAGUAY OF 1841 AND 1844 AND THE CLASSIC  
THEORIES OF CONTRACTUALISM.*

Junior Ivan Bourscheid\*

**RESUMO:** O presente ensaio busca analisar e debater a construção do Estado Nacional, primeiramente, efetuando um breve estudo das teorias clássicas do contratualismo, postulando dois problemas cruciais que estas teorias propõem-se a solucionar: o dilema entre os limites da intervenção do poder soberano e as liberdades individuais, bem como o tratamento de dois bens caros aos indivíduos quando adentram no corpo social, a liberdade e a obediência. Será empregada a análise dos conceitos de liberdade positiva e negativa, a fim de permitir a compreensão das implicações do modelo estatal nas liberdades individuais. Posteriormente, empreende-se o estudo de um caso que nos fornece elementos para pautar o debate público dos conceitos tratados pelas teorias contratualistas, qual seja, o dos Congressos Gerais da República do Paraguai, realizados em 1841 e 1844, onde ditas instituições definiram os rumos políticos da Primeira República do Paraguai (1811-1870), formalmente estabelecendo a autoridade e a soberania do corpo político que governaria os indivíduos submetidos à sua jurisdição. Assim, compreender-se-á as motivações que engendraram na opção por um Estado forte, interventor, num contexto de uma república recém-independente, onde a garantia da soberania e da segurança eram consideradas vitais, imprescindíveis para assegurar a independência nacional.

**Palavras-chave:** contratualismo; construção do Estado; Paraguai; Congressos Gerais; Primeira República.

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre (RS), Brasil; Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); E-mail: juniorbourscheid@gmail.com

**ABSTRACT:** *This essay seeks to analyze and discuss the construction of the National State, first, making a brief study of the classical theories of contractualism, postulating two crucial problems that these theories propose to solve: the dilemma between the limits to the intervention of the sovereign power and individual freedoms, and the treatment of two expensive goods to individuals when they enter the social body, freedom and obedience. It will be employed the analysis of positive and negative freedom concepts in order to enable understanding of the implications of the state model in the individual liberties. Later, undertakes the study of a case that provides the elements to steer the public debate of the concepts addressed by contractarian theories, namely the General Congresses of the Republic of Paraguay, conducted in 1841 and 1844, where these institutions have set the politicians courses of the First Republic of Paraguay (1811-1870), formally establishing the authority and sovereignty of the body politic that govern individuals under their jurisdiction. So will understand the motivations that engendered the option for a strong state, intervener, in the context of a newly independent republic, where the guarantee of the sovereignty and security were considered vital, essential to ensure national independence.*

**Keywords:** *contractualism; State construction; Paraguay; General Congresses; First Republic.*

## 1. INTRODUÇÃO

O presente ensaio propõe-se a analisar e debater a construção do Estado Nacional, partindo-se das teorias clássicas do contratualismo, e suas implicações na promoção das liberdades individuais e do bem comum da sociedade. Para tanto, nos valeremos de um estudo de caso em que todas essas questões suscitaram um instigante debate entre os partidários de um Estado forte, por um lado, e os partidários da instituição de uma Constituição que garantisse as liberdades individuais, por outro. Tal caso refere-se aos Congressos Gerais paraguaios realizados em 1841 e 1844, quando empreenderam-se os esforços mais significativos para a organização da Pri-

meira República (1811-1870), quanto à sua institucionalização e a definição de seus rumos futuros.

Lançar-se-á mão da apreciação dos três principais expoentes do contratualismo, Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, enfocando em duas questões centrais: a construção do Estado Nacional, fundamentalmente no que diz respeito à organização institucional, e as implicações do modelo adotado na promoção das liberdades individuais e da manutenção estável do corpo social.

A discussão que permeia os três autores, e que foi a base do debate na época da realização dos Congressos Gerais paraguaios de 1841 e 1844, refere-se a opção institucional por um Estado forte, que impedisse a anarquia institucional e política, ou um Estado cuja função essencial seria a garantia das liberdades individuais dos cidadãos.

Utilizar-se-á o caso paraguaio para o estudo, pois este representou o caso de um país que, independente desde 1811, havia passado por um período de ditadura pessoal de Jose Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840), com baixo nível de institucionalização e, após o falecimento do ditador (1840), a jovem república enfrentava-se com o dilema da manutenção de um Estado forte, capaz de resistir às pressões internas e externas do contexto da época ou a liberalização política advogada por uma parcela da população que esperava beneficiar-se de uma maior abertura do país, principalmente econômica.

O debate da época esteve muito centrado na discussão acerca da capacidade da República do Paraguai manter sua existência independente, evitando a anarquia advinda da finalização de um período de governo que legou o problema da acefalia governamental, contudo, pressionado por setores da elite que advogavam a necessidade da liberalização do Estado, com a garantia dos direitos naturais dos cidadãos, que estavam sendo negados em nome da independência nacional, supostamente ameaçada caso se empreendesse a liberalização política, dado o despreparo cívico da população que fomentaria a crescente anarquia política interna, implicando em recrudescimento das investidas externas contra a soberania paraguaia.

Na primeira seção serão apresentadas e analisadas as três contribuições supracitadas da teoria contratualista, atentando para

as questões relativas às implicações da construção do Estado, do modelo adotado, para as liberdades individuais e para o bem comum, valendo-se da concepção de liberdades positiva e negativa de Isaiah Berlin para realizar a discussão entre as teorias contratualistas, seus modelos de Estado, e as implicações desses modelos nas liberdades individuais. Na segunda seção serão expostos os antecedentes da construção do Estado paraguaio, a fim de contextualizar o debate que emergiu no início da década de 1840, quando da morte do ditador Francia, sobre a construção formal do Estado paraguaio. Na terceira seção o foco da análise recai sobre os Congressos Gerais paraguaios de 1841 e 1844, onde foram definidos os rumos da Primeira República do Paraguai, quanto ao modelo institucional adotado.

Analisa-se os dois grupos políticos conformados como consequência do debate acerca da estruturação do Estado paraguaio, e como Carlos Antonio López logrou estabelecer um governo forte que visava a promoção da segurança, da ordem, da paz e da tranquilidade públicas, difundindo a ideologia da imprescindibilidade de um governo nestes moldes, permitindo a sua perpetuação no poder, por meio de um governo unipessoal com amplos poderes ao Executivo.

## **2. A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NACIONAL PARAGUAIO E AS TEORIAS CONTRATUALISTAS: O DILEMA DA LIBERDADE E DA OBEDIÊNCIA**

### **2.1 O contratualismo e a construção do Estado: entre as liberdades individuais, a segurança e a vontade geral**

Ao propormo-nos à discussão da construção do Estado paraguaio independente, reconhecemos a imprescindibilidade da apreciação dos autores clássicos – Hobbes, Locke e Rousseau – que fizeram com que o estudo do direito público, em especial dos processos que constituem as bases do Estado moderno, ganhasse relevância no debate acadêmico. Neste sentido, enquanto para os juristas-filósofos a matéria do direito natural compreende tanto o direito privado quanto o direito público (e muito mais o primeiro que o segundo),

para os jusnaturalistas “o tema de suas obras é quase exclusivamente o direito público, o problema do fundamento e da natureza do Estado” (Bobbio, 1986, p. 14).

De fato, os jusnaturalistas passam do domínio da interpretação do corpo social para o domínio da descoberta. Enquanto os juristas continuam comentando as leis, os jusnaturalistas não são mais intérpretes das leis, mas sim descobridores dos elementos que fomentam o estabelecimento de tais leis (Bobbio, 1986).

Hobbes (2003), Locke (1994) e Rousseau (2001) partem suas análises da concepção de um modelo constituído com base em dois elementos fundamentais, quais sejam, o estado (ou sociedade) de natureza e o estado (ou sociedade) civil. Segundo Bobbio (1986, p. 38), estes são modelos dicotômicos, no sentido de que “o homem ou vive no estado de natureza ou vive no estado civil. Não pode viver ao mesmo tempo em um e outro”. Portanto, sendo antitético ao estado de natureza, o estado civil é um estado “artificial”, produto da cultura, da sociedade, e não da natureza. De modo distinto a qualquer forma de sociedade natural, onde o homem poderia viver independentemente de sua vontade, o princípio de legitimação da sociedade política é o consenso (Bobbio, 1986).

