

O CASO LUGO OU QUAL MAQUIAVEL O BRASIL PRETENDE SER?

**Lugo's case or which Maquiaveli does Brazil want to
be?**

*Fabrício Henricco Chagas Bastos¹
Fabio Metzger²*

Os acontecimentos que levaram à queda do presidente do Paraguai Fernando Lugo, em um processo de *impeachment* que o removeu do cargo em trinta horas, levanta questionamentos sobre a integração na América do Sul e, em maior medida, em relação à posição do Brasil frente a ambos os processos.

Enquanto Espanha e EUA, entre outros, prontamente reconheceram o novo governo, os países sul-americanos imediatamente rejeitaram-no, variando apenas na intensidade dos termos, desde “golpe institucional” até “governo ilegítimo”. Brasília, por sua vez, adotou uma postura hesitante, afirmando não ser “hora de ameaças”. Todavia, há que se ressaltar o fato de a presidente Dilma mencionar a existência de um “golpe de Estado”.

No entanto, não parece que a esses termos se seguiram os movimentos do Itamaraty, pelo menos nos primeiros momentos – nos quais um novo governo se organizava em Assunção com o não reconhecimento explícito da maioria dos países da região. Diante deste fato, surge a questão básica: qual é a liderança que o país pretende exercer no subcontinente sul-americano? De que maneira esse exercício poderá ser

¹ Doutorando em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo e em International Affairs pela Carleton University em regime de co-tutela. Especialista em Gestão Ambiental e Negócios no Setor Energético pela Universidade de São Paulo (2012). Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2009). E-mail: fabriciohbastos@usp.br

² Mestre em História Social pela Universidade de São Paulo. Graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e em Jornalismo pela Faculdade Cásper Líbero. E-mail: fabiometzger@terra.com.br

notado? Como pano de fundo tem-se a estrutura da sociedade política paraguaia e o ambiente institucional da integração da América do Sul (no caso, Unasul e Mercosul).

A INCÓGNITA PARAGUAIA

Acalmados os ânimos e apuradas as informações, no momento em que finalizamos este texto, em 01 de agosto³, das discussões sobre se o ocorrido foi um *putsch* institucionalizado ou um *coup* constitucional⁴, em perspectiva, resta observar três fatos: i) a estrutura da sociedade política do país; ii) o isolamento de Lugo neste ambiente⁵ e; iii) o oportunismo das elites paraguaias combinando os dois anteriores.

Ao observarmos o lento processo de consolidação da sociedade civil paraguaia, que se estende desde 1989, três grupos perpassam o processo e se mantêm como conformadores daquela sociedade política: as Forças Armadas, a Administração Pública e o Partido Colorado – dos quais apenas alguns setores exercem o poder efetivamente. De fato, ocorreu um processo de ampliação de bases e inclusão parcial dos movimentos sociais, bem como dos níveis de participação da população a partir de 2001⁶, cujo ápice é a eleição de Fernando Lugo em 2008. Entretanto, ainda estão presentes instrumentos políticos e importantes fraturas sociais remanescentes do regime autoritário. Neste sentido, um dos fatos mais importantes é a questão agrária, utilizada como estopim na deposição do presidente socialista. Segundo o Embaixador brasileiro Antonio José Ferreira Simões (2012, online), apoiado em dados do CADEP (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya):

na região oriental do país, onde vive mais de 90% da população, apenas 2% das propriedades ocupam mais de 80% da superfície de terras agrícolas do país. No outro extremo, as áreas agrícolas de menos de cinco hectares (cerca de 40% em número de propriedades) representam menos de 1% da área cultivada. [...] Apenas 0,005% da população concentram 25% da terra; 80% da terra, por sua vez, são propriedade de apenas 2% da população.

³ O processo contra Lugo foi finalizado em 22 de junho de 2012, apenas trinta horas após iniciado.

⁴ Cf. WIKILEAKS, 2012, online.

⁵ Para confirmar o afastamento do presidente, eram necessários dois terços dos votos dos senadores. O placar pela condenação e pelo impeachment de Lugo foi de 39 senadores contra 4, com 2 abstenções.

