

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**CULTURA POLÍTICA DA ELITE E A ESTABILIDADE DA DEMOCRACIA:
UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS CRISES DE 1972 E 2002 NO
URUGUAI**

RODRIGO ENRICH DE CASTRO

Porto Alegre

2023

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

RODRIGO ENRICH DE CASTRO

**CULTURA POLÍTICA DA ELITE E A ESTABILIDADE DA DEMOCRACIA:
UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS CRISES DE 1972 E 2002 NO
URUGUAI**

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González

Coorientadora: Profa. Dra. Lucía Selios Lemes

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
como requisito parcial para a obtenção do grau de doutor
em Ciência Política.

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Castro, Rodrigo Enrich de
Cultura política da elite e estabilidade da
democracia: um estudo comparativo entre as crises de
1972 e 2002 no Uruguai / Rodrigo Enrich de Castro. --
2023.

139 f.

Orientador: Rodrigo Stumpf González.

Coorientadora: Lucía Selios.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Democracia. 2. Elites. 3. Uruguai. 4. Cultura
Política. I. González, Rodrigo Stumpf, orient. II.
Selios, Lucía, coorient. III. Título.

**CULTURA POLÍTICA DA ELITE E A ESTABILIDADE DA DEMOCRACIA:
UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS CRISES DE 1972 E 2002 NO
URUGUAI**

Rodrigo Enrich de Castro

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
como requisito parcial para a obtenção do grau de doutor
em Ciência Política.

Aprovado em 14 de abril de 2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González – Orientador (PPGCP- UFRGS)

Profa. Dra. Lucía Selios Lemes – Coorientadora (DCP-UDELAR-Uruguay)

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano (PPGCP-UFRGS)

Prof. Dr. Adolfo Garcé Garcia y Santos (DCP-UDELAR-Uruguay)

Prof. Dr. Asbel Bohigues Garcia (Universidad de Valencia)

Porto Alegre

2023

AGRADECIMENTOS

Sou eternamente grato aos meus pais, Laura Emília Enrich de Castro e Aljones Luis de Castro, pelo amor, paciência e por terem me ensinado a valorizar o estudo e o debate honesto. À minha irmã, Natascha Enrich de Castro, pela paciência e por me ensinar a ter paciência. À Paula Bellé Ganzer, companheira incansável, por todo amor, carinho, paciência (principalmente durante a pandemia) e ternura. À minha família, a brasileira e a uruguaia, por terem colaborado na minha formação de todas as formas possíveis. Aos amigos verdadeiros. Aos que já fizeram a passagem.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González, por esses seis anos em que me orientou, primeiro no mestrado e agora no doutorado, do projeto até a tese final, pela paciência, pelos conselhos, pelo incentivo e principalmente pela confiança. À minha coorientadora, Profa. Dra. Lucía Selios Lemes, pela confiança, pelos conselhos e por todas as indicações que foram fundamentais para o desenvolvimento da tese. Agradeço aos membros da banca examinadora pela paciência e pela atenção dedicada.

Aos professores da linha de pesquisa de Cultura Política: Dr. Alfredo Gugliano, Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann, Dra. Jennifer Azambuja de Moraes, e ao Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro, por todo o aprendizado e incentivo. Agradeço aos demais professores do programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. À memória da Profa. Dra. Sonia Maria Ranincheski.

A todos os colegas do Grupo de Estudos em Ciência Política, do Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina (NUPESAL), ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Agradeço aos professores e funcionários da *Universidad de la República*, em Montevideu, pela atenção e gentileza com que me ajudaram no andamento da pesquisa.

Este trabalho foi realizado com bolsa de pesquisa de doutorado fornecida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1. OBJETIVOS.....	13
1.2. HIPÓTESES.....	15
2. MARCO TEÓRICO.....	16
2.1. DEMOCRACIA.....	16
2.2. ESTABILIDADE DA DEMOCRACIA.....	19
2.3. DEMOCRACIA E ESTABILIDADE NA AMÉRICA LATINA.....	22
2.4. CULTURA POLÍTICA.....	24
2.5. CULTURA POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA.....	29
2.6. AS ELITES.....	32
2.7. CULTURA POLÍTICA DAS ELITES.....	34
3. METODOLOGIA	42
3.1. CONJUNTURAS CRÍTICAS.....	42
3.2. PATH DEPENDENCE E PROCESS TRACING.....	46
4. A DEMOCRACIA NO URUGUAI.....	52
4.1. ESTUDOS SOBRE A DEMOCRACIA NO URUGUAI.....	53
4.2. A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA CULTURA POLÍTICA URUGUAIA.....	60
4.2.1. Da independência ao batllismo.....	60
4.2.2. O batllismo.....	66
4.2.3. A ditadura de Terra e o neobatllismo.....	71
4.2.4. A crise dos anos 1960 e o golpe de Estado.....	75
4.2.5. A ditadura e a redemocratização.....	85
4.2.6. O neoliberalismo e a crise de 2002.....	89
5. A CULTURA POLÍTICA DA ELITE E A ESTABILIDADE DA DEMOCRACIA NO URUGUAI.....	94
5.1. A CONJUNTURA CRÍTICA DE 1972-1973 E A CULTURA POLÍTICA DA ELITE.....	94
5.2. A CONJUNTURA CRÍTICA DE 2002 E A CULTURA POLÍTICA DA ELITE.....	108
6. CONCLUSÃO.....	123
7. BIBLIOGRAFIA.....	126

CULTURA POLÍTICA DA ELITE E A ESTABILIDADE DA DEMOCRACIA: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS CRISES DE 1972 E 2002 NO URUGUAI

RESUMO

Na América Latina, onde o regime democrático tem enfrentado dificuldades para se consolidar, o Uruguai tem mantido uma democracia estável ao longo do século XX, com exceção do período da ditadura militar (1973-1985). Desde a redemocratização o país conta com altos níveis de apoio ao regime democrático entre a população e estrito respeito às regras do jogo democrático entre a elite política. Esta tese buscou, a partir de um estudo de caso com a utilização do *process tracing*, analisar de que modo o comportamento da elite política uruguaia afetou a estabilidade da democracia no Uruguai em duas conjunturas críticas. Assim, a hipótese trabalhada é de que uma elite política com uma cultura política democrática é necessária para um regime democrático estável. Com base na literatura, argumentamos que os mecanismos causais pelos quais a elite política afetou a democracia foram: o apoio ao regime, a moderação e a lealdade. Os atores políticos selecionados, nas duas conjunturas, foram o presidente da república e lideranças da oposição e do governo. A primeira conjuntura crítica avaliada ocorreu entre março de 1972 e fevereiro de 1973, com o aprofundamento da crise política e social. A segunda entre fevereiro e agosto de 2002, o momento auge da crise econômica e social. Na primeira conjuntura, houve uma radicalização da crise, agravada pelas atitudes e comportamentos de parte da elite política, culminando no golpe de Estado de junho de 1973. Na segunda conjuntura a elite política conseguiu chegar a acordos básicos que fortaleceram o regime democrático e encaminharam uma saída política para a crise. A partir das evidências analisadas, pode-se concluir que o comportamento dos atores políticos selecionados teve papel fundamental no desenrolar das crises, especialmente em relação ao comportamento dos presidentes da república e dos líderes opositores nas duas conjunturas.

Palavras-chave: Democracia. Uruguai. Cultura política. Elites.

ELITE'S POLITICAL CULTURE AND DEMOCRATIC STABILITY: A COMPARATIVE STUDY OF THE 1972 AND 2002 CRISIS IN URUGUAY

ABSTRACT

In Latin America, where the consolidation of a democratic regime has been a struggle, Uruguay has maintained a stable democracy throughout the 20th century, with the exception of the military dictatorship (1973-1985). Since its redemocratization the country has had high levels of support for the democratic regime among the population and strict respect for the rules of democracy among the political elite. This thesis, a comparative case conducted study with process tracing, analyses the ways in which the behaviour of the Uruguayan political elite affected the stability of democracy in Uruguay in two critical junctures. Therefore, the hypothesis is that political elite with a democratic political culture is necessary for a democratic political regime. Based on the literature, we expected that the causal mechanisms through which the political elite affected democracy are regime support, moderation and loyalty. The political actors selected, in both junctures, were the president of the republic and leaderships from the opposition and the government. The first critical juncture studied occurred between March 1972 and February 1973, with the deepening of the political and social crisis. The second critical juncture happened between February and August 2002, at the height of the economic and social crisis. In the first juncture, there was a radicalization of the crisis, aggravated by the attitudes and behaviours of part of the political elite, resulting in the *coup d'Etat* in June 1973. In the second juncture, the political elite managed to reach basic agreements that strengthen the democratic regime and lead to a political way out of the crisis. From the analysed evidence, e, we may conclude that the behaviours of the political actors chosen had a fundamental role in the progression of the crisis, especially with regard to the behaviour of the president and the oppositionist leadership in both junctures.

Keywords: Democracy. Uruguay. Political culture. Elites.

CULTURA POLÍTICA DE ELITE Y LA ESTABILIDAD DE LA DEMOCRACIA: UN ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LAS CRISIS DE 1972 Y 2002 EN URUGUAY

RESUMEN

En Latinoamérica, donde el régimen democrático ha enfrentado dificultades para consolidarse, Uruguay ha mantenido una democracia estable a lo largo del siglo XX, con excepción del periodo la dictadura militar (1973-1985). Desde la redemocratización el país cuenta con altos niveles de apoyo al régimen democrático entre la población y estricto respecto a las reglas del juego democrático entre la elite política. Esta tesis ha buscado, a partir de un estudio de caso con la utilización del *process tracing*, investigar de qué modo el comportamiento de la elite política uruguaya ha afectado la estabilidad de la democracia en Uruguay en dos coyunturas críticas. Así, la hipótesis trabajada es la de que una elite política con una cultura política democrática es necesaria para un régimen democrático estable. Con base en la literatura, se esperaba que los mecanismos causales por los cuales la elite política afectaba la democracia eran el apoyo al régimen, la moderación y la lealtad. Los actores políticos seleccionados, en las dos coyunturas, fueron el presidente de la república y los líderes del gobierno y de la oposición. La primera coyuntura crítica evaluada ocurrió entre marzo de 1972 y febrero de 1973, con la profundización de la crisis política y social. La segunda coyuntura fue entre febrero y agosto de 2002, el momento auge de la crisis económica y social. En la primera coyuntura hubo una radicalización de la crisis, agravada por las actitudes y comportamientos de parte de la elite política, culminando en el golpe de Estado de junio de 1973. En la segunda coyuntura crítica la elite política logró llegar a acuerdos básicos que fortalecieron el régimen democrático y encaminaron una salida política para la crisis. A partir de las evidencias evaluadas, se puede concluir que el comportamiento de los actores políticos seleccionados tuvo un rol fundamental en el progreso de las crisis, especialmente con relación al comportamiento de los presidentes de la república y de los líderes opositoristas en las dos coyunturas.

Palabras-clave: Democracia. Uruguay. Cultura política. Elites.

1. INTRODUÇÃO

Na América Latina, onde as profundas raízes da cultura autoritária dificultaram a consolidação de regimes democráticos ao longo do século XX (BRUNNER, 1987), o Uruguai é considerado a democracia mais estável, antiga e duradoura (GONZÁLEZ, 1993; BUQUET, CHASQUETTI, 2004; SELIOS, 2006, p. 64) e a “mais bem-sucedida poliarquia da América Latina”, que durante boa parte do século XX teve um alto desenvolvimento socioeconômico, sendo igualado pelo Japão apenas em 1963, pela Espanha apenas em 1968 e por Grécia e Portugal em 1973 (GILLESPIE, GONZÁLEZ, 1989, p. 207). Embora considerado durante a primeira metade do século XX a “Suíça da América” (NAHUM, 2004), o Uruguai em muitos aspectos estava à frente em relação ao país ao qual era comparado, principalmente no que diz respeito aos direitos das mulheres e dos trabalhadores e quanto às funções econômicas do Estado (GILLESPIE, 1991, p. 19). Soma-se a isso o fato de que o Uruguai é um dos países que menos reprimiu os movimentos sociais e os sindicatos, com o exército efetivamente subordinado ao poder civil durante o período democrático, diferentemente de outros países da região (GONZÁLEZ, 1993, p. 14).

Desde a redemocratização em 1984, o Uruguai realiza eleições regulares, sem interrupções ou ameaças de rupturas, bem como a constante utilização de projetos de iniciativa popular, plebiscitos e referendos, tornando-se um caso exemplar de utilização de mecanismos de democracia direta (ALTMAN, 2011, p. 140), alternância pacífica no poder entre os três principais partidos, sem golpes ou deposição de presidentes (mesmo durante a grave crise econômica e social de 2002) e sem mudanças constitucionais com objetivo de permitir a reeleição do chefe do executivo, como fizeram Carlos Menem na Argentina, Fernando Henrique Cardoso no Brasil e Hugo Chávez na Venezuela.

