



## O PARAGUAI NO CONSTITUCIONALISMO IBERO-AMERICANO: UMA EXPERIÊNCIA FUNDACIONAL EXCÊNTRICA

Nayana Shirado<sup>1</sup>

### Resumo

As nascentes do constitucionalismo ibero-americano no século XIX estão nos principais documentos políticos em vigor naquele tempo: a Constituição Francesa (Paris), a Constituição Estadunidense (Filadélfia) e a Constituição Espanhola (Cádiz). Exceção feita ao Paraguai, cujo constitucionalismo fundacional se pautou pelo capítulo “A Ditadura” do Contrato Social de Jean Jacques Rousseau. Sob esse prisma, este artigo investiga como o constitucionalismo serviu de substrato jurídico-político para germinar a ditadura naquele país. Adota o aporte teórico de Roberto Gargarella, o método dedutivo e a técnica bibliográfico-documental. Argumenta que o matiz autoritário na Ibero-América deu os primeiros passos no constitucionalismo fundacional paraguaio.

**Palavras-Chaves:** Constitucionalismo Ibero-americano, Consulado romano, Ditadura, Autoritarismo, Paraguai.

## PARAGUAY IN IBERO-AMERICAN CONSTITUTIONALISM: AN ECCENTRIC FOUNDATIONAL EXPERIENCE

### Abstract

The origins of Ibero-American constitutionalism in the 19th century are found in the main political documents in force at that time: the French Constitution (Paris), the US Constitution (Philadelphia), and the Spanish Constitution (Cadiz). The exception was Paraguay, whose founding constitutionalism was based on the chapter "The Dictatorship" of Jean Jacques Rousseau's Social Contract. From this perspective, this article investigates how constitutionalism served as a legal-political substrate for the germination of the dictatorship in that country. It adopts Roberto Gargarella's theoretical contribution, the deductive method, and the bibliographical-documentary technique. It argues that the authoritarian hue in Ibero-America made its first steps in Paraguay's foundational constitutionalism.

**Keywords:** Ibero-American constitutionalism, Roman consulate, Dictatorship, Authoritarianism, Paraguay.

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Político e Econômico (PPGDPE) na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Membro do Grupo de Pesquisa “Cidadania, Constituição e Estado Democrático de Direito” (PPGDPE-UPM). São Paulo/SP, Brasil. Bolsista CAPES Prosuc II/Taxas. Endereço eletrônico: nayana27@hotmail.com.





## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo do século XIX, o movimento constitucional na Ibero-América sofreu os influxos dos principais documentos políticos em vigor naquele tempo: a Constituição Francesa (Paris), a Constituição Estadunidense (Filadélfia) e a Constituição Espanhola (Cádiz). No berço do constitucionalismo dos Estados ibero-americanos, a influência do espírito liberal de Cádiz se fez presente nas primeiras Constituições do pós-independência, inclusive na brasileira.

Exceção feita ao Paraguai. Nem Cádiz, nem Filadélfia, nem Paris, o constitucionalismo nascido naquela ex-colônia destoou da paisagem libertária do Chaco. Por uma experiência constitucional excêntrica, baseada no modelo institucional do consulado romano, a semente do autoritarismo foi introduzida na sala de máquinas da Constituição.

O retorno às raízes e conceitos do movimento constitucional iniciado pelos Pais Fundadores paraguaios importa para compreensão da simbiose entre autoritarismo e constitucionalismo nos dias de hoje na América Latina e não só. O desate do laço colonial com a metrópole parece não ter sido suficiente para eliminar a entronização do poder.

É no contexto do constitucionalismo fundacional que este trabalho objetiva apresentar uma breve análise do processo que levou à primeira Constituição paraguaia em 1813 e, a partir dela, esclarecer como, num cenário de liberalismo político vigente na região do Rio da Prata, foi a semente do autoritarismo introduzida no texto constitucional paraguaio, criando as bases para a primeira de muitas ditaduras seguintes à de José Gaspar Rodríguez de Francia.

A abordagem adota o método dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, tendo como referencial teórico as contribuições de Roberto Gargarella (2014) para analisar a aplicação da teoria da sala de máquinas da Constituição ao caso em tela, e de Augusto Roa Bastos (2011) para examinar a metáfora da ditadura espelhada na obra *Yo, El Supremo*. O estudo situa a compreensão de como o constitucionalismo fundacional paraguaio serviu de base jurídico-política para germinar a semente do autoritarismo, a partir de quatro eixos de análise.

O primeiro eixo trata do passado colonial e do processo de independência do Paraguai no início do século XIX, o segundo, analisa o *Reglamento de Gobierno*, a primeira Constituição da República. O terceiro eixo expõe o papel dos Congressos Gerais na fundação da ditadura. O último,



trata do diálogo entre o constitucionalismo fundacional paraguaio, a teoria da sala de máquinas da Constituição e a obra *Yo, El Supremo*, que caricaturiza a ditadura suprema e perpétua de Doutor Francia.

## 2 O PARAGUAI: DE COLÔNIA A ESTADO INDEPENDENTE

O Paraguai se apresenta como um Estado *sui generis* na Ibero-América, não só pelo modo como constituiu seu povo e pelas limitações geográficas de seu território, mas também por um processo de independência negociado e por duradouros períodos autoritários. A passagem de colônia espanhola a Estado independente não se deu de forma violenta como nas repúblicas vizinhas nascentes.

A prospecção de minérios impulsionou a conquista, exploração, povoamento e exploração da Hispano-América e determinou, em grande parte, o ordenamento econômico interno das colônias. Em áreas pobres e marginais, desprovidas de metais preciosos, como Paraguai, Tucumán e a capitania da Venezuela rural, antes do cultivo do cacau no sistema *plantation*, os colonos espanhóis viram como único meio de exploração a produção indígena. Nessas áreas, o sistema de *encomienda* sobreviveu a maior parte do período colonial (BETHELL, 1991, t. III, p. 175-176).

Registre-se, contudo, que as regiões não exploradas com metais preciosos mantiveram uma relação comercial próxima com as áreas de mineração, tais como Quito, em relação ao Peru e Tucumán e Buenos Aires, em relação a Charcas. Exceção feita ao Paraguai, cuja “falta de outro acesso ao mar que não o longo curso do rio Paraná até ao Atlântico Sul” (Williamson, 2018, p. 283), o manteve isolado geográfica e comercialmente<sup>2</sup>, em relação a Charcas (BETHELL, 1991, t. III, p. 90).

---

<sup>2</sup> O isolamento geográfico e comercial do Paraguai marcou profundamente sua história política, desde o período colonial à ditadura de José Gaspar Rodríguez de Francia. Luiz Bandeira (2012, p. 152) esclarece que, apenas o Paraguai, dentre as províncias do antigo vice-reino do Rio da Prata, não passou pela experiência da guerra civil e se manteve alheio às contendas entre vizinhos da região. É que: “Localizado na mesopotâmia da Bacia do Prata, à margem das correntes internacionais do comércio, contraíra-se, qual molusco dentro da concha, ao deparar-se com os óbices que Buenos Aires lhe antepôs às exportações de erva-mate, madeira e tabaco, a partir de 1810. Não lhe restara como alternativa senão enclausurar-se e, na medida do possível, tornar-se autossuficiente, a fim de manter-se politicamente autônomo. Nesse particular, a geografia favoreceu-o, por também dificultar o acesso ao seu território. E Francia, enquanto viveu, conservou-o imune aos contatos com o exterior, somente permitindo algum intercâmbio com a Província de Corrientes e o Império do Brasil, nas localidades de Pilar e Itapua, onde trocava, sobretudo, erva-mate



Em 1541, as expedições diretas da Espanha estabeleceram um centro permanente em Assunção. No final do século XVI, os jesuítas, que fundaram sua província no Paraguai em 1607, desempenharam um papel importante no trabalho missionário das áreas mais remotas e regiões fronteiriças (BETHELL, 1991, t. II, p. 24), principalmente no Paraguai, onde criaram um Estado virtual dentro do Estado, ao governar mais de 96 mil índios da etnia guarani, protegidos por uma milícia armada própria (BETHELL, 1991, t. II, p. 95).