⁶ Maiores dados sobre comportamento eleitoral no Paraguai em DUARTE RECALDE, 2012.

O Paraguai deixou no passado o regime despótico, contudo ainda não foi capaz de realmente se democratizar. Se tanto, podemos falar do Paraguai como um regime oligárquico liberalizado, que pode permitir avanços bastante restritos para a sociedade civil.

Por isso, o que se percebe pelos vizinhos sul-americanos como um golpe de Estado no país, merece atenção cuidadosa, dada a confluência de fatores que compõe a conjuntura. Guindado do cargo por um processo de juízo político⁷, o cenário compôs-se pelo respaldo legal do vago Artigo 225 da Constituição paraguaia que dá margem para uma miríade de interpretações sobre o que seria um “mal desempeño de sus funciones”. A redação completa do Artigo 225 diz que (PARAGUAY, 1992):

El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.

La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.

Somam-se a isto acusações fragilmente fundamentadas⁸, e uma ardilosa movimentação conjunta dos partidos – que tolheu de Lugo sua base de apoio no

⁷ Com efeito, na história da América Latina apenas no Brasil todos os procedimentos previstos pela Constituição para este tipo de interrupção de mandato presidencial foram cumpridos (MARSTEINTREDET, 2008). Processo semelhante aconteceu um ano depois na Venezuela, com Carlos Andrés Perez, porém em circunstâncias bem diversas. Os venezuelanos viveram momentos de grande instabilidade interna como o *Caracazo*, uma revolta popular ocorrida em 1989, e os golpes de Estado ocorridos em 1992, um deles liderados pelo então tenente-coronel Hugo Chávez.

⁸ Dada a extensão do documento, preferimos indicar a fonte para consulta. (Cf. PARAGUAY, 2012, online).

Congresso⁹; mais, aproveitando-se da Rio+20, evitou que uma ação externa coordenada pudesse alterar o processo.

À fria letra da lei, o julgamento político observou todos os preceitos constitucionais, dado que não há norma que regulamente o tempo disponível para que o presidente apresente sua defesa. Tampouco para estabelecer quais os prazos para que aquele tramite. As ausências do direto à ampla defesa e ao contraditório indicam claramente uma ruptura institucional no país – dito de outro modo, um *golpe branco*.

Cumprir o rito jurídico pode servir aos requisitos de um regime constitucional republicano. O que não significa que este regime seja o de um país que respeite a democracia liberal, enquanto valor¹⁰.

O que se verifica no caso paraguaio é a existência de um regime liberal desprovido de valores democráticos¹¹, no qual se introjetou o golpe ao texto constitucional sob o véu de um instrumento de juízo político à interrupção presidencial – um claro resquício do regime vigente durante boa parte da segunda metade do século XX. O exercício do direito de defesa e o devido processo legal são a distinção mais significativa entre uma turba de linchadores e uma Corte de Justiça.

O CASO LUGO E A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA

A crise paraguaia lança luz sobre os já conhecidos desníveis acerca da maturidade e do desenvolvimento institucional entre os países do Mercosul, os membros da Unasul (União de Nações Sul-americanas), e a estratégia de um e de outro bloco em inserir-se globalmente.

Sucintamente, o Mercosul se configura num bloco que prioriza a integração econômica, cujo núcleo central é a bacia do Rio do Prata, enquanto a Unasul como um

⁹ Ao mesmo tempo, enquanto o Partido Liberal Radical (PLRA) assumia a máquina estatal visando as eleições de 2013, o Partido Colorado, menos combatido de suas disputas internas manteve-se à margem, assumindo a figura de fiel depositário da democracia no país enquanto oposição não-desestabilizadora – e imunizando-se contra as críticas direcionadas ao novo governo. No entanto, os colorados tiveram participação ativa no processo ao vocalizar a elite *terrateniente* no Congresso.