No mesmo período pós-ditadura, a Argentina teve duas renúncias de presidentes e uma antecipação de eleições, a Bolívia teve três presidentes que renunciaram, além do golpe contra Evo Morales em 2019, o Brasil teve uma renúncia e um *impeachment*, o Equador teve três deposições de presidentes, o Paraguai teve uma renúncia e uma deposição, entre outros casos (GONZÁLEZ, 2015, p. 130). O Chile, que não teve nenhuma ruptura institucional durante o período, convive com um grave aumento da polarização ideológica entre seus cidadãos, expressivas manifestações da sociedade civil que foram reprimidas com violência em 2019 (LINDH, FÁBREGA, GONZÁLEZ, 2019) que culminou com uma inédita convenção constituinte e na eleição de um presidente que não faz parte dos partidos que tradicionalmente governaram o país.

Segundo os dados do *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*, da Fundação Konrad Adenauer, em 2016 o Uruguai foi o segundo país com maior desenvolvimento democrático, atrás apenas do Chile, mas com a melhor pontuação nos índices de adesão política, direitos políticos, liberdades civis, baixo nível de corrupção, estabilidade institucional, menor população abaixo da linha da pobreza e menor desigualdade de renda (IDD-LAT, 2016).

A *Freedom House*, que classifica os países de acordo com o acesso da população a direitos políticos e liberdades civis, qualificou o Uruguai como o mais bem colocado da América Latina e o oitavo do mundo, atrás apenas de Noruega, Finlândia, Suécia, Nova Zelândia, Canadá, Dinamarca e Países Baixos (FREEDOM HOUSE, 2022). O instituto *Varieties of Democracy* (V-DEM) elabora índices multidimensionais de democracia, abarcando elementos de democracia eleitoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitária (COPPEDGE ET AL., 2014). O Uruguai obteve pontuação mais alta que todos os países latino-americanos nas cinco dimensões de democracia e apenas o Chile obtém pontuação próxima (V-DEM, 2020). Os uruguaios são também os que mais apoiam a democracia e os mais satisfeitos com o desempenho do regime democrático (LATINOBARÔMETRO, 2020), contrastando com seus vizinhos latino-americanos, onde “a democracia está em processo de erosão pela perda de legitimidade de seus governantes e das instituições políticas” (BAQUERO, 2013, p. 38).

Como visto, o Uruguai tem conseguido manter sua estabilidade democrática em uma região problemática. Um bom exemplo dessa estabilidade pode ser visto nas últimas eleições presidenciais de outubro de 2019, quando o candidato Luis Lacalle Pou do Partido Nacional obteve apenas 37.000 (aproximadamente 1,2%) votos a mais que o candidato da Frente Ampla, Daniel Martínez. Como os resultados iniciais não apontavam um vencedor claro, o resultado final demorou cinco dias para ser publicado e não houve, de nenhuma das partes, qualquer tipo de denúncias de fraude ou pedidos de recontagem dos votos¹.

Em outra mostra de comportamento democrático, no dia 13 de setembro de 2022, os presidentes de todos os partidos com representação no parlamento reuniram-se com a intenção de encontrar pontos em comum nas discussões sobre os problemas do país e para debater algumas reformas importantes. Algumas semanas antes, o presidente Luis

¹ Fonte: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50546903>.

Lacalle Pou havia ido pessoalmente até a sede da Frente Ampla apresentar um projeto de reforma da previdência que seria enviado ao parlamento até o final do ano².

As atitudes dos dirigentes partidários parecem indicar que existe, dentro da elite política uruguaia atual, uma cultura política democrática. Entretanto, o momento atual é de relativa estabilidade econômica e social. Por outro lado, em contextos de crise econômica e social, em um contexto no qual a democracia esteve sob pressão, de que modo as atitudes e comportamentos da elite política afetaram o regime democrático uruguaio?

Em 2022 completaram-se 20 anos da mais grave crise econômica e social das últimas décadas no Uruguai, que teve como resultados, entre tantos outros, a histórica queda da votação do Partido Colorado e a eleição da Frente Ampla pela primeira vez na história em 2004. O ano de 2022 também marcou os 50 anos da posse de Juan Maria Bordaberry, último presidente constitucional antes da ditadura civil-militar e que acabaria por dar um golpe de Estado em 1973, iniciando a ditadura que seria uma das mais repressivas do continente e terminaria apenas em 1985. De que forma as atitudes e comportamentos da elite política fizeram com que essas crises tivessem resultados tão diferentes?

Dado que uma boa parte dos trabalhos sobre a democracia uruguaia aponta para o papel das elites políticas (REAL DE AZUA, 1961;1969; SERNA, 2012), o seguinte problema guiará este trabalho: como a cultura política da elite política uruguaia afetou a estabilidade da democracia? Para responder ao problema da pesquisa foram selecionados dois períodos críticos da história recente do Uruguai: o período entre março de 1972 com a posse do presidente Juan Maria Bordaberry, até a crise de fevereiro de 1973; e também o período entre janeiro de 2002, que marca o início da crise econômica no país, até agosto de 2002, após a aprovação de uma legislação que conseguiu fortalecer o sistema bancário. Desse modo, analisaremos as diferenças na cultura política da elite política nesses períodos e os diferentes resultados políticos. Conforme demonstraremos no capítulo 5, a elite política uruguaia influenciou o regime democrático através dos seguintes mecanismos causais: apoio normativo à democracia, a moderação e a lealdade. No contexto de 1972 e 1973, nenhum dos quatro líderes analisados teve um comportamento completamente democrático, principalmente o presidente Juan María Bordaberry. Já em 2002 as quatro lideranças analisadas eram plenamente democratas.

² Fonte: <https://www.elobservador.com.uy/nota/lacalle-pou-jugo-de-visitante-en-una-visita-al-fa-con-la-reforma-jubilatoria-sobre-sus-hombros-2022729182720>

As hipóteses dominantes na ciência política uruguaia, como será discutido no capítulo 4, relacionam a estabilidade democrática com a duração do sistema partidário e a relevância dos partidos na vida política, a construção do estado uruguaio e seu papel central na sociedade e as reformas constitucionais e eleitorais, resultados de acordos entre as elites políticas (CAETANO, PÉREZ, RILLA, 1992; BEISSO, CASTAGNOLA, 1987; LANZARO, 2004; LANZARO, DE ARMAS, 2012; BUQUET, CHASQUETTI, 2004 e BUQUET, MORAES, 2018).

Desse modo, como será mostrado mais adiante nesta pesquisa, muitos trabalhos sobre a estabilidade democrática do Uruguai defendem a existência de uma elite política que, pelo menos desde a constituição de 1918 e excetuando o período da ditadura do presidente Gabriel Terra (1933-1938) e a ditadura civil-militar (1973-1985), governou o país através de acordos e consensos sem, no entanto, deixar de ter disputas profundas entre os partidos. Em uma democracia representativa liberal, como é o caso da democracia uruguaia, os governantes são eleitos democraticamente e devem representar e governar em nome da sociedade, dentro de determinados parâmetros legais. A elite política é, portanto, eleita pelo voto popular, ou, no caso dos dirigentes partidários, pelos filiados dos partidos que as elegem como representantes. A elite dispõe dos recursos necessários para tomar decisões que afetam toda a sociedade, para “dominar”, no sentido *weberiano*. A elite tem a capacidade de agir para manter ou aprofundar a democracia, mas também de promover rupturas. Segundo Cruz (2005), a elite tem seu campo de possibilidade delimitado pela cultura política, que por sua vez é construída historicamente, sendo necessário, em um primeiro momento, saber como ocorreu essa construção para melhor compreender o contexto no qual são realizadas as ações da elite política. Em um segundo momento, é importante identificar os mecanismos causais pelos quais a cultura política da elite afeta a estabilidade da democracia.

Esta tese é inovadora na medida em que é, até o momento, o único trabalho que realiza uma análise histórico-comparativa, com a utilização do *process tracing*, entre dois períodos de crise política no Uruguai a partir do comportamento de suas lideranças políticas relevantes, podendo servir de fundamento para pesquisas futuras.

1.1 Objetivos

A partir de um estudo de caso buscaremos, como objetivo geral, analisar de que modo o comportamento da elite política uruguaia afetou a estabilidade da democracia no Uruguai. Como objetivos específicos, este trabalho pretende:

- Compreender a construção histórica da cultura política uruguaia;
- Analisar os mecanismos causais pelos quais a cultura política da elite afetou a democracia;
- Explicar as diferenças entre o comportamento das elites nas duas conjunturas críticas abordadas a partir da cultura política dos atores.

1.2. Hipóteses

Considerando os objetivos expostos acima, e com base nas teorias desenvolvidas a partir da literatura analisada neste trabalho, elaboramos a seguinte hipótese: a estabilidade da democracia uruguaia é produto das atitudes e comportamentos de sua elite política.

Portanto, uma elite com cultura política democrática, que expressa apoio ao regime, mesmo em momentos de crise, seria condição necessária para a estabilidade da democracia no Uruguai. Uma elite política leal, através do exercício de uma oposição leal, reconhecendo e aceitando resultados eleitorais, e onde o governo aceita como legítima a oposição, seria uma condição necessária para a estabilidade democrática. Uma elite democrática que rejeita soluções autoritárias, mesmo em períodos de crise, pois acredita em soluções dentro das normas democráticas, seria uma condição necessária para a estabilidade democrática. Ao contrário, quando a elite não apresenta uma cultura política democrática, passa a questionar o regime democrático, a oposição tenta deslegitimar o governo e vice-versa, gerando um aumento da radicalização e da polarização. Por fim, os atores passam a promover uma ruptura do regime, através de ações e discursos de apoio às soluções extremas, como restrições à liberdade civil ou golpes militares.

Para atingir os objetivos propostos e testar a hipótese será realizado um estudo de caso de duas conjunturas críticas da história recente do Uruguai com a utilização da ferramenta do *process tracing*, analisando as atitudes e comportamentos da elite política uruguaia e sua relação com a estabilidade da democracia.

A tese está dividida da seguinte forma: neste primeiro capítulo foi apresentado o problema de pesquisa, as hipóteses que serão trabalhadas e os objetivos do trabalho. No segundo capítulo, discutiremos o marco teórico no qual o trabalho está inserido, com a operacionalização dos conceitos de democracia, cultura política e elites. No terceiro capítulo é apresentada a metodologia e as ferramentas que serão utilizadas, como o conceito de conjunturas críticas, o *path dependence* e o *process tracing*. No quarto capítulo são discutidos os principais estudos sobre a democracia e cultura política no Uruguai, bem como uma síntese da história política do país. Por fim, analisaremos a relação entre a cultura política da elite política e a estabilidade da democracia, utilizando as ferramentas metodológicas e operacionalizando os conceitos expostos.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Democracia

A primeira experiência de um governo democrático pode ser identificada na Grécia clássica por volta do ano 500 a.C., especificamente na cidade-estado de Atenas, e durou aproximadamente dois séculos (DAHL, 2001, p. 21). Após o fim dessa primeira experiência, o governo democrático ressurgiu nas cidades-estado da Itália por volta do ano 1100 d.C. como República, nome dado ao governo popular da Roma antiga. Dahl (2001) afirma que o desenvolvimento e a expansão da democracia ocorreram a partir da difusão de práticas e ideias e foi reinventada várias vezes em diferentes lugares que contavam com determinadas condições favoráveis ao seu desenvolvimento, assim “como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local” (DAHL, 2001, 19). Contudo, a democracia grega ou romana excluía boa parte da população, como as mulheres, os escravos e os estrangeiros. Nessas primeiras experiências democráticas na Grécia e na região onde hoje é a Itália não existia a instituição do parlamento, ou seja, um sistema de representantes eleitos, como acontecia nas assembleias *vikings*, que originaram os primeiros parlamentos modernos nos países do norte da Europa (Ibid. p. 30).

Bobbio (2016) identifica três tradições do pensamento político que influenciaram as teorias contemporâneas da democracia: a teoria clássica, apoiada em Aristóteles e suas três formas de governo (democracia, aristocracia e monarquia); a teoria medieval de origem romana, que se apoia na soberania popular; e a teoria moderna, a partir de Maquiavel e suas duas formas de governo, monarquia e república (BOBBIO, 2016, p. 319). Para Bobbio (2007) a democracia moderna teria como ponto inicial a constituição dos Estados Unidos, com a utilização do conceito de “república” como democracia representativa, e foi Tocqueville quem reconheceu a democracia republicana dos Estados Unidos como fundamentalmente diferente da democracia dos antigos (BOBBIO, 2007, p. 151).

No século XIX afirmou-se nos Estados Unidos da América (EUA) e na Europa ocidental, a concepção liberal de democracia, identificada com a democracia representativa, na qual o Estado garante liberdades e direitos fundamentais a todos os cidadãos (Ibid., p. 323) e na qual existem esferas da sociedade civil e da vida privada que estão fora do controle estatal. Em relação à origem da democracia liberal, Macpherson

(1979) as identifica na política inglesa do século XVII, principalmente nos trabalhos de Hobbes e Locke e no desenvolvimento do “individualismo possessivo” (MACPHERSON, 1979), enquanto para Cunningham (2002) foi John Stuart Mill o primeiro a fazer uma defesa sistemática da democracia liberal (CUNNINGHAM, 2002, p. 27).