Os jesuítas se encarregaram da submissão e da conversão dos nativos à fé cristã. Imbuídos desse propósito, sedimentaram o poder religioso mais forte de que se tem notícia em solo americano: fundaram cidades, construíram igrejas e criaram um regime especial de *reducciones*, promotor de excepcional organização e desenvolvimento das missões paraguaias (LISONI, 1910, p. 374).

No Paraguai, uma população indígena densa foi capaz de fornecer aos espanhóis produtos agrícolas, como milho, mandioca e batata. Uma geração posterior, a dos paraguaios mestiços, foi a fundadora de Buenos Aires, em 1580, mas após o fechamento de seu porto, quatorze anos depois, a cidade permaneceu como se fosse uma ilha no meio do mar, dependendo do contrabando para sobreviver (BETHELL, 1991, t. III, p. 134).

Em 1629, os jesuítas espanhóis, opondo-se às incursões contra Guaira e Tape, obtiveram do Papa Urbano VIII a bula *Comissum nobis*, na qual a proibição de escravidão de índios foi reiterada, com menção expressa ao Brasil, Paraguai e Rio da Prata. Este documento e a lei real de 1640 que o acompanha, causaram revolta entre os consumidores e fornecedores de mão de obra indígena (BETHELL, 1991, t. IV, p. 234).

No ano de 1776, foi criado o Vice-Reino do Rio da Prata, com capital em Buenos Aires, abrangendo a área ocupada por Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia (BETHELL, 1991, t. II, p. 96). No século XVIII, a coroa espanhola já não incentivava a formação de agrupamentos indígenas. Em uma reviravolta de sua política, o Estado preconizou a distribuição de terras entre os índios, favorecendo a dispersão. Expulsos os jesuítas, a ordem estrita que tinham imposto em suas missões foi quebrada e a debandagem foi acentuada no Paraguai: os índios voltavam para a selva ou

---

por armas e munições.” Reforça Leslie Bethell (1991, t. V, p. 97-98) que Francia isolou o Paraguai não tanto dos contatos comerciais, mas das contagiosas desordens políticas da Argentina.



marchavam rio abaixo para ganhar seu sustento nas fazendas às margens do Rio da Prata (BETHELL, 1991, t. IV, p. 35).

No século XIX, se deu o processo de independência do Paraguai. Ao contrário das demais ex-colônias hispânicas, a independência não ocorreu de forma violenta, mas negociada. Os cenários políticos interno e externo que propiciaram a independência foram retratados no seguinte excerto da obra “História de América Latina” por Leslie Bethell (1991, t. V, p. 97-98):

Quando o Paraguai hesitou em reconhecer a junta de maio de 1810, uma expedição foi organizada e enviada sob o comando de Manuel Belgrano (que mais tarde foi derrotado no Alto Peru). No início de 1811, foi derrotado duas vezes pelas milícias paraguaias. Expulso Belgrano, os paraguaios constituíram sua própria junta, em maio de 1811, por meio de um golpe sem derramamento de sangue. Abriam negociações com Buenos Aires com o objetivo de encontrar bases para a cooperação, mas na prática o Paraguai seguiu seu próprio caminho, independente de Madri e de Buenos Aires (tradução nossa)<sup>3</sup>.

Como apontado no excerto acima, o contexto político desencadeado com a recusa do Paraguai em aceitar a declaração de independência argentina em maio de 1810 e em ser anexado como território portenho, deu azo às batalhas entre argentinos e paraguaios. A expulsão das tropas argentinas lideradas por Manuel Belgrano em janeiro e março de 1811 não só permitiu aos *criollos* paraguaios e seu exército tomar consciência de sua força e superioridade (DÍAZ, 2004, n. p.) como também serviu de estopim para a declaração de independência, em 15 de maio de 1811, pelos militares Fulgencio Yegros, Pedro Juan Caballero e Vicente Ignacio Iturbide.

Nesse cenário favorável, a adesão incondicional do povo ao propósito emancipador após a tentativa frustrada do governador espanhol para restaurar o regime colonial, impulsionou a criação da primeira Junta Governativa, presidida por Bernardo de Velasco, da qual participaram José Gaspar Rodríguez de Francia e Juan Valeriano Zeballos (LISONI, 1910, p. 375). Estava o Paraguai liberto do jugo espanhol.

### 3 UM REGULAMENTO COMO PRIMEIRA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

<sup>3</sup> Texto original: “*Cuando Paraguay vaciló en reconocer la junta de mayo de 1810, se organizó y envió una expedición bajo el mando de Manuel Belgrano (quien más tarde fue derrotado en el Alto Perú). A principios de 1811, fue vencido por dos veces por las fuerzas de la milicia paraguaya. Una vez que Belgrano fue expulsado, los paraguayos establecieron su propia junta, en mayo de 1811, mediante un golpe incruento. Abrieron negociaciones con Buenos Aires con el objetivo de encontrar algunas bases de cooperación, pero en la práctica Paraguay siguió su propio camino, independiente de Madrid y de Buenos Aires*”.



Nos séculos XVIII e XIX, o constitucionalismo como movimento que busca a limitação do poder político e a preservação de direitos fundamentais, tem sua razão de ser na feitura de um documento escrito de natureza política que cria balizas para o exercício do poder entre os vários detentores. Exercido dentro de balizas, estará o poder limitado e controlado (CAGGIANO, 2011, p. 16; MONTAL, 2014, p. 155).

Os Constituintes nas ex-colônias espanholas, se inspiraram nos documentos políticos em vigor naquele tempo, para conceber a organização do Estado que nascia após a independência - a Constituição Francesa (Paris), a Constituição Estadunidense (Filadélfia) e a Constituição Espanhola (Cádiz). Na Ibero-América, a influência do espírito liberal de Cádiz se fez presente nas primeiras Constituições do período pós-independência, inclusive no Brasil (BONAVIDES, 2015, p. 455; SILVA, 2007, p. 88; LEMBO, 2007, p. 83).

Exceto no Paraguai. Nem em Cádiz, Filadélfia ou Paris, o constitucionalismo naquela ex-colônia se pautou no capítulo VI - “A Ditadura” - do Livro IV do Contrato Social de Jean-Jacques Rousseau. A escolha dessa doutrina, com adaptações próprias, e a existência de situações de conflito bélico por toda região sul do continente, levaram o Paraguai a um regime político de exceção por mais de três décadas, como se verá no tópico seguinte.