¹⁰ Referimo-nos às eleições regulares, sufrágio universal, ampla organização política no seio da sua sociedade civil, vários partidos políticos, autonomia/interdependência de poderes, etc.

¹¹ Valores que pressupõem o respeito a um mandato presidencial e um julgamento adequado, quando da necessidade de sua interrupção.

arranjo, que visa uma maior autonomia e coordenação política dos países sul-americanos.

Com a saída de Lugo, o Paraguai foi temporariamente suspenso de ambos os mecanismos de integração. As sanções políticas vieram em 29 de junho, após os três governos do Mercosul e os doze da Unasul entenderem que a interrupção presidencial significava o rompimento das cláusulas democráticas presentes¹².

Tal decisão poderia estar seguindo o que foi acordado em Ushuaia II, não fosse por um motivo: ao mesmo tempo em que o Paraguai foi suspenso do Mercosul, a Venezuela tornou-se membro efetivo do bloco.

Do ponto de vista tático, a imediata inclusão da Venezuela no calor dos acontecimentos que envolveram a queda de Lugo foi apressada. A Venezuela é uma nação distante da Bacia do Prata, ligada a esta por meio do Brasil através de uma região com conexões econômicas frágeis (o Planalto da Guiana e a Amazônia) e voltada para a América Central e Caribe. Estrategicamente, sob uma conjuntura institucional de fragilidade do bloco, seria mais adequado primeiro aprofundar a Unasul, para mais adiante, colocar em prática uma expansão consistente do Mercosul, para além da Bacia do Prata.

Até mesmo quando tentou demonstrar coesão e força o Mercosul e seu maior sócio falharam. O movimento de “punir” o Paraguai não provocou efeitos políticos práticos, além de não terem sido estabelecidas sanções econômicas ao país, sob a alegação de que a população paraguaia não deveria sofrer pela inépcia de suas elites políticas – o país reaverá seus direitos políticos no bloco após a posse de um novo presidente em julho de 2013, com eleições a serem realizadas em abril.

LIÇÕES DE MAQUIAVEL

Sob esta conjuntura, como fica a posição brasileira? O caminho do meio parece ser sempre a escolha mais sensata. Ainda mais, quando falamos de um país de grandes dimensões e poderes muitos superiores (econômico, militar, *soft power*) aos dos

¹² Uma melhor discussão acerca da correlação entre interrupção presidencial e democracia pode ser encontrada em MARSTEINTREDET, 2008.

vizinhos. Contudo, há uma diferença entre a busca por um consenso moderado, que é uma tradição da política brasileira, e uma decisão firme e rápida, tão necessária, quando estão envolvidas questões de Estado, ainda mais no caso de crises em países vizinhos.

A crise paraguaia não deu margem àquela rota. Os que demoraram foram superados pelos fatos (não houve a polarização esperada e a nova liderança se consolidou).

País com equilíbrio institucional suficientemente forte para exercer liderança regional, o Brasil não tem levado suas potencialidades em conta como poderia. Isto é, mesmo sendo um país com todas as suas injustiças e desigualdades, possui um sistema de instituições bem balanceado, suficiente para gerar decisões ponderadas e legitimadas.

Remetemos a uma espécie de liderança que é a daquelas repúblicas as quais Maquiavel (1994:19-55) citou como exemplos bem sucedidos nos *Discorsi*. Repúblicas com lideranças bem distribuídas têm decisões mais representativas e são uma fonte de maior influência sobre os setores de sua sociedade – e por parte de importantes setores de outras sociedades. Em outras palavras, as decisões da república perante outros regimes menos estáveis ou representativos conferiam aos romanos maior autoridade no momento de sua tomada de decisões, apresentando-atambém como um modelo político.

Por outro lado, um país, por mais que possua qualidades internas, não pode exercer lideranças, se os seus governantes não colocarem em prática o exercício do poder que se exige de sua estrutura política. Assim, caminhamos a outro Maquiavel, de *O Príncipe*, preocupado com a astúcia e a força do principal comandante do Estado. Não adianta o país ter boas instituições internas, se os representantes de Estado não são rápidos o bastante para fazer valer os interesses nacionais perante outros Estados.