No século XX Schumpeter (1961) caracteriza a democracia não como um ideal, mas como um método, “um sistema institucional para a tomada de decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. 328). De acordo com Schumpeter, há quatro condições necessárias para o êxito do método democrático: 1) a qualidade do material humano da política deve ser suficientemente alta; 2) o campo real das decisões não pode ser demasiadamente amplo, com a limitação das atividades do Estado; 3) uma burocracia bem treinada e com sentido de dever e 4) o “autocontrole democrático”, ou seja, a aceitação das medidas legislativas e das ordens do governo (Ibid. p. 352-357).

Segundo Downs (1957) um governo democrático é aquele em que: 1) um partido ou coalizão é eleito por eleição popular para governar; 2) as eleições ocorrem em determinados intervalos de tempo, que não pode ser alterado apenas pela vontade do partido no poder; 3) todos adultos com residência permanente têm direito a voto; 4) cada eleitor tem um e apenas um voto; 5) cada partido ou coalizão que recebeu a maioria dos votos tem o direito de governar até a próxima eleição; 6) os partidos que perdem a eleição nunca tentam, pela força ou meios ilegais, afastar o partido vencedor do governo; 7) o partido no governo nunca tenta restringir atividades políticas de partidos ou cidadãos, desde que estes não utilizem a força; 8) sempre há dois ou mais partidos competindo em cada eleição (DOWNS, 1957, p. 23-24).

Para Dahl (1997) a democracia, identificada como “poliarquia”, é um sistema de governo onde todos os cidadãos têm oportunidades iguais de formular suas preferências, de manifestá-las publicamente e de receberem tratamento igual por parte do governo, sem nenhum tipo de discriminação (DAHL, 1997). Para que esses requisitos possam ser satisfeitos, é necessária a existência das seguintes garantias institucionais: liberdade de associação; de expressão; de voto; liberdade de competição entre as lideranças políticas na busca de apoio; diversidade de fontes de informação; eleições livres e imparciais e instituições que garantam que a política do governo dependa dos votos (Ibid. p. 14-15). Uma das vantagens do conceito de poliarquia e das oito condições necessárias para sua existência é, segundo Castro, “a construção de escalas e, portanto, classificações de

níveis de democracia” (CASTRO, 2014, p. 40), podendo existir países com diferentes níveis de democracia.

Do mesmo modo, Bobbio (1986) afirma que a democracia é “um conjunto de regras de procedimento para a formulação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 1986, p. 12). Já para Schmitter e Karl (1991), democracia “é um sistema de governo no qual os líderes são responsáveis por suas ações na esfera pública perante os cidadãos, que atuam indiretamente através da competição e cooperação de seus representantes eleitos”³ (SCHMITTER; KARL, 1991, p. 76).

Do mesmo modo, Sartori (1992) afirma que a teoria da democracia está dividida entre a democracia dos antigos, representada pela democracia ateniense, e a dos modernos ou democracia liberal, cuja principal característica seria o constitucionalismo e a representação política (SARTORI, 1992, p. 38). Dentro do desenvolvimento histórico da democracia liberal, Sartori aponta para a existência de três etapas: o Estado liberal constitucional que serve como limitação ao poder absoluto; o Estado liberal-democrático, que é primeiro liberal-constitucional e depois é democrático, e por fim a inversão dos termos, o Estado democrático-liberal, no qual o aspecto popular prevalece sobre o liberal (Ibid. p. 38).

Tilly (2007) afirma que existem basicamente quatro tipos de definições da democracia: as definições constitucionais, enfocadas nas leis e instituições; as definições substantivas, que enfocam nas condições sociais que determinado regime promove; as definições procedimentais, cujo foco é nas práticas governamentais como eleições; e as definições orientadas por processos, ou seja, a democracia se define a partir da existência de determinados processos (TILLY, 2007, p. 7-9). De acordo com Tilly, dentro das definições orientadas por processos encontra-se a análise de Dahl.

O conceito utilizado aqui será o de democracia como poliarquia (DAHL, 1997). Apesar das limitações da poliarquia, por exemplo, o fato de não considerar a igualdade econômica e social como um pré-requisito para a estabilidade da democracia, quem viveu sob governos repressivos reconhece a importância da liberdade de participação e de oposição (DAHL, 1997, pp. 27-29). O conceito de “poliarquia” também será útil para compreender as principais análises sobre a democracia uruguaia, dado que o Uruguai é considerado uma democracia “poliárquica”, de acordo com a literatura analisada no

³ Tradução própria.

capítulo 4, ao menos desde a constituição de 1918, com exceção dos períodos ditatoriais entre 1933 e 1938, e 1973 e 1985. Não somente é importante definir o conceito de democracia, mas entender as características que tornam algumas democracias mais estáveis que outras. Para isso, o conceito de estabilidade será de fundamental importância.

2.2. A estabilidade da democracia

Muitos pesquisadores têm se preocupado em analisar os fatores que contribuem para a estabilidade da democracia. Em relação especificamente ao conceito de estabilidade, Morlino (2016) afirma que “estabilidade é a capacidade previsível que um sistema tem de se prolongar no tempo” (MORLINO, 2016, p. 394) e que é necessário não confundir estabilidade com imobilismo, dado que um determinado sistema é estável justamente por sua capacidade de adaptar-se às adversidades.

Buscando compreender os fundamentos de uma democracia estável, Lipset (1959) realizou uma análise comparada entre diversos países e encontrou uma forte correlação entre desenvolvimento econômico, legitimidade institucional e estabilidade democrática, ou seja, quanto maior o desenvolvimento econômico maior a probabilidade de o país desenvolver uma democracia estável. O autor caracteriza a legitimidade institucional como “a capacidade de um sistema político de gerar e manter a crença de que as instituições políticas existentes são as mais apropriadas para a sociedade”⁴ (LIPSET, 1959, p. 86).

Portanto, para Lipset é mais provável uma democracia estável em sociedades com maior desenvolvimento econômico, o que incluiria maior industrialização, urbanização, riqueza e níveis educacionais. Lipset afirma que outras características também são importantes para a estabilidade da democracia, como valores culturais e, sobretudo, uma tensão moderada entre os competidores políticos. Essa moderação da luta política só pode existir em sistemas que conseguem resolver seus principais problemas políticos antes que outros surjam (Ibid. p. 97). Para o autor, o aumento da renda e da educação aumenta o compromisso das camadas populares com a estabilidade da democracia, afastando-as de ideologias extremistas (Ibid. p. 83). Em relação ao sistema político, Lipset afirma que um sistema bipartidário, com eleições em base territorial e em países federalistas são mais positivamente relacionados com a estabilidade democrática (Ibid. p. 98).

⁴ Tradução própria.

Przeworski et al (1996), com dados anuais de 135 países entre 1950 (ou o ano da independência ou o primeiro ano com dados econômicos disponíveis) e 1990, afirmam que os fatores econômicos, como riqueza, crescimento com inflação moderada, desigualdade decrescente, e fatores institucionais, como sistemas parlamentaristas, e um clima internacional favorável são os fatores que explicam a estabilidade da democracia (PRZEWORSKI et al, 1996, p. 113). Contrariando a teoria de que nos países pobres o desenvolvimento econômico é mais provável em regimes ditatoriais e que esse desenvolvimento econômico acabará produzindo um regime democrático, os autores encontram evidências de que as ditaduras não são mais favoráveis ao crescimento econômico do que as democracias e que estas não são produzidas automaticamente a partir do desenvolvimento econômico (Ibid. p. 114-115). Os autores afirmam que, por um lado, a democracia pode sobreviver mesmo em países pobres, desde que estes tenham crescimento econômico, uma taxa de inflação moderada e desigualdade de renda decrescente ao longo do tempo (Ibid. p. 118-119) e, por outro lado, países ricos (com renda per capita anual superior a US\$ 6.000) serão democráticos aconteça o que acontecer (Ibid. p. 129). Do mesmo modo, a desigualdade econômica também é tida como prejudicial à estabilidade democrática (MULLER, 1988).

A partir da perspectiva da cultura política, Almond e Verba (1970) afirmam que a estabilidade da democracia depende de determinados valores culturais presentes na sociedade, e que a cultura política mais apropriada a um regime político democrático, eficaz e estável é a cultura cívica (ALMOND, VERBA, 1970, p. 550). Para os autores, uma cultura cívica é uma cultura política mista, onde se encontram três tipos de cultura política: paroquial, súdita e participante. Uma cultura paroquial seria mais congruente com uma estrutura política tradicional, uma cultura súdita seria congruente com uma estrutura autoritária centralizada e uma cultura participante com uma estrutura política democrática (Ibid. p. 38). Desse modo, em uma cultura cívica, esses três tipos de cultura política se combinam, de forma que o indivíduo participa do processo político, valoriza positivamente as estruturas e processos, sem abandonar suas orientações súditas ou paroquiais. Essa moderação seria necessária para que uma democracia seja estável ao longo do tempo. Desse modo, a cultura política cívica serviria como sustentação de um regime político democrático.

Em relação à importância de uma cultura política cívica para a democracia, Putnam (1996) explica as diferenças do desempenho democrático entre as regiões norte e sul da Itália a partir da modernização socioeconômica e do conceito de “comunidade

cívica”. Putnam identifica quatro dimensões da comunidade cívica: participação cívica; igualdade política; solidariedade, confiança e tolerância; e as estruturas sociais da cooperação, identificando uma forte relação entre o desempenho institucional e a existência da comunidade cívica, sendo as regiões com maior eficiência institucional aquelas com maior comunidade cívica. O autor afirma que “a comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias e por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (PUTNAM, 1996, p. 30-31) e encontra fortes relações entre o desempenho institucional de certas regiões italianas e a existência da “comunidade cívica”.

Para Putnam o melhor desempenho institucional da região norte da Itália em comparação à região sul pode ser explicado pela existência de uma “comunidade cívica” e pelo maior grau de modernidade econômica e que a origem das diferenças entre as regiões italianas é o “legado cívico” do período medieval e renascentista, quando no sul desenvolveu-se um governo monárquico enquanto no norte havia “um notável conjunto de repúblicas comunais” (Ibid.). Para Putnam, portanto, uma democracia será mais eficaz e estável à medida que mais “cívicos” e participativos forem seus cidadãos.

De acordo com Inglehart e Welzel (2009), que analisaram dados de 81 sociedades coletados entre 1981 e 2002 e elaboraram uma revisão da teoria da modernização, o desenvolvimento socioeconômico leva a uma mudança cultural que, segundo os autores, “fazem da democracia o resultado institucional lógico” (INGLEHART, WELZEL, 2009, p. 18). No entanto, essas mudanças só ocorrem quando o desenvolvimento socioeconômico é sustentável. Para Inglehart e Welzel o desenvolvimento socioeconômico “diminui as restrições objetivas à autonomia, à criatividade e à escolha humanas” através: da redução da pobreza e do aumento do sentimento de segurança existencial; aumento do nível de educação formal e do acesso à informação aumenta a complexidade social, diversificando as interações (Ibid. p. 46). Segundo os autores, a industrialização gera a substituição dos valores tradicionais por valores “seculares-racionais”, e o desenvolvimento para uma sociedade pós-industrial provoca uma mudança dos valores de sobrevivência para os valores de autoexpressão.

Contudo, mesmo com o desenvolvimento econômico, a tradição cultural das sociedades não desaparece, ao contrário, “os valores continuam a refletir a herança histórica de uma sociedade” (Ibid. p. 41). Os autores concluem que o desenvolvimento socioeconômico fortalece os valores de autoexpressão que tornam a democracia mais efetiva. Assim, as aspirações de liberdade são os valores mais relevantes para a

democracia, dado que “a democracia funciona melhor em uma cultura que valoriza a escolha humana” (Ibid. p. 311), mais do que o simples apoio ao regime democrático ou a confiança nas instituições.

Por outro lado, Muller e Seligson (1994) utilizam dados de 27 países com o objetivo de testar a hipótese de Inglehart, de que a cultura política teria um impacto na democracia ou se, ao contrário, a cultura política seria um efeito da democracia (MULLER, SELIGSON, 1994, p. 635). Os dados apontam que a maior parte das atitudes relacionadas ao conceito de cultura cívica não tem impacto significativo na democracia, e que ao contrário do que afirmava Inglehart, é a existência de uma democracia estável que acaba produzindo altos níveis de cultura cívica (Ibid. p. 637). Neste trabalho, Muller e Seligson afirmam que o fator determinante para a estabilidade da democracia não é o nível de confiança interpessoal, mas a desigualdade econômica (Ibid. p. 647).

De acordo com a revisão da literatura acima, consideramos um regime estável quando ele tem a capacidade de se prolongar no tempo (MORLINO, 2016) e também quando existe a convicção de que as instituições são as mais apropriadas para aquela sociedade (LIPSET, 1959). De acordo com essa definição, podemos considerar que o regime democrático no Uruguai atingiu elevado grau de estabilidade durante o século XX, em comparação com os países da região. Assim, importa conhecer algumas das pesquisas sobre a estabilidade da democracia na América Latina e compreender o contexto regional no qual se desenvolveu a democracia uruguaia.