Registre-se que a Constituinte contou com mil deputados, eleitos de forma democrática em eleições populares e livres, mediante voto de todos os cidadãos em cada um dos povoados, em proporção ao número de eleitores (CLAUDE, 2011, n.p.; DÍAZ, 2004, n.p.). É preciso destacar que os primeiros congressos gerais, além das funções próprias de órgão integrante do poder constituído, exerciam também o poder constituinte, quanto à determinação dos órgãos de governo (CLAUDE, 2011, n.p.).

A escrita do *Reglamento de Gobierno* não precedeu a debates ou a construções coletivas e colaborativas entre os constituintes. Foi encomendada aos militares José Gaspar Rodríguez de Francia, conhecido por Doutor Francia, e Pedro Juan Caballero, os quais apresentaram o documento ao Congresso em 12 de outubro de 1813, que no exercício do poder constituinte, o aprovou por aclamação (CLAUDE, 2011, n.p.).

Nesse contexto, estudar as raízes<sup>4</sup> do constitucionalismo paraguaio, implica desnudar o contexto de elaboração de um documento escrito para organizar e delimitar o poder. Por esse documento, que sequer adotou o *nomem iuris* de “Constituição”, foram designados Fulgencio Yegros e José Gaspar Rodríguez de Francia, “Cônsoles da República do Paraguai”. Assim nasceu o Paraguai como a primeira República da Ibero-América em 12 de outubro de 1813. O Regulamento continha 17 artigos, que previam a República, o símbolo nacional e as obrigações dos governantes, dentre outros tópicos detalhados no quadro abaixo.

### Quadro 1 – As regras previstas no Regulamento de Governo de 1813

ARTIGO	DESCRIÇÃO	SÍNTESE
1º.	Apenas dois cidadãos, Dom Fulgencio Yegros e Dom José Gaspar de Francia, continuarão no governo superior da província, com a denominação de Cônsoles da República do Paraguai e a eles são concedidas as graduações e honras de militares do exército, para os quais serão dispensados do despacho assinado pelo atual presidente do congresso, secretário e sufragistas de atuação sob chancela do governo.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Declaração de República do Paraguai</li><li>• Congresso exerce o poder constituinte</li><li>• Forma de governo: consular</li><li>• Cônsoles: Fulgencio Yegros e José Gaspar de Francia.</li><li>• Executivo colegiado ou dual</li><li>• Graduações e honras de militares do exército</li></ul>
2º.	Eles usarão por divisa da dignidade consular o chapéu rodeado com uma listra azul com a insígnia tricolor da República, e terão igual jurisdição e autoridade, que exercerão juntos e de comum acordo – consequentemente, todos os dispositivos de governo serão expedidos com as assinaturas dos dois.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Divisa consular</li><li>• Insígnia (escarapela) tricolor – azul, branco e vermelho</li><li>• Atos de governo assinados em conjunto</li><li>• Jurisdição e autoridade iguais</li></ul>
3º.	Seu primeiro cuidado será a conservação, segurança e defesa da República com toda a vigilância, esmero e ação que exigem as circunstâncias.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Função militar prioritária</li><li>• Preocupação em manter o Paraguai independente</li></ul>
4º.	A presidência será reduzida apenas ao interior da Corte, que os dois cônsoles vão	<ul style="list-style-type: none"><li>• Presidência para lidar com assuntos internos</li></ul>

<sup>4</sup> Cláudio Lembo (2018, n. p.) chama atenção para o estudo do constitucionalismo em suas raízes, nos seguintes termos: “Os estudiosos do constitucionalismo, nos tempos contemporâneos, debruçam-se sobre temas pragmáticos. Querem, em exercícios de Direito comparado, examinar como funcionam as Cortes Constitucionais. Recolhem os instrumentos utilizados para a análise de inconstitucionalidades. Poucos – ou raros – se importam com as raízes e conceitos oriundos do constitucionalismo latino-americano. É uma lástima”.



	compor. Consequentemente, será limitada à economia e ao regimento interno da Corte, cujo tratamento será o de Excelência, mas os cônsules terão o grau militar correspondente que lhes é conferido.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pronome de tratamento a ser dirigido aos cônsules</li></ul>
5°.	O comando geral das armas da província será exercido pela jurisdição unida dos dois cônsules.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Comando geral militar único</li></ul>
6°.	Não obstante esta disposição, a força viva e efetiva, ou seja, a tropa veterana de qualquer classe, bem como o armamento maior e menor, pólvora e munição de qualquer tipo, serão distribuídas pela metade, a mando e a cargo particular de cada um dos dois cônsules, e terá seu respectivo parque ou armazém no local ou acomodação de seus respectivos órgãos para sua devida autoridade.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Repartição de tropa, armamento bélico e de armazéns entre os cônsules</li></ul>
7°.	Haverá dois batalhões de infantaria de três ou quatro companhias cada, por enquanto, ou mais ou menos dependendo das circunstâncias, de modo que cada cônsul terá seu batalhão, e será seu chefe e comandante particular e exclusivo. Ele também será chefe e comandante particular de uma das atuais companhias de artilharia, aplicando-se a este respeito a primeira delas ao cônsul Yegros, e a segunda ao cônsul Francia. Este criará o batalhão do qual será responsável por ser chefe e comandante, e para uma de suas companhias, pode tomar, se quiser, a sede do atual batalhão do qual o Cônsul Yegros ficará como chefe e comandante.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Organização militar</li><li>• Dois batalhões de infantaria</li><li>• Um batalhão para cada cônsul</li><li>• Igual critério para as companhias de artilharia</li></ul>
8°.	Os oficiais e outros indivíduos desses órgãos devem estar para a satisfação de seus respectivos comandantes, os sobreditos cônsules; mas os despachos dos oficiais de qualquer um deles serão desconsiderados em união pelos cônsules, a pedido e a escolha daquele a quem corresponda; e, da mesma forma, as causas particulares de quaisquer indivíduos dos órgãos expressos de um e de outro comando, devem ser ventiladas e julgadas pela jurisdição unida dos cônsules.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Competência para julgamento de militares</li></ul>
9°.	A providência interna da Corte ocorrerá de agora em diante, alternando os dois cônsules por quatro meses cada um. O que a exercerá será apenas denominado <i>cônsul de turno</i> , e de forma alguma, <i>cônsul presidente</i> , para evitar os equívocos que esta última denominação crie. Nesta conformidade, o cônsul Francia entrará no turno. A transição desta presidência, após o tempo de cada	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alternância entre os cônsules na Presidência a cada 4 meses</li><li>• Comunicação ao órgão de controle: Cabildo de Assunção</li><li>• Registro no Livro de Acordos</li></ul>