AFINAL, QUAL MAQUIAVEL O BRASIL PRETENDE SER?

Pensemos em um cenário hipotético, no qual Brasília liderasse os demais países membros do Mercosul para um conjunto de sanções econômicas mais duras (fato ao qual o Brasil é contrário). Isto é, no caso de atitudes rápidas, liderado o isolamento do governo paraguaio, suspendendo a participação do país nos blocos regionais, e promovendo sanções à economia de seu vizinho. Certamente, os paraguaios

enxergariam o Brasil como imperialista¹³. No entanto, os sinais seriam claros: determinados instrumentos institucionais, por mais soberanos que possam ser, devem ser utilizados com prudência e responsabilidade.

Por outro lado, tivesse Brasília se posicionado ao lado de Washington e Madrid, não haveria argumento em favor de uma intervenção oficial brasileira. Entretanto, ao seguir por este caminho poderia ser apontado como sub-imperialista, e não há nada pior do que ser visto por vizinhos como submisso.

Como se sabe, a atitude brasileira não caminhou em nenhuma daquelas direções. O que nos traz de volta a questão inicial, afinal, qual Maquiavel o Brasil pretende ser? O dos *Discorsi* ou do *Príncipe*? Há que começar por um. Tentar passar-se por ambos, pacífico e poderoso, demonstra um desajuste de foco da política externa brasileira. É preciso priorizar uma forma de ação, mais dura ou mais branda.

A capacidade de produzir instituições equilibradas (mesmo para os padrões latino-americanos) é reconhecida e não necessita ser posta à prova, e poderia ter sido utilizada como exemplo – o que demonstraria um franco exercício do *soft Power* brasileiro.

Por outro lado, a política externa exige muito mais do que se posicionar em um caminho do meio. Há situações de negociações, onde a conciliação é a forma de entendimento, e o caminho do meio é sempre o principal e mais sensato. No entanto, existem situações de ruptura, como a atual do Paraguai, onde é preciso percepção aguçada para tomar decisões rápidas, e não tornar-se um ator secundário. Em outras palavras, ao transferir aos organismos regionais a decisão acerca da crise política no Paraguai, mesmo que seguindo a tradição diplomática de tratar temas delicados em âmbito multilateral, o Brasil acabou por delegar sua postura de liderança ao Mercosul e à Unasul – ao sabor da presidente argentina Cristina Kirchner e a um secretariado virtualmente inexistente, em respectivos organismos.

Clóvis Rossi, em agosto de 2011, comentando sobre o perfil da política externa do novo governo dizia que “Dilma, passados oito meses de governo, não disse uma só

¹³ Sensação esta que poderia ser reforçada por episódios que datam de cerca de um século e meio na percepção popular paraguaia.

palavra sobre temas internacionais, por mais que o Oriente Médio tenha começado a ferver exatamente nos primeiros dias de sua gestão” (ROSSI, 2011), e pela postura adotada durante a crise no Paraguai, transbordada aos arranjos de integração sul-americanos, a “diplomacia de baixa voltagem” da dupla Dilma/Patriota provocou um curto-circuito quando encarou seu primeiro teste de carga.

Se o estilo discreto não deixava o país fora do jogo global, a postura do gigante da América do Sul na ocasião acabou por começar a fazê-lo. Ao não assumir o papel de *paymaster* da integração sul-americana, como que terceirizando sua responsabilidade aos organismos multilaterais regionais¹⁴, o país manda sinais negativos à comunidade internacional sobre sua capacidade de arcar com as responsabilidades que aspira, tais como o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Ao trocar uma débil resposta institucional no âmbito do Mercosul por uma apressada expansão do bloco, diminui sua margem de manobra e não adensa o bloco, senão, sujeita-se a trocar fragilidades institucionais de um país pela não garantia de um fortalecimento institucional do conjunto. Mais, permite que traços da demagogia populista de segundo quartil do século XX espreitem a região novamente, o que não se pode considerar benéfico à integração da região. A entrada da Venezuela no bloco não é propriamente o problema, mas sim a forma como se deu, e a posição hesitante do Brasil frente à crise instalada no seio de sua área de influência prioritária.

