

A queda de Fernando Lugo da presidência paraguaia: A ação do Congresso como ator com poder de veto oculto dentro de um mandato presidencial (2008-2012).

Alixandro Werneck Leite

Área temática: Política Compara

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

## 1. Introdução<sup>1</sup>

Nas Ciências Políticas, o fenômeno democrático é observado com grande importância, uma vez que se determinam vários aspectos, dentre eles, quais seriam os grupos de interesses mais relevantes dentro de um Estado, quais partidos predominam ou possuem maior tradição na história do país e outros. Desta forma, o processo democrático dá ao povo, a oportunidade de votar conforme seus desígnios, mesmo em uma sociedade onde há desigualdade econômica e social. Contudo, um aspecto relevante dentro de uma democracia presidencialista, é o federalismo. Lijphart define o federalismo como uma espécie de divisão de poder entre governo central e não central (Lijphart, 2000). Outra abordagem seria a de Riker, os quais existiriam duas soberanias ou dois governos sob o mesmo território e cada um deles poderiam fazer o que desejar conforme a lei permitisse (Riker, 1975). Apesar da dicotomia existente (governo central x regional), tal fenômeno criaria uma elite minoritária e uma grande maioria capaz de votar e escolher estes membros pertencentes à minoria (ocorrência de uma oligarquia ou aristocracia). O resultado disso seria os longos governos sob as mãos de um ou dois partidos. Deste modo, com um novo líder no poder (um *outsider*), nasceria um conflito entre o Executivo e Legislativo, caso seja uma maioria de congressistas do partido tradicional.

A vitória do ex-bispo da Igreja Católica, Fernando Lugo, em uma grande aliança com partidos de diferentes correntes ideológicas, mostrou a evolução de um regime democrático marcado por diversos assassinatos, conflitos e crises políticas, dos quais desde a queda do General Alfredo Stroessner, tiveram momentos de grande tensão. Contudo, um ano antes de acabar o seu mandato, ocorre um juízo político, ou seja, o Presidente é submetido ao Congresso, sob a hipótese de executar um péssimo governo, especialmente no caso do Massacre de Curuguaty, onde morreram camponeses e policiais.

O marco teórico principal deste trabalho é a teoria dos atores com poder de veto, com o propósito de explicar as ações dos atores políticos, através de suas declarações na

---

<sup>1</sup> Quero agradecer a Deus, a minha amada esposa Cibele pelo seu apoio e paciência, ao meu pai, Elmo, por me incentivar até o fim, a minha mãe, Conceição, pelas suas orientações e a Liliana Rocio Duarte Recalde, pela sua leitura e suas sugestões para a melhora do trabalho.

imprensa, no Plenário, enfim, todas as ações realizadas por estes atores o qual afetariam tanto a conjuntura como a estrutura política dos três poderes. A intenção do autor neste trabalho é compreender como os atores com poder de veto antes vistos como favoráveis ao governo, acabaram por optar pela destituição do Presidente, com um resultado quase unânime, identificar os atores com poder de veto, seja eles individuais ou coletivos e também fazer uma tentativa em apresentar uma nova categorização de ator dentro da teoria dos atores com poder de veto. Uma proposta para justificar tal ato é apresentar um tipo de ator com poder de veto diferente, o oculto. Ele estaria localizado dentro da coalizão do governo e, em certos casos, votaria conforme seu próprio interesse (isto implicaria na coalizão e fidelidade entre eles, algo além da típica lealdade ao partido). Desta forma, as perguntas a serem contestadas neste trabalho seriam:

1. Como um grau de estabilidade política se deteriorou tanto, ao ponto de propiciar a queda do presidente?
2. Como atuaram os Poderes Executivo e Legislativo sob a ótica da teoria dos atores com poder de veto?
3. Quem eram os atores com poder de veto durante o governo de Fernando Lugo?

O trabalho foi dividido em três partes. Primeiramente, será tratado o marco teórico, ou seja, uma breve abordagem sobre a teoria dos atores com poder de veto. Em seguida, uma explicação sobre o período em que Lugo esteve no poder até 2012, o qual se expõe alguns pontos relevantes como a questão energética, agrária e as divergências entre ele, o vice-presidente Federico Franco e os partidos. Por fim, uma análise combinada da teoria com o estudo de caso e a aplicação deste novo tipo de ator com poder de veto (o oculto) como explicação para algumas derrotas em certos embates de Lugo.

## **2. A teoria dos atores com poder de veto**

O estudo a respeito dos atores com poder de veto nasceu a partir do artigo “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism” do cientista político grego George Tsebelis, em 1995 e foi transformado em um livro, por ele mesmo, no ano de 2002. Apesar dos conflitos existentes dentro da conjuntura política serem um tema antigo e muito debatido, Tsebelis pôde formalizar o pensamento como um marco teórico válido para estudar as decisões políticas (*outcomes*), especialmente as condutas legislativas. Todavia, a teoria alcançou rapidamente outras áreas da ciência política como as fases de *decision making* dos partidos, o Executivo, a burocracia, os Bancos Centrais, os Tribunais, as relações internacionais e etc. Esta parte deste trabalho postula os conceitos da teoria dos atores com poder de veto, com a finalidade de entender o período em que ex-presidente Fernando Lugo esteve à frente da República do Paraguai. O enfoque consistirá também em entender a sua relação com os três poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) e os grupos de interesses como os estrangeiros possuidores de terras, os indígenas, os representantes do movimento camponês, entre outros.

### **2.1. A teoria dos atores com poder de veto: os conceitos básicos e a sua aplicabilidade**

Os processos o qual envolvem as tomadas de decisão dentro da política de um Estado podem ser analisados como um resultado dos atos políticos. Neste âmbito, um ator com poder de veto tem como conceito elementar ser um “ator individual ou coletivo, cujo acordo é necessário para mudar o *Status Quo*” (SQ) (Tsebelis, 2009, p. 36). Segundo Tsebelis, O significado de *Status Quo* ou *Status vigente* é o estado ou situação atual visto como “errado” por certos atores (daí a necessidade de mudança). A partir disso, ele define que o “conjunto vencedor do SQ” como o conjunto de possibilidades o qual podem gerar uma mudança na condição vigente (Tsebelis, 2009). A estabilidade ou mudança do *Status Quo* depende da interação entre os atores envolvidos e as instituições dominantes. Desta forma, quanto maior o numero de atores com poder de veto, maior seria a estabilidade política e dificilmente ocorreriam as

mudanças o *Status* vigente, pois como a decisão de cada ator é baseada em sua própria opinião (escolha racional), isto tornaria difícil a conciliação diversas opiniões, como no caso de partidos ou grupos de interesses distintos (estes exerceriam pressão pelos seus representantes no Congresso).

Outra forma de “travar” as decisões dentro do Congresso seria pelo modelo *gridlock*. Isto significaria a incapacidade do presidente em levar adiante com as suas promessas políticas feitas na época de campanha, o qual geraria uma crise de governabilidade. Este fator, aliado à questão dos atores agirem por “vontade própria”, as explicações sobre a estabilidade política e as possíveis mudanças dentro de cada cenário, são alguns dos objetivos da teoria em identificar quem poderiam ser considerados atores com poder de veto.

Do lado contrário as tentativas de mudanças, estariam os defensores da condição vigente (o qual fazem devido a sua força dentro do cenário político) como os partidos, ou seja, da estabilidade decisória. Este assunto seria importante para a compreensão, segundo Tsebelis, por duas motivações. Estas seriam:

- 1) A estabilidade decisória pode afetar muitos aspectos de um sistema político, inclusive as suas características institucionais (as propostas de Emenda Constitucional).
- 2) A importância para a Ciência Política em como se regulariam automaticamente as decisões tomadas pelos atores políticos, em relação ao fato de não ferir o sistema político do Estado, ou seja, conciliar os seus interesses próprios com a existência política do país.

Tsebelis divide os atores com poder de veto em dois tipos: os institucionais e os partidários. Os atores com poder de veto institucional são aqueles que podem fazer uma mudança no Status Quo através da Constituição ou por uma lei. No presidencialismo, o Presidente e o Congresso são estes tipos de atores, devido às proposições de Lei “passar” entre os dois poderes como forma de avaliação e aprovação, enquanto que no Parlamentarismo, somente o parlamento porque é um sistema onde os membros avaliam e aprovam tudo entre si. Tal definição pode mudar conforme as regras constitucionais dos Estados, contudo o número de atores geralmente não. Um importante fator para definir o posicionamento dos atores dentro dos gráficos de Tsebelis, seria a distância entre eles, pois geraria uma mudança no número de atores com poder devido ao fato de

nascem novos atores a partir de uma divisão dentro de uma das coalizões (possíveis atores com poder de veto partidário).

O segundo tipo de atores com poder de veto são os partidários. Tais atores pertencem a uma coalizão dentro do Congresso, ou seja, podem opor ou não a aprovação de um Projeto de Lei ou até em certos casos, impedir o processo de negociação dentro Plenário. Estes atores podem ser enquadrados nas teorias de coalizões de Lijphart, em que dentro de um grupo de partidos e até mesmo em um sistema político, existiriam partidos localizados entre duas polaridades e aqueles localizados no centro possuem o poder de mudar o *Status Quo*. Os atores com poder de veto partidário têm uma participação significativa no desenvolvimento de um padrão eleitoral (Lijphart, 2000).

Uma segunda forma de classificação para os atores com poder de veto seriam as suas formas (individuais e coletivos). A diferença entre eles pode ser entendida em dois pontos:

1. Os atores com poder de veto individual possuem a capacidade de decidir entre a mudança ou não do SQ de uma forma simples, pois são atores motivados por razões pessoais.
2. Os atores com poder de veto coletivos, devido ao seu grande número, podem ser ambíguos ao votar sobre um determinado tema, pois cada congressista agiria conforme a afirmação anterior (Escolha Racional) (Tsebelis, 2009, p. 71).