No primeiro elemento do modelo, o estado de natureza, o homem possui direitos naturais, que necessitam ser respeitados mesmo quando abandona-se tal estado, passando a participar de uma comunidade política. O estabelecimento do segundo elemento do modelo, o estado civil, se dá essencialmente pelo consentimento dos homens (Machado Neto, 2006). Assim, “a grande questão é saber se o atendimento dos direitos mínimos é uma responsabilidade coletiva. Desta perspectiva, o grande problema não é se o poder público deve ou não intervir em certos assuntos, mas, ao contrário, se a omissão seria legítima” (Kuntz, 1997, p. 26).

A teoria moderna do direito natural é caracterizada pela ideia segundo a qual a potência pública que assume os atributos de um poder soberano deve sua origem, bem como sua legitimidade, a um acordo de tipo contratual entre indivíduos, dispondo de direitos naturais que eles estão dispostos, e são obrigados, em virtude de uma

lei natural, a transferir para indivíduos instituídos como detentores da potência pública (Brandão, 2011). Com isso, “se a única forma de legitimação do poder político é o consenso daqueles sobre quem esse poder se exerce, na origem da sociedade civil deve ter existido um pacto, se não expresso, pelo menos tácito, entre os que deram vida a tal sociedade” (Bobbio, 1986, p. 64).

Sob o marco do contrato, o seu objeto é a transferência de todos ou de alguns direitos que o homem detém no estado de natureza para o Estado, passando da condição de homem natural para a de homem civil ou cidadão (Bobbio, 1986). O que diferencia as teorias contratualistas é a quantidade e a qualidade dos direitos naturais a que o homem renuncia para transferi-los ao Estado.

### *2.1.1 Distintas concepções do estado de natureza dos autores contratualistas*

John Locke (1994) parte da hipótese de que o estado de natureza seria um estado de paz se os homens fossem todos e sempre racionais. Isto, no sentido de que somente um homem racional obedece as leis naturais sem necessidade de ser coagido. Contudo, como os homens não são todos racionais, as leis racionais podem ser violadas. A soma de violações, na ausência de um juiz acima das partes, torna o estado de natureza fomentador do risco de degenerar num estado de guerra. “Assim, o estado de natureza é hipoteticamente um estado de paz, mas se torna de fato um estado de guerra: é supérfluo acrescentar que não do estado hipotético, mas do estado de fato é que nasce a exigência da sociedade civil” (Bobbio, 1986, p. 55).

Na concepção de Locke (1994) do estado de natureza, um elemento fundamental é o direito de propriedade. Sendo o indivíduo senhor de seu próprio corpo, é igualmente proprietário dos frutos de seu trabalho. “Ao modificar a natureza, um bem que é comum a todos, pelo trabalho de seu corpo, é direito do homem a propriedade sobre aquilo que modificou” (Machado Neto, 2006, p. 2). Todavia, esta mesma lei também regulamenta e limita a propriedade, de modo que o indivíduo só tem direito de propriedade sobre aquilo que pode

usufruir (Locke, 1994). “Logo, a propriedade não depende, para ser legítima, de um contrato. Não é, portanto, uma instituição da sociedade política, mas uma condição natural. Este ponto, estrategicamente, é muito importante” (Kuntz, 1997, p. 22).

Para Thomas Hobbes (2003), a desigualdade não era natural, mas constituída com a formação do Estado. No estado de natureza os homens padeceriam da mesma vulnerabilidade à violência e insaciabilidade dos apetites. Assim, reconhecendo-se como iguais, os homens se submetem a um poder soberano que possa lhes assegurar a conservação da vida. Para Hobbes (2003), a sociabilidade humana era uma imposição do Estado, fora do qual prosperava uma condição de guerra de todos contra todos, um estado de guerra. Desta forma, o Estado instituíra uma desigualdade de poderes desejável, pois regulava os apetites desenfreados dos homens e restabelecia a paz (Vaz, 2010).

Podemos destacar três pontos fundamentais para a noção hobbesiana do estado natural: primeiro, a igual vulnerabilidade dos indivíduos à violência, não havendo um poder comum, e acima das partes, para regular o uso da força; segundo, a igual expectativa dos indivíduos de êxito na busca dos seus objetivos particulares; e terceiro, a insaciabilidade dos apetites (Hobbes, 2003). “A vida coletiva é antes de tudo repressão. Se os homens fossem habitualmente guiados pela razão, limitariam o campo de suas pretensões e criariam, mediante concessões mútuas, condições de vida pacífica e segura. Mas a razão individual não basta” (Kuntz, 1997, p. 4-5).

Já em Jean-Jacques Rousseau (2001), são as usurpações dos ricos, o banditismo dos pobres e as paixões desenfreadas de todos os indivíduos que geram um estado de guerra permanente, de modo similar a concepção de Hobbes (2003). Contudo, ao criticar Hobbes (2003), Rousseau (2001) não está criticando sua formulação da ideia de um estado de guerra permanente, e sim de tê-lo atribuído ao homem natural e não ao homem civil. Para Rousseau (2001), no estado de natureza os homens não seriam bons ou maus, pois a moralidade não estaria inserida neste contexto, entrando o elemento conflituoso com o ingresso na comunidade política.

Ao contrário dos demais jusnaturalistas, para os quais o Esta-

do tem como sua finalidade a proteção do indivíduo, para Rousseau (2001) o corpo político que nasce do contrato social tem a finalidade de transformar o indivíduo. Portanto, enquanto “o cidadão de Locke é pura e simplesmente o homem natural protegido, o cidadão de Rousseau é um outro homem” (Bobbio, 1986, p. 71).

A preocupação do autor é articular a vida em comum, sob um poder superior, que seria o estado de sociedade, sem fazer com que o indivíduo perca sua liberdade. No contrato social, todos e cada membro da comunidade se alienaria, abdicaria de todos os seus direitos, totalmente em favor da comunidade. Sendo esta condição igual para todos, ninguém estaria mais ou menos prejudicado e afetado. Do mesmo modo, sendo a alienação total, a união torna-se perfeita e ninguém pode contestar (Rousseau, 2001).

### *2.1.2 O contratualismo de John Locke: propriedade e liberdades individuais*

No modelo proposto por Locke (1994), o homem nasce livre para gozar de todos os direitos advindos da lei da natureza e deve persistir na defesa e preservação da propriedade que, para ele, significa vida, liberdade e posses, contra o ataque dos demais (Borba; Pereira; Torres, 2012). Por meio do contrato social, ingressando no estado civil, os indivíduos renunciam substancialmente a um único direito, qual seja, o direito de fazer justiça por si mesmos, conservando todos os outros (Bobbio, 1986).

É importante ressaltar que esta concepção assegura direitos antes mesmo do surgimento do Estado civil, que são mencionados como direitos naturais, válidos mesmo sem o consentimento do poder soberano (Locke, 1994). Enquadram-se neste contexto os direitos à vida, à liberdade e à propriedade (Brandão, 2011).

Fundamental nesta concepção é o direito de propriedade, “que já nasce perfeito no estado de natureza, pois não depende do reconhecimento de outros mas unicamente de um ato pessoal e natural, como é o caso do trabalho” (Bobbio, 1986, p. 73). Com isto, o objetivo máximo de uma comunidade política é a preservação da



propriedade (Bello, 2005), entendida pelo autor como sendo a preservação da vida, liberdade e bens que o estado de natureza não é capaz de prover (Locke, 1994).

A centralidade adquirida pelo direito de propriedade no modelo de Locke (1994) advém de uma diferença básica entre este direito e a comunidade política. Enquanto a formação da comunidade política exige o consentimento individual de cada pretendente a nela ingressar, a apropriação privada dos bens presentes na natureza não requer a consulta e a posterior aprovação do restante da comunidade (Polari de Alverga, 2003).

Assim, no pensamento lockeano, liberdade e propriedade se haviam convertido em termos quase indissociáveis (Kuntz, 1997). A liberdade é a única condição legítima de organização política, sob a qual repousa toda autoridade subordinada à vontade de uma ideia coletiva (Locke, 1994). “Foi para garantir a liberdade e os bens que o homem superou as inconveniências do estado de natureza e instituiu a sociedade civil” (Brum de Oliveira; Trotta, 2009, p. 63). Isto porque as condições anteriores faziam com que os homens tivessem pela frente obstáculos prejudiciais à conservação de sua liberdade, num estágio primitivo em que já não podia subsistir o gênero humano, resultando na escolha do indivíduo por trocar sua liberdade irrestrita pela liberdade civil (Locke, 1994).