2.3. Democracia e estabilidade na América Latina

Nas últimas décadas a agenda de pesquisa sobre a democracia nos países latino-americanos teve como focos principais a queda dos regimes democráticos nos anos 1960 e 1970, a redemocratização nos anos 1980, a consolidação da democracia nos anos 1990, e a preocupação da qualidade da democracia nos anos 2000 (MUNCK, 2010, p. 577). É possível ainda acrescentar uma preocupação, nos últimos anos, com o ressurgimento de discursos autoritários no continente.

Em relação às hipóteses acerca das causas da democracia e de sua instabilidade na região, destacam-se as pesquisas baseadas nas teorias da modernização; as baseadas no desenvolvimento do capitalismo e nas classes sociais; as teorias político-institucionais; e as teorias culturais, baseadas no conceito de cultura política (MUNCK, 2010; MAIWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013, pp. 277-294). Veremos cada uma das

categorias de forma breve, dado que alguns dos autores já foram analisados no subcapítulo anterior sobre a democracia e a estabilidade.

De modo geral, as teorias da modernização sustentam que países com maior desenvolvimento econômico tendem a ser democracias estáveis. O trabalho de Lipset (1959), visto em detalhes acima, sustenta que o desenvolvimento econômico produz democracia estável através de um aumento do nível educacional, reduz a polarização política, aumenta a classe média. A pesquisa de Przeworski (1996), vista no subcapítulo anterior, também se encaixa na perspectiva da modernização.

O'Donnell (1973) afirma que o desenvolvimento econômico na América do Sul teve resultados muito diferentes daqueles observados nos países desenvolvidos, posto que aqui geraram mais conflitos sociais, além de sérios problemas para a estabilidade da democracia (O'DONNELL, 1973). Segundo Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) essa relação entre desenvolvimento econômico e democracia não se aplica à América Latina no período analisado por eles, entre 1945 e 2005, dado que os regimes democráticos eram vulneráveis às rupturas, independentemente do seu grau de desenvolvimento econômico (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 278).

De acordo com a perspectiva do desenvolvimento e das classes sociais, o desenvolvimento do capitalismo aumenta as probabilidades de sobrevivência do regime democrático, devido ao fortalecimento tanto da classe média quanto da classe trabalhadora e do enfraquecimento dos grandes proprietários de terra. Para Rueschemeyer, Stephens e Stephens (1992), na América Latina a classe média teve um papel relevante nos processos de democratização, principalmente quando aliada à classe trabalhadora e com seus partidos políticos, enquanto a classe alta de proprietários de terra foram uma força contrária à democracia, a burguesia foi majoritariamente favorável à instalação de um governo constitucional e representativo, mas contrária à incorporação das classes baixas. Desse modo, afirmam os autores, “o capitalismo cria pressões pela democracia apesar dos capitalistas, e não por causa deles⁵” (RUESCHEMEYER, STEPHENS, STEPHENS, 1992, p. 271).

Para Collier (1999), entretanto, é a classe trabalhadora e pobre que surge como ator principal da democratização, dado que seria mais favorável à democracia, posto que seria o regime que garantiria maiores ganhos econômicos (MUNCK, 2010, p. 583; COLLIER, 1999). Assim como na perspectiva da teoria da modernização, essa hipótese

⁵ Tradução própria.

não se aplica totalmente à América Latina, pois não é evidente que a vida da classe trabalhadora e pobre seja melhor em regimes autoritários que em regimes democráticos (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 281).

Também nessa perspectiva encontra-se o trabalho de Collier e Collier (2002), no qual, a partir de um estudo histórico comparativo na América Latina, os autores identificam duas formas de incorporação da classe trabalhadora na arena política, uma dada pela atuação do Estado, na qual o principal agente é o aparelho burocrático cuja preocupação principal era despolitizar e controlar os sindicatos, como ocorreu no Brasil e no Chile, e uma segunda forma de incorporação em que os partidos tiveram papel relevante, como na Colômbia e no Uruguai, na qual os movimentos sociais e sindicatos foram mobilizados pelos principais partidos (COLLIER, COLLIER, 2002).

A perspectiva político-institucional ressalta a importância dos agentes da política, ou seja, “*los actores que participan en actividades políticas y toman decisiones políticas, y en las instituciones políticas*” (MUNCK, 2010, p. 586). Ao contrário das perspectivas anteriores, os estudos com enfoque institucional não apontam apenas para variáveis sociais e estruturais, mas sim para a ação das elites políticas e defendendo a autonomia da política em relação à sociedade. Os trabalhos de Linz (1989) e de O’Donnell e Schmitter (1988) sobre a importância das decisões da elite política nos processos de transição democrática na América Latina são exemplos dessa perspectiva.

Este trabalho encaixa-se na perspectiva de Linz e O’Donnell e Schmitter, assim como na de Mainwaring e Pérez-Liñán, considerando o comportamento da elite política como fator explicativo principal para a estabilidade da democracia, especialmente no caso dos países latino-americanos, analisando especificamente o caso uruguaio em dois momentos históricos.

A seguir apresentaremos em detalhes o conceito de cultura política, no qual está fundamentada a perspectiva cultural da democracia, e que forma o marco teórico deste trabalho, juntamente com a perspectiva institucional, pois entendemos que a cultura política serve de baliza para a ação da elite política, como será analisado no capítulo 5.

2.4. Cultura política

A preocupação com a relação entre os valores, atitudes e crenças dos indivíduos e a organização da sociedade é antiga e pode ser identificada em autores como Platão, Aristóteles, Maquiavel, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville e Weber, este último considerado o sociólogo europeu que mais influenciou as pesquisas de cultura política

(ALMOND, 1980). Para Platão a estrutura e a performance dos diferentes governos, sejam aristocracias, timocracias, oligarquias ou democracias, dependem dos valores, atitudes e experiências de socialização dos homens. Aristóteles trata da relação das variáveis de cultura política com variáveis de estratificação social, afirmando que a melhor forma de governo é aquela na qual a classe média seria predominante, uma forma mista de governo, com elementos oligárquicos e democráticos. Maquiavel diferencia o vigor e a probidade dos cidadãos e líderes da república romana com a corrupção, o servilismo e inconstância da população da época do império, bem como de seus contemporâneos, mostrando a importância de variáveis culturais para a estabilidade, como valores morais, sentimento de identidade e comprometimento. De acordo com Montesquieu o êxito da república romana deveu-se à “paixão patriótica” dos cidadãos romanos, promovida pela religião, por uma busca constante de vitórias militares e por um antagonismo entre os patrícios e a plebe. A corrupção do império é atribuída à abertura da república a outros povos italianos, culturalmente mais heterogêneos, bem como a outros povos não italianos. Rousseau afirma que mais importante do que a lei escrita era a lei que estava “gravada no coração dos cidadãos”, como a moralidade, o costume e principalmente a opinião. Já Tocqueville associa a manutenção da democracia nos Estados Unidos das primeiras décadas do século XIX às maneiras da população, ou seja, às condições morais e intelectuais da população. Ao associar o desenvolvimento do capitalismo com a religião protestante, Weber tentou demonstrar que valores e ideias podem ser agentes de mudança nas estruturas econômicas e políticas (ALMOND, 1980, p. 2-11).

No entanto, é apenas na metade do século XX que o conceito de cultura política é utilizado de forma sistemática, a partir do trabalho de Almond e Verba publicado em 1963, *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five countries*, considerado o marco inicial dos estudos de cultura política. Sobre a importância do trabalho de Almond e Verba, Hooghe afirma que “poucas áreas na ciência política têm sido tão fortemente determinadas por um único livro quanto o estudo da cultura política”⁶ (HOOGHE, 2011, p. 201).

Os autores realizaram uma pesquisa quantitativa do tipo *survey* em cinco países (Reino Unido, EUA, Alemanha, Itália e México) e entrevistaram cerca de cinco mil pessoas. Almond e Verba chegaram à conclusão de que a população no Reino Unido e

⁶ Tradução própria.

nos EUA possui uma cultura cívica, que é uma cultura política mista, na qual coexistem indivíduos ativos e participativos com indivíduos passivos (ALMOND; VERBA, 1970, p. 530). O indivíduo, dentro de uma cultura cívica, não seria necessariamente o mais participativo politicamente, mas sim aquele que estaria mais disposto a participar, em comparação com outros indivíduos, seria o indivíduo “potencialmente ativo” (Ibid. p. 538). Os autores identificam no desenvolvimento histórico da Inglaterra a origem da cultura cívica então existente, visto que “*a historia entera del nacimiento de la cultura cívica se halla recogida en la historia inglesa*” (Ibid. p. 24). Na Inglaterra a cultura cívica é o resultado de uma série de choques entre modernização e tradicionalismo que originaram uma cultura pluralista, combinando elementos tanto de modernidade quanto de tradição, enquanto a cultura política da Alemanha, da Itália e do México seria incongruente com o sistema político democrático (Ibid. p. 553).

O conceito de cultura política utilizado pelos autores é o de “*orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes con relación al rol de uno mismo dentro de dicho sistema*” (Ibid., p. 30). No entanto Almond aponta que a cultura política não é uma teoria, mas uma série de variáveis que podem ser usadas na construção de teorias (ALMOND, 1980, p. 26). Almond (1980) divide o debate sobre cultura política em três fases: a primeira, entre o final dos anos 1950 e os anos 1960, cuja principal obra é *The Civic Culture*. Na segunda fase, a partir dos anos 1970, o conceito de cultura política sofreu fortes críticas, tanto da esquerda, que afirmava que as condições materiais determinavam os valores e as atitudes, quanto da direita, através da teoria da escolha racional, que deslegitimava a cultura política, pois os atores seriam sempre motivados por cálculos de custos de benefícios (ALMOND, 1980). O ressurgimento da cultura política marcou a terceira fase, a partir dos anos 1980 (INGLEHART, 1988; REISINGER, 1995; RENNÓ, 1998, p. 72-73).

A ideia de que aquilo que as pessoas pensam sobre a política é essencial para a compreensão acerca de processos de instalação e consolidação de regimes democráticos foi talvez a principal contribuição dos estudos de cultura política para as ciências sociais. Deste modo, a maior virtude da obra de Almond e Verba, de acordo com Castro (2014), é “a comprovação da existência de relação entre o que as pessoas pensam e a organização da sociedade” (CASTRO, 2014, p. 14). O desenvolvimento do conceito de cultura política foi beneficiado pelo crescimento da utilização das pesquisas quantitativas tipo *survey*. Segundo Castro, “essas técnicas permitiram o conhecimento do comportamento

da população e das relações entre as opiniões sobre a democracia e a estabilidade democrática” (Ibid. p. 15).

Entretanto, é necessário atenção ao aplicar o conceito de cultura política tal como o utilizam Almond e Verba, já que o estudo dos referidos autores insere-se no contexto da Ciência Política norte-americana do período da guerra fria que, segundo Castro, propunha-se a, “por um lado, reforçar e justificar a compreensão de supremacia da sociedade norte-americana como modelo a ser seguido, por outro, promover e justificar a política exterior norte-americana, em particular a que primou por impor a democracia” (Ibid. p. 13), tendo recebido muitas críticas, tanto do ponto de vista conceitual quanto metodológico (CASTRO, 2014; RENNÓ, 1998). As principais críticas referem-se à relação entre a cultura política e as estruturas políticas (STREET, 1994) e à excessiva valorização do modelo de democracia liberal anglo-saxão (PATEMAN, 1980), posto que “o fato de a cultura política americana e a britânica terem sido consideradas as mais adequadas ao sistema político democrático não é um achado empírico, mas uma consequência da maneira como a democracia foi definida” (WIATR, 2016, p.81).

A partir dos anos finais da década de 1980 houve um renascimento dos estudos de cultura política, sobretudo a partir dos trabalhos de Wildavsky (1987) e Eckstein (1988). Já nos anos 1990, alguns estudos apontaram para as consequências das mudanças na cultura política como, por exemplo, Putnam (1995) ao analisar a queda da confiança interpessoal nos Estados Unidos e consequente diminuição do capital social (PUTNAM, 1995). Outros trabalhos identificaram a queda da confiança nas instituições tradicionais da democracia como um sinal de que os cidadãos são mais críticos. Norris (1999) argumenta que a queda da confiança no governo, nas instituições democráticas e nos líderes políticos em muitos países nos últimos anos do século XX indica a existência de cidadãos críticos com a participação política convencional, que poderiam pressionar para aperfeiçoar as instituições e aprofundar a democracia representativa, melhorando o desempenho democrático em países de democracia estabelecida e ajudando a consolidar a democracia em países recentemente democráticos (NORRIS, 1999).

Para Dalton e Welzel (2014) a modernização social, ao melhorar as condições de vida da população, produz uma queda nos valores tradicionais, baseados na ordem, na segurança e na disciplina, ao mesmo tempo que gera um aumento dos valores fundamentados na liberdade individual, na igualdade de oportunidades e na dignidade humana. O surgimento desses valores na população caracterizou o que os autores chamam de “cidadãos assertivos” (DALTON, WELZEL, 2014).