REFERÊNCIAS

ARRAIS, Amaury. **Senado do Paraguai aprova impeachment do presidente Lugo. GI.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/senado-condena-lugo-em-processo-politico-no-paraguai.html>> Acesso em: 26/06/2012.

¹⁴ Podem argumentar que este é o procedimento padrão adotado pela diplomacia brasileira, ao discutir temas delicados em foros multilaterais, sobretudo quando há significativas assimetrias de poder.

BRUN, Diego Abente. **Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay.** *América Latina Hoy*, nº 60, 2012. p. 43-66

DUARTE RECALDE, Liliana. **Variaciones en el comportamiento electoral en Paraguay.** *América Latina Hoy*, nº 60, 2012. p. 117-138

FRETE CARRERAS, Luis Antonio. **La consolidación democrática en Paraguay.** *América Latina Hoy*, nº 60, 2012. p. 67-82

LA NACIÓN. **Comunicado relativo a la Cumbre de UNASUR.** Disponible em: <<http://www.lanacion.com.py/articulo/78457-comunicado-relativo-a-la-cumbre-de-unasur.html>> Acceso em: 03/07/2012.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discorsi.** Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio. Brasília: UnB, 1994.

_____. **O Príncipe.** São Paulo: Hemus, 1977.

MARSTEINTREDET, Leiv. **Las consecuencias de las interrupciones presidenciales sobre el régimen político en América Latina.** *América Latina Hoy*, n. 49, 2008. p. 31-50

PARAGUAY. **Constitución de la República del Paraguay.** 1992.

_____. Cámara de Senadores. **Proyecto de Resolución:** Por La Que Se Formula Acusación Ante La Honorable Cámara De Senadores, Contra Presidente De La República Fernando Lugo Mendez, A Los Efectos De La Instauración Del Juicio Político Previsto En El Artículo 225 De La Constitución Nacional. Disponible em: <http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php?pagina=info_proyectos&&paginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=5534> Acceso em: 01/08/2012

ROSSI, Clóvis. **Diplomacia de baixa voltagem.** *Folha de São Paulo*, 28/11/2011. Disponible em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2808201106.htm>> Acceso em: 01/08/2012

SEQUEIRA, Claudio Dantas; ALECRIM, Michel. **Barbeiragem diplomática.** *IstoÉ*, n. 2225, 29/07/2012. Disponible em <http://www.istoe.com.br/reportagens/218248_BARBEIRAGEM+DIPLOMATICA> Acceso em: 06/08/2012.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Mercosul deixa de ser um projeto centrado no Cone Sul.** *Carta Maior* [online]. Disponible em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20666> Acceso em: 05/08/2012.

UHARTE POZAS, Luis Miguel. El **proceso de democratización paraguayo**: avances y resistencias. *América Latina Hoy*, nº 60, 2012, p. 17-42

WIKILEAKS. **Cable 09ASUNCION189, PARAGUAYAN POLS PLOT PARLIAMENTARY PUTSCH.** Disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09ASUNCION189.html>. Acesso em: 30/06/2012.

Artigo recebido dia 09 de agosto de 2012. Aprovado em 29 de agosto de 2012.

RESUMO

O *impeachment* de Fernando Lugo no Paraguai trouxe à agenda de debates questões diretamente relacionadas à postura política brasileira face à América do Sul. Nesta breve análise buscamos problematizar quais os desafios enfrentados pelo Brasil a partir dos eventos desencadeados pela conjuntura paraguaia.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil, Paraguai, impeachment.

ABSTRACT

The impeachment of President Fernando Lugo in Paraguay brought to the table questions that are directly related to the Brazilian political position in South America. In this brief analysis, we seek to analyze the challenges faced by Brazil from the perspective of the events triggered by the Paraguayan crisis.

KEYWORDS

Brazil, Paraguay, impeachment.