Percebe-se, assim, que Locke (1994) enfatiza mais o conceito de liberdade do que o de igualdade. “No entanto, o segundo conceito está explicitado no primeiro, já que só ao conceber os homens como iguais pode-se admitir sua liberdade” (Vaz, 2010, p. 157). Por conseguinte, visualiza-se o intento de Locke (1994) de limitar a ação do Estado. “Este deve intrometer o menos possível na esfera de ação dos indivíduos. A liberdade é, segundo Locke, o fundamento de tudo quanto o homem pode ter na terra, é o primeiro dos bens civis do cidadão” (Pereira, 1999, p. 11). De tal modo, não se pode conceber a liberdade distante da vida do indivíduo, a liberdade é uma prerrogativa do exercício do respeito e ação dos direitos individuais (Locke, 1994).

Partindo da centralidade da liberdade no pensamento de Locke (1994), o princípio de legitimação das sociedades políticas emer-

ge, exclusivamente, do consenso (Bobbio, 1986). Borba, Pereira e Torres (2012, p. 4) asseveram que o consentimento é o único elemento “capaz de constituir de fato uma sociedade política e um governo legítimo, bem como o estabelecimento de interesses comuns”. Neste sentido, Locke (1994, p. 90) afirma “que todos os homens se encontram naturalmente nesse estado e ali permanecem, até o dia em que, por seu próprio consentimento, eles se tornem membros de alguma sociedade política”. Com isso:

Sendo a sociedade civil uma construção pelo consentimento, observa-se, imediatamente, a razão como instrumento dessas vontades particulares consentidas, e que precisam contratar os meios pelos quais essas concessões serão respeitadas. Locke aponta a lei como guardiã dessa vontade expressa pela racionalidade. É a lei e não mais a vontade o parâmetro da vida comunitária, para isso é necessário constituir um juiz permanente, conhecido, imparcial e que governe seu julgamento sob a égide da lei, elaborada pela mesma sociedade civil por meio da representação parlamentar. Se a lei obedece ao critério da razoabilidade, seu surgimento só pode ser construído pela discussão, e o fórum desse processo é o Legislativo. Assim, a sociedade como um corpo político e orgânico é comandada pelo império da lei que se constrói no parlamento, pensado como poder supremo (Brum de Oliveira; Trotta, 2009, p. 57-58).

Ao desejarem instituir uma sociedade civil, os homens saem do estado de natureza e devem abandonar todo poder necessário visando aos fins associativos, consistindo o pacto social no assentamento da sociedade política. Neste caso, o que está sendo firmado pela sociedade civil não é outra coisa senão a concordância, o consenso, do número necessário de homens livres – proprietários, na concepção lockeana, dada a proeminência do direito de propriedade em seu pensamento –, capazes de maioria para compô-la politicamente (Locke, 1994). Em suma, “somente pelo livre consentimento foi possível o pacto que legitima a origem do governo, e uma vez feito o pacto o pactuante jamais poderá romper o acordado, estando

obrigado, perpetuamente, a ser súdito dessa sociedade” (Brum de Oliveira; Trotta, 2009, p. 61).

Consequentemente, o estado civil nasce para garantir os direitos naturais e é baseado no consenso, de onde deriva a tese fundamental de que o poder do Estado é essencialmente limitado (Locke, 1994). Este poder é limitado por dois fatores: “primeiramente porque pressupõe os direitos naturais e não pode violá-los; é limitado, em segundo lugar, porque o consenso é dado aos governantes somente sob condição de que exerçam o poder dentro dos limites estabelecidos” (Pereira, 1999, p. 10).

Cabe ainda apresentar a ligação que a questão da propriedade estabelece com os princípios da igualdade, onde todos os indivíduos podem ter propriedade, e da racionalidade, enquanto critério para distribuição das riquezas e limite da utilização de terras, fundamentos para a teoria da propriedade de Locke (1994) e, consequentemente, de seu modelo de Estado.

### *2.1.3 O contratualismo de Jean-Jacques Rousseau: igualdade e vontade geral*

No modelo de Rousseau (2001), o corpo político (Estado) só existe por meio do pacto social, sendo que as leis são necessárias para estabelecerem-se os direitos e deveres dos membros do corpo social, tendo a igualdade entre os membros como o principal objetivo do corpo político. Deste modo, o caráter igualitário da sociedade surgida por meio do “Contrato Social” consiste no fato de que todos os membros do corpo social são onerados (deveres) e contemplados (direitos) da mesma forma (Rousseau, 2001). “Todos cedem seus direitos e liberdades naturais e todos são contemplados com a aquisição dos direitos e liberdades políticas e civis” (Polari de Alverga, 2003, p. 74).

Contudo, ressalta-se na concepção rousseauiana que o Estado social só é vantajoso aos homens quando todos têm algo e nenhum tem demais (Rousseau, 2001). “É a partir deste princípio que a vontade geral torna o interesse comum como consciência pública cuja vontade geral dirige as forças do Estado no interesse do bem-comum” (Brum de Oliveira; Trotta, 2009, p. 68).

Assim, Rousseau (2001) concorda com Locke (1994) em posicionar a sede da soberania do corpo político nas mãos do povo, e não nas do governante, transformando súditos submissos em cidadãos livres. Não obstante, amplia a concepção da soberania popular, aumentando sua base social. “Os cidadãos que mantêm a vontade geral, cujo espírito é a justiça no contexto da liberdade, no contrato Social (de Rousseau) correspondem a toda a população emancipada de um país, não apenas à democracia de proprietários em Locke” (Pereira, 1999, p. 14).

O conceito de interesse público, fundamental para a posterior discussão da vontade geral, tem como suas características essenciais a obrigatoriedade de que o bem comum represente o interesse de toda a coletividade, representando ao mesmo tempo a defesa dos interesses coletivos e individuais, sem que esses interesses representem somente os de um grupo. Sob tal âmbito, aponta-se para a necessidade substancial da participação civil na esfera pública, fazendo-se necessário o fomento do engajamento cívico, de forma que possibilite a aproximação dos cidadãos das questões públicas (Rousseau, 2001).

Passando para o tratamento do tema da vontade geral, emergem como valores imprescindíveis a liberdade e a igualdade, devendo-se considerar a inserção do indivíduo no corpo social. A noção de vontade geral é concebida como vinculada ao interesse comum, referindo-se ao indivíduo inserido em uma coletividade, não sendo o mero interesse individual isolado, que é característico do estado de natureza (Rousseau, 2001). Disso depreende-se que Rousseau (2001) parece querer destacar o fato de que o interesse individual tem que ser avaliado, sempre, e, obrigatoriamente, levando-se em conta o interesse social e coletivo. “É a questão da solidariedade social, do vínculo e do liame social e coletivo que Rousseau parece querer ressaltar no conceito de vontade geral” (Polari de Alverga, 2003, p. 81).

Quanto ao aspecto da propriedade, em Rousseau (2001) esta adquire uma única função, a social. A utilização, a distribuição e a proteção da propriedade devem sempre estar de acordo com a ideia de liberdade consentânea à igualdade material, base do argumento de Rousseau (2001) para a instalação do Estado social (Bello, 2005). Neste sentido, a sociedade civil não se estrutura para livrar o ho-

mem do medo permanente – como na concepção de Hobbes (2003) –, do mesmo modo não se organiza para proteger, gozar e dispor da propriedade – como na concepção de Locke (1994). “O pacto social visa conservar a liberdade pelo espírito de igualdade em que a posse se transforme em propriedade pelo trabalho, garantida pela vontade geral, coercitivamente sob o primado da lei emanada do soberano” (Brum de Oliveira; Trotta, 2009, p. 64).

Assim, no modelo de Rousseau (2001), todos os cidadãos são iguais para livremente deliberarem as leis necessárias para a vida civil. A vontade geral é concebida como a expressão de um desejo de todos, a materialização do soberano, a suprema fonte de poder da sociedade que se constitui em instância deliberativa do corpo político, onde o povo se assume como um ente livre sustentado pelo princípio da igualdade. “A igualdade é uma condição de semelhança na sociedade civil, cujo soberano não admite, em seu seio, homens desiguais, pois se assim não for a soberania deixa de ser uma emanção de poder e se torna centro de lutas individuais, representando interesses particulares” (Brum de Oliveira; Trotta, 2009, p. 64).