Por outro lado, embora sem utilizar diretamente o conceito de cultura política, Foa e Mounk (2016), utilizando dados do *World Values Survey* (WVS) entre 1995 e 2014, expõem os efeitos negativos da falta de apoio à democracia e suas instituições nos países onde ela parecia estar consolidada, basicamente Estados Unidos e Europa ocidental, e enfocam o fato de que são as gerações mais jovens as que menos apoiam a democracia, além de serem as que mostram um crescente apoio às alternativas autoritárias, produzindo o que os autores identificam como uma “desconsolidação da democracia” (FOA, MOUNK, 2016).

Norris e Inglehart (2019) afirmam que a vitória de Donald Trump nos Estados Unidos em 2016 e a votação sobre a saída do Reino Unido da União Europeia são uma reação ao crescimento de valores pós-materialistas nas últimas décadas. Os autores afirmam que após a “revolução silenciosa”, com o surgimento de valores pós-materialistas, houve também um aumento da radicalização política, especialmente em temas como liberdade sexual, direitos de minorias e proteção ambiental. O crescimento dos valores pós-materialistas e socialmente liberais, somado a fatores como imigração e crises econômicas, acabou provocando, segundo os autores, um “reflexo autoritário”. Assim, os valores conservadores somados a predisposições autoritárias, como a valorização da conformidade às regras, da segurança e obediência, geraram uma reação, fundamentalmente em homens, mais velhos, brancos, religiosos e moradores de zonas rurais, que veem no avanço das pautas pós-materialistas uma ameaça a seu estilo de vida e seus valores, que foram os valores dominantes na sociedade em determinado momento, além da insegurança econômica. Esse “reflexo autoritário” seria então mobilizado por discursos de partidos e políticos “populistas-autoritários” (NORRIS, INGLEHART, 2019).

De acordo com Mounk (2018) o divórcio entre a democracia e o liberalismo é o principal sintoma da atual crise da democracia liberal. O autor afirma que as condições que permitiram o desenvolvimento da democracia liberal na América do Norte e na Europa ocidental durante os séculos XIX e XX não existem mais. O autor afirma que durante o século XX o sistema partidário dos países da América do norte e da Europa ocidental era bastante estável e que nos últimos vinte anos, em praticamente todos os países, partidos antes inexistentes ou irrelevantes começaram a ter força eleitoral utilizando o discurso populista de simplificação dos problemas políticos e a oposição entre o povo e seus inimigos (os políticos tradicionais, a imprensa, etc.), explorando a crescente desconfiança dos cidadãos em relação ao sistema político como base para seus

discursos. Mounk identifica ainda duas formas em que a democracia liberal pode ser corrompida: na forma de uma democracia iliberal, também chamada de democracia sem direitos, ou ainda na forma de regimes liberais não democráticos ou direitos sem democracia (MOUNK, 2018).

Como visto até aqui, os estudos de cultura política na ciência política caracterizam-se pela aplicação da metodologia quantitativa com a utilização de dados de pesquisas de opinião (*surveys*). Seria possível analisar a cultura política de um país ou um período para o qual esses dados são inexistentes? Uma alternativa pode ser encontrada na pesquisa de Cruz (2005). Ao analisar as diferenças entre a cultura política da Costa Rica e da Nicarágua, desde os processos de independência até o final do século XX, Cruz redefine a cultura política como “*a system for normative scheming embedded in a field of imaginable possibilities*” (CRUZ, 2005, p. 3), sendo que os atores políticos se preocupam não somente com os resultados práticos, mas também com a viabilidade de seus objetivos, limitados pela cultura política, que delimita o que é justo e exequível, o “campo das possibilidades imagináveis”. Assim, a autora identifica como a construção histórica da cultura política dos dois países delimita os campos de possibilidade dos atores políticos, a partir da análise da retórica política.

A análise histórica é importante porque, para entender a cultura política, é necessário compreender o quadro retórico que surge de momentos críticos na história de um país, que acaba por delimitar os discursos (CRUZ, 2000, p. 276). Esse método de análise é útil para este trabalho pois, especificamente para o período entre 1921 e 1973, não existem pesquisas de opinião de parlamentares uruguaios. E mesmo para o período de 2002 as pesquisas não contemplam totalmente os elementos que serão analisados.

Assim sendo, é importante apresentar os principais estudos de cultura política sobre a América Latina e onde esta tese se enquadra nessa perspectiva.

2.5. Cultura política na América Latina

No que diz respeito à América Latina, os estudos de cultura política têm revelado a presença de “um padrão que combina atitudes e comportamentos político autoritários com democráticos” (CASTRO, 2011, p. 86). Nesta perspectiva encontram-se os trabalhos de Echegaray (1989) e de Catterberg (1990) sobre a Argentina dos anos 1980, logo após a transição para a democracia. Os autores identificam o aumento do apoio à democracia com a persistência de discursos autoritários e uma queda dos valores de liberdade e tolerância, especialmente nos setores com menores níveis educacionais (ECHEGARAY,

1989; CATTERBERG, 1990). Já Ponte (1995) tenta compreender a longa duração e a legitimidade do regime mexicano, mesmo após a piora nos indicadores econômicos e sociais dos anos 1980, a partir da existência de um “consenso autoritário” entre a população, já que no México existiria uma cultura política autoritária, porém passiva (PONTE, 1995, p. 72). Em relação ao caso chileno, Flisfisch (1987) afirma que os indivíduos politicamente menos sofisticados demonstram um comportamento mais autoritário, enquanto aqueles mais sofisticados exibiam, em 1988, um consenso democrático, favorável a uma provável transição democrática, dado que é o setor social com maiores probabilidades de influenciar a opinião pública (FLISFISCH, 1987, p. 50).

Brunner (1987) argumenta que a cultura política autoritária latino-americana tem suas raízes no caudilhismo do século XIX, presente em praticamente todo continente, e que o autoritarismo buscou restringir a política como meio de ação coletiva, deixando-a apenas aos técnicos e burocratas, gerando uma cultura de “conformismo passivo” (BRUNNER, 1987, pp. 8-10). Somado a isso, as históricas dificuldades econômicas da região, como alto desemprego, desigualdade social e pobreza extrema, dificultam muito o estabelecimento de um regime democrático (Ibid., p. 12).

Seguindo a mesma perspectiva, Baquero (2018) elabora o conceito de “democracia inercial” a partir da constatação de um desenvolvimento assimétrico entre economia e política na América Latina. Utilizando dados do Latinobarômetro, da CEPAL e do Banco Mundial, Baquero afirma que na América Latina os avanços formais do regime democrático nas últimas décadas foram insuficientes para eliminar o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção (BAQUERO, 2018, p. 17). Assim, ao mesmo tempo em que houve um avanço nos aspectos institucionais, os níveis de desigualdade e pobreza se mantiveram estagnados. Para Baquero, “a inércia democrática latino-americana é tanto uma consequência de medidas deliberadas das elites políticas para enfraquecer a sociedade quanto um resultado de déficits históricos de virtudes democráticas” (Ibid. p. 96). O mesmo autor identifica dois pilares da democracia inercial: a desconfiança generalizada nos partidos políticos, que não funcionam efetivamente como mediadores entre as demandas da sociedade e o governo; e a profunda desigualdade social e econômica, o analfabetismo, a pobreza, o desemprego e a alta concentração de renda (Ibid. p. 128).

Na mesma perspectiva, utilizando dados do *World Values Survey* e da *Encuesta Panamericana*, Castro (2011) identifica dois paradoxos no comportamento dos latino-americanos. O primeiro paradoxo seria uma forte adesão à democracia em seus aspectos

formais e procedimentais e uma fraca adesão à democracia como conteúdo, ou seja, aos valores democráticos. O segundo paradoxo seria justamente a aceitação de um sistema político, no caso a democracia liberal, que é ineficaz na resolução de problemas históricos da região (CASTRO, 2011, pp. 88-90). Para resolver esses paradoxos, o autor utiliza o conceito de “hegemonia” de Gramsci, a partir da legitimação do conceito de democracia “minimalista”, para explicar as causas da aceitação da democracia enquanto “forma” e uma “nostalgia da ditadura” entre os latino-americanos. A “nostalgia da ditadura” seria, de acordo com Castro, a “sensação de que o passado é melhor que o presente, sem que haja uma clareza do porquê, e, genericamente na América Latina, esse passado se confunde com ditaduras militares” (Ibid, p. 88). Essa nostalgia seria uma manifestação do desencanto com a democracia enquanto “conteúdo”. A explicação para esses paradoxos residiria no interesse das classes dominantes latino-americanas de manterem seu poder através da “hegemonia” de determinados valores e comportamentos pertinentes aos interesses da fração dominante.

González (2015) analisa a relação entre a cultura política e as rupturas institucionais nos regimes democráticos latino-americanos instaurados após os anos 1980. Por rupturas institucionais o autor entende “qualquer interrupção do mandato que não ocorra de forma prevista anteriormente (fim do período de mandato, doença ou morte do presidente) ” (GONZÁLEZ, 2015, pp.126-127). Assim, o autor encontrou vinte e uma rupturas em 30 anos⁷. González identificou dois padrões de ruptura institucional: as renúncias, que contam com algum consentimento do presidente, e os golpes ou processos políticos ou judiciais, ocorrendo a ruptura com a discordância do presidente. Além das variáveis analisadas, como apoio à democracia, satisfação com a democracia e aprovação do presidente, González afirma que outros fatores devem ser considerados, como a atuação das elites políticas e militares (Ibid. p. 141).

Moises e Meneguello (2013) afirmam que, no caso brasileiro, apesar de haver um amplo apoio normativo à democracia, os indivíduos não confiam nas instituições democráticas nem nas pessoas (MOISES, MENEGUELLO, 2013), confirmando os dados analisados por Moisés em trabalho de 1995, no qual o apoio à democracia já coexistia com a alta insatisfação com o regime e os políticos (MOISES, 1995, p. 264). Entretanto, o apoio à democracia “pode estar traduzindo, mais do que a aceitação de valores políticos, o desejo das pessoas comuns de conquistarem os níveis de renda e de consumo

⁷ O texto de González é de 2015, portanto não foram incluídos nem o impeachment de Dilma Rousseff em 2016 nem a deposição de Evo Morales em 2019.

usualmente associados com a realidade das democracias ocidentais” (MOISES, MENEGUELLO. 2013, p. 4). Assim, a decepção com os resultados do regime democrático pode estar associada com baixa participação política e possível preferência por modelos autoritários (Ibid. p. 2).

O trabalho aqui proposto pode ser enquadrado na perspectiva da cultura política, embora o foco seja na cultura política da elite política. Assim, analisaremos em seguida o conceito de elites e de cultura política das elites, fundamentais para o desenvolvimento do trabalho.

2.6. As elites

Os estudos sobre elites nas ciências sociais têm início nos anos finais do século XIX e início do século XX, a partir dos trabalhos de Pareto, Mosca e Michels (GRYNSZPAN, 1996: BOBBIO, 2016). Segundo Mosca a existência de elites é algo constante na história de todas as sociedades, sempre divididas entre governantes e governados, sendo os que governam uma minoria organizada que monopoliza o poder, enquanto os que são governados são a maioria. Além da vantagem da organização, Mosca afirma que a elite deve ter certos atributos que são valorizados pela sociedade em que atua. Portanto, para Mosca o conceito de elite é o de uma minoria organizada que governa a maioria, e considera esse fato natural. Mosca afirma que a renovação das elites permite a manutenção e organização da estrutura social. Essa renovação, ou deslocamento das classes governantes, ocorre quando as antigas elites perdem sua força ou as qualidades pelas quais conquistaram o poder já não são suficientes para mantê-lo (MOSCA, 2001, p. 23-36).

Pareto afirma que em uma sociedade não é necessário que a maioria das pessoas se ocupe cientificamente das matérias sociais, dado que a sociedade humana é desigual, dividida por características intelectuais, morais, físicas, entre outras. A elite, para Pareto, é uma classe que possui determinadas qualidades que “favorecem a prosperidade e a dominação de uma classe na sociedade” (PARETO, 1996, p. 112), sendo “natural” que essa classe superior governe a maioria. Pareto interessa-se principalmente sobre a “circulação das elites”, o fato de que “as aristocracias não duram, mas se renovam continuamente” em uma eterna disputa (Ibid. p. 113). Michels, a partir do caso do Partido Social Democrata alemão, ressalta a importância da organização para a luta política, porém, a organização seria uma tendência à oligarquia, a “lei de bronze da oligarquia”, inevitável nas grandes organizações (MICHELS, 1982).

A teoria das elites adquiriu importância nos Estados Unidos a partir dos estudos de Lasswell e Burnham (BOBBIO, 2016, p. 387-388) e principalmente com Wright Mills em meados dos anos 1950. Wright Mills, a partir de uma interpretação estrutural da sociedade norte-americana, identifica a elite como aqueles que “têm o máximo que se pode ter” (WRIGHT MILLS, 1981, p. 17), seja dinheiro, poder ou prestígio. No entanto, essa elite só existe devido à posição que ocupa nos grandes centros de poder, seja político, militar ou econômico. Wright Mills afirma que essa posição é ao mesmo tempo a base e o meio pelo qual se exerce todo o poder, se adquire e se conserva a riqueza e se dispõe das vantagens do prestígio. Wright Mills define a elite como os “membros do estrato superior de uma sociedade capitalista” (Ibid. p. 22), considerando dessa forma a elite como uma classe social, ocupando uma determinada posição institucional. De acordo com Wright Mills, a elite não é nem impotente nem onipotente, mas exerce o poder em diferentes graus.