	cônsul, será prorrogada por diligência assinada por ambos no Livro de Acordos, e disso dará notícia ao cabildo desta cidade para seu conhecimento.	
10º.	Será destinada na casa de governo, um cômodo para Corte comum e pública de ambos os cônsules. Será aberta nos horários de audiência e de despacho, e de seu regime e formalidade tratará o cônsul que esteja no turno.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gabinetes reservados para audiência e despacho dos cônsules</li></ul>
11º.	Em casos de discórdia, sem oposição ao que está determinado no presente regulamento, resolverá o secretário, e se houver dois será resolvido por aquele que atue nos assuntos da classe em que ocorra a discórdia.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Competência para julgamento em caso de discordância entre os cônsules</li></ul>
12º.	Deixa-se ao alvedrio e prudência dos dois cônsules organizar por comum acordo e conformidade tudo o que diz respeito ao melhor despacho e registro de todos os assuntos de governo em todos os ramos; assim como a preservação de um ou dois secretários, e do mesmo modo, a criação de um Tribunal Superior de Recurso, que deverá conhecer e julgar, em última instância, de acordo com as leis, segundo a natureza dos casos e juízos que se deixam ao seu conhecimento.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestão administrativa dos assuntos de governo</li><li>• Tribunal Superior de Recurso</li><li>• Instância julgadora recursal</li><li>• Funções dos cônsules: executiva, militar e judicial</li></ul>
13º.	Cônsules com audiência e consulta do mesmo cabildo desta cidade, também regulamentarão o salário que devam ter, bem como os secretários e membros do novo tribunal, ou câmara de recursos, se forem criados.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definição da própria remuneração, após audiência e consulta ao Cabildo de Assunção</li><li>• Limitação aos poderes dos cônsules pelo Cabildo de Assunção</li><li>• Tribunal Superior de Recurso ou Câmara de Recursos</li></ul>
14º.	Se um dos dois cônsules faltar ao governo, por morte ou por afastamento, o que restar deverá convocar dentro de um mês o congresso geral da província na forma, método e número de mil sufragistas eleitos popularmente em toda a província, assim como o presidente; e sem prejuízo dessa deliberação também é estabelecido como lei fundamental e disposição geral perpétua e imutável, que no futuro se celebrará anualmente um congresso geral da Província será realizado anualmente à sua maneira, com a mesma formalidade, número e circunstância, indicando para esse efeito o dia 15 de outubro, para o qual as convocatórias serão emitidas no início de setembro, para que a província possa, pelo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Limitação aos poderes dos cônsules pelo Congresso Geral</li><li>• Poder Legislativo</li><li>• Reuniões anuais ordinárias em 15 de outubro</li><li>• Participantes: 1000 deputados</li><li>• Eleições livres</li><li>• Sufrágio popular</li><li>• Povo livre e soberano</li><li>• Mandato consular: 1 ano</li><li>• Convocação extraordinária do Congresso em caso de morte ou afastamento de um dos cônsules para eleição de substituto</li></ul>



	menos uma vez por ano, se reunir para tratar, como povo livre e soberano, o que mais levar à felicidade geral, a melhorar seu governo, se necessário, e suscitar qualquer abuso que possam ser introduzidos; observando as disposições e fazendo os relações, mais próximas do conhecimento do que da experiência.	
15º.	Este regulamento deve ser observado até a determinação do futuro congresso, e será copiado no Livro de Acordos do governo.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Registro no Livro de Acordos</li><li>• Vigência: até o próximo Congresso Geral – um ano</li></ul>
16º.	Os cônsules devem, imediatamente, comparecer para jurar perante este Congresso Soberano, observar e fazer observar fielmente e cumprir este regulamento. Isso será realizado por sua ordem por todos os oficiais das tropas aquarteladas, que farão juramento igual nos quartéis aos indivíduos de suas respectivas companhias, com a diligência para sua agregação às ações do Congresso; com a advertência de que quem recusar esse reconhecimento e juramento será dispensado do órgão, bem como punido com a mesma pena e outras mais severas que nos casos em que, depois de reconhecido e jurado, o regulamento, de qualquer forma, seja quebrado.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Juramento dos cônsules e dos oficiais e demais militares ao Regulamento de Governo</li><li>• Punição em caso de recusa e descumprimento</li></ul>
17º.	O método e o número de sufragistas do Congresso presente são adotados pela província, e o governo está, portanto, proibido de mudar, sem deliberação de outro congresso, a forma e o número de sufragistas.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Limitação aos poderes dos cônsules pelo Congresso</li><li>• Processo eleitoral</li><li>• Colégio eleitoral</li></ul>

Fonte: Elaboração própria, 2021, a partir do Regulamento de Governo de 1813 (Paraguai, 2013).

O Regulamento<sup>5</sup> suscita críticas de várias ordens, mas seis pontos devem ser gizados com clareza: (i) não adota um preâmbulo para invocar a soberania do povo, a proteção de Deus, a legitimidade dos representantes; (ii) não adota o *nomen iuris* de “Constituição”; (iii) não adota a

<sup>5</sup> Há quem negue *status* constitucional ao Regulamento de Governo de 1813, como Carlos Garabelli (2007, p. 27): “Começaremos lembrando que, em 1811, o Paraguai declarou sua independência da Espanha e que, até 1844 não havia Constituição. No entanto, em 1813 foi editada uma legislação conhecida como Regulamento de Governo de 1813, que continha apenas dezessete artigos e investiu no governo dois Cônsules na República do Paraguai” (tradução nossa).



divisão do texto em duas partes<sup>6</sup>: dogmática (declaração de direitos e garantias) e orgânica (organização do poder político): só existe a parte orgânica; (iv) não desenha a separação de poderes de forma clara, em termos de limites; (v) protagoniza a função executiva pelo número de artigos a ele dedicados, pelo caráter permanente e pelas atribuições que detem; (vi) embora houvesse expressa menção nos artigos 12 e 13 sobre o Tribunal Superior de Recurso ou Câmara de Recurso, tais órgãos não foram criados para o exercício autônomo da função judiciária.

O Regulamento resistiu até a instalação da ditadura de Francia, quando governou sem submeter-se a nenhuma lei escrita (GARABELLI, 2007, p. 27). Para delimitar a vigência desse documento no tempo, basta considerar que, da aprovação, em outubro de 1813, o Regulamento não resistiu ao final daquele ano, quando iniciou a ditadura, como registra Leslie Bethell (1991, t. V, p. 97-98): “No final de 1813, [o Paraguai] sucumbiu à firme ditadura pessoal de José Gaspar Rodríguez de Francia, intelectual crioulo que optou por governar com o apoio das massas mestiças de língua guarani”<sup>7</sup>.

#### 4 O PAPEL DOS CONGRESSOS GERAIS NA FUNDAÇÃO DA DITADURA PARAGUAIA

Para instalação do regime autocrático no Paraguai, é preciso destacar o papel dos Congressos Gerais. Convocados por Francia, os Congressos Gerais atuaram na chancela dos interesses do líder autoritário, seja em 1813, quando aclamaram o Regulamento de Governo preparado por Francia (em coautoria com Caballero), seja em 1814, quando o elegeram “ditador supremo da República”, ou ainda, seja em 1816, quando o aclamaram “ditador perpétuo” e desde então, até a morte dele, os Congressos Gerais não voltaram a ocorrer.

<sup>6</sup> Esse *standard* arquitetônico do Texto Constitucional (preâmbulo, parte dogmática e parte orgânica) está presente na atual Constituição Paraguaia de 1992, como destaca Alejandro Perotti (2004, p. 309): “*La constitución de 1992 se compone de 290 artículos, a los cuales se les adicionan veinte disposiciones finales y transitorias (título V), divididos en dos partes principales (Dogmática y Orgánica): la primera (título I) “De las declaraciones fundamentales, de los derechos, de los deberes y de las garantías” (arts. 1 a 136) y la segunda (título II) “Del ordenamiento político de la República” (arts. 137 a 291 y las disposiciones finales), más un preámbulo.*”

<sup>7</sup> Texto original: “*Hacia finales de 1813, sucumbió a la firme dictadura personal de José Gaspar Rodríguez de Francia, un intelectual criollo que escogió gobernar con el apoyo de las masas mestizas que hablaban guaraní*”.