As características dos atores com poder de veto individual, em relação ao seu comportamento, podem ser explicadas de três formas:

1. O aumento de atores serve para manter a estabilidade decisória, pois isto aumentaria a complexidade nas votações (ambiguidade).
2. Quanto maior a proximidade entre os atores, a possibilidade de suas opiniões serem iguais não geraria diferença na mudança do *Status Quo*. Tal apropriação é definida por Tsebelis como a regra da absorção.
3. Devido à proximidade entre atores como dito na afirmação anterior, caso um grupo esteja próximo ao outro, pode-se deduzir que o conjunto vencedor do Status Quo A está em B assim como B está em A. ( $A \in B$  assim como  $B \in A$ ).

Já os atores com poder de veto coletivo possuem as seguintes características, em comparação aos atores individuais:

1. A estabilidade decisória aumenta a partir do aumento de coesão entre os atores com poder de veto. Isso seria possível, pois as decisões seriam tomadas em conjunto (coalizão).
2. O aumento, ou adição de atores com poder de veto a um grupo ou coalizão, favorecem a coesão e diminui a estabilidade decisória. A partir disso, conclui-se que a localização de um ator coletivo pode mudar o *Status Quo*.
3. A estabilidade decisória aumenta ou se mantém com as mudanças de lei onde é exigida uma porcentagem alta (maioria qualificada), como 66% ou até 60%, para aprovação da matéria.
4. Caso uma coalizão apresente propostas nos chamados “conjuntos descobertos induzidos”<sup>2</sup>, possivelmente este seria considerado um ator individual.

As votações seriam definidas dentro dos aspectos levantados anteriormente em três importantes particularidades. 1) O aumento da coesão interna de uma coalizão (ator coletivo) favoreceria o uso mais racional do poder de veto. 2) Nas votações onde os atores com poder de veto individual não possuem um espaço para opinar (tempo para discurso no Plenário) ou atrair novos membros, os atores coletivos perdem sua força para alterar o SQ. 3) O aumento no número de atores com poder de veto pode influenciar o resultado a partir da sua localização.

## **2.2. A configuração da agenda**

Segundo Tsebelis, a produção de leis depende um conjunto de fatores, os quais envolvem diversos atores (Poderes Executivo e Legislativo). Em certos casos, o Presidente pode propor, através de decretos executivos, medidas com poder de lei por

---

<sup>2</sup> Os conjuntos descobertos são explicados por Tsebelis, ao citar McKelvey (1976, p. 91), como um meio para localizar os conjuntos dos pontos que se deixam em aberto e não possuem influência (possíveis vácuos de poder em uma decisão). Ele destaca que tais conjuntos são de certa forma, poderosos. O conjunto descoberto induzido seria aquele que se encontra a partir dos pontos não alcançados por outros pontos do conjunto vencedor do SQ.

um período, contudo o processo pelo qual atravessa um Projeto de Lei é mais difícil. A falta de apoio por parte do Congresso pode tornar o mandato presidencial, uma grande “via-crúcis” como ocorreu no caso de Fernando Lugo em Paraguai, pois caso não haja apoio, nenhum projeto pode ser aprovado. Tsebelis assinala a importância de ter o poder de controlar a “Configuração da Agenda” ou *Agenda Setting* (Tsebelis, 2009). Nisto, ele apresenta três formas como se desenvolve tal aumento de poder por parte do Executivo:

1. Um único ator com poder de veto é também aquele que estabelece a agenda e não tem restrição para selecionar os resultados.
2. A importância de se ter o poder em determinar a agenda diminui conforme a estabilidade decisória aumenta.
3. A importância do estabelecimento da agenda é maior quando o ator (ou atores) responsável, o qual detém o poder de configurar a agenda, está localizado no centro, ou seja, entre duas coalizões.

A maior vantagem em determinar a Agenda seria, de acordo com Tsebelis, o poder de configurar a mesma e posicionar-se conforme a sua vontade dentro do conjunto vencedor do *Status Quo*. Todavia, isto se torna nocivo à estabilidade decisória (provoca mudanças nos números dos atores e na distância entre eles devido ao excesso de poder).

Para Kreppel, existem diferentes modos de analisar a forma e os meios de um ator controlar a Agenda (Kreppel, 1997, pp. 333-334):

1. A liderança nas negociações para votar os projetos.
2. O modo como o Executivo está presente nas decisões do Congresso.
3. O controle sobre o tempo de debate dentro das Comissões e no Plenário.

Lipset, por outro lado, aponta uma diferença na liderança e poder do Presidente em comparação com o sistema parlamentarista. Ele afirma que a criação do cargo de Presidente debilitou os partidos na sua estrutura (Lipset, 1996, p. 151), enquanto que Stepan e Skach explicam que o povo escolhe o presidencialismo devido a maior confiança dada ao Presidente e a sua capacidade de influenciar o Poder Legislativo (Stepan & Skach, 1993, p. 18).

Todavia, apesar da esperança depositada pelo povo no Presidente ou nos outros meios pelo quais a sua coalizão e o Congresso determinam algo, ainda existe o chamado “voto particular” ou falta de fidelidade partidária. Nos sistemas presidencialistas, é

difícil estabelecer como ocorreria a ausência de apoio por parte de membros de uma coalizão ao Presidente ou aos líderes de alguma “frente” dentro do Congresso. A construção do processo de decisão implica na boa-fé de todos os congressistas. Ainda assim, Tsebelis explica que os governos estão organizados de diferentes maneiras conforme cada eleição. Certas características podem ser classificadas como:

1. Coalizões vencedoras mínimas: é a possibilidade mais comum dentro das relações de poder entre o Presidente e o Parlamento porque o partido ou a coalizão vencedora necessita ter os partidos considerados neutros para o seu lado, com o propósito de se obter a vantagem nas votações.
2. Coalizões superdimensionadas: possui como atributo básico, o partido central e os outros partidos ao seu redor, ou seja, uma grande coalizão. O partido grande tenta influenciar nas decisões da coalizão sem se preocupar com os partidos menores.
3. Governos minoritários: estes pertencem aos sistemas multipartidários (Strom, 2000).

### **2.3.Federalismo**

Para Tsebelis, um importante meio para determinar o comportamento dos atores com poder de veto é o federalismo. Ele vê no modelo de governo federal, uma característica relevante: a existência de duas Câmaras autônomas. Além disso, estabelece-se um amplo campo de estudos dentro da área orçamentária e fiscal, graças aos economistas. Segundo Riker, o federalismo sobrevive a partir do equilíbrio entre os estados pertencentes à federação e o seu governo central (Riker, 1975). Przeworski destaca que as democracias devem ser uma mistura entre governos fortes para gerir o Estado efetivamente, mas não podem ser limitados a uma visão (Przeworski, 1991).

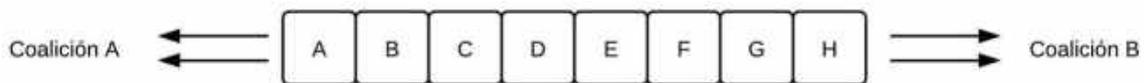
Tsebelis e Money veem no bicameralismo, a capacidade para ajudar os partidos a dividir os seus diferentes conflitos em dois níveis. Segundo eles, a conclusão é de que quanto maior é a distância entre os centros das duas Câmaras, menor será a probabilidade da mudança do Status Quo (faltaria a coalizão para atrair os membros

sem posicionamento presentes no centro). Contudo, o sistema *navette*<sup>3</sup>, usado em vários países, estaria em perigo constante. O risco estaria associado à perda de tempo em uma possível negociação, devido à impaciência por parte dos atores políticos. Com isso, Tsebelis entende que o Federalismo é um governo dividido em sua essência. A explicação disso seria a existência de um governo onde teriam dois atores com poder de veto (a Câmara dos Deputados e o Senado), com diferentes opiniões.

## 2.4. Legislação

A teoria dos atores com poder de veto apresenta a legislação como decorrência do intercâmbio de ideias de vários atores, especialmente entre os que possuem uma diferença em sua ideologia (produção de disputas). A distância ideológica entre esses extremos (ou polaridades) podem ser representados pela seguinte figura:

**Figura 1. Extremos ou polaridades em uma dimensão de partidos**



Fonte: (Lijphart, 2000).

No exemplo acima, as coalizões A e B absorvem cada partido representado por uma letra. Ao finalizar a cooptação de partidos, existirão duas visões extremas e alguns partidos ainda sem posicionamento no centro. Warwick propõe que um governo começa quando é nomeado o seu Chefe de Estado. Contudo, quando o Presidente vence duas eleições seguidas, o correto é avaliar cada mandato como se fosse o primeiro, já que não existiria uma distância ideológica entre cada administração. Também seria relevante verificar como um novo governo agiria, devido ao fato das mudanças provocadas nos demais poderes (Judiciário e Legislativo).

---

3 O projeto de Lei caminha de uma Câmara para a outra e volta a anterior até chegar a um ponto coincidente entre eles (Tsebelis, 2009, p. 211).

A importância do estudo de cada administração de forma separado seria para alcançar uma melhor compreensão de como se configuraria o *Status Quo* e como estariam posicionados os atores políticos do Congresso e o Presidente em cada Projeto de Lei<sup>4</sup>. Um exemplo disso seria os projetos apresentados por um partido de esquerda não seriam iguais aos propostos pela direita, o qual provocaria uma mudança no posicionamento dos mesmos em relação ao SQ.