Faz-se necessário atentar para o fato de que em sociedade tudo se faz por convenção, porém é preciso estabelecer convenções justas, que sejam baseadas na igualdade e na liberdade (Brum de Oliveira; Trotta, 2009). Por conseguinte, a vontade geral emerge como a condição mais importante para que um corpo político seja legítimo, consistindo tal fenômeno na obediência à vontade geral, e no primado da mesma (Rousseau, 2001).

Em suma, no modelo político de Rousseau (2001), o preceito de igualdade é contrário ao individualismo, já que o indivíduo partícipe do coletivo está sujeito à vontade comum, pois, após o pacto social a pessoa particular é substituída pelo corpo moral-coletivo constituído por tantos membros quanto de votos na assembleia (Brum de Oliveira; Trotta, 2009). A República que surge dessa união compreende um compromisso recíproco entre o público e os particulares.

Um dos grandes problemas encontrados na obra de Rousseau (2001) diz respeito justamente a questão da harmonização do seu conceito de vontade geral e as principais garantias individuais tão neces-

sárias para o respeito ao ser humano. Ainda que o autor clame por um soberano composto por toda a sociedade, isso não seria uma salvaguarda suficiente para o respeito ao pensamento individual, pois a maioria acaba se sobrepondo em todos os casos (Brandão, 2011).

#### *2.1.4 O contratualismo de Thomas Hobbes: segurança e direito à vida*

Por sua vez, no modelo político de Thomas Hobbes (2003), os homens consideram útil renunciar a todos os bens do estado de natureza para salvaguardar o bem considerado o mais precioso, a vida, que no estado de natureza tornou-se insegura por causa da ausência de um poder comum, acima das partes. Entende-se, assim, que o único direito ao qual o homem não renuncia, quando da instituição do Estado civil, é o direito à vida. Com isso, “no momento em que o Estado não é capaz de assegurar a vida de seus cidadãos por inépcia, ou em que ele mesmo a ameaça por excesso de crueldade, o pacto é violado e o indivíduo retoma sua própria liberdade de se defender como acreditar melhor” (Bobbio, 1986, p. 72).

O Estado é uma condição essencial para evitar o caos em comparação com o estado de natureza, onde tudo era permitido visando a garantia da sobrevivência e da posse. Se cada indivíduo que compõe o corpo político passar a pautar sua conduta apenas pelos seus desejos individuais, tal corpo político não será capaz de proteger-se e sucumbirá a outro que consiga manter os seus interesses coesos. Isto significa dizer que o Estado representa uma unidade real entre todos os indivíduos em uma única pessoa, por meio de um pacto entre todos os indivíduos para com seus pares (Hobbes, 2003). Tal pacto justificar-se-ia pelo medo, pelo temor à punição (Borba; Pereira; Torres, 2012). A essência deste Estado é definida como a capacidade de poder usar a força e os meios de todos os contratantes, da maneira que achar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum (Hobbes, 2003).

Assim, o poder absoluto é encarnado no soberano, que submete os demais homens como seus súditos. A obrigação do soberano é fazer tudo o que considere necessário para preservar a paz e a se-

gurança dos indivíduos (Hobbes, 2003). O soberano é “responsável por decidir o que é o bem comum, já que, pelo entendimento hobbesiano, seu poder é absoluto, centralizado, além do mesmo ser detentor de capital e poder de coerção” (Borba; Pereira; Torres, 2012, p. 3). Para tanto, faz-se necessário um Estado controlador e repressor, visando mitigar os conflitos existentes entre os homens, advindos de seu estado de natureza (Brandão, 2011).

Consequentemente, percebe-se na visão hobbesiana um enorme poder conferido ao soberano, suscitando o questionamento acerca da liberdade relativa ao indivíduo submetido ao pacto. Isto porque, ao abdicar de seus direitos naturais, o súdito abdicou de sua liberdade para proteger sua vida, legando-a ao soberano (Hobbes, 2003). “Se este bem maior não for resguardado veremos o desaparecimento do motivo que levou o súdito a obedecer. Vale salientar que o soberano (...) não violou nenhum compromisso (já que nada prometeu), o objetivo do contrato é que foi transgredido” (Brandão, 2011, p. 4).

O fato de que o poder soberano situe-se acima das leis civis não quer dizer que seja um poder sem limites. Os limites do seu poder são limites não jurídicos (aqueles de direito positivo), mas de fato, ou, pelo menos, são limites derivados daquele direito imperfeito, incoercível, que é o direito natural (Bobbio, 1986). Ademais, como ressaltado por Bobbio (1986), o problema fundamental para os modelos contratualistas do Estado é o de conciliar dois bens a que nenhum indivíduo está disposto a renunciar, e que são incompatíveis, quais sejam, a obediência e a liberdade.

### *2.1.5 O contratualismo e as liberdades positiva e negativa*

Ao defender a representação política, Locke (1994) reconheceu a liberdade individual negativa, que, segundo Berlin (1997), consiste na liberdade que o indivíduo tem para agir sem a interferência de outros indivíduos. Para tanto, se estabelece uma área, que seria a esfera privada, na qual o Estado não pode imiscuir-se para tentar exercer o controle sobre a conduta individual. Assim, deveria haver uma área mínima de liberdade pessoal que não deve, e não

pode, ser absolutamente violada, pois se esses limites forem invadidos, o indivíduo irá dispor de uma área demasiado estreita, até mesmo para o desenvolvimento mínimo de suas faculdades naturais.

Como consequência disso, demarca-se uma fronteira entre a área da vida privada e a da competência da autoridade pública, assim como o estabelecimento de certos limites para a atuação do poder público. Desta forma, o Governo fica sob o controle da sociedade. Em suma, Locke (1994) estabelece limites à ação da autoridade pública em relação à esfera individual, caracterizando a liberdade negativa abordada por Berlin (1997), ao afirmar que os legisladores só poderão dispor dos bens dos cidadãos, bem como tributá-los, mediante acedência destes (Polari de Alverga, 2003).

Por outro lado, pode-se considerar Rousseau (2001) enquanto um defensor do que Berlin (1997) denomina de liberdade positiva. Esta modalidade de liberdade se originaria no desejo de ser governado por si mesmo ou, no mínimo, de poder participar do processo por meio do qual se efetuará o controle da vida individual. Quando discorre acerca do processo democrático direto, acentuando que o povo deve estabelecer as normas que regulamentarão a vida social, Rousseau (2001) está ressaltando o componente positivo da liberdade, caracterizado pelo exercício ativo dos direitos políticos da cidadania, fixando a Constituição do Estado, sancionando as leis, estabelecendo o Governo e elegendo os magistrados (Polari de Alverga, 2003).

Com isso, surge a crítica dos liberais a Rousseau (2001), como a de Benjamin Constant que, segundo Berlin (1997), acusa Rousseau de minimizar a esfera privada dos indivíduos, desconsiderando a questão da liberdade negativa, e maximizando o poder de intervenção da entidade coletiva na vida individual. “Os liberais acusam e recriminam Rousseau por este não se preocupar com a proteção da incolumidade da esfera privada do cidadão contra intervenções indevidas da autoridade pública” (Polari de Alverga, 2003). Segundo os críticos (como Benjamin Constant e Isaiah Berlin), Rousseau (2001) somente atribuiria importância ao direito de os cidadãos participarem ativamente da esfera política, instituindo as leis às quais obedeceriam, conferindo relevância apenas à liberdade positiva, e subestimando a negativa.



Ademais, critica-se certa recriminação efetuada por Rousseau (2001) aos debates e às discussões, que são o elemento central das liberdades negativas de pensamento e expressão (Polari de Alverga, 2003). Outro ponto de crítica ao modelo rousseauiano é a questão da unanimidade, que conferiria ao dito modelo um caráter totalitário, e que a soberania do povo, a vontade geral, mitigaria a soberania individual (Berlin, 1997). Portanto, “o organismo coletivo oprimiria o indivíduo na sua singularidade” (Polari de Alverga, 2003, p. 103).

Em síntese, Locke (1994) é um dos precursores da concepção de liberdade negativa, conforme conceituada por Berlin (1997), consistindo no estabelecimento de limites para a ação da autoridade pública em relação a esfera privada do indivíduo. A liberdade negativa pode ser vista como a base dos direitos individuais naturais, inalienáveis e invioláveis, à liberdade, à vida e à propriedade. Em tal contexto, seria a liberdade individual no sentido de que o Estado não poderia intervir nestes três setores da esfera privada do cidadão sem o consentimento deste (Polari de Alverga, 2003).