No primeiro momento, em 1813, os Congressos Gerais deram o primeiro passo rumo à ditadura de Francia, quando depois de lhe encomendar o texto, aprovaram o Regulamento de Governo, adotando o modelo institucional do consulado romano<sup>8</sup>, que serviu à Napoleão Bonaparte em seu modelo de Constituição (STOIANI; GARRAFFONI, 2006, p. 79). A aprovação de um texto-base, que sequer foi construído ou alterado pelos representantes eleitos do povo para esse mister, deslegitima os deputados como Constituintes.

Os parlamentares acataram a forma de governo consular romano elaborada por Francia no Regulamento. O essencial sobre o consulado está em saber que o mais elevado cargo político da República Romana era o de cônsul, para o qual se faziam eleições para preenchimento de duas cadeiras, com mandato de um ano. Alcançar o consulado era o mais alto grau a ser perseguido na carreira política - o *cursus honorum*.

Na formatação constitucional paraguaia, as atribuições executivas, militares e judiciais recaíram sobre os dois cônsules da República, Yegros e Francia, nomeados para mandato de um ano, em cujo término deveria o Congresso Geral voltar a reunir-se (CLAUDE, 2005, p. 171). Uma nota peculiar dessa formatação está na gestão interna do executivo que estabelecia a figura da presidência, mas, de modo claro, limitada e exercida por um *cônsul de turno* e não um *cônsul presidente*, de forma alternada a cada 4 meses (CLAUDE, 2005, p. 171).

Outro momento em que se observa a atuação pouco independente dos Congressos Gerais ocorreu na convocação do segundo Congresso Geral de mil deputados, de 1814. Manipulado por Francia e sob coerção militar do exército, os deputados atuaram como autêntica assembleia popular revolucionária, eliminando do poder o militar Yegros e elegendo Francia como “ditador supremo da República” pelo período de 5 anos. O episódio foi assim descrito por Guido Alcalá (2015, p. 527-528):

---

<sup>8</sup> Aldano Barros (1973, p. 64-65) assim descreveu o modelo consular romano em sua origem: “Com a abolição da realeza a mais alta autoridade política passou a dois magistrados eleitos anualmente pelas centúrias - os cônsules. Os cônsules ofereciam à cidade o vigor que ela poderia esperar da ação real, sem o perigo de onipotência, sem fiscalização e por tempo indeterminado. Tinham os cônsules o poder executivo, o comando das tropas e, a princípio, ampla autoridade judicial. Usavam a toga pretexta e tinham direito à cadeira curul e a doze litores. O consulado herdou, pois, as principais prerrogativas e as insígnias dos reis, com as limitações acima apontadas. Pela reforma de Sila (81 a.C.) passaram os cônsules a governar províncias, como procônsules, ao deixar o cargo. Do poder consular desprenderam-se atribuições, emancipando magistrados subalternos e originando cargos que se tornaram autônomos. É que a crescente extensão do Estado, uma população cada vez maior, o desenvolvimento econômico e o aparecimento de novas exigências, tornaram necessário um organismo administrativo cada vez mais complexo.”



Yegros tinha tudo o que Francia queria e se mostrou pouco interessado no jogo político, que foi muito bem manejado por seu rival, Doutor Francia. Em 1814, Yegros foi eliminado do poder por um congresso geral manipulado por Francia e pressionado pelo Exército subornado pelo protetor de Francia: Lázaro Rojas, o homem mais rico do Paraguai e futuro diretor da polícia secreta (tradução nossa)<sup>9</sup>.

No terceiro momento, considerando o período de 5 anos insuficiente para saciar sua gana de poder, Francia deflagrou a convocação extraordinária do Congresso Geral, sob o mote de risco à integridade e soberania da nação. Em 1816, um novo Congresso Geral foi reunido, em que Francia foi aclamado “ditador perpétuo”. Guido Alcalá (2015, p. 528) aponta que o Congresso de 1814 declarou Francia ditador por 5 anos, mas o agraciado não esperou o fim desse prazo: em 1816, convocou um novo Congresso para ser chamado “Ditador perpétuo” e, desde então, até 1840, o Congresso não voltou a reunir-se.

Uma obviedade. Entregue a totalidade do poder político nas mãos de um líder autoritário, sem balizas, freios ou contrapesos, o Congresso tornou-se uma instituição obsoleta, um apêndice desnecessário para a condução da República. Nos três momentos em que se esperava uma postura mais assertiva e delimitadora dos Congressos Gerais, causa espécie que mil pessoas (deputados) tenham se rendido aos desígnios de um só (Francia).

O líder paraguaio inspirou-se na doutrina de Rousseau, delineada no capítulo VI - “A Ditadura” - do Livro IV do Contrato Social, para construir seu projeto político. Na origem, a ditadura romana era um instituto aplicável somente em momentos de perigo, não previstos nas leis do Estado, como destacou o filósofo genebrino: “Se é tal o perigo, que o aparelho das leis passa a constituir um obstáculo à sua garantia, nomeia-se então um chefe supremo que faça emudecer todas as leis e suspenda um momento a autoridade soberana” (ROUSSEAU, *s.d.*). Assevera o contratualista que, em situações que tais, “a vontade geral não é posta em dúvida, e torna-se evidente que a primeira intenção do povo consiste em que o Estado não venha a perecer” (ROUSSEAU, *s.d.*).

Adam Przeworski (2014, p. 30-31) ressalta que “o único modelo de ditadura conhecido na época era o romano, e nesse modelo a ditadura era um poder delegado, excepcional, e limitado

---

<sup>9</sup> Texto original: “Yegros, que según Cabanellas tenía todo lo que Francia quería tener, se mostró poco interesado por la maniobra política, en la que le superó ampliamente su colega y rival y en 1814 fue desplazado por un congreso general manipulado por Francia y presionado por el ejército sobornado por el protector de Francia: Lázaro Rojas, el hombre más rico del Paraguay y futuro director de la policía secreta”.



em sua duração” usado para lidar com uma emergência. Nessa ótica, a expressão “ditador perpétuo”, usada para designar Francia, soa como um oxímoro, porque estão justapostas palavras contraditórias, “ditadura”, em sua origem, como limitação e “perpétuo”, como ilimitado.

A respeito da variabilidade de termos para designar quem governa<sup>10</sup> (*El Inca, Director Supremo de la Nación e Generalísimo*), o mais criativo, na avaliação de Przeworski (2014, p. 30-31), foi o adotado por Francia<sup>11</sup>:

[...] tendo se tornado, em 1813, um dos dois cônsules que deveriam se alternar no cargo a cada quatro meses, e em seguida nomeado ditador por três anos, em 1816 proclamou-se El Dictador Perpetuo do Paraguai e governou até 1840 como El Supremo. Embora essa história possa parecer uma anedota, a inovação de Francia foi ao mesmo tempo radical e durável, merecendo ser posta em pé de igualdade com a invenção de Lenin do Estado de partido único (tradução nossa).

Frise-se, portanto, que, na origem do modelo de ditadura romano, o ditador era nomeado por prazo certo, com objetivo de solucionar a situação de perigo que deu origem à nomeação, nada podendo fazer em prejuízo da autoridade do povo e do Senado. No caso Paraguaio, porém, o instituto foi adaptado aos interesses de Francia, e mereceu registro pelo escritor Augusto Roa Bastos na obra *Yo, El Supremo*, escrita em primeira pessoa, na qual se escreve que um ditador supremo não tem velhos amigos, mas novos inimigos (LEMBO, 2020b, p. 60-61).