Tsebelis destaca que os atores individuais assim como os coletivos são considerados como iguais em seu comportamento, ou seja, caso as votações tivessem um regra de maioria ordinária ou qualificada, não haveria muitas diferenças entre os votos de cada tipo de ator. Entretanto, ele afirma que a regra principal ou a melhor forma para ocorrer à mudança no *Status Quo* é “o aumento dos atores com poder de veto, a baixa congruência ou distância ideológica entre os atores e a sua alta coesão”.

As críticas a Teoria dos atores com poder de veto foram variadas devido ao aspecto multidisciplinar alcançada pelas suas explicações conforme os anos advindos, porém uma a se destacar seria a de Wolfgang Merkel. Ele critica a teoria pela sua rigidez dentro do seu formato de explicação. Isto significaria que não há nenhuma diferença entre um ator com poder de vetor potencial e um ator com poder de veto atual. Além disso, um alerta levantado estaria em relação à possibilidade de “compra” ou “manipulação” de um ator com poder de veto (neste caso, tanto os potenciais como os atuais), o qual identificaria na teoria, certa ingenuidade e dúvida. Outra ponderação de Merkel seria a distinção entre atores institucionais e partidários (Merkel W. , 2003).

A teoria dos atores com poder apresenta uma nova forma de compreender as interações entre os atores políticos, visto que muitas negociações “esbarram” na condição pessoal, ou seja, na vontade dos grupos de interesses que bancaram a vitória do congressista ou membro do Poder Executivo (neste caso, até a vitória do vice-presidente traz as vontades dos seus patrocinadores). É importante notar a capacidade com que o Congresso pode interferir nas decisões políticas do Executivo no caso presidencialista como o estudo de caso deste trabalho. As atitudes dos membros da Câmara e Senado interferiram nos resultados das tentativas de Fernando Lugo em promover as suas promessas da época de eleição, mesmo com os membros de sua coalizão. Tal fator será estudado na parte três deste trabalho. No entanto, o caminho

---

<sup>4</sup> Eles estariam posicionados conforme a lógica de poder (apoio ou rejeição a proposta).

percorrido por ele desde a sua vitória em 2008 até o início de 2012 será alvo da próxima parte.

### **3. O governo Lugo e a sua queda: o caminho percorrido**

#### **3.1. Os primórdios da conquista e as dificuldades**

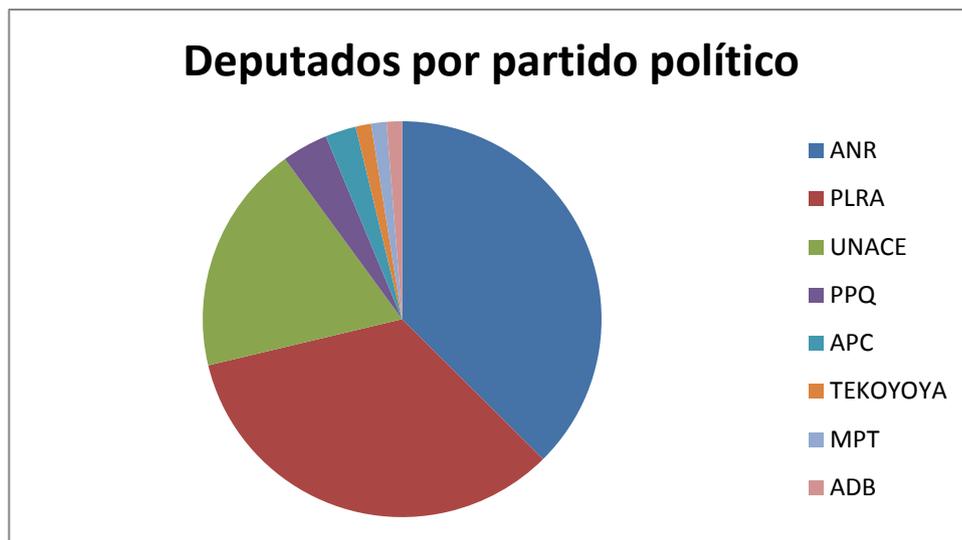
A vitória do ex-bispo Fernando Lugo nas eleições presidenciais de 20 de abril de 2008, sobre a candidata do Partido Colorado, Blanca Ovelar, foi visto como um indício de mudanças após sessenta anos em que o Partido Colorado manteve-se no poder (nisto, incluem-se os trinta e cinco anos de ditadura do General Alfredo Stroessner). Isto marcou uma nova etapa dentro do processo democrático paraguaio. Contudo, o longo histórico de governos colorados, assim como a herança de vários problemas sociais como a questão agrária e em especial, as oligarquias, serviram como um grande problema a ser resolvido. As propostas de Lugo no período de campanha eleitoral, segundo Espínola, conseguiam mobilizar tanto a sua base eleitoreira assim como os simpatizantes colorados principalmente pela necessidade de mudança em vários temas como o combate a pobreza, honestidade, melhorias na saúde, novos empregos, a reforma agrária, soberania energética, transparência e uma mudança de governo segura (Espínola, 2009, p. 132).

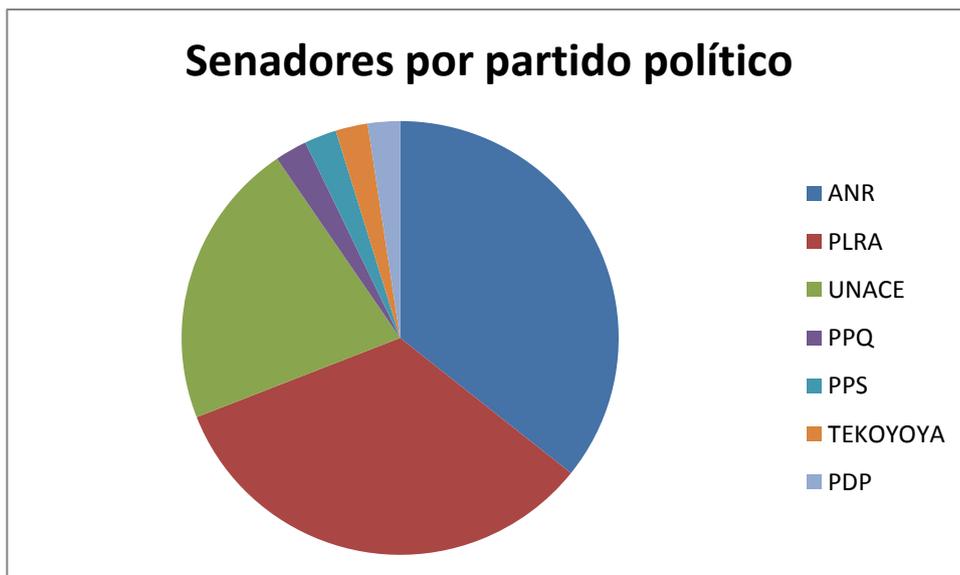
Um segundo fator importante além das propostas de Lugo para a presidência, era a coalizão criada para vencer o pleito. A *Alianza Patriótica para el Cambio (APC)* foi composta pelo Acordo Nacional de 2007, em que o *Partido Revolucionario Febrerista*, o *Partido Liberal Radical Auténtico*, o *Partido Demócrata Cristiano* (partido de Fernando Lugo) e o *Movimiento Popular Colorado*. Ou seja, eram partidos com diferentes visões ideológicas, com esquerdistas e direitistas juntos. Segundo Espínola, este agrupamento somente teve necessidade no período eleitoral e não uma grande interação entre diversos setores da sociedade, o qual refletiu dentro do Congresso, onde a maioria permaneceu colorada (Espínola, 2009).

O governo Lugo sofreu o impacto dos resultados das eleições a partir dos primeiros meses após a posse. Desde o início efetivo em 2008, ele lidou com um intenso bloqueio dentro do Congresso, ou seja, suas propostas eram rechaçadas pela maioria

colorada, assim como os radicais anteriormente membros de sua coalizão. O Congresso, segundo Rodríguez, tornou-se “uma grande alfândega de leis”, ou seja, só eram aprovadas as proposições rentáveis e politicamente interessantes, muitas vezes dificilmente negociadas (Rodríguez, 2009). Um exemplo evidente desta dificuldade política foi à reunião para a escolha de um membro para a Corte Suprema de Justiça. A falta de quórum proporcionado até por parte dos próprios membros dos deputados e senadores da APC (praticamente do Partido Liberal Radical) e até de membros contra os colorados, não permitiram a execução da agenda e evidenciou a falta de conciliação do governo. Os gráficos abaixo corroboram, no sentido de demonstrar como era difícil a governabilidade dentro do Congresso:

**Figura 2. Número de congressistas por partido político nas Eleições Gerais de 2007**





Fonte: Tribunal Superior de Justiça Eleitoral da República do Paraguai

Outro ponto concomitante era a questão da APC ter sido construída com o propósito de vencer as eleições, ou seja, a escolha de Fernando Lugo para candidato a Presidência (um candidato do Partido Democrata Cristão) e de Federico Franco para a vice-presidência (membro do Partido Liberal Radical). O reflexo disso foi os enfrentamentos entre os dois logo após a posse. As acusações de Lugo contra Franco no Parlamento, no sentido de promover o seu “impeachment” e as repetidas declarações do vice-presidente, em que ele cita o presidente como um “traidor” (Sánchez, 2009). Contudo, o que serviu como um grande motivo para a diminuição da popularidade de Lugo foi a sua vida pessoal. Tanto a imprensa como os seus oponentes políticos levantaram diversas suspeitas (muitas na época da campanha presidencial) acerca das suas relações com várias mulheres no período em que ele era ainda bispo da Igreja Católica e ter tido filhos destas mulheres. Este fator provocou uma grande instabilidade política dentro de todo o Estado paraguaio, uma nação católica e com uma sociedade moralmente conservadora em relação aos seus costumes. A sua declaração frente à imprensa em cadeia nacional, ao reconhecer paternidade da criança Guilherme Armindo Carrillo (depois passou a chamar Guilherme Armindo Lugo Carrillo) serviu como um grande golpe na figura política e carismática do presidente.