Para Wright Mills (1981) a circulação das elites ocorre quando membros das elites militares, políticas e econômicas assumem cargos de poder em outra área que não a sua, como por exemplo um general que dirige uma grande empresa, um grande empresário que entra para a política, etc. Isso é possível “quando as exigências dos altos postos em cada uma das principais hierarquias se tornam semelhantes, os tipos de homens que os ocupam – pela seleção e pelo treinamento dos cargos – se tornam semelhantes.” (Ibid. p. 339). Por outro lado, Domhoff aponta para o poder que as grandes corporações têm na formação da agenda política nos Estados Unidos (DOMHOFF, 2018 [1967]).

Em resumo, existem alguns traços comuns que caracterizariam a teoria das elites: o fato de que em todas as sociedades as relações entre os indivíduos ou grupos são desiguais; o poder tende a se concentrar nas mãos de um pequeno grupo; o tipo de poder mais importante é o poder político; é sempre uma minoria que detém o poder político; como os membros da elite política são uma minoria e têm interesses comuns e se empenham em manter as regras do jogo; a diferença entre os regimes está na forma em que as elites surgem, desenvolvem-se e entram em declínio e também na forma como exercem o poder (BOBBIO, 2016, p. 391).

Weber é considerado um dos “pais fundadores” da atual teoria neoeelitista (LOPEZ, 2013, p. 2), principalmente devido a sua teoria da dominação, segundo a qual “*una voluntad manifiesta del dominador o de los dominadores influye sobre los actos de otros*” (WEBER, 2002 [1922], p. 699), especificamente quando relacionada ao governo, pois todo o governo precisa exercer alguma forma de dominação (Ibid. p. 701).

Dahl é considerado o pioneiro do “elitismo democrático”, principalmente a partir de sua obra “*Who Governs?*”, de 1961. Nessa obra Dahl realiza um estudo de caso sobre representação na cidade de New Haven, no estado de Connecticut, Estados Unidos. Dahl afirma que existe uma diversidade de grupos de interesse que competem pelo poder político (DAHL, 2005) e não apenas uma elite do poder. Definição semelhante aparece em seu trabalho “*Polyarchy: participation and opposition*” de 1971, no qual o autor defende uma ideia pluralista de democracia⁸.

2.7. Cultura política das elites

A elite política aqui entendida refere-se aos indivíduos em posição de poder, de decidir e influenciar o processo político, controlando os recursos políticos e da qual em boa medida depende a estabilidade do regime (PUTNAM, 1971, HIGLEY, BURTON, 1989; DAHL, 1997, MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013). A sobrevivência da democracia depende, portanto, das atitudes e comportamentos da elite política, e para melhor compreender a estabilidade ou instabilidade da democracia na América Latina é necessário entender a construção histórica da cultura política nos diferentes países e como essa cultura política delimita o campo das possibilidades dos atores (CRUZ, 2005), bem como compreender os mecanismos causais pelos quais a cultura política da elite afeta o regime democrático. O foco do trabalho é a cultura política das elites, pois suas crenças têm mais peso na estabilidade do regime que as crenças dos cidadãos comuns (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 289).

Dentro dessa perspectiva, ao analisar a influência que o comportamento da elite política alemã nos 30 dias anteriores à chegada de Hitler ao poder na Alemanha, em janeiro de 1933, Turner (2003) afirma que, embora as forças impessoais façam com que alguns eventos sejam possíveis, são as pessoas que fazem com que esses eventos aconteçam (TURNER, 2003, p. 166). Sobretudo nos países em desenvolvimento, as crenças, atitudes e comportamento das elites políticas foram decisivos para o surgimento e consolidação da democracia. Como afirma Hobsbawm (1995) “a história dos responsáveis pelas transformações no terceiro mundo neste século é a história de minorias da elite” (HOBSBAWM, 1995, p. 201). Ao analisar as atitudes e comportamentos da elite política uruguaia em duas conjunturas críticas, a primeira que terminou em uma ditadura e a segunda que levou a uma reestabilização da democracia,

⁸ O conceito de “poliarquia” é analisado na seção sobre Democracia.

seguimos a recomendação de Capoccia (2005), quando afirma que para compreendermos melhor os momentos nos quais a elite política falhou na defesa da democracia, é necessário analisar os momentos nos quais a elite política obteve sucesso. Assim,

“se certas escolhas feitas pelas lideranças políticas durante as crises democráticas são consideradas nocivas para a persistência da democracia, então as escolhas “certas” em momentos críticos similares devem ser vistas como favoráveis para a sobrevivência da democracia”⁹ (CAPOCCIA, 2005, p. 4)

Quanto à abordagem teórica deste trabalho, a cultura política da elite, um dos primeiros trabalhos a utilizar esse conceito foi realizado por Robert Putnam, “*Studying Elite Political Culture: The case of ideology*” (1971), no qual o autor define elite política como aqueles que, em uma dada sociedade, encontram-se no topo da escala nas dimensões de interesse, envolvimento e influência na política, sendo os políticos profissionais os membros mais importantes da elite política e que compreender o comportamento e as atitudes da elite política, ou seja, sua cultura política, é de importância fundamental para compreender o funcionamento do sistema político (PUTNAM, 1971, p. 651-652). Para Putnam, estudar as atitudes, comportamentos e crenças da elite requer uma maior compreensão e interpretação das ideologias, cálculos e códigos utilizados, dado que estas têm um sistema de crenças mais sofisticado do que a maioria da população, e a forma mais adequada de estudar a cultura política das elites seria entrevistar seus membros de forma sistemática e cuidadosa (Ibid., p. 652-653). Recentemente, alguns pesquisadores reafirmaram a importância de estudar o comportamento, as atitudes e as decisões das elites políticas e sua relação com o regime democrático (LINZ, STEPAN, 1999; O’DONNELL, SCHMITTER, 1988; LINZ, 1989; COLLIER, 1999; BEST, HIGLEY, 2010; HIGLEY, BURTON, 2006).

Dado que “uma definição clara e explícita deve permitir identificar os atributos associados a cada conceito” (PEREA, MARTÍNEZ, LAGO, 2009, p. 39) é necessário detalhar cada dimensão que compõe a cultura política democrática da elite, como apoio normativo ao regime, oposição leal e moderação política e apontar os indicadores que serão observados na pesquisa (GOERTZ, 2006). Sobre a importância da oposição no regime democrático, Anderson et al (2005) realizou uma pesquisa sobre os “perdedores” das eleições, aqueles que são a oposição, enfocando na importância que o comportamento dos “perdedores” tem sobre a estabilidade e a legitimidade do regime democrático e nas

⁹ Tradução própria.

consequências da derrota (ANDERSON ET AL, 2005, p. 2). Em síntese, o autor sustenta que a continuidade do sistema democrático depende mais do consentimento dos “perdedores” do que no consentimento dos “vencedores”, assim, os perdedores são os “*veto players*” cruciais para a estabilidade democrática (Ibid. p. 7).

Neste sentido, Linz e Stepan (1999) enfatizam a importância de que os atores politicamente relevantes estejam de acordo com as regras do sistema democrático, afirmando que uma democracia pode ser considerada consolidada apenas quando “todos os atores da comunidade política habituam-se ao fato de que todos os conflitos políticos serão resolvidos de acordo com as normas estabelecidas e que as violações dessas normas provavelmente serão ineficazes ou sairão caras” tornando a democracia o “único jogo disponível na sociedade”, ou seja, quando nenhum dos atores politicamente relevantes faz “tentativas sérias de derrubar o regime democrático” (LINZ, STEPAN, 1999, p. 23-24). Em relação ao período anterior ao golpe militar no Uruguai, Linz e Stepan afirmam que entre 1968 e 1973 praticamente todos os atores políticos relevantes eram “desleais” ou “semileais” (LINZ, STEPAN, 1999, p. 191-192).

Igualmente Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) enfatizam a importância do comportamento dos atores políticos para a sobrevivência e queda dos regimes políticos na América Latina no século XX e sustentam que as principais teorias existentes sobre a democratização são inconsistentes se aplicadas ao caso latino-americano (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 277). Os autores têm como foco os atores politicamente relevantes, pois “suas crenças impactam mais diretamente o regime político que as crenças das massas”¹⁰ (Ibid., p. 17). Partindo da ideia de que a sobrevivência de um regime depende da existência de uma coalizão entre os atores políticos mais importantes que defendam esse mesmo regime (Ibid. p. 33), os autores elaboram três hipóteses principais acerca da democracia na América Latina. De acordo com a primeira hipótese, atores radicais aumentam a chance de ruptura da democracia. Os autores definem o radicalismo como uma preferência intensa e intransigente sobre uma determinada política, além de uma urgência de realizá-la, levando a um aumento da polarização, pois a resposta tende a ser igualmente radical.

A segunda hipótese afirma que o comprometimento normativo com um regime autoritário entre os principais atores políticos reduz a possibilidade de uma transição democrática e, inversamente, um comprometimento normativo com a democracia entre

¹⁰ Tradução própria.

os principais atores políticos reduz a probabilidade de uma ruptura. Alguns atores teriam um comprometimento intrínseco com a democracia como melhor forma de governo, independente de seus resultados, e que aceitariam algumas derrotas em troca da estabilidade do regime. A terceira hipótese afirma que um apoio internacional ao regime democrático aumenta as probabilidades de uma transição exitosa, através da difusão de ideias e crenças que têm efeito sobre os líderes democráticos, além da influência, incentivos e recursos de atores internacionais (Ibid. p. 33-46).

Em síntese, de acordo com Mainwaring e Pérez-Liñán, um regime tende a ser estável quando os atores políticos relevantes evitam posicionamentos radicais, definido pelos autores como preferência sobre políticas que envolvem altos custos a outros atores, e são defendidos de forma intensa e impaciente. A preferência normativa do regime democrático refere-se à disposição de aceitar um determinado regime como a melhor forma de governo, a partir do acatamento de derrotas eleitorais ou legislativas e de comprometimento explícito com as normas (Ibid., p. 14-15). Os comportamentos descritos podem ser vistos como parte da cultura política dos atores politicamente relevantes em um determinado regime.

Dentro dessa perspectiva, encontra-se o trabalho de Higley e Burton (2006), para quem a condição indispensável da democracia liberal é a existência de uma elite unida através do consenso (HIGLEY, BURTON, 2006, p. 1-2). Os autores buscam compreender o surgimento e persistência da chamada “elite consensualmente unida”, a gênese da democracia liberal, sendo um elemento que deve existir anterior à adoção da democracia liberal (Ibid. p. 2-3). Os autores definem elites políticas como “pessoas que são capazes, em função de sua posição estratégica em organizações e movimentos, de afetar resultados políticos de forma regular” (Ibid. p. 7). Elites consensualmente unidas são definidas pelos autores como aquelas com redes de comunicação e influência densas e interligadas, com acordo sobre valores básicos e um código compartilhado de comportamento político (Ibid. p. 9). Uma elite desunida tem as características opostas e geralmente formam regimes autoritários ou democracias iliberais.

De acordo com os autores, existiriam então três tipos de elites políticas, uma elite desunida, com desconfiança entre os líderes, na qual uma parte apoia a violência como opção para tomar ou manter-se no poder e que vê a política como uma guerra. A elite consensualmente unida, onde existe confiança entre as elites, onde a cooperação é vista como meio para evitar conflitos mais profundos e a política é vista como negociação. Um

último tipo de elite é a elite ideologicamente unida, com caráter rígido, onde não há discordância ideológica ou política entre a elite, ao menos publicamente (Ibid. p. 14).

Os autores afirmam que as elites consensuais, e por consequência a democracia liberal, tem apenas três origens possíveis: a partir de acordos entre elites antes adversárias; a partir de oportunidades presentes no período colonial onde as elites puderam praticar uma forma limitada de política representativa; ou a partir da convergência acerca de normas políticas entre elites desunidas (Ibid. p. 4).