Por sua parte, Rousseau (2001) é o defensor da liberdade no sentido positivo, definida por Berlin (1997) como sendo a posse por todos os indivíduos de uma parcela do poder público, passível de interferir em todos os aspectos da vida de todos os cidadãos. “Rousseau seria um apologista da liberdade positiva na medida em que defenderia a participação direta do povo na elaboração das leis e sua interferência ativa no processo político, sendo a população protagonista deste último” (Polari de Alverga, 2003, p. 141).

## **2.2 Antecedentes da construção do Estado paraguaio**

No período da Primeira República, abrangendo desde o momento da independência em 1811 até a finalização da Guerra da Tríplice Aliança em 1870, as relações internacionais foram uma preocupação imediata para os governos paraguaios. Eram questões essenciais para o Paraguai, do mesmo modo que para outros nascidos Estados americanos, o reconhecimento da independência, a fixação das fronteiras e a livre navegação dos rios. Neste cenário, além

das alianças, representações diplomáticas, tratados e negociações, os conflitos e a tensão permanente eram marcas com implicações imediatas para a política interna (Vera, 2013).

Como consequência de tal panorama, o Paraguai atravessava um sinuoso caminho político, cheio de desconfiança, ameaças e violência. Isto porque, além do período estar imerso na luta pela soberania nacional e pelo reconhecimento da independência, a organização das bases do Estado Nacional era outro elemento fundamental para a comunidade política paraguaia (Vera, 2013). Segundo González de Bosio (2010, p. 74), “ardua tarea esperaba a los nuevos gobernantes, pues había que establecer integro el ordenamiento legal y administrativo propio de un estado soberano, ya que poco se había innovado desde los días de la independencia”.

De acordo com Catalano (1986), o governo personalista do Dr. Jose Gaspar Rodríguez de Francia – proclamado Ditador Supremo em 1814, e Ditador Perpétuo em 1816 – instalou o modelo romano de Estado, indicando uma ruptura com os esquemas próprios do pensamento político e das instituições liberais. A inspiração romana do Dr. Francia deve ser vista paralelamente à interpretação das instituições antigas efetuada por Rousseau (2001). Catalano (1986) resalta que a grande inovação do modelo de Francia era o experimento de enraizar formas institucionais antigas – do modelo romano – em uma nova realidade socioeconômica, adaptando as antigas formas e alterando a nova realidade. Contudo, Catalano (1986, p. 16) assevera que o êxito do modelo só foi possível “gracias a la fuerza de los paraguayos campesinos-militares y produjo, en el curso de su desarrollo, la organización de una república en abierto conflicto con el sistema capitalístico [sic] internacional”.

Depreende-se desses fatores que o Paraguai pós-independência é uma república feita com base em um modelo que mais se assemelha ao das repúblicas da antiguidade que ao das repúblicas contemporâneas. “Puede no tener las libertades brillantes y ostensibles de las repúblicas del día, pero tiene otras, derivadas de un orden social, que mucho se asemejan al que formaba el fondo de las repúblicas antiguas” (Alberdi *apud* Catalano, 1986, p. 35). Em

suma, apreciando a divisão das concepções de liberdade em Benjamin Constant, entre a “liberdade dos antigos” e a “liberdade dos modernos”, podemos afirmar que o Paraguai da Primeira República se tratava de um modelo institucional fundado sobre a “liberdade dos antigos”, e consolidado como consequência de uma inspiração ideológica revolucionária – em relação tanto ao poder colonial quanto à influência e ingerência das potências regionais (Catalano, 1986).

Não obstante, na arena política interna, o cenário estava constituído pela violência e agressão contínua. Os líderes que conseguiram manter-se no poder o fizeram com base em um sistema eficaz de controle e coerção, por um lado, e de lealdades e reformas paulatinas, por outro lado. Neste sentido, “la restructuración de la sociedad y la redistribución de la tierra, las medidas económicas para sobreponerse al aislamiento económico en el régimen francista, junto con el descabezamiento y debilitamiento de las elites locales fueron tendientes a este objetivo” (Vera, 2013, p. 76).

Dada a instituição personalista do governo, quando morreu o Dr. Francia, em 1840, emerge um cenário de profunda anarquia, causada pela acefalia do poder e pelo atraso na convocação de um novo Congresso Geral da República que decidisse os seus rumos. É neste sentido que González de Bosio (2010, p. 73) afirma que “luego de tanto tiempo de hegemonía personalista (1814-1840) a la muerte del Dictador, los Comandantes de los cuarteles asumieron el poder y ninguna de las Juntas conformadas pudieron mantenerse vigentes”.

Desta forma, antes dos Congressos Gerais de 1841 e 1844 vigorou a anarquia, e aquela “fadiga cívica” à qual o povo esteve submetido nas décadas anteriores converteu-se em um clamor dos Congressos Gerais pela maior mobilização, visando encontrar saídas para a crise política vivenciada. Assim, a situação do país no início da década de 1840 era delicada e a crise era evidente, pois as paixões políticas vislumbravam a anarquia, e a Junta que governava o país estava atuando sem uma orientação clara, pressionada pelos vários grupos da elite paraguaia ávidos por maior participação política, após o período isolacionista do Dr. Francia (González de Bosio, 2010, p. 76).

### 2.3 Os Congressos Gerais de 1841 e 1844: definição dos rumos do Estado paraguaio

A missão fundamental do governo provisório instalado após a morte do Dr. Francia foi a de convocar um Congresso Geral, que por sua vez não se reunia desde 1816, quando da proclamação da ditadura perpétua de Francia. Apesar disso, os membros da Junta de Governo mostravam-se demasiado estancos na realização da convocatória. Tais indeterminações originaram sérias demandas públicas, as quais aumentavam com o passar dos dias e a manutenção do cenário de indefinição (López Moreira, 2014).

De acordo com Cardozo (2013), o governo instituído a partir do Congresso Geral de 1841 enfrentava-se com a necessidade de retificação de rumos. O modelo institucional adotado foi o do Consulado<sup>1</sup> – tal qual na Roma antiga –, que determinou mudar os rumos da República para resgatá-la da prostração em que havia adentrado a partir da Ditadura. “Todo había que organizar, pues nada había quedado en pie. Profundas corrientes de odio socavaban las bases de la convivencia social. Para contenerlas, se anunció que no habría más prisiones arbitrarias y que la propiedad y la seguridad personal serían protegidas” (Cardozo, 2013, p. 70). A fim de evitar a conformação de facções rivais, os Cônsules proibiram que se opinasse publicamente em relação ao antigo governante. Esta decisão claramente atentava contra as liberdades negativas de pensamento e de expressão, caracterizando-se como um ato de censura da autoridade constituída.

Durante o Congresso Geral de 1841 conformaram-se duas posições diametralmente opostas quanto ao modelo de Estado a ser adotado pelo Paraguai. Por um lado, o grupo liderado por Juan Bautista Rivarola – um dos líderes do movimento independentista de 1811 –,

<sup>1</sup> O Regulamento do Consulado conferia igualdade de jurisdição e autoridade aos dois cônsules designados, que deveriam ser exercidas com base na unicidade e na conformidade entre os cônsules. Do mesmo modo, a comandância das forças armadas deveria ser exercida pela jurisdição coordenada dos cônsules, tendo cada um a seu cargo a metade dos efetivos e armamentos (González de Bosio, 2010). Os cônsules se alternariam na presidência do colegiado, com turnos de quatro meses cada um (Catalano, 1986). “El que la ejerza sólo se titulará Cónsul de turno y de ningún modo Cónsul Presidente para evitar las equivocaciones de que ha sido origen esta última designación” (art. 9º) (Catalano, 1986, p. 22). O cônsul de turno exerce também a presidência do Tribunal Superior de Recursos, sendo que, em última instância, eram os cônsules encarregados de julgar. O Consulado significou uma decidida concentração do poder (González de Bosio, 2010).

defendendo ideias liberais, propondo a redação de uma Constituição democrática e a implantação de um regime de liberdades. Por outro lado, o grupo liderado por Carlos Antonio López, defendendo a instituição de um governo forte e enérgico, que mantivesse a paz e a tranquilidade pública. Segundo López Moreira (2014), a postura de Juan B. Rivarola inspirava-se nas ânsias de liberdade e justiça, expondo categoricamente a necessidade de que o Paraguai tivesse uma Constituição democrática que implantasse um regime de liberdade. Contudo, Carlos A. López expressava que, dadas as circunstâncias vividas no país, era impossível ditar uma Constituição liberal, fazendo-se necessário instituir antes um governo forte e enérgico que impedisse a anarquia e garantisse a paz pública. Na concepção de Chaves (2013), a objeção de Carlos A. López manifestava sua ideia de que aquele não era o momento apropriado para uma Constituição liberal, fazendo-se necessário, antes, um período de governo forte.