*Yo, El Supremo*, embora retratasse o autoritarismo de Francia, dialogava com o presente não menos autoritário de Alfredo Stroessner, o ditador paraguaio ao tempo em que o livro foi lançado. Não tardou para que Stroessner proibisse a venda da obra, principalmente porque “o retrato que Roa Bastos fez de Rodríguez de Francia, que governou o Paraguai com mão-de-ferro

<sup>10</sup> Além da função de ditador, Francia se mostrava um místico. Carlos Taquari (2013, p. 114) reporta que o líder alardeava se tratar de um exímio conhecedor da astronomia, sendo que: “Para muitos, era uma espécie de bruxo que podia prever o futuro. Por isso, a população se referia a ele como *El Carai Guazú*, O Grande Senhor”.

<sup>11</sup> Ignacio Telesca (2013, p. 129-130) recupera importante debate entre historiadores paraguaios, de um lado Cecilio Báez [1862-1941], José de la Cruz Ayala [1863-1892] e Blas Garay [1873-1899], que, sem desconsiderar as atrocidades de Francia, tributavam-lhe os méritos de garante da independência e de criador da nacionalidade paraguaia, e de outro lado, Manuel Domínguez, para quem a independência já estava assegurada desde a derrota de Belgrano, e a nacionalidade já estava pronta àquele momento, tendo sido destruída pelo ditador, por meio de fuzilamentos, açoitamentos, fechamento de escolas e destruição de altares religiosos. Outras abordagens sobre a figura histórica de Francia podem ser encontradas no trabalho de Moisés Prieto (*Dictadura y Sentimiento: Las Emociones En Un Relato Europeo Sobre El Doctor Francia, Supremo Dictador Del Paraguay*) e no de Sandra Carreras (*Del reino del terror al modelo de desarrollo autocentrado: Las diferentes interpretaciones acerca de la figura histórica del dictador supremo del Paraguay, Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia*).

após a independência do país, em 1811, era tacitamente o de Stroessner”<sup>12</sup>. À beira do 50º aniversário, desde o seu lançamento (1974-2024), a obra se mantém fiel à caricatura de líderes autocráticos populistas, como se observa na pequena amostra da intersecção entre Roa Bastos e Enrique Krauze, no quadro adiante.

**Quadro 2 – Complementariedade entre as obras *Yo, El Supremo* de Augusto Roa Bastos (2017) e *El pueblo soy yo*, de Enrique Krauze (2018)**

	YO, EL SUPREMO	EL PUEBLO SOY YO
1	Eu não escrevo a história. Eu faço a história. Posso refazê-la de acordo com minha vontade, ajudando, reforçando, enriquecendo seu significado e verdade <sup>13</sup> .	O populismo fabrica a verdade
2	Eu só comando o que posso. Mas como Governante Supremo eu também sou seu pai natural. Seu amigo. Seu parceiro. Como alguém que sabe tudo o que precisa ser conhecido e muito mais, vou instruí-los instruindo sobre o que devem fazer para seguir em frente. Com ordens sim, mas também com o conhecimento que lhes falta sobre a origem, sobre o destino da nossa Nação <sup>14</sup> .	O populismo exalta o líder carismático
3	Se o homem comum nunca fala consigo mesmo, o Supremo Ditador fala sempre aos demais. Dirige sua voz diante de si para ser ouvido,	O populista usa e abusa da palavra: apodera-se dela

<sup>12</sup>Escritor Augusto Roa Bastos morre aos 87. São Paulo, 27 abr. 2005. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2704200524.htm>. Acesso em: 23 mai. 2021. Sobre a ditadura de Stroessner no período de 1954 a 1989, Carlos Taquari (2013, p. 109) destaca a fraude perpetrada por esse general nas 7 eleições presidenciais que “disputou” - o voto de eleitores que já haviam morrido: “Se há uma acusação que não pode ser feita ao regime do general Alfredo Stroessner é a de nunca ter ouvido os mortos nas eleições realizadas ao longo dos 35 anos de ditadura [...] O fato de que todos votavam em Stroessner só pode ser explicado por uma incrível coincidência. Ou, então, porque as qualidades do general eram tantas que os eleitores levavam sua admiração para além-túmulo. Tão assustador quanto a fraude esmagadora que marcou todas essas eleições era o silêncio que pairava sobre o assunto. A imprensa não podia publicar nem a mais leve insinuação de suspeita sobre os resultados”.

<sup>13</sup> Tradução nossa do original: “*Yo no escribo la historia. La hago. Puedo rehacerla según mi voluntad, ayudando, reforzando, enriqueciendo su sentido y verdad*” (Roa Bastos, 2017, p. 280)

<sup>14</sup> Tradução nossa do original: “*Yo solo mando lo que mucho puedo. Mas como Gobernante Supremo también soy vuestro padre natural. Vuestro amigo. Vuestro compañero. Como quien sabe todo lo que se ha de saber y más, les iré instruyendo sobre lo que deben hacer para seguir adelante. Con órdenes sí, mas también con los conocimientos que les faltan sobre el origen, sobre el destino de nuestra Nación.*” (Roa Bastos, 2017, p. 44).



	escutado e obedecido. Ainda que pareça calado, silencioso, mudo, seu silêncio é de mando <sup>15</sup> .	
4	O verdadeiro culto não está em ir e vir, mas em compreender e cumprir <sup>16</sup> .	O populista mina, domina e cancela liberdades democráticas

Fonte: Elaboração própria, 2021, a partir das obras *Yo, El Supremo* (2017) e *El pueblo soy yo* (2018).

O quadro acima condensa uma pequena amostra das intersecções que se podem encontrar entre *Yo, El Supremo*, de Roa Bastos e *El pueblo soy yo*, de Enrique Krauze. Os trechos selecionados da primeira obra guardam estrita relação com as características para o reconhecimento de um populista, descritas no decálogo do populismo, na segunda, sobretudo em relação ao culto à personalidade carismática, ao uso exclusivo da palavra (silenciando críticas) e à fabricação da verdade, conforme conveniência própria.

## 5 O DIÁLOGO ENTRE O CONSTITUCIONALISMO FUNDACIONAL PARAGUAIO E A TEORIA DA SALA DE MÁQUINAS DA CONSTITUIÇÃO

Neste tópico, interessa discutir como a singular fundação do constitucionalismo paraguaio dialoga com a teoria da “sala de máquinas” da Constituição, idealizada por Roberto Gargarella (2014). Antes, no entanto, é preciso esclarecer do que se trata essa teoria, para depois estabelecer o diálogo com a primeira Constituição paraguaia – o Regulamento de Governo de 1813.

Em síntese, a teoria do constitucionalista argentino considera “a sala de máquinas” da Constituição, o lugar, no texto político, onde estão localizadas as regras de organização do poder, sendo que, de modo geral, as Constituições apresentam uma parte dogmática, que cuida da declaração de direitos, e outra, orgânica, que trata da organização do poder político (GARGARELLA, 2014, p. 247).

<sup>15</sup> Tradução nossa do original: “*Si el hombre comun nunca habla consigo mismo, el Supremo Dictador habla siempre a los demas. Dirige su voz delante de si para ser oido, escuchado, obedecido. Aunque parezca callado, silencioso, mudo, su silencio es de mando*” (Roa Bastos, 2017, p. 24-25).

<sup>16</sup> Tradução nossa do original: “*El verdadero culto no está en ir y venir, sino en comprender y cumplir*” (Roa Bastos, 2017, p. 470).