Levitsky e Ziblatt (2018), analisando essencialmente a democracia nos EUA, sustentam que a constituição, as instituições, principalmente os partidos políticos, e as normas não escritas são as “grades de proteção da democracia” norte-americana, e que foi a falha nestas grades de proteção que permitiram a ascensão e eleição de Trump em 2016 (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018). Um dos sintomas da polarização identificada pelos autores é o fato de que “os políticos norte-americanos agora tratam seus rivais como inimigos, intimidam a imprensa livre e ameaçam rejeitar o resultado das eleições (Ibid. p. 13). Interessa para este trabalho a existência, segundo os autores, de duas normas não-escritas consideradas essenciais para o bom funcionamento das “grades de proteção” e que dizem respeito ao comportamento específico dos atores políticos relevantes: a tolerância mútua entre os atores políticos, ou seja, “a ideia de que, enquanto nossos rivais jogarem pelas regras institucionais, nós aceitaremos que eles tenham direito igual de existir, competir pelo poder e governar”, e a reserva institucional, ou “o ato de evitar ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente seu espírito” (Ibid. p. 103-107). A tolerância entre as elites políticas e a reserva ou autocontrole, são relevantes para a manutenção da democracia, pois são normas que se reforçam mutuamente, pois “políticos são mais propensos à moderação quando se aceitam uns aos outros como rivais legítimos, e aqueles que não encaram os oponentes como subversivos serão menos tentados a recorrer a violações da norma para mantê-los longe do poder” (Ibid. p. 112).

Outro ponto relevante do trabalho de Levitsky e Ziblatt para o desenvolvimento dessa pesquisa é a criação, baseado no trabalho de Linz (1978), de quatro indicadores do comportamento autoritário. Para os autores “devemos nos preocupar quando políticos: 1) rejeitam, em palavras ou ações, as regras democráticas do jogo, ou tem um compromisso débil com elas; 2) negam a legitimidade de oponentes; 3) toleram e encorajam a violência; e 4) dão indicações de disposição para restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia” (Ibid. p. 32-33). Desse modo, os quatro indicadores nos ajudarão a refletir sobre

a cultura política democrática da elite e sua importância para a estabilidade da democracia.

Em contraponto ao trabalho de Levitsky e Ziblatt, Welp (2020) afirma que a polarização da política norte-americana foi causada pelas elites que não souberam incluir novas demandas da população e assim demonstrar que a elite é capaz de aperfeiçoar o sistema, além da profunda desigualdade estrutural e do racismo. Assim, a autora afirma que *“los partidos renunciaron mucho antes a generar políticas públicas orientadas al bienestar y se acomodaron a sus posiciones de poder y ahí permanecieron, hasta que un día tuvieron que enfrentar que el mundo había cambiado”* (WELP, 2020, p. 63). A autora aponta para outro fator importante que contribuiu para a polarização, de que a tolerância e a contenção mútuas entre as elites políticas norte-americanas só foram possíveis enquanto restrita a homens brancos da mesma classe social, sendo cada vez mais difícil a partir da entrada de novos atores e de novas demandas e da dificuldade dos atores em reconhecer essa nova realidade.

Welp apresenta o Chile como exemplo de que somente os acordos entre as elites, parte do sistema chileno desde a redemocratização, não são suficientes para manter a estabilidade da democracia, pois foram incapazes de realizar reformas no sistema que pudessem fortalecer a democracia, levando às manifestações em 2019 e à convocação de uma nova constituinte. (Ibid. p. 65). Neste sentido, Welp conclui que *“las democracias mueren cuando no son efectivas, cuando excluyen y cuando sus elites no son capaces de mirarlas críticamente y actuar para reformarlas”* (Ibid. p. 68).

Por outra parte, Gamboa (2022) enfatiza o papel fundamental que a oposição desempenha na manutenção da democracia quando o poder executivo tem atitudes autoritárias. Importa assim compreender *“los objetivos y estrategias que esta utiliza para frenar los intentos iniciales del presidente de socavar el sistema de pesos y contrapesos son, por lo tanto, cruciales para comprender el éxito que tienen los líderes aumentando los poderes del ejecutivo”* (GAMBOA, 2022, p. 2). Para Gamboa é importante que a oposição mantenha sua legitimidade e para tanto deve utilizar estratégias moderadas e dentro das instituições democráticas, pois essa estratégia aumenta os custos da repressão por parte do governo e diminui os incentivos, enquanto uma oposição que se utiliza de ações inconstitucionais e extremas, como tentar derrubar o presidente antes do fim do mandato, a oposição perde legitimidade e diminui os custos da repressão por parte do governo (GAMBOA, 2022). A análise de Gamboa nos ajudará a refletir acerca das atitudes da oposição uruguaia, especificamente na conjuntura de 1972-1973, quando o

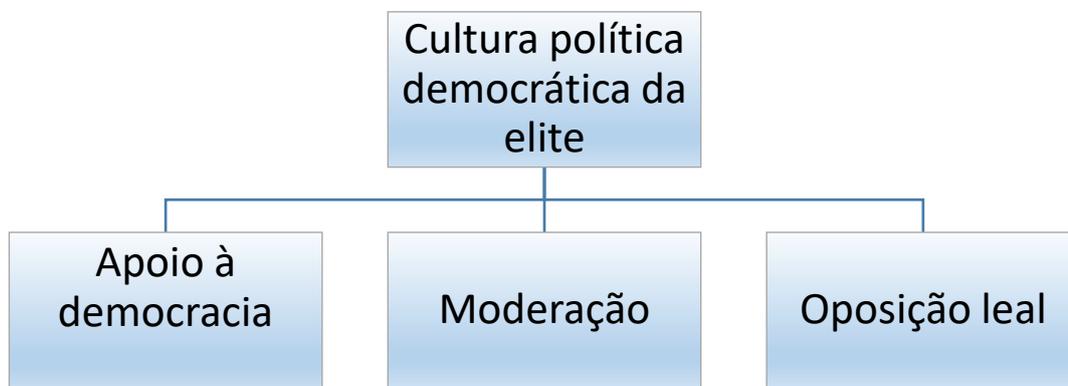
presidente Bordaberry exibia um comportamento cada vez mais autoritário, enquanto na conjuntura de 2002 o presidente Batlle era claramente democrático.

Para identificar quais indivíduos fazem parte da elite Hoffmann-Lange (2018) afirma que existem três métodos principais: o método posicional, que será utilizado neste trabalho, no qual as elites são aquelas posicionadas em posições de liderança nas principais instituições da sociedade, seja partidos, empresas, forças armadas, sindicatos, etc. É o mais indicado para estudar elites a nível nacional e, portanto, o método mais adequado para esta pesquisa. Os outros dois métodos são o método decisional, no qual a elite é formada por aqueles indivíduos com poder de decidir importantes questões e políticas efetivas, e o método reputacional, semelhante ao método *snow ball*, no qual são entrevistadas pessoas que por sua vez apontam quem são os líderes (HOFFMANN-LANGE, 2018).

Concluindo, de que modo as teorias analisadas ajudarão a construir o marco teórico da pesquisa? A partir da literatura analisada, podemos definir que o conceito de cultura política democrática de elite é constituído a partir das seguintes dimensões: uma elite que expresse um apoio normativo à democracia; prefira o consenso ao mesmo tempo que apresente baixo radicalismo em suas posições políticas e que repudie a violência, o que caracterizaremos aqui como moderação; e no caso da oposição, uma atitude de lealdade institucional.

A figura 1 apresenta o conceito que utilizamos no trabalho e as dimensões analisadas.

FIGURA 1 – CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA DE ELITE E SUAS DIMENSÕES



Fonte: Elaboração própria a partir de Linz (1989), Mainwaring e Pérez-Liñán (2013), Levitsky e Ziblatt (2018), Gamboa (2022).

Como visto anteriormente, as dimensões selecionadas, dentro do conceito de cultura política democrática da elite, têm como fundamento a teoria de Linz (1989) acerca da relevância da existência de uma oposição leal em relação à democracia, a teoria de Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) sobre a importância da moderação política e da preferência normativa em relação ao regime democrático por parte da elite política para que uma democracia se mantenha estável, e Gamboa (2022) sobre a importância da oposição ter uma atitude de lealdade institucional. Também o trabalho de Levitsky e Ziblatt (2018) contribui para o conceito, através de seus quatro indicadores de comportamento autoritário e sua ênfase na tolerância mútua e na reserva institucional entre os atores políticos relevantes. Portanto, os elementos que caracterizam uma cultura política democrática da elite política são: o apoio à democracia e suas instituições, a moderação e a existência de uma oposição leal.

Assim, este trabalho buscará compreender como a cultura política democrática entre a elite contribui para a estabilidade do regime democrático a partir da análise comparativa do comportamento dessa elite em dois períodos críticos da história política uruguaia, o período anterior ao golpe civil-militar de 1973 e durante o auge da crise econômica e social de 2002. Para isso, devemos compreender os métodos que serão utilizados no desenvolvimento da pesquisa.

3. METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos são utilizadas técnicas qualitativas, a partir de um estudo de caso com utilização de fontes bibliográficas e documentais. As fontes bibliográficas serão utilizadas para compreender a formação histórica da cultura política uruguaia e de como ela limita as decisões da elite, a partir da perspectiva de *path dependence* ou dependência da trajetória.

Para explorar a relação existente entre cultura política das elites e estabilidade da democracia no Uruguai será feita uma análise de dois períodos críticos, ou *critical junctures* (COLLIER, COLLIER, 2002; MAHONEY, 2001; SOIFER, 2010), da história recente do país, através da utilização da ferramenta *process tracing*, ideal para as observações feitas em um país (*within-country observations*) cujo objetivo seja examinar em profundidade as sequências, processos ou mecanismos (COLLIER, 2011; MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013; BEACH, PEDERSEN, 2013; BENNETT, CHECKEL, 2015; CUNHA, ARAÚJO, 2018).

3.1. Conjunturas críticas

Acerca do conceito de conjunturas críticas (*critical junctures*), Collier e Collier (2002), a partir de uma análise histórico-comparativa sobre as mudanças nas relações entre o Estado e a incorporação política da classe trabalhadora nos anos finais do século XIX e início do século XX em oito países latino-americanos, definem a conjuntura crítica como um período de mudanças significativas, que ocorre de forma diferente em diferentes países, produzindo diferentes legados (COLLIER, COLLIER, 2002, p. 30). Para os autores, uma conjuntura crítica pode ser um breve período de tempo no qual é escolhida uma determinada direção ou um período mais extenso de reorientação, sendo o conceito constituído de três componentes: o primeiro, a demonstração de que ocorreu uma mudança significativa em cada caso analisado; o segundo, que essa mudança ocorreu de forma diferente nos diferentes casos; e por fim a construção de uma hipótese explicativa sobre as consequências, com vistas a provar, ou não, o peso da conjuntura crítica na produção de um determinado legado (Ibid. 27-30).

Para Mahoney (2001), uma conjuntura crítica é composta de dois elementos principais. O primeiro é quando existem duas ou mais opções em determinado momento, já que, se não há mais de uma escolha, não é possível falar em conjuntura crítica. A segunda é no momento em que uma opção é feita, torna-se cada vez mais difícil retornar

ao ponto inicial quando outras opções ainda estavam disponíveis (MAHONEY, 2001, p. 112-113).

Indo além da definição do conceito, Soifer (2010) argumenta que existem condições diferentes que atuam em uma conjuntura crítica, como as condições permissivas e as condições produtivas (SOIFER, 2010, p. 2). As condições permissivas são fatores ou condições que mudam o contexto e aumentam o poder causal dos agentes, criando uma “janela de oportunidades”. O autor afirma que uma conjuntura crítica é marcada pelo surgimento e o posterior desaparecimento de determinadas “condições permissivas”. Entretanto, Soifer afirma que a existência das “condições permissivas” é condição necessária, porém não suficiente para que um período seja considerado uma “conjuntura crítica”. Desse modo, é necessária a existência de “condições produtivas” que, na presença das “condições permissivas”, produzem o resultado da “conjuntura crítica”. (SOIFER, 2010). Assim, para delimitar uma “conjuntura crítica” é necessário identificar as “condições permissivas” do período em análise, mas também as “condições produtivas” que levaram ao resultado final.

Uma contribuição importante para os estudos das conjunturas críticas é o artigo de Capoccia e Kelemen (2007), segundo o qual as conjunturas críticas são importantes porque em muitos casos são o começo de um processo de *path dependence*. Capoccia e Kelemen definem uma conjuntura crítica como um período de tempo relativamente curto no qual as influências estruturais sobre a ação política estão mais relaxadas e enfraquecidas, aumentando as possibilidades de que as escolhas dos agentes tenham um impacto significativo (CAPOCCIA, KELEMEN, 2007, p. 348).

Em síntese, uma conjuntura crítica é uma situação qualitativamente diferente dentro do desenvolvimento histórico de determinada instituição. Entretanto, nem sempre uma conjuntura crítica tem como resultado qualquer mudança profunda, sendo um período apenas de reequilíbrio e estabilização de uma situação anterior (Ibid). As duas conjunturas críticas analisadas neste trabalho podem ser um exemplo: em 1973 a conjuntura crítica no Uruguai levou a uma quebra da democracia e o início de uma ditadura, a de 2002 teve como resultado uma reafirmação do sistema partidário e da democracia uruguaia. Os autores sustentam que o melhor método para analisar conjunturas críticas é através de análises contrafactuais e da utilização do *process tracing*, reconstruindo, de forma rigorosa e sistemática, cada passo do processo de tomada de decisão, identificando as opções disponíveis e a importância e impacto de cada decisão (Ibid. p. 354-355).