### 3.2.A questão energética

As propostas do presidente Lugo feitas no período eleitoral “esbarravam” dentro do Congresso devido à falta de maioria para aprovar os seus projetos. Contudo, na política externa, ele obtinha sucesso como no caso da renegociação dos contratos referentes à Hidrelétrica Itaipu Binacional. A força como impetrou a sua vontade, a ponto de fazer o presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva, aceitar tal proposta e com a subsequente aprovação do Congresso Nacional do Brasil, conseguiu trazer um contrapeso frente aos problemas vividos internamente, pois era a comprovação de uma de suas promessas de campanha e um tema considerado difícil dentro do Paraguai desde a construção da hidrelétrica, na década de setenta do século passado.

O plano de negociação de Lugo era baseado em seis importantes pontos dentro do acordo feito pelos dois países e em outros documentos posteriores. Segundo Coronel, estes seriam:

1. O direito a “preferencia” brasileira sobre toda produção elétrica não utilizada pertencente ao Paraguai (Ata de Foz do Iguaçu, 1966).
2. O “preço justo” na venda desta energia elétrica restante.
3. O passivo de Itaipu, não devidamente dividido em partes iguais.
4. A administração não dividida em partes iguais.
5. Uma melhoria na transparência das contas e nas ações, estas supervisionadas pela “Contraloría General de la República (CGR)” e o Tribunal de Contas da União.
6. A finalização de algumas obras previstas no Tratado de Itaipu.

Após um ano e depois de inúmeros avanços e recuos nas negociações entre os dois países, tanto em reuniões como na mídia, o novo acordo foi concluído com um saldo positivo para o Estado paraguaio. Uma das importantes vitórias seria a triplicação do valor recebido pela venda da parte correspondente ao Paraguai, da energia elétrica para o Brasil (antes o fator multiplicador era cinco e agora, 15,3). Outro feito foi a promessa da finalização das obras previstas, o qual facilitaria a distribuição energética ao povo paraguaio, uma das áreas mais carentes deste país e severamente afetado pelo grande blecaute ocorrido em Março de 2009, ocorrido em porções do território brasileiro e paraguaio. Para o presidente Lugo, tal feito significou um momento histórico para a relação entre os dois países, como se vê abaixo:

*“después de haber compartir momentos amargos, hoy podemos afirmar que hemos alcanzado un hito histórico (...) Con la declaración, abre una nueva era de diálogo entre iguales (...)Este gobierno planteó al Brasil en setiembre pasado una propuesta de 6 reclamos; después de 10 meses de intensas y complicadas negociaciones hoy hemos suscrito un documento que significa sumas millonarias para nuestro desarrollo (...) (y eso) se avanza de manera considerable en el reclamo de un precio justo por la energía que se cede al Brasil (...)Finalmente, Paraguay recuperará plenamente su soberanía sobre Itaipú (...) De esta manera, el gobierno cumple el mandato del 20 de abril de 2008, una iniciativa compartida de manera unánime por todo el país (...)En solo 10 meses, gracias a la voluntad política de este gobierno, se ha avanzado en lo que ha sido imposible en más de 30 años (...)Ganamos los dos (Brasil y Paraguay) para el bien de nuestros pueblos y para el bien de la región (...)Hoy hemos ganamos todos porque lo que es bueno para Paraguay es bueno para todo el Conosur (...)Señores este es un logro de todos los paraguayos que nos llena de ilusión y esperanza a los ciudadanos (...)Estos recursos serán destinados al desarrollo económico de esta nación y a las políticas sociales (...)Avanzamos hacia la soberanía, el cambio no se detiene, muchas gracia.” (Ultima Hora, 2009)*

Por outro lado, os avanços em relação a questão energética foi favorável do ponto de vista externo. Contudo, a perspectiva de melhora em relação ao quadro energético do período, era profundamente preocupante. O processo, o qual envolve desde a recepção da energia até a entrega nas casas e empresas é tratada pela Administración Nacional de Energia (ANDE), órgão pertencente ao governo. Segundo Coronel, os problemas políticos dentro do Estado paraguaio prejudicavam a possibilidade de se ter um melhor desempenho, ou seja, diminuía a força e gerava as desigualdades entre a qualidade do serviço na capital Assunção e os dos demais locais (Coronel, 2009).

### **3.3. A Questão agrária**

A questão agrária é um dos temas mais recorrentes dentro da história paraguaia e um importante desafio, o qual Lugo não pôde superar. Desde meados do século XX, a concentração de terras nas mãos de alguns latifundiários é um tema ocasionador de diversos conflitos e principalmente, de uma maior desigualdade econômica na sociedade. Em especial, a partir dos anos cinquenta, com a chegada de brasileiros, oriundos do Sudeste e Sul, em estados como Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina,

São Paulo entre outros, alcunhados como “brasiguaios”<sup>5</sup>. Outros estrangeiros também são possuidores de terras como árabes, menonitas e demais países. Essa apropriação de terras, conciliadas com a pobreza extrema ter crescido nos anos noventa e se mantido na primeira década do século XXI, provoca os conflitos. Tal situação gera a necessidade dos governantes incluírem em seus programas políticos, soluções para a diminuição da pobreza e principalmente da falta de terra para os paraguaios, como uma possibilidade de se ter uma reforma agrária. A vitória de Lugo em 2008 também esteve concentrada na associação aos comitês sem-terra e na sua promessa de resolução desta causa (Albuquerque, 2009).

Uma das tentativas de conter essas disputas foi a criação da lei fronteiriça em 2005 (Lei 2532/05), o qual determina aos estrangeiros, de qualquer forma, não poderão ser donos de imóveis rurais pertencente a zona de segurança fronteiriça paraguaia. Essa lei não alteraria as condições existentes antes de 2005, mas eliminaria a possibilidade de um crescimento ainda maior dos poderes dos estrangeiros em território paraguaio. Contudo, mesmo com as alterações na lei, a chegada de estrangeiros de diversas nações é visto como um dos propulsores do aumento do que muitos campesinos determinam como a pobreza e a falta de distribuição de terras em um formato “mais justo”. Segundo Galeano, as condições seguem complicadas porque o aumento do número de possuidores de terra na região fronteiriça, possibilitou o surgimento de prefeitos “brasiguaios” nos dias de hoje em certas cidades de algumas províncias, ou seja, expandiu a dominação para um âmbito maior que as terras e as riquezas (Galeano, 2011). A tabela abaixo demonstra a quantidade de hectares comprados por estrangeiros no período entre 2006-2010:

**Tabela 1: Terras compradas por empresários estrangeiros (1000 ha. ou mais), nas regiões com maior número de estrangeiros.**

<b>Províncias</b>	<b>Hectares comprados entre 2006 e 2010</b>	<b>Total de hectares comprados até 2010</b>	<b>Nacionalidade dos principais compradores</b>
<b>Alto Paraguay</b>	900.000	2.500.000	1. brasileiros

<sup>5</sup> Termo criado pelo deputado federal do Partido dos Trabalhadores, Sérgio Cruz, durante uma manifestação na cidade de Mundo Novo (Mato Grosso do Sul) **Fonte bibliográfica inválida especificada..**

			2. uruguaios 3. norte americanos
<b>Alto Paraná</b>	150.000	700.000	1. brasileiros 2. argentinos 3. portugueses
<b>Amambay</b>	80.000	450.000	1. brasileiros 2. portugueses
<b>Caaguazú</b>	180.000	370.000	1. brasileiros 2. alemães 3. japoneses 4. espanhóis
<b>Caazapá</b>	50.000	180.000	1. alemaes 2. portugueses 3. brasileiros
<b>Canindeyú</b>	170.000	650.000	1. brasileiros 2. alemães
<b>Concepción</b>	70.000	250.000	1. brasileiros 2. franceses 3. alemaes
<b>Itapúa</b>	100.000	400.000	1. brasileiros 2. alemães 3. japoneses 4. espanhóis
<b>San Pedro</b>	130.000	325.000	1. brasileiros 2. alemães 3. portugueses
<b>Total</b>	<b>1.830.000</b>	<b>5.825.000</b>	

Fonte: (Galeano, 2011).

A meta dos camponeses sem-terra frente a essa concentração de terras em mãos estrangeiras é a tentativa de recuperação através das invasões das fazendas pertencentes a forasteiros, consideradas por eles como *malhabidas* (ilegais) e ao menos, diminuir a taxa de pobreza na área rural. Um dos atos iniciais destes foi a apropriação de fazendas particulares nos primeiros dias de governo de Lugo, com a finalidade de “forçar a

reforma agrária”. A penúria era grande, visto os indicadores de pobreza na região rural é alta em relação à população rural total (48,8% em 2010)<sup>6</sup>. Dentro deste contexto, um fator secundário seria a quantidade de indígenas dentro dessa porcentagem. Muitos dos líderes de grupos indígenas criticaram Lugo pela falta de qualidade de vida e o não cumprimento das suas promessas de governo (Cerna Villagra, 2012)<sup>7</sup>.