Chaves (1955) sumariza a existência das duas posições predominantes no Congresso de 1841, focando na argumentação de López, fundamentalmente em sua afirmação da necessidade de prudência nas inovações institucionais do governo.

El Congreso de 1841 ha sentido la influencia de las dos poderosas corrientes, reaccionaria la una, liberal la otra. “No aspiremos a más de lo que se puede – dice López –, arreglándonos a la influencia de nuestras costumbres, y de nuestras capacidades, nada se hará violento. Nada instable. La experiencia y las luces traerán con el tiempo esos elementos grandiosos de la perfectibilidad. Marchemos con prudencia a su alcance” (Chaves, 1955, p. 34).

Assim, o grupo de Rivarola criticava e opunha-se ao empreendimento de constituição de um governo de forma precipitada e sumária, tal qual proposto e efetuado a partir do Congresso Geral de 1841, advogando pelo término do período do personalismo e da arbitrariedade, causa fundamental dos males padecidos pelo país, e que se ditasse uma Constituição para abrir caminho a um novo regime, mais tolerante, depois do longo período de tirania (González

de Bosio, 2010), aproximando-se ao modelo lockeano da construção do Estado Nacional. Por sua vez, o grupo de López respondeu a tais postulações asseverando que o momento impedia o ato de ditar uma Constituição, pois as circunstâncias em que se encontrava o país, pobre e carente de pessoas habilitadas e instruídas, tornavam necessária a criação de um poder forte para manter a ordem e a tranquilidade públicas (González de Bosio, 2010), aproximando-se da concepção hobbesiana da necessidade de uma autoridade política forte, para garantir a segurança e a manutenção da ordem.

O argumento central defendido por López no tocante a organização dos homens em sociedade foi esquematizado por Banks (2008a), sendo expresso da seguinte maneira:

La delegación de poderes sociales en personas determinadas, la obediencia y sujeción a sus mandatos, son un principio de orden para el fin social, la seguridad y la felicidad general: A esto último llama él “el fin esencial e incuestionable de las asociaciones”, y de esto se deduce que “los hombres y pueblos se colocan bajo la dependencia de un Gobierno común en virtud de un Pacto más o menos expreso”. Más adelante habla de que ese pacto social cuya característica única es la de ser “sub-jectionis” es hecho bajo condición “resolutoria”. La condición “resolutoria” es que el Gobierno “desempeñe aquel fin”. Si no lo hace porque no quiere o no puede, dice Carlos A. López que el Pacto queda ipso facto y de derecho anulado y disuelto (Banks, 2008<sup>a</sup>, p. 158).

A posição que prevaleceu no Congresso pode ser extraída dos comentários do jurista argentino Juan Bautista Alberdi:

Proclamemos y respetemos con la mayor escrupulosidad los derechos civiles esenciales y primordiales de todo hombre, la libertad, propiedad, seguridad e igualdad ante la ley, pero excusemos por ahora establecer libertades y derechos políticos hasta que se entienda y conozca lo que importan estas palabras (Alberdi *apud* González de Bosio, 2010, p. 85).

Estabelecido o Consulado, este estava dividido em dois ramos, em igualdade de jurisdição e autoridade, e devendo atuar coordenadamente: o civil, relativo à Carlos Antonio López, e o militar, relativo à Mariano Roque Alonso. O primeiro voltou-se às tarefas administrativas do Governo, enquanto o segundo às tarefas militares (Vera, 2013). Segundo Cardozo (1987), para os grandes desafios que postavam-se ao Paraguai, a figura de Carlos Antonio López inspirava a confiança da grande maioria. “El peso de la administración durante los tres años del Consulado había recaído íntegramente sobre sus hombros. Su prestigio en la opinión pública y en el Ejército estaba sólidamente asentado” (Cardozo, 1987, p. 92).

A confiança que López inspirava em amplos setores da população advinha, segundo Chaves (1955), de sua identificação com o movimento de renovação paraguaia, visando a construção de um novo Paraguai. O novo Paraguai almejava uma existência mais progressista e aberta ao mundo, paulatinamente saindo do isolamento dos anos do Dr. Francia, sendo o Estado o grande promotor das políticas essenciais para a consecução de tais objetivos.

Com isso, após três anos de governo do Consulado, em 1844, convocou-se um novo Congresso Geral para definir o futuro da República. Eclipsada a figura militar do Cônsul Alonso, emergia, por seus dotes intelectuais, o Cônsul civil López para atuar na administração estatal (González de Bosio, 2010). Quando o Congresso Geral de 1844 iniciou suas deliberações, o ascendente de Carlos Antonio López era grande. Em menos de quatro anos, López tinha conseguido herdar integralmente o imenso poder do ditador Francia (Cardozo, 1987). Isto porque a obra do governo do Consulado não havia sido de escassa importância. O país havia sido organizado legalmente, e a anarquia fora evitada. A independência do Paraguai foi ratificada por meio de um Congresso Extraordinário em 1842, devendo agora defendê-la, não mais por meio do isolamento como no governo Francia, mas por meio das relações diplomáticas e, caso necessário, pela força (Cardozo, 1987).

López, juntamente com Gill (Secretário de Governo), redigiu um projeto de Constituição que foi proposto e aprovado sem nenhum estudo mais detalhado nesse mesmo Congresso Geral. O expediente

adotado esteve muito próximo da postura rousseuniana quanto às discussões e deliberações, considerando que estas não são necessárias, pois deve se seguir a vontade geral, que deve estar definida no corpo social, refletindo a postura da maioria do corpo social (Rousseau, 2001). Ainda que alguns deputados, do setor de Rivarola, advogaram novamente por uma Constituição liberal, tal moção não teve eco frente à grande maioria composta pelo grupo de López. Assim, sancionou-se a “Lei de Administração política da República do Paraguai”, um expediente provisório cujo objetivo era introduzir alguma ordem na administração das coisas públicas. O Congresso Geral, com base nesta mesma Lei, nomeou Don Carlos Antonio López Presidente da República, pelo período de dez anos (Vera, 2013).

Na concepção de González de Bosio (2010, p. 84), o regulamento de governo aprovado no Congresso Geral de 1844 entronizava o poder pessoal do presidente da República, “al que se debía obediencia y delante del cual los ciudadanos tenían que sumisamente saludar y descubrirse a su paso”. Ademais, a “Lei de Administração política da República do Paraguai” – considerada como a primeira Constituição do país, ainda que não reunisse as características gerais das constituições de seu tempo –, não especificava direitos e garantias, assim como não declarava os fins do Estado. Ainda que reconhecesse a separação dos três poderes do Estado, mantinha uma superioridade do Executivo. O Poder Legislativo exercia-se pela Assembleia composta de 200 deputados, que deveria se reunir a cada cinco anos. Como não governavam em conjunto, o Poder Executivo acabou fazendo-se sumamente proeminente (Vera, 2013). Quanto aos direitos individuais, Cardozo (1987, p. 95) ressalta que “los únicos derechos expresamente reconocidos al individuo fueron el de la igualdad ante la Ley y el de ser oído en quejas por el Gobierno”.

Para Cardozo (2013, p. 72), a “Lei de Administração política da República do Paraguai”:

Se limitaba a organizar los poderes del Estado, creando la Presidencia de la República, pero salvo la igualdad ante la ley y el derecho de queja, ninguna otra liberad fue reconocida a la ciudadanía. Con



todo, representó un adelanto institucional, pues hasta entonces el Paraguay había carecido de estatuto político.