No caso da primeira Constituição paraguaia, só havia uma dessas partes – a orgânica, que trata da organização do poder. Não bastasse esse *deficit* de formação, o núcleo rígido desse plexo orgânico foi colmatado com a engrenagem consular à moda romana -, uma imitação das Constituições Napoleônicas -, que desestabilizaria completamente a máquina da Constituição paraguaia.

No desenho institucional do Regulamento de Governo, adotou-se o consulado romano, cujo propósito, embora nobre, de gestão bipartite e por prazo certo, degenerou em disputa pela concentração de poder nas mãos de apenas um dos cônsules – Francia. Desde há muito tempo, a América Latina padece com a importação acrítica de modelos institucionais alienígenas para suas Constituições. O risco de degeneração dos modelos em solo americano, é grande, considerados os matizes políticos e belicosos da região.

A concentração da autoridade sobre um território (centralismo político) e nas mãos de uma só pessoa (presidencialismo forte) encontram uma forte referência externa também nas Constituições consulares Napoleônicas de 1799 e 1892, que influenciaram a América Latina (GARGARELLA, 2014, p. 34).

Bem conhecidas, portanto, as consequências políticas da adoção do modelo institucional consular na Constituição - concentração da autoridade sobre um território e concentração de poder em uma só pessoa -, importa registrar que, no caso paraguaio, o desenho orgânico do Regulamento de Governo já estaria, desde o nascedouro, fadado ao insucesso.

O funcionamento da instituição consular contribuiu para a derrocada do próprio governo constitucional. Não tardou para que, em poucos meses após a aprovação da Constituição, Francia se articulasse para demover Yegros<sup>17</sup> do poder e se livrasse das balizas limitadoras impostas pela Constituição, com o uso de outro instituto romano, a ditadura, que degenerou numa fórmula de poder ilimitado no tempo e sem balizas de controle. Instalou-se o Estado de Exceção no Paraguai no primeiro lustro de sua independência.

---

<sup>17</sup> São frequentes na literatura, alusões aos dois cônsules - Francia e Yegros - como os dois irmãos romanos – Rômulo e Remo, como destaca Tissera (2018, n.p.): [...] *Yegros y Rodríguez de Francia (dos rivales, cual Rómulo y Remo, dividieron gobierno y poder) tienen imagen negativa, son los responsables del aislamiento; López, en cambio, es el salvador, la contracara, el que ha hecho de la Patria paraguaya una Nueva Roma; es el héroe grandioso que destapa las glorias y virtudes de la Perla*”. No entanto, é preciso lembrar também do epílogo semelhante na história de ambas as duplas: apenas um deles sobreviveu. Rômulo matou Remo. Francia mandou executar Yegros após uma tentativa de retomada do poder (Lisoni, 1910, p. 376).



Com a morte de Francia, o Paraguai retornou ao modelo consular. O Congresso Geral foi convocado em 10 de fevereiro de 1841 e voltou a eleger dois cônsules - Mariano Roque Alonso e Carlos Antonio López – pelo período limitado de três anos. Findo o período consular, em 1844, o Congresso editou uma espécie de Constituição, criando o Poder Executivo Permanente, uno e reelegível, sendo designado Carlos Antonio López, capitão-geral e general-mor das forças armadas<sup>18</sup>. Foram tantas as prerrogativas concedidas ao executivo que, assim, como o ex-cônsul Francia, o ex-cônsul López, agora presidente, ascendeu ao poder e deflagrou um novo ciclo ditatorial no Paraguai.

Enquanto nas primeiras décadas do século XIX, testemunhou-se a emancipação política das colônias espanholas e a absorção do ideário liberal nas Constituições da região do Rio da Prata, no Paraguai, foi a semente do autoritarismo introduzida na sala de máquinas da Constituição, que criou condições para a gestação da primeira ditadura, dentre muitas que se seguiram à de José Gaspar Rodríguez de Francia.

Essa modelagem constitucional muito peculiar nos primórdios do constitucionalismo paraguaio, degenerou num panorama exótico de autoritarismo na planície libertária do Chaco, que, segundo Edwin Williamson (2018, p. 282), perdurou por décadas a fio e renunciou muitos aspectos do autoritarismo populista na América Latina. Eis o paradoxo do constitucionalismo: “Busca-se um objetivo e se obtém outro, inimaginável pelos constituintes” (LEMBO, 2020a, p. 5).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O movimento constitucional que buscou a limitação do poder político e a preservação de direitos fundamentais, por meio de um documento escrito, destaca-se na Ibero-América do século XIX por suas efemérides. O pacto entre conservadores e liberais, nas repúblicas nascentes, resultou em documentos políticos que continham no seu interior desajustes entre a parte dogmática e a parte orgânica da Constituição, quando havia ambas.

---

<sup>18</sup> Tradução do original: “[...] especie de Constitución, que creaba el Poder Ejecutivo Permanente, en manos de un solo magistrado reelegible, designándose a Carlos Antonio López, con el grado de capitán general y genesralísimo de las fuerzas de mar y tierra [...]” (Lisoni, 1910, p. 377).



No caso da primeira Constituição paraguaia, denominada *Reglamento de Gobierno*, só havia uma dessas partes – a orgânica, que trata da organização do poder. Não bastasse esse *deficit* de formação, o núcleo rígido desse plexo orgânico foi colmatado com a engrenagem consular à moda romana -, uma imitação das Constituições Napoleônicas -, que desestabilizou completamente “a sala de máquinas” da Constituição paraguaia.

A importação acrítica do modelo romano, degenerou, na planície do Chaco, em disputa pela concentração de poder nas mãos de apenas um dos cônsules – Doutor Francia. Assim como o Paraguai, a América Latina padece da importação de modelos institucionais alienígenas para suas Constituições. O risco de degeneração da receita original é grande e redundante em paradoxo do constitucionalismo: na busca por um objetivo – a delimitação do poder político -, alcança-se outro - a ditadura.

Para além desse problema de *design* constitucional, o papel do Congresso Geral foi importante para chancelar os interesses de Francia, em três momentos decisivos: em 1813, quando aprovou o Regulamento de Governo preparado por Francia e Pedro Juan Caballero; em 1814, quando foi manipulado para eleger o caudilho como “ditador supremo da República”; e em 1816, quando, sob pressão militar do exército, aclamou Francia como “ditador perpétuo”.

A criação de uma ditadura nos primórdios do constitucionalismo paraguaio foi o *debut* de sucessivas ondas autoritárias instauradas naquele país. A substituição do jugo espanhol pelo de um ditador manteve o povo paraguaio cativo e isolado, na Bacia do Rio da Prata, décadas após a conquista da independência. Avançaram as ditaduras nos séculos seguintes na América Latina e não só. Os Pais Fundadores ibéricos também ganharam *expertise* com Francisco Franco (Espanha) e Antônio Salazar (Portugal).

A experiência constitucional excêntrica na fundação do constitucionalismo paraguaio é o retrato de que, sem balizas eficientes ou ainda sem baliza alguma, além de *comander in chief*, *burocrat in chief*, um líder autoritário acumula também e principalmente, a função de *manipulator in chief*. A descrição caricaturada do ditador Francia não deixa dúvidas, na obra cinquentenária *Yo, El Supremo*, sobre a atualidade e relevância da discussão do tema que, por dois séculos, contamina a paisagem política no Sul e no Norte global.