A necessidade dos donos das fazendas, tanto os estrangeiros como os paraguaios, era a produção de soja, o principal produto dentro da pauta de exportação do Estado, responsável por cerca de setenta por cento das exportações em 2008<sup>8</sup>. O Estado paraguaio, em questão de uma década (2000-2010) tinha alcançado uma das primeiras posições dentro da exportação de soja. Através de compras de terrenos, alguns deles proibidos por serem do governo, os produtores (brasiguaios e outros) estendiam seu território duas vezes mais entre 2000-2010, como se pode ver na tabela mais abaixo (atitude contrária a lei de 2005). Segundo Albuquerque, alguns dos brasiguaios somente compraram os terrenos do Instituto de Bem Estar Rural ou de alguns camponeses, e, portanto, não possuem as escrituras e os documentos necessários para estar corretamente registrado perante a lei (Albuquerque, 2009).

**Tabela 2. Quantidade de hectares ocupados para a produção de soja no período 2000-2010**

<b>Ano</b>	<b>Hectares</b>
<b>2000/2001</b>	1.350.000
<b>2001/2002</b>	1.445.365
<b>2002/2003</b>	1.474.178
<b>2003/2004</b>	1.481.000
<b>2004/2005</b>	1.935.700
<b>2005/2006</b>	2.200.000
<b>2006/2007</b>	2.400.000
<b>2007/2008</b>	2.463.510
<b>2008/2009</b>	2.570.000
<b>2009/2010</b>	2.671.059
<b>2010/2011</b>	2.870.539
<b>2011/2012</b>	2.957.408

Fonte: Ministério da Agricultura e Pecuária.

<sup>6</sup> Dados colhidos da “Dirección General de Estadística, Encuestas e Censos (DGEEC)”, órgão responsável pelo Censo paraguaio. Em: [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)

<sup>7</sup> Alguns resultados foram positivos dentro do CIDH como o caso das terras de Yakye Axa, dentro da região do Chaco.

<sup>8</sup> Dado retirado do site do Ministério da Agricultura e Pecuária. Em: [www.mag.gov.py](http://www.mag.gov.py)

A junção dos problemas da questão agrária ocorridos pelos dois lados já descritos com a pobreza da população (tanto dos camponeses como dos indígenas) e as ações do Estado, expandiu algumas problemas sociais conhecidos como os grupos considerados terroristas como o *Ejército Paraguayo del Pueblo*, conhecido como EPP. Estes já promoviam ataques às fazendas desde sua criação em 2001 e eram contrários ao governo de Fernando Lugo, por considerá-lo oligárquico e não promovedor da reforma agrária (Horqueta, 2008). Os vários incidentes ocorridos a partir daí como o da fazenda de Santa Hermínia até aos postos policiais em regiões urbanas de cidades demonstraram a imponência com que o grupo demonstrava a sua contrariedade, também ao convocar os camponeses a lutar mesmo com pedras contra a profunda desigualdade.

A reação do governo Lugo, tanto ao caso da reforma agrária assim como a EPP e a pobreza rural, foi de tentar recuperar certos territórios, por meios comerciais como a compra e a distribuição das terras, porém as diversas confrontações em âmbito financeiro, institucional e legal, não propiciaram o desenvolvimento dos projetos do governo. Segundo o informe publicado entre o ano de 2008 a 2010, as recuperações de terra por parte do governo e as implantações de planos para dar serviços básicos como água potável, saneamento e outros, não serviam para conter a necessidade de toda a população. Alguns projetos foram “sufocados” por questões particulares como as políticas sociais implantadas dentro do *Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra*(INDERT), a criação da *Contraloría Ejecutiva para la Reforma Agrária* (CEDRA), uma ramificação do INDERT e as tentativas fracassadas de conciliar os grupos de empresários da soja com os camponeses. No âmbito legislativo, foi aprovada a Lei número 4024/2010, chamada de “Lei Antiterrorista”. Tal dispositivo legal definia os feitos considerados associação terrorista, o financiamento destes propósitos, o terrorismo e atrelava-os ao código penal, com penas até de trinta anos (Ley Antiterrorista, 2010).

### **3.4.Conflitos com o Congresso no decorrer do governo**

Os conflitos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo seguiram por todo o mandato. Chamado por Euclides Acevedo, em uma entrevista, como “intermináveis”

(ABC Color, 2010), as batalhas expunham o Poder Executivo de forma negativa, ao não promover nem a aproximação e possivelmente gerar um “atolamento”<sup>9</sup>. Tais atitudes levariam os seus projetos a um possível “travamento”, por parte do Congresso, em especial o Senado (ou Câmara Alta). Outro ator político provocador de entraves era a sua vice-presidência. Federico Franco, como já comentado anteriormente, apontava os pontos considerados como erros do presidente. Suas palavras traziam um abalo político maior e a contribuição em diminuir a taxa de popularidade de Lugo.

Um dos temas mais fortes nos conflitos entre o Executivo e o Legislativo era o Orçamento. As promessas políticas de Lugo para chegar à presidência, enfrentavam a opinião do Senado, onde havia maioria do partido colorado ou do vice-presidente Federico Franco. Desde 2009, com a descoberta da paternidade de Lugo, o Senado já tentava mover um juízo político e provocar o Impeachment. O senador colorado Alfredo Jaeggli afirmou que o seu partido juntamente a outros congressistas, já tinham a maioria necessária para derrubar a presidência, para evitar uma possível transformação do Paraguai em um Estado bolivariano assim como o de Hugo Chávez. Suas palavras eram em relação à posição do presidente frente ao Congresso:

*“No lo podemos manejar. Se niega a realizar los cambios liberales que prometidos en su campaña electoral. Hace caso omiso a nuestras recomendaciones. Se burla de nosotros y, bueno, tenemos un liberal que puede reemplazarlo y hacer el gobierno que prometimos en las elecciones (...)” Si no se va en este plazo, se va a fortalecer tanto que nos va a costar muchísimo sacarlo, va a tener tiempo de terminar de entrenar a movimientos sociales que vendrán a hacernos el 'corralito' como hacen los bolivarianos, para impedirnos entrar al palacio legislativo”.* (Olázar, 2009).

A escolha por um liberal (no caso, o vice-presidente Federico Franco) era a opção mais viável para a continuação de um governo colorado por mais tempo, mesmo com a marca da vitória de Fernando Lugo em 2008. Os orçamentos de 2010, 2011 e 2012, continuaram dentro de um conflito intenso entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Um dos casos mais marcantes foi a tentativa de aprovação de uma ampliação do orçamento em 2011, por parte da Câmara dos Deputados, em trinta e três milhões de dólares, com o propósito de conformar um Projeto de Lei onde contratariam de sete e nove mil funcionários públicos para a Justiça Eleitoral. Tal plano foi vetado

---

<sup>9</sup> Essa palavra é descrita no artigo como “empantanamiento”.

tanto pela presidência como pelo Senado, com ampla margem da população nas ruas, em marchas e protestos (BBC Mundo, 2012). Antes disso, o Executivo já tinha levantado os números considerados por ele como inflacionados (cerca de quatro bilhões de guaranis) (Paraguay.com, 2011a).

Em relação à rivalidade política entre Lugo e seu vice, Federico Franco, é importante mencionar que as diferentes opiniões entre eles a respeito da forma como conduzir o governo, alteraram a conjuntura política paraguaia várias vezes. Uma explicação para a controversa afinidade entre eles estaria na referência dada pelo senador Marcelo Duarte (Partido Pátria Querida). Ele afirma que a criação de uma aliança era com propósitos “estritamente” eleitorais e uma vez vitoriosos passaram a disputar os espaços políticos existentes (Paraguay.com, 2009a). Ou seja, a posição dentro do Senado a favor de Franco (conformada desde 2009, com o apoio de membros colorados) geraria o início das primeiras dificuldades do cumprimento das promessas políticas do presidente Lugo. Em 2010, o discurso do vice-presidente era de que a vitória no caso de Itaipu e das políticas públicas relacionadas a saúde, poderiam ser considerados como avanços importantes, mas ainda eram necessárias novas melhorias (a reforma agrária) (Paraguay.com, 2009b). Na imprensa, Lugo declarava ser contra as ideias, considerada por ele, de destituir os outros poderes assim como Chávez na Venezuela (Paraguay.com, 2010a). Outra declaração de Franco era a posição contrária à reeleição de Fernando Lugo e o apoio do seu partido (PLRA) em 2013, pondo-se como o principal opositor a isto (Paraguay.com, 2011b).

O governo Lugo, explanados a partir destes tópicos considerados relevantes pelo autor, tentam explicar de uma forma direta, a proporção das declarações dos atores políticos institucionais assim como o próprio povo nas ruas, através de manifestos, protestos ou a violência como o caso do EPP. O governo Lugo, entre os anos de 2008 e 2012, conseguiu trazer benefícios para uma sociedade presa ainda às amálgamas do período colorado, contudo enfrentou desafios, dos quais desgastou tanto a figura do Executivo como do próprio Estado. Na próxima parte, será aplicado a teoria dos atores com poder de veto no governo de Fernando Lugo. Um dos pontos importantes desta parte será o uso do conceito de Atores com Poder de Veto Ocultos.

#### **4. O Governo do Presidente Fernando Lugo sob os olhos da teoria dos atores com poder de veto.**

A vitória de Fernando Lugo em 2008 foi um ato importante para a democracia paraguaia principalmente por colocar fim aos sessenta e um anos de poder do Partido Colorado. Contudo, as sucessivas situações de conflito assim como os problemas pessoais do ex-presidente, colocaram mais em evidência a instabilidade política existente no Paraguai do que a evolução econômica e o sucesso em alguns casos como a negociação com o Brasil em torno do tema da Hidrelétrica Itaipu Binacional. A teoria dos atores com poder de veto serviria, neste caso, para verificar aqueles que realmente poderiam intervir dentro da conduta política no Estado paraguaio. Contudo, neste trabalho, o autor lança a possibilidade de tentar verificar a existência de atores possivelmente considerados ocultos durante o mandato. O conceito de atores com poder de veto ocultos seriam os atores pertencentes ao mesmo partido ou coalizão do presidente que alteram o *Status Quo* conforme o seu interesse. Geralmente, são formados a partir de diversos setores da sociedade e escolhem o presidente mais por seu perfil carismático ou de liderança do que pelo seu próprio desejo e desta forma, podem traí-lo, caso seja oportuno.