Evidencia-se nesta lei de organização da autoridade pública a precariedade do Poder Legislativo, suprido pelo Congresso dos 200 deputados que se reuniria apenas a cada cinco anos. Isto impossibilitaria o governo conjunto com o Executivo, dado seu caráter descontínuo, intermitente, consubstanciando uma situação na qual se deu maior amplitude ao poder presidencial. “De hecho, esta Ley, llamada también Constitución de 1844, otorgaba todos los poderes a una sola persona: Don Carlos Antonio López, quien ejerció la primera magistratura del Paraguay durante tres periodos consecutivos” (López Moreira, 2014, p. 175). Retomando os modelos de Locke (1994), Rousseau (2001) e Hobbes (2003), a institucionalidade fundada a partir de 1844 estava mais vinculada a Hobbes (2003), que dotava o soberano de poderes superiores, desde que não interferisse no direito inviolável à vida, do que aos dois primeiros, que advogavam a proeminência do poder Legislativo, divergindo quanto à forma que seria exercido tal poder, por delegação (Locke) ou diretamente pelo povo (Rousseau).

Não obstante todas as críticas, López Moreira (2014) interpreta de modo interessante a concepção de Carlos A. López acerca da Lei de 1844, mencionando que a mesma deve ser considerada como o ponto de partida de um processo de evolução institucional, admitindo que suas imperfeições deveriam ser presumivelmente superadas por futuras reformas.

Em suma, o Congresso Geral de 1844 reestabeleceu o governo unipessoal, na figura de Don Carlos Antonio López, logrando capitalizar a proeminência de seu trabalho no Consulado, que lhe garantiu ser o herdeiro do poder e do prestígio do Dr. Francia (Vera, 2013). Assim, durante seu governo, López controlou o Estado e manteve seus detratores alijados de seus objetivos, com duras sanções e censuras, ainda que de um modo distinto de seu antecessor (Vera, 2013). Isso fez com que a Lei de 1844 aparecesse aos olhos dos liberais, principalmente do grupo de Rivarola, como a constitucionalização da tirania (Catalano, 1986).

Segundo Banks (2008b, p. 118), a longa duração do governo do Dr. Francia favoreceu o surgimento em sua substituição de uma nova prática autoritária, desenvolvida por Carlos Antonio López. “Esta figura histórica intentó crear las apariencias públicas de un nuevo Estado republicano mediante la aprobación asamblearia de una Constitución en 1844 y la adopción del título ortodoxo de Presidente para el ejercicio de la función republicana ejecutiva superior”. Contudo, ressaltando Banks (2008b), ao apreciarem-se os traços gerais do desempenho do governo, observa-se que este esteve afastado do republicanismo e da democracia, consistindo mais bem em uma classe de “regime autoritário constitucional”, haja vista que a convocação regular do Legislativo ocorria apenas a cada cinco anos e as convocações extraordinárias estavam sujeitas à vontade do Presidente da República, caracterizando a sujeição do Legislativo pelo Executivo

Quanto à Lei de 1844, podemos sumarizar que o texto está inserido no contexto típico da época pós-independência hispano-americana, consagrando um governo forte, com poderes presidenciais que interferem em facetas mínimas da vida do país, contudo, sendo pródiga em declarações e expressões cheias de idealismo e conteúdo moralizante. Sua grande falência é a falta de consulta popular, princípio fundamental para as constituições modernas (González de Bosio, 2010).

A ideologia oficial difundida pelo governo de Carlos Antonio López fundamentava a defesa da criação e manutenção da maquinaria estatal proposta no Congresso Geral de 1844 mencionando que o Paraguai, assim como todos os países hispano-americanos, não estava preparado, pela falta de experiência e de educação cívica, para a vida democrática e o gozo dos direitos políticos. Enquanto as demais repúblicas, por haverem optado por passarem abruptamente do absolutismo colonial à liberdade, se desempenharam nos abismos da anarquia, somente o Paraguai evitou a anarquia, graças às suas instituições. Isto ocorreu pelo fato de as demais repúblicas terem debilitado a autoridade, em prol da liberdade, caindo na desordem pública (Chaves, 2013). Segundo López, essas instituições seriam provisórias, admitindo a necessidade de reformas graduais, visando a criar o costume na população do uso regular e moderado dos

direitos que todavia não conhecia. Era na educação onde residia a possibilidade de evolução política do Paraguai, pois antes de estabelecer liberdades e direitos políticos, devia conhecer-se o que importavam e significavam tais liberdades e direitos políticos (Cardozo, 2013). Em síntese, “el pueblo debe acostumbrarse lentamente al uso de derechos que no conoce para no caer en la anarquía de los países vecinos” (Chaves, 2013, p. 168-169).

Por conseguinte, López tinha uma “fê na educação”. Supondo que, para conceder as liberdades políticas, fazia-se necessária a prévia preparação do povo, que havia adormecido sua tradição democrática após o longo período de ditadura de Francia. Abriram-se, assim, dois caminhos ao projeto de reabilitação cívica de López. Por um lado, o exercício prático do mecanismo político e, por outro lado, o aprendizado teórico por meio da educação cívica. “El gobierno desechó el primero de los procedimientos por conceptuarlo de hipotéticos o peligrosos resultados. Optó por la vía de la educación cívica, dando formidable impulso a la instrucción pública” (Cardozo, 2013, p. 79).

A partir da estruturação do Estado com base no modelo proposto por López, seus opositores passaram a combater o sistema político, asseverando que:

Como no difería esencialmente del que Francia había estructurado para defender la independencia nacional, se creía que, obtenida ésta, no se justificaba que se mantuviera al pueblo sin derechos cívicos. No había libertad de prensa, de reunión o de asociación, y los poderes políticos estaban en manos del presidente, de quien dependían la vida y el honor de los ciudadanos. El sistema representativo era un mito; el Congreso se limitaba a aprobar sin discusión los actos y proposiciones de López (Cardozo, 1987, p. 142-143).

Nesta mesma linha, Chaves (1955) argumenta que existia uma certa proeminência do caráter igualitário da nova institucionalidade sobre o da liberdade. Os direitos e garantias individuais eram preteridos em prol da igualdade e da superioridade do império da lei, fundado nos princípios da ordem e da segurança.

A submissão do povo estava em contradição com a tradição

de rebeldias e liberdade da antiga Província do Paraguai, se explicando pela convicção, amplamente difundida pela ideologia oficial, de que somente mediante um regime de férrea disciplina seria possível conservar a independência nacional, tida como o bem supremo da nacionalidade paraguaia (Cardozo, 1987). De acordo com Benitez (1993), com o marco jurídico criado em 1844, López estruturou um Estado totalmente paternalista. Sobre uma tênue divisão dos poderes, na qual o verdadeiro depositário da autoridade era o Executivo, precisamente definido como o “Supremo Governo” da República. Ademais, os cidadãos não tinham direitos, apenas obrigações, e qualquer tentativa de opor-se às decisões emanadas da autoridade presidencial era castigada severamente (Benitez, 1993).

Os governos da Primeira República (1811-1870) seguiram uma mesma linha de pensamento e decisão quanto à relação entre o poder social (Estado) e o cidadão. Não existia senão uma linha vertical e autoritária entre o usufrutuário do poder, para quem a função de governar implicava o direito ao exercício de uma autoridade irrestrita, e os cidadãos, cuja obrigação superior era a obediência, sem direito ao exercício das liberdades cívicas (Benitez, 1993). Cabe ressaltar que, a partir dos Congressos Nacionais de 1841 e 1844, o Estado está constituído por instituições melhor definidas, em relação aos períodos anteriores. Ainda que de modo superficial, a “Lei de Administração política da República do Paraguai”, de 1844, estabelece a divisão de poderes, bem como a periodicidade da reunião dos Congressos, porém tudo sob a onipresente autoridade do Executivo, o “Supremo Governo” (Benitez, 1993).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das concepções clássicas do contratualismo depreendemos que um dos grandes problemas no debate da construção do Estado civil é a questão da limitação do poder soberano, a vinculação desses limites com a área relativa a vida privada. Contudo, os limites ao poder soberano são derivados do direito imperfeito, o direito natural. Assim, emerge o questionamento sobre a conciliação entre dois bens

a que nenhum indivíduo submetido ao poder soberano está disposto a renunciar, mas que são incompatíveis, a obediência e a liberdade.