## REFERÊNCIAS

ALCALÁ, G. R.. Francia y Lopez. In: SOLER, Lorena; QUEVEDO, Charles; ACOSTA, Rodolfo Elias; MARÍN, Dalila Sosa (coords.) **Antología del pensamiento crítico paraguayo contemporáneo**, p. 521-568. Buenos Aires: CLACSO, 2015.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **A expansão do Brasil e a formação dos Estados na Bacia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai (Da colonização à Guerra da Tríplice Aliança**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

BARROS, A. S. **Apontamentos de direito romano**. [S. e.], 1973.

BETHELL, Leslie (ed.). **História de América Latina**. Barcelona: Editorial Crítica, 1991. (Série Mayor). Tradução de Àngels Solà. Tomos II, III, IV, V.

BONAVIDES, Paulo. A prevalência de Cádiz sobre Filadélfia no berço do constitucionalismo brasileiro (dois séculos de constitucionalismo na América Portuguesa). In: LEMBO, Cláudio;

CAGGIANO, Monica Herman Salem; ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de (Coord.). **Juiz Constitucional: Estado e poder no século XXI**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 453-465. Homenagem ao Ministro Enrique Ricardo Lewandowski.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia X Constituição: um navio à deriva? **Cadernos de Pós-Graduação em Direito: Estudos e Documentos de Trabalho**, São Paulo, v. 1, p. 5-23, 2011.

CARRERAS, Sandra. Del reino del terror al modelo de desarrollo autocentrado.: Las diferentes interpretaciones acerca de la figura histórica del dictador supremo del Paraguay, Dr. José Gaspar Rodríguez De Francia. **Iberoamericana (1977-2000)**. v. 45, n. 1, p. 17-35, 1992. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41671293>. Acesso em: 20 mai. 2021.

CLAUDE, Luís Lezcano. Reglamento de Gobierno de 1813. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (U.N.A.)*, p. 169-174, 2005. Disponível em: <http://www.der.una.py/application/files/4815/6754/0833/20181212-revista-academica-facultad-de-derecho-una-2005.pdf#page=169>. Acesso em: 22 mai. 2021.

CLAUDE, Luís Lezcano. **Reglamento de gobierno de 1813 (comentário)**. 30 mai. 2011. Blog [luislezcanoclaude](http://luislezcanoclaude.com). Disponível em: <https://luislezcanoclaude.wordpress.com/2011/05/30/reglamento-de-gobierno-de-1813/>. Acesso em: 16 mai. 2021.

DÍAZ, A. M.. El primer ciudadano: Paraguay 1811-1814, **Cahiers des Amériques latines**, 46, p. 103-113, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/cal.7694>. Acesso em: 23 mai 2021.





GARABELLI, Carlos Alberto González. El Estado social de derecho en la Constitución de 1992 y sus antecedentes constitucionales. In: CLAUDE, Luis Lezcano; RODRÍGUEZ, Victor Nuñez (Coord. geral.); CIBILS, Carmen Montaña (Coord.) **Comentário a la Constitución**, tomo III. Homenaje al décimo quinto aniversário. Assunção: Corte Suprema de Justicia, 2007, p. 25-70.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

KRAUZE, E.. **El Pueblo soy yo**. Cidade do México: Debate, 2018.

LEMBO, Cláudio. A honra no constitucionalismo latino-americano. In: **Revista CEPES**. 2018. Disponível em: Acesso em: 07 mai. 2021.

LEMBO, Cláudio. **A pessoa: seus direitos**. Barueri: Manole, 2007.

LEMBO, Cláudio. Independência dos povos sul-americanos. In: LEMBO, Cláudio (Coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). **Constitucionalismo Moreno: incursão no constitucionalismo sul-americano**. Barueri: Manole, 2020a. Introdução, p. 3-6. (Culturalismo Jurídico).

LEMBO, Cláudio. Apontamentos paraguaios. In: LEMBO, Cláudio (Coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). **Constitucionalismo Moreno: incursão no constitucionalismo sul-americano**. Barueri: Manole, 2020b. Cap. 6. p. 59-61. (Culturalismo Jurídico).

LISONI, T. V.. Paraguay. In: POIRIER, Eduardo (ed.). **Chile en 1910** (p. 369-384). Santiago: [s. e.], 1910.

MONTAL, Zélia Maria Cardoso. Teoria da Constituição: abordagem à luz do pensamento de Karl Loewenstein. In: GARCIA, Maria; CAVALCA, Renata Falson; MONTAL, Zélia Maria Cardoso (org.). **Constitucionalismo contemporâneo: questões fundamentais da teoria da constituição**. Curitiba: Juruá, 2014. p. 141-164.

PARAGUAI. **Reglamento de Gobierno de 1813**. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/v2/Adjuntos/Bicentenario18132013/Biblioteca%20Virtual/Reglamento%20Gobierno%20del%2012%20de%20Octubre%20de%201813.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2021.

PEROTTI, Alejandro Daniel. **Habilitación constitucional para la integración comunitária: Estudio sobre los Estados del Mercosur**. Montevideo: Fundação Konrad-Adenauer - Uruguai, 2004.

PRIETO, M.. Dictadura y Sentimiento: Las Emociones En Un Relato Europeo Sobre El Doctor Francia, Supremo Dictador Del Paraguay. **Iberoamericana**, 18 (69), p. 127–150, 2018. Disponível em: [www.jstor.org/stable/26636834](http://www.jstor.org/stable/26636834). Acesso em: 20 mai. 2021.





PRZEWORSKI, Adam. A mecânica da instabilidade de regime na América Latina. **Novos estudos – CEBRAP**. São Paulo, n. 100, p. 27-54, nov. 2014. Tradução de Renata Britto-Pereira. Disponível em: [http://www.sci-elo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002014000300027&lng=en&nrm=iso](http://www.sci-elo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002014000300027&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 01. mai. 2021.

ROA BASTOS, Augusto. **Yo, El Supremo**. Barcelona: Penguin Random House, 2017. 920 p. Edição comemorativa. I Centenário do autor.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social. Tradução de Rolando Roque da Silva. *S.l.*: Editora Ridendo Castigat Mores, *s.d.* [*Kindle*].

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**: estudos sobre a constituição. São Paulo: Malheiros, 2007.

STOIANI, R.; GARRAFFONI, R. S. (2006). Escavar o passado, (re)construir o presente: os usos simbólicos da Antiguidade clássica por Napoleão Bonaparte. **Revista da História da Arte e Arqueologia**, (6), 69-82. Disponível em: <https://www.unicamp.br/chaa/rhaa/downloads/Revista%206%20-%20artigo%206.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2021.

TAQUARI, Carlos. **Tiranos & tiranetes**: a ascensão e queda dos ditadores latino-americanos e sua vocação para o ridículo e o absurdo. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

TELESCA, I. La república de los historiadores del Paraguay posbélico. Academia Paraguaya de la Historia. **Anuario de la Academia Paraguaya de la Historia**, p. 123-136. Assunção: La Academia, 2013.

TISSERA, Ana. Historia, poética y doctrina: los himnos nacionales de Paraguay. **La Colmena. Revista de la Universidad Autónoma del Estado de México**, n. 97, p. 71-90, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4463/446356088006/html/index.html>. Acesso em: 24 mai. 2021.

WILLIAMSON, Edwin. **História da América Latina**. Lisboa: Edições 70, 2018.