##### **4.1.Os atores com poder de veto durante o mandato de Fernando Lugo**

O período anterior às eleições foi uma constante negociação para atrair vários partidos contrários ao Partido Colorado. A formulação de uma coalizão com uma mistura entre partidos de esquerda e de direita (a PLRA) a partir de um perfil considerado popular como o de Lugo (um bispo da Igreja Católica e conhecido pela sua luta pelas causas sociais), juntamente as várias promessas de melhorias para uma sociedade desgastada pela desigualdade social como a paraguaia, gerou a esperança necessária para vencer a concorrência e mudar a história. Todavia, todo o processo conformado foi criado com um propósito de vencer a disputa eleitoral e não a de gerar uma verdadeira coalizão, ou seja, o grupo que governará o Estado pelo período de cinco anos.

A configuração inicial entre os atores políticos institucionais na eleição pode ser considerada como a primeira derrota de Lugo na sua tentativa de aprovar seus projetos. A maioria de congressistas colorados simplesmente agiu como interessados em manter a estabilidade política no tocante aos desejos do Executivo, ou seja, a vontade do Presidente seria anulada e, ao mesmo tempo, os seus projetos poderiam ser alçados com a possibilidade de alcançar o resultado positivo. Desta forma, o Presidente seria considerado um ator com poder de veto institucional (por efeito de Constituição) e os partidos representados seriam os atores partidários (a missão da APC seria gerar um número de representantes maior que a estabilidade através da coesão e alcançar a vitória). A tabela abaixo evidencia como o grau de influência de cada ator seria considerado a partir do ano de 2009:

**Tabela 3. Os atores com poder de veto neste estudo de caso e o grau de influência nas votações.**

<b>Ator político</b>	<b>Grau de Influência</b>
<b>Executivo</b>	Médio
<b>Partido Colorado</b>	Alto
<b>Partido Liberal Radical</b>	Alto
<b>APC</b>	Baixo
<b>Outros Partidos</b>	Baixo
<b>Grupos de interesse</b>	Médio

Fonte: Elaboração própria a partir do estudo de caso.

A tabela evidencia o grau de influência do Presidente como médio, mas isto estaria baseado na forma como tentaram gerar a instabilidade os senadores colorados, tanto na imprensa como ao boicotar os seus projetos. Isso seria conformado com maior amplitude na figura do seu vice-presidente Federico Franco, considerado por muitos congressistas como o Presidente ideal para assumir o Estado paraguaio. A vitória nas eleições não ajudou a diminuir a força política do Partido Colorado, ela somente evidenciou ainda mais o poder devido à capacidade de se gerar maioria nas duas Câmaras. Contudo, os outros partidos (e nisto incluem-se os membros da APC) eram a favor das ideias de Lugo.

O fator que provocou a queda ainda maior no grau de influência do Executivo sobre os representantes do seu partido e de sua coalizão foram as várias polêmicas e

pouco depois, confirmações da paternidade de Lugo, o qual comprometeria com a sua imagem de bispo da Igreja Católica. Isto comprometeria não somente com os seus partidários, mas com os grupos de interesses fortes no Estado paraguaio (em especial, a própria Igreja Católica) e a própria população, uma vez que o seu grau de aprovação diminuiu, pois a população adepta dele estaria desolada com estes novos fatos<sup>10</sup>. Uma pesquisa apontou, em um espaço de duas semanas, período o qual Lugo assumia a paternidade do primeiro filho, uma queda de oito pontos caso as pessoas precisassem votar novamente nele para presidente (de quarenta por cento para trinta e dois) e apesar de ser uma pergunta de certa forma, capciosa, até a honra do presidente tinha sofrido uma queda drástica (de sessenta e quatro por cento para quarenta e oito) (El País S.A., 2009).

#### **4.2. Federico Franco, a PLRA e a configuração da Agenda.**

A conformação de uma aliança fundamentada em vários partidos de esquerda e um de direita gerou um grande feito no momento eleitoral e depois uma forte crise de governabilidade. O tamanho do Partido Liberal Radical Autêntico dentro do Congresso e a sua relevância histórica como um dos partidos mais antigos paraguaios (oriundo do Partido Liberal de 1887 e refundado em 1978) apontava um grande número de seguidores na sociedade paraguaio devido eles terem lutado contra a ditadura do General Alfredo Stroessner. Nas eleições de 2008, a vitória da APC, em teoria, implicaria em uma melhor negociação e aprovação dos projetos de Lei criados pelo Presidente e sua coalizão, mas isso não ocorreu pois a batalha verbal através da imprensa entre Lugo e Franco não gerou a associação pelos votos.

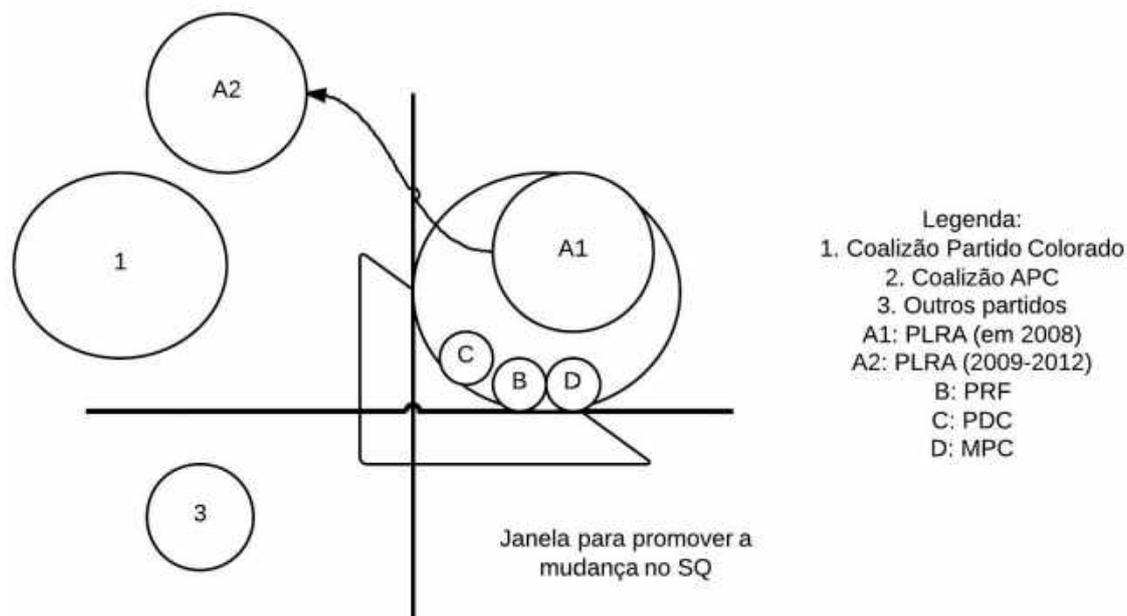
Neste caso, a partir da teoria dos atores com poder de veto, o distanciamento do PLRA da APC tornou difícil a formação de um núcleo vencer do *Status Quo*, gerou uma baixa coesão e facilitou o aumento da estabilidade política desejada pela oposição (Partido Colorado). Caso analisemos a PLRA pela forma como entrou no governo de 2008 (como parte de uma coalizão e em seguida fora dela) e os embates ocorridos entre

---

<sup>10</sup> Uma opinião dada neste período de grande controvérsia foi a de Mariano Nin, chefe de imprensa do Canal 13, ao site Paraguay.com, em um de seus editoriais. Ver em: <http://www.paraguay.com/columnas/-a-mary-tenias-razon-16351>.

Lugo e Franco, entende-se que este ator poderia ser enquadrado na proposta de ator com poder de veto oculto, pois uma vez contra o governo, houve um desgaste do Presidente para haver sucesso nas votações, o qual possibilitou a estabilidade política. A situação do Partido Liberal Radical Autêntico estaria próximo do posto na figura abaixo:

**Figura 3. Configuração do posicionamento dos partidos a partir do entendimento da teoria dos atores com poder.**



Fonte: Elaboração própria a partir do estudo de caso.

A figura indica que o PLRA (A1) estava ao longo do processo eleitoral e no ano da eleição próximo aos outros partidos de sua coalizão e caso fossem unidos, poderiam gerar uma alteração na janela de *Status Quo*. Uma vez instaurado o conflito com as denúncias múltiplas entre Presidente e Vice-Presidente, há um distanciamento do A1 para o ponto A2 e a proximidade com o Partido Colorado, no sentido de promover um novo Presidente (Franco), a partir do que eles consideravam não efetivo com Lugo. Desta forma, a força política para gerar mudanças (alteração do SQ) ficou a cargo dos partidos com pouca representação dentro das duas Câmaras, da tentativa de Lugo e dos seus aliados em atrair votos do próprio PLRA (em nome da APC) e também os partidos com alguma representação menor dentro do Congresso como o (PPQ) e a *Unión Nacional de Ciudadanos Éticos* de Lino Oviedo, dentre outros, porque como indicado pelo tamanho dos representantes dos partidos da APC, estes eram pequenos para promover uma mudança no SQ. Um fator importante é a falta de representação no

Senado do *Partido Demócrata Cristiano* do presidente, ou seja, nem os votos do seu próprio partido eram passíveis de lograr.