Duas soluções principais planteadas são as relativas às concepções de liberdade positiva e liberdade negativa no pensamento de Berlin (1997). O contratualismo de John Locke (1994) seria precursor da concepção de liberdade negativa, enfocando no estabelecimento de limites para a ação da autoridade pública em relação a esfera privada do indivíduo. Em contraposição, o contratualismo de Jean-Jacques Rousseau (2001) seria o defensor da concepção de liberdade positiva, em que o povo participa diretamente na elaboração das leis e interfere ativamente no processo político, sendo a população a protagonista de tal processo.

Outra solução, mais autoritária, é proposta pelo contratualismo de Thomas Hobbes (2003), onde os indivíduos renunciariam a todos os direitos naturais em prol da defesa do bem considerado supremo, a vida. Esse modelo pauta-se pelo primado da segurança, da ordem, da paz e tranquilidade social, que seriam garantidos apenas pela existência de um poder acima das partes, com capacidade coercitiva para garantir a coesão do corpo social.

Ao analisarmos um caso histórico de construção do Estado Nacional, observamos como essas categorias teóricas se articularam na prática política de uma sociedade que passava do longo período de dominação colonial para a constituição de um corpo político autônomo, devendo erigir uma nova institucionalidade pertinente aos anseios da sociedade independente florescente. O caso da Primeira República do Paraguai foi modelar, especialmente no concernente aos Congressos Nacionais de 1841 e 1844, justamente pelo debate público estabelecido quanto ao modelo de organização política a ser seguido pelo país após a finalização do longo período de governo unipessoal do Ditador Jose Gaspar Rodríguez de Francia.

Consubstanciaram-se duas posturas diametralmente opostas. De um lado, os liberais liderados por Juan Bautista Rivarola, advogando a necessidade da promulgação de uma Constituição liberal que instalasse um regime de liberdades, além de romper com o isolacionismo e com o intervencionismo estatal na esfera econômica. Além disso, criticavam a proposta de instalação de um governo sem

a promulgação de uma Constituição prévia, pois não seriam estipulados limites ao poder da autoridade instituída. De outro lado, o grupo liderado por Carlos Antonio López, advogando a necessidade de instalação imediata de um governo forte que permitisse a estabilização política, estabelecendo-se uma autoridade política que primasse pela garantia da segurança, da ordem, da paz e tranquilidade pública, em suma, do direito à vida. Paulatinamente as instituições imperfeitas seriam modificadas, de acordo com a evolução da concepção cívica dos cidadãos, aperfeiçoados para a vida em comunidade política com garantias às liberdades individuais.

Como resultado deste contexto, saiu vitoriosa a segunda proposta, especialmente pela ampla difusão e aceitação da ideologia oficial, mencionando a imprescindibilidade de um governo forte que pudesse garantir a segurança interna e, por consequência, garantir e manter a soberania e a independência, supostamente ameaçadas nesse cenário, que eram os objetivos últimos da nação paraguaia.

A partir da institucionalização do corpo político surgida da “Lei de Administração política da República do Paraguai”, López conseguiu criar a maquinaria estatal que permitiu sua perpetuação no poder até a sua morte, em 1862, legando o governo ao seu filho, Francisco Solano López, que governou entre 1862 e sua morte, em 1870, quando é finalizada a Guerra da Tríplice Aliança<sup>2</sup>, conflito que modificou completamente os rumos do Paraguai. Apenas em 1870, após a guerra, o debate político público novamente pautou a questão da estruturação do Estado, quando promulgou-se uma Constituição liberal, nos moldes advogados três décadas antes por Rivarola e seus correligionários.

---

<sup>2</sup> Conflito travado entre o Paraguai e a Tríplice Aliança, conformada por Argentina, Brasil e Uruguai, entre o final de 1864 e o início de 1870, deixando o Paraguai arrasado após o conflito, com grande redução demográfica, destruição de seu parque produtivo e as dívidas de guerra (Cardozo, 2013; Chaves, 2013).

## REFERÊNCIAS

BANKS, L. L. *El proceso histórico-político paraguayo*. Tomo I. Asunción: Intercontinental, 2008a.

\_\_\_\_\_. *El proceso histórico-político paraguayo*. Tomo II. Asunción: Intercontinental, 2008b.

BELLO, E. A teoria política da propriedade em Locke e Rousseau: uma análise à luz da modernidade tardia. In: *Mundo Jurídico*, 2005. Disponível na Internet: <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em 12 de janeiro de 2015, pp. 1-18.

BENITEZ, Luis G. *Reseña de historia del Paraguay*. Asunción: Editorial Histórica, 1993.

BERLIN, I. Dois conceitos de liberdade. In: \_\_\_\_\_. *Quatro ensaios sobre a liberdade*. Trad.: Wamberto Hudson Ferreira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, pp.133-175.

BOBBIO, N. O modelo jusnaturalista. In: BOBBIO, N.; BOVERO, M. *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*. São Paulo: Brasiliense, 1986, pp.12-100.

BORBA, É. L.; PEREIRA, J. R.; TORRES, K. A. O interesse público na perspectiva de Hobbes, Locke, Rousseau e Tocqueville. In: *Anais do Congresso de Administração, Sociedade e Inovação*, Volta Redonda, dezembro de 2012, pp.1-12.

BRANDÃO, T. A. de F. Os contratos sociais clássicos e os limites do exercício dos direitos individuais. In: *Anais da XIXª Semana de Humanidades*, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, junho de 2011. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/shXIX/anais/GT36/>. Acesso em: 12 de janeiro de 2015.

BRUM DE OLIVEIRA, C. M. C.; TROTTA, W. Locke e Rousseau: a questão dos direitos civis como extensão dos direitos naturais. *Achegas.net* (Revista de Ciência Política), nº. 41, pp. 54-71, 2009.

CARDOZO, E. *Paraguay independiente*. Asunción: Carlos Schauman Editor, 1987.

\_\_\_\_\_. *Breve historia del Paraguay*. 4. Ed. Asunción: Servilibro, 2013.

CATALANO, P. *Modelo institucional romano e independencia*: República

- del Paraguay 1813-1870. Asunción: Ediciones Comunerros, 1986.
- CHAVES, J. C. *El presidente López: vida y gobierno de Don Carlos*. Buenos Aires: Editorial Ayacucho, 1955.
- \_\_\_\_\_. *Compendio de historia paraguaya*. 3. Ed. Asunción: Intercontinental Editora, 2013.
- GONZÁLEZ DE BOSIO, B. El Paraguay bajo el gobierno de los López. In: ARECES, N. R.; GONZÁLEZ DE BOSIO, B. *El Paraguay durante los gobiernos de Francia y los López*. Asunción: El Lector, 2010, pp. 71-138.
- HOBBS, T. *Leviatã: ou matéria, forma, e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Marlin Fontes, 2003.
- KUNTZ, R. Locke, *Liberdade, Igualdade e Propriedade*. Conferência realizada no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, em 11 de abril de 1997. Disponível em: [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos). Acesso em 12 de janeiro de 2015.
- LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Trad. de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.
- LÓPEZ MOREIRA, M. M. de. *Historia del Paraguay*. 5. Ed. Asunción: Servilibro, 2014.
- MACHADO NETO, F. E. M. Reflexões acerca do liberalismo em Locke e Rousseau. *Revista Urutágua*, nº. 10, ago./nov. 2006. pp. 1-10.
- PEREIRA, J. C. O conceito de liberdade no pensamento político de John Locke. *Metavnoia*, São João del-Rei, nº.1, pp.7-15, 1999.
- POLARI DE ALVERGA, C. F. R. Democracia representativa e democracia participativa no pensamento político de Locke e Rousseau. *Dissertação* (Mestrado em Ciência Política), Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- ROUSSEAU, J.-J. *Do contrato social*. Trad.: Rolando Roque da Silva. Edição Eletrônica: Ridendo Castigat Mores, 2001. 211 p. Disponível em: <[www.jahr.com.br](http://www.jahr.com.br)>.
- VAZ, A. A igualdade pensada e a igualdade possível: reflexões sobre o conceito de igualdade em Hobbes, Locke e Rousseau e considerações sobre sua aplicabilidade. *Revista Iluminart*, IFSP, Vol. 1, nº. 4,



Os congressos gerais da República do Paraguai de 1841 e 1844 e as teorias clássicas do Contratualismo.

pp.155-159, 2010.

VERA, A. S. *Las Guerras en la Primera República*. Asunción: El Lector, 2013.

Recebido: 12/08/2015.

Aprovado:14/12/2015.