A falta de poder em unir as diferenças ideológicas e partidárias de Lugo, associado ao fato dos conflitos com Franco, impossibilitou a chance de determinar a Agenda de Estado e evidenciou a dicotomia existente nos governos presidencialistas (e/ou federalista), no caso da possibilidade de coexistência e de votações equilibradas entre o Executivo e o Legislativo (estes atores com poder de veto institucional). Desta forma, a configuração da agenda ficou nas mãos tanto do Partido Colorado como do PLRA visto que eles detinham a possibilidade de vetar o presidente e/ou negociar com ele certos cargos dentro da Administração Pública. As dificuldades para aprovação dos projetos ampliou os problemas vividos principalmente no caso da reforma agrária, uma vez que as tentativas de criação de alguns órgãos não gerou resultado e colocou os camponeses em marcha nas ruas de Assunção como em 2009 (Paraguay.com, 2009c), em 2010 (Paraguay.com, 2010b) (aumentavam os ataques do EPP e outros, contra os donos de terras paraguaios e estrangeiros) e nos anos seguintes.

#### **4.3. O ano de 2012, os casos do Protocolo de Ushuaia II, Ñancunday e o Massacre de Curuguay: A queda.**

No ano de 2012, a situação política de Lugo dentro do Paraguai encontrava-se em difícil estado de continuidade. Apesar do sucesso no veto ao pedido de aumento do orçamento para contratar um maior número de funcionários públicos para o *Tribunal Superior de Justicia Electoral* (TSJE), no qual o rechaço foi feito tanto pelo Executivo como pelo Senado, ainda prosseguia certas derrotas para Lugo e os seus inimigos persistiram na manutenção da estabilidade política frente aos seus projetos considerados progressistas como a proibição da entrada da Venezuela no MERCOSUL assim como o longo embate (desde o governo anterior, em 2005) para aprovar a Lei do Imposto de Renda Pessoal (IRP), uma vez que até órgãos internacionais como a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial pediam esta aprovação.

Um fator criado pela Constituição foi a desigualdade nas atribuições dadas aos três poderes (Duré, Ortega, Palau, & Rojas Villagra, 2012). No Paraguai, o Congresso

ganhou o poder de avaliar as ações do Presidente e emitir um juízo político caso aquilo fosse importante para ele. Assim como Tsebelis apresenta a questão da configuração da agenda e dos males em ter um único ator capaz de ter controle sobre o todo e se posicionar dentro das negociações da maneira que lhe convier, reforça-se o controle que o Congresso paraguaio tinha para exercer o seu poder de forma eficaz, seja por declarações no sentido de “vamos promover o juízo político”, num total de vinte quatro vezes, ao contar o que o destituiu do poder.

No ano de 2012, por três vezes, o Senado tentou tirar Lugo do poder por meio do Juízo Político. No caso do Protocolo de Ushuaia II, o qual afirmava que caso um Estado deixe de ser democrático, deverá aplicar sanções contra ele, os congressistas não concordaram com a reação positiva de Lugo para a criação deste novo dispositivo antes de passar o tema por eles (La Nación, 2012). Em seguida, o caso de Ñacunday em janeiro, onde a *Liga Nacional de Carperos* teria invadido terras pertencentes a alguns fazendeiros, em especial, o do brasileiro naturalizado paraguaio Tranquilo Favero, gerou controvérsia o bastante para dar outra oportunidade de se solicitar um pedido de Juízo Político. O enfoque nestes dois casos seria a forma desgastada como a figura do presidente já estava em relação ao próprio Congresso. Neste mesmo intervalo, as primárias presidenciais já anunciavam os futuros embates para as eleições de 2013. Um fato consolidado era a separação definitiva (já anunciada em 2011) do PLRA do vice-presidente Franco de Lugo e a *Frente Guasú*, criada por ele e outros partidos de esquerda e centro-esquerda após o fim da APC. Neste ponto, o presidente Lugo apoiava Blas Llano para ser o candidato à presidência pelo PLRA contra o Franco e desta forma, o embate entre os dois continuaram<sup>11</sup> (Duarte Recalde, 2013).

A situação decisiva para promover a queda de Lugo foi o Massacre de Curuguaty no dia quinze de junho de 2012. A invasão por parte de camponeses a terras públicas, uma vez usadas pelo senador colorado Blás N. Riquelme (através de uma tentativa de usucapião, ou seja, uma manobra judicial), gerou um tentame de desalojamento por parte da polícia, o qual resultou em quinze mortes (nove camponeses e seis policiais) (Rodríguez González, 2012). O impacto desta situação conduziu a um período onde tanto a imprensa como os membros dos partidos de oposição conduziam ao juízo político. Uma conduta o qual pôs o presidente Lugo em condições definitivamente

---

<sup>11</sup> Franco foi o primeiro a desistir das primárias do PLRA frente à Blas Llano e Efraim Alegre, este último o vencedor (Duarte Recalde, 2013).

péssimas, segundo Duarte Recalde, foi a demissão de Carlos Filizzola do cargo de Ministro do Interior e a escolha de um membro do partido colorado para ocupar a sua vaga, Rubén Candía Amarilla (Duarte Recalde, 2013), mesmo com o pedido do PLRA (visto anteriormente como um ator com poder de veto oculto) para demitir o novo empossado e dar esta pasta a eles (ABC Color, 2012).

No dia 22 de junho de 2012, com todas as condições impostas para se gerar o juízo político e com a imprensa ao divulgar o massacre como parecido ao “março paraguayo”, onde o ex-presidente Raúl Cubas Grau tinha renunciado ao poder, ocorreu o processo de impeachment. Este foi levado em velocidade *record* porque deu a Lugo, somente duas horas para apresentar a sua defesa. A destituição por uma votação de trinta e nove votos a favor e quatro contra (o qual inclui um senador colorado) determinou o fim do governo Lugo e a substituição pelo seu vice-presidente, Federico Franco. Tal processo uniu os colorados aos liberais (PLRA) para governar até o final do mandato, em agosto de 2013. Um efeito internacional deste momento político foi à suspensão do Paraguai do MERCOSUL, por considerarem o juízo político, algo ilegal.

O período em que Lugo esteve no poder no Paraguai foi inovador pela vitória de um político não colorado, mas teve dificuldades em reger a coalizão criada para vencer a eleição. Os conflitos persistiram de forma intensa e diminuiu a influência que Lugo poderia ter dentro da conjuntura política. Contudo, dois fatores foram exponenciais para destituí-lo. Primeiramente, a falta de capacidade para governar e em seguida a queda definitivamente, o Partido Liberal Radical Autêntico. A denúncia de Lugo contra Franco e um possível complô com o Partido Colorado para a tentativa de um juízo político (depois confirmado várias vezes na imprensa, onde senadores colorados afirmavam a necessidade de destituir Lugo e colocar Franco no seu lugar), gerou distanciamento do PLRA, o qual fez o papel de agir como um ator com poder de veto, ou seja, ele era capaz de fortalecer as tentativas do governo em aprovar os Projetos de Lei baseado nas promessas políticas feitas durante a campanha.

O segundo fator seria a destituição do Ministro Carlos Filizzola e a escolha de Candía Amarilla para o seu lugar. Segundo Duarte Recalde, o ex-presidente Lugo assim como que estavam a sua volta, foi “miope” ao não ceder a vaga para o PLRA. Ela afirma assim:

*“(...)sea por exceso de confianza o subestimación de las repetidas amenazas de juicio político, su falta de experiencia en la gestión del poder se hizo sensible y facilitó que Fernando Lugo asumiera el rol de chivo expiatorio por todos los problemas del país, explotando la tradición excesivamente delegativa (O’donnell, 1994) de la democracia paraguaya. (Duarte Recalde, 2013)*

Este conjunto de fatores aliados ao manejo de poder por parte do ex-presidente e a constante presença da oposição em forçar um juízo político, gerou a queda e a volta dos antigos partidos ao poder. Contudo, isso pode ser considerado como uma evolução dentro da democracia paraguaia, esta tão presa às oligarquias, aos donos de terra (seja nacionais ou estrangeiros) e os costumes de um regime colorado que durou mais de sessenta anos.

## 5. Conclusão

A democracia paraguaia, uma vez tida à oportunidade de consolidar um governo que não fosse do Partido Colorado, sofreu um duro golpe em junho de 2012. A queda de Lugo representou não somente um momento controverso, onde o respeito ao Estado de Direito praticamente não ocorreu e o uso de um dispositivo infralegal criado na última Constituição (esta considerada desequilibrada em relações aos três poderes, por permitir ao Legislativo avaliar qualquer ato do Executivo e do Judiciário e os destituir caso seja conveniente, fora outros poderes a mais), foi mais forte do que o sufrágio universal. Ele representou uma forma de continuidade de um sistema onde os políticos do Partido Colorado conseguiram impor a sua vontade. Neste ponto, Merkel afirma que a democracia paraguaia é “iliberal”, ou seja, o Estado é “imperfeito e inconclusivo” e muitas vezes, não há respeito à Constituição (Merkel W. , 2008). Além disso, apesar de haver certa vantagem do Poder Legislativo na Constituição, o Poder Judicial também estaria entregue nas mãos de interesses sectários da sociedade como afirma Duarte Recalde (Duarte Recalde, 2013), ou seja, não existe uma maneira de se melhorar a democracia, por haver entraves contínuos o qual impossibilita uma melhora na sua qualidade.

A entrada do Partido Liberal Radical Autêntico no poder, através de uma aliança com partidos de esquerda, não representou uma transformação na visão da política paraguaia. Ela apenas evidenciou como conchavos políticos devem ser bem conectados para não haver crises. Esta é uma das primeiras lições tiradas deste trabalho, principalmente ao se verificar a grande força que eles impuseram a sua antiga coalizão, o qual serviria como um agente determinante para a aprovação, o sucesso, a rejeição ou o fracasso do governo de Lugo, ou seja, uma espécie de termômetro. Em relação à proposta de um ator com poder de veto oculto, o qual teria poder de alterar a janela de Status Quo conforme o seu interesse, estaria confirmada tal conjectura, pois ao aplicarmos este conceito à conduta do PLRA, é possível verificar como o APC tornou-se fraca sem a força dele (não possuíam uma grande representação no Congresso). Contudo, um ponto importante deste período é a forma como a longa presença dos políticos colorados no poder também transformou as instituições políticas e seus funcionários para o seu formato. Alterar um padrão já estabelecido há muitas décadas é algo difícil para um governo de cinco anos, sem direito a uma reeleição.

O juízo político era uma questão de tempo sejam por fatores políticos ou até pessoais do presidente como os seus casos de paternidade, a doença que o atacou e outros problemas. A conjuntura de poder dificilmente facilitava o seu governo. Desta forma, uma pergunta feita era: Como um grau de estabilidade política se deteriorou tanto, ao ponto de propiciar a queda do presidente? A partir dos estudos, poder-se-ia explicar essa questão baseado na falta de apoio por parte de membros de sua coalizão desde o início de 2009, nos diversos juízos políticos proferidos pela oposição (ANR-PC), nos erros cometidos pelo governo ao não gerir certas crises de uma forma mais amigável (constantes brigas entre Lugo e Franco pela imprensa) e ao não dar a importância devida aos membros da PLRA. O caso de Curuguaty foi, somente, um meio para a derrubada, visto que vários pontos da matança foram omitidos, uma testemunha-chave foi assassinada meses depois (o líder camponês Vidal Vega), as investigações e o processo de julgamento enfrentam vários conflitos na escolha de juiz e se postergam conforme passam os meses até hoje. Apesar disso, o ponto interessante é a velocidade como foi empregada o juízo político para promover o impeachment de Lugo e a troca para um vice-presidente mais próximo dos desígnios de partidários colorados e liberais.

## 6. Bibliografía

- Ultima Hora*. (2009). Acceso em 16 de Agosto de 2013, disponível em Editorial El Pais S/A: <http://www.ultimahora.com/itaipu-el-mensaje-del-presidente-lugo-el-acuerdo-brasil-n240881.html>
- Ley Antiterrorista, Ley 4024 (Congreso Paraguayo 23 de Junho de 2010).
- ABC Color. (2010). Lugo se expone a conflicto interminable con el Congreso, advierte político. Assunção, Paraguai.
- ABC Color. (2012). *El PLRA exige a Lugo destitución de Candia Amarilla para no apoyar juicio*. Acceso em 28 de Agosto de 2013, disponível em ABC Color: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/el-plra-exige-a-lugo-destitucion%20-de-candia-amarilla-para-no-apoyar-juicio-416149.html>
- Albuquerque, J. L. (2009). A dinâmica das fronteiras: Deslocamento e circulação dos “brasiguayos” entre os limites nacionais. *Horizontes Antropológicos*, 137-166.
- BBC Mundo. (2012). *El Senado de Paraguay rechaza presupuesto que había generado protestas*. Acceso em 24 de Agosto de 2013, disponível em BBC Mundo: [http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas\\_noticias/2012/05/120529\\_ulnnot\\_protestas\\_paguay\\_bd.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/05/120529_ulnnot_protestas_paguay_bd.shtml)
- Cerna Villagra, S. P. (2012). "Yvy Marae'y": El conflicto del Estado con los pueblos indígenas en Paraguay. *América Latina Hoy*, 83-115.
- Coronel, J. (2009). Energía, esperanza renovable. In: L. Villagra, *Gobierno Lugo: Herencia, Gestión y Desafíos* (pp. 79-96). Assunção: BASE Investigaciones Sociales.
- Duarte Recalde, L. R. (2013). Paraguay: interrupción al Proceso de consolidación de la democracia. *Revista de Ciência Política*, 303 – 324.
- Duré, E., Ortega, G., Palau, M., & Rojas Villagra, L. (2012). *Golpe a la Democracia: Antecedentes y perspectivas*. Assunção: BASE Investigaciones Sociales.
- El Pais S.A. (2009). *La popularidad de Fernando Lugo sufre una brusca caída*. Acceso em 27 de Agosto de 2013, disponível em Ultimahora.com: <http://www.ultimahora.com/la-popularidad-fernando-lugo-sufre-una-brusca-caida-n213391.html>
- Espínola, J. (2009). La situación política y las tareas principales para el gobierno de Lugo. In: L. Villagra, *Gobierno Lugo: Herencia, Gestión y Desafíos* (pp. 131-144). Assunção: Base Investigaciones Sociales.
- Galeano, L. A. (2011). El Caso de Paraguay. In: F. S. Baquero, & S. Gómez, *Dinámica del Mercado de la Tierra en América Latina y el Caribe* (pp. 407-433). Santiago: FAO.
- Horqueta, F. R. (2008). Anuncian ocupaciones violentas en nombre del Ejército del Pueblo Paraguayo. Concepción, Concepción, Paraguai.

- Kreppel, A. (1997). The Impact of Parties in Government on Legislative Output in Italy. *European Journal of Political Research*, 327-350.
- La Nación. (2012). *Lugo aún no envió protocolo de Ushuaia II al Congreso*. Acceso em 08 de Agosto de 2013, disponível em La Nación: <http://www.lanacion.com.py/articulo/57749-lugo-aun-no-envio-protocolo-de-ushuaia-ii-al-congreso.html>
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Lipset, S. M. (1996). *The Centrality of Political Culture. The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Merkel, W. (2003). *Institutions and reform policy: three case studies on the veto player theory*. Madrid: Fundación Juan March.
- Merkel, W. (2008). Democracias enraizadas y defectuosas. In: A. Chaparro Amaya, C. Galindo Hernández, & A. M. Sallenave, *Estado, democracia y populismo en América Latina* (pp. 21-51). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Olázar, H. (13 de Novembro de 2009). Un influyente senador admitió que hay un plan para echar a Lugo. Assunção, Paraguai.
- Paraguay.com. (2009a). *Rencillas entre Lugo y Federico se deben a una alianza improvisada*. Acceso em 25 de Agosto de 2013, disponível em Paraguay.com: <http://www.paraguay.com/nacionales/rencillas-entre-lugo-y-federico-se-deben-a-una-alianza-improvisada-3535/pagina/74>
- Paraguay.com. (2009b). *Para Federico, el gobierno hizo mucho en 2010, pero aún queda más*. Acceso em 25 de Agosto de 2013, disponível em Paraguay.com: <http://www.paraguay.com/nacionales/para-federico-el-gobierno-hizo-mucho-en-2010-pero-aun-queda-mas-4778/pagina/73>
- Paraguay.com. (2009c). *Miles de campesinos copan plazas aledañas al Congreso*. Acceso em 27 de Agosto de 2013, disponível em Paraguay.com: <http://www.paraguay.com/nacionales/miles-de-campesinos-copan-plazas-aledanas-al-congreso-1188/pagina/61>
- Paraguay.com. (2010a). *Federico acusa a Lugo de estar a favor de barrer con el Congreso y la Justicia*. Acceso em 25 de Agosto de 2013, disponível em Paraguay.com: <http://www.paraguay.com/nacionales/federico-acusa-a-lugo-de-estar-a-favor-de-barrer-con-el-congreso-y-la-justicia-17229/pagina/71>
- Paraguay.com. (2010b). *Campesinos inician mañana dos días de movilizaciones en Asunción*. Acceso em 27 de Agosto de 2013, disponível em Paraguay.com: <http://www.paraguay.com/nacionales/campesinos-inician-manana-dos-dias-de-movilizaciones-en-asuncion-11565/pagina/59>

Paraguay.com. (2011a). *Lugo cuestionó presupuesto inflado y pidió cordura al Senado*. Acesso em 24 de Agosto de 2013, disponível em Paraguay.com:  
<http://www.paraguay.com/nacionales/lugo-cuestiono-presupuesto-inflado-y-pidio-cordura-al-senado-77015>

Paraguay.com. (2011b). *Federico Franco asegura que PLRA no apoyará reelección de Lugo*. Acesso em 25 de Agosto de 2013, disponível em Paraguay.com:  
<http://www.paraguay.com/nacionales/federico-franco-asegura-que-plra-no-apoyara-reeleccion-de-lugo-70375/pagina/58>

Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market*. Nova Iorque: Cambridge.

Riker, W. H. (1975). Federalism. In: G. A. Polsby, *Handbook of Political Science*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

Rodríguez González, F. E. (Outubro de 2012). *Paraguay 2012: Crónica de un juicio político anunciado*. Acesso em 28 de Agosto de 2013, disponível em Ap: [www.aeparaguay.org](http://www.aeparaguay.org)

Rodríguez, J. (2009). El cambio frágil de Paraguay. La esperanza y las dificultades de Lugo. *Nueva Sociedad*, 4-14.

Sánchez, G. (21 de Dezembro de 2009). <http://www.tercerainformacion.es>. Acesso em 01 de Julho de 2013, disponível em Tercera Información:  
<http://www.tercerainformacion.es/spip.php?article11786>

Stepan, A., & Skach, C. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. *World Politics*, 1-22.

Strom, K. (2000). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, 261-289.

Tsebelis, G. (2009). *Atores com Poder de Veto*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.