Segundo Capoccia e Kelemen, as conjunturas críticas podem ser estudadas a partir de análises contrafactuais ou por narrativas guiadas pela teoria (*Theory-guided narratives*), cujo foco são os aspectos considerados mais importantes pela teoria. Este trabalho analisará as duas conjunturas críticas escolhidas pela narrativa guiada pela teoria, neste caso a teoria da cultura política da elite apresentada no capítulo 2.

Desse modo, analisaremos a cultura política das elites políticas e sua influência na estabilidade da democracia, especificamente nas conjunturas críticas de 1972-1973 e a de 2002. Esses períodos foram selecionados porque representam momentos críticos na história política do Uruguai. A primeira conjuntura crítica selecionada tem início com a posse do presidente Juan Maria Bordaberry, no dia 1º de março de 1972, pois ali iniciava-se um período no qual surgiram oportunidades de diálogo para solucionar a crise, mas também a possibilidade de uma ruptura real com o regime democrático, até fevereiro de 1973, quando o presidente e as forças armadas assinaram o “acordo de Boiso Lanza”, no qual o poder passou efetivamente dos partidos políticos para as forças armadas. Portanto, consideramos que de fevereiro até a dissolução do parlamento no dia 27 de junho de 1973, a relação entre os parlamentares e as forças armadas e o governo foi piorando, sendo cada vez mais difícil um diálogo entre todos os partidos. A situação autoritária estava praticamente definida (LESSA, 2005; NAHUM 2004). A segunda conjuntura crítica analisada tem início em janeiro de 2002, mês em que foi descoberta uma grave fraude no Banco Comercial, até agosto de 2002, com a aprovação da lei de fortalecimento do sistema financeiro que conseguiu iniciar a estabilização do sistema financeiro uruguaio.

As análises serão feitas a partir de discursos, artigos para imprensa e comunicados de parte da elite política nos períodos selecionados. Foram selecionados para análise os presidentes em cada período, bem como os principais líderes da oposição e, na conjuntura de 2002, o senador e ministro da economia, que teve papel relevante durante a crise. Na conjuntura 1972-1973, tanto as forças armadas quanto o movimento guerrilheiro eram atores fundamentais do processo político, entretanto, não são considerados parte da política institucional democrática, tendo inclusive, tanto guerrilheiros quanto militares, orientações abertamente contrárias ao regime democrático representativo. Na conjuntura crítica de 2002, o Fundo Monetário Internacional (FMI) teve um papel importante durante a crise financeira e, além de ser uma instituição internacional, também não é parte da elite política institucional.

É importante mostrar de que forma se realizou este trabalho a partir da definição de seus métodos. Acerca dos estudos de caso, Yin (2003) afirma que estes podem ser utilizados quando a pesquisa explora questões do tipo “como” ou “por que”, assim, é o método adequado para o presente trabalho. Yin afirma que “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo” (YIN, 2003, p. 32), um método de estudo intensivo sobre um fenômeno complexo. Sobre a importância do uso de fontes documentais, Yin afirma que o “uso mais importante de documentos é corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes” (Ibid. p. 109).

Um estudo de caso é considerado também como a observação de um fenômeno ou unidade espacialmente delimitada em um determinado período de tempo ou ainda um estudo intensivo de um único caso (GERRING, 2007, p. 19-20) e quanto menor o número de casos e mais intensivo e aprofundado é o estudo, mais o trabalho pode ser chamado de estudo de caso (Ibid. p. 20). Para Simons (2009) um estudo de caso “é uma exploração em profundidade desde múltiplas perspectivas da complexidade e singularidade de um determinado projeto, política, instituição ou sistema em contexto da “vida real”¹¹ (SIMONS, 2009, p.21).

Já para Stake (2003) o estudo de caso não é uma escolha metodológica, mas uma escolha do que estudar, independentemente dos métodos (STAKE, 2003, p. 134). Assim como Yin, Stake define o estudo de caso como o estudo de uma unidade específica e delimitada. Stake distingue três tipos de estudos de caso: intrínseco, no qual o pesquisador quer entender melhor um caso específico, e esse caso é interessante em si; instrumental, quando o caso é escolhido por revelar insights sobre um problema ou contestar uma generalização; e o estudo de caso coletivo, no qual o pesquisador investiga um determinado fenômeno a partir de vários casos (STAKE, 2003, p. 136-138).

Segundo Bartolini (1986) existem cinco tipos de estudos de caso: o estudo descritivo a-teórico, aquele no qual o objetivo não é o de responder a um problema concreto, mas uma descrição compreensiva do fenômeno; o estudo interpretativo, capaz de gerar hipótese explicativas pois permite considerar e relacionar diversos possíveis fatores explicativos; o estudo explicativo é aquele que tenta explicar casos particulares utilizando teorias existentes; os estudos de controle das teorias, quando o objetivo é testar a validade de uma teoria; e o estudo do caso desviante, aquele no qual o objeto de estudo representa um desvio em relação ao que uma determinada teoria afirma (BARTOLINI,

¹¹ Tradução própria.

1986, p. 71-72). De acordo com a classificação de Bartolini, o estudo de caso aqui proposto pode ser considerado como um estudo explicativo, dado que é uma tentativa de explicar a estabilidade da democracia no Uruguai a partir da análise do comportamento das elites.

Em relação à utilidade dos estudos de caso, Van Evera (1997) afirma que existem cinco possíveis propósitos para o uso de estudos de caso: verificar teorias, criar teorias, identificar condições anteriores que permitem às teorias funcionarem, verificar a importância dessas condições anteriores e explicar casos de importância intrínseca (VAN EVERA, 1997). O presente trabalho se enquadra no último propósito, visto que busca explicar um caso de importância intrínseca.

Para identificar como agiram os atores da elite política uruguaia será feita análise de conteúdo (BARDIN, 2016) de declarações do presidente, lideranças partidárias e parlamentares. A seguir será explicado de forma detalhada a ferramenta do *process tracing*, bem como a perspectiva do *path dependence*, essenciais para o desenvolvimento do trabalho e para atingir os objetivos propostos.

3.2. *Path dependence e process tracing*

A análise de dependência de trajetória, ou *path dependence*, é uma ferramenta analítica que visa compreender a importância da sequência temporal. Pierson foi o primeiro a introduzir o conceito na ciência política, definindo-o como um mecanismo de retornos crescentes e processos de autorreforço associado às instituições e políticas (BERNARDI, 2012, p. 151). A definição utilizada neste trabalho, entretanto, provém de Mahoney (2000), que define o *path dependence* como sequências reativas, onde os eventos são ao mesmo tempo reação e causa (MAHONEY, 2000, p. 159). Para Mahoney, *path dependence* envolve rastrear um determinado conjunto de eventos históricos mostrando como o resultado em questão foi produzido (Ibid., p. 507). Em relação aos estudos de cultura política, é evidente a influência de acontecimentos históricos na formação dos valores e comportamentos, como mostraremos utilizando como exemplo o caso uruguaio.

As sequências pesquisadas dentro do conceito de *path dependence* podem ser de dois tipos: de autorreforço (*self-reinforcing sequences*) ou reativas (*reactive sequences*). O autorreforço tem como característica a reprodução de longo prazo de um determinado padrão. Assim, uma vez adotado um caminho, ele gera benefícios crescentes, produzindo um autorreforço e tornando cada vez mais difícil a mudança (Ibid. p. 508; PIERSON,

2000, p.74). As sequências de autorreforço são compostas de ao menos três fases: o momento crítico inicial, quando um evento coloca determinados padrões em movimento em um caminho (*path*); o período de reprodução e de autorreforço; e o final do caminho, no qual algum evento causa uma queda da autorreprodução (PIERSON, 2000, p. 76). Já as sequências reativas são cadeias de eventos causais organizados temporalmente (Ibid. p. 509). A reatividade refere-se a que cada evento é em boa medida uma reação a um evento anterior, que por sua vez provoca outra reação. (Ibid. p. 509). Desse modo, enquanto a sequência de autorreforço acentua e estimula um determinado padrão, a sequência reativa foca em transformações.

Dado que o objetivo é verificar como a cultura política da elite política afeta a estabilidade do regime, ou seja, através de quais mecanismos causais, a ferramenta adequada a este tipo de pesquisa é o *process tracing* ou rastreamento de processo. Nas ciências sociais o *process tracing* tem sido utilizado para analisar os mais diversos processos, como

“a burocratização, construção do estado, descentralização, democratização, desenvolvimento institucional, diásporas, europeização, genocídio, governança, implementação de políticas públicas, liberalização, marginalização, mercadorização, racionalização, revolução, segregação racial, violência urbana, entre tantos outros” (CUNHA, ARAÚJO, 2018, p. 67).

Dentro da literatura de *process tracing* os passos entre a causa inicial e o resultado final são chamados de mecanismos causais, mais especificamente são “processos físicos, sociais ou psicológicos através dos quais agentes com capacidade causal operam, mas apenas em contextos ou condições específicas, para transferir energia, informação ou questões para outras atividades”¹² (BENNETT, CHECKEL, 2015, p. 12). Já para Beach (2016) o mecanismo causal é um sistema interligado de partes que transmitem força causal entre uma ou várias causas e um resultado (BEACH, 2016, p. 2).

A ferramenta do *process tracing* foi inicialmente desenvolvida nos Estados Unidos nas décadas de 1960 e 1970 e era empregada pela psicologia cognitiva para analisar como os indivíduos decidem através do exame dos passos intermediários nos processos cognitivos (BENNETT, CHECKEL, 2015, p. 5; CUNHA, ARAÚJO, 2018, p. 35). Na ciência política o termo foi utilizado em 1979 por Alexander George para descrever o uso de evidências dentro de estudos de caso para fazer inferências sobre

¹² Tradução própria.

explicações históricas e também para avaliar processos causais (CUNHA, ARAÚJO, 2018, p. 35; BENNETT, CHECKEL, 2015, p. 5). Considerado uma ferramenta que frequentemente é mal compreendida e aplicada de maneira não rigorosa (COLLIER, 2011, p. 823). Portanto, necessário esclarecer exatamente em que consiste, quais suas características e, finalmente, de que forma será utilizada nesta pesquisa. Conforme Van Evera (1997), no *process tracing*

“O pesquisador explora a cadeia de acontecimentos ou o processo de tomada de decisões pelo qual as condições iniciais do caso se traduzem em resultados. O vínculo causa-efeito que conecta a variável independente com o resultado divide-se em passos menores, logo o pesquisador busca evidências observáveis de cada passo”¹³ (VAN EVERA, 1997, p. 64).

Bennett e Checkel (2015) definiram *process tracing* como um método para identificar processos causais entre a variável ou variáveis independentes e o resultado da variável dependente (BENNETT, CHECKEL, 2015, p. 6). Mahoney (2012) define o *process tracing* como um método para avaliar hipóteses sobre as causas de um resultado específico em um caso particular (MAHONEY, 2012, p. 571). De acordo com Collier (2011) o *process tracing* é uma ferramenta analítica útil para deduzir inferências causais ou descritivas de partes de evidências, entendidas como partes de uma sequência temporal de eventos (COLLIER, 2011, p. 824).

Segundo Beach e Pedersen (2013) o *process tracing* é útil como ferramenta para estudar mecanismos causais em um estudo de caso, permitindo fazer inferências sobre determinado processo causal (BEACH, PEDERSEN, 2013, p. 2). Para os autores o *process tracing* pode ser utilizado de três formas diferentes. Primeiramente, para testar teorias (*theory testing process tracing*), em casos onde se sabe a causa e o resultado, utiliza-se a teoria existente para conceituar um possível mecanismo causal a partir de um exercício dedutivo. Em segundo lugar, para construir teorias (*theory building process tracing*), podendo ser utilizado de duas formas: quando existe uma correlação entre X e Y, mas não se conhece o mecanismo causal; ou quando se conhece o resultado, mas não a causa. Por fim, o *process tracing* também pode ser usado para explicar resultados (*explaining outcome process tracing*), quando a principal preocupação é explicar determinados processos históricos (BEACH, PEDERSEN, 2013, p. 56-68).

Para Beach e Pedersen (2013) existem três tipos de evidências possíveis para análise do *process tracing*: evidência padrão, relacionada a padrões estatísticos existentes

¹³ Tradução própria.

sobre o caso; evidência de sequência, relacionada com a existência de uma cronologia espacial e temporal de eventos previsto por um hipotético mecanismo causal; evidência de rastro, cuja mera existência já prova a existência do mecanismo causal; e a evidência de prova, material empírico, documental ou oral, que prova a existência do mecanismo (BEACH, PEDERSEN, 2013, p. 99-100). Em relação às observações utilizadas no *process tracing*, conhecidas como *causal-process observations*, que são “partes de evidências que fornecem informações sobre contextos ou mecanismos e que contribuem para um tipo diferente de inferência causal”, ao contrário das *data-set observations*, mais apropriadas à metodologia quantitativa e à testes estatísticos (COLLIER, BRADY, SEAWRIGHT, 2010, p. 184).

Desse modo, a utilização da ferramenta do *process tracing* permite testar hipóteses de forma rigorosa em um caso determinado (BEACH, 2016; CUNHA, ARAÚJO, 2018), sendo quatros os testes que podem ser realizados: *straw in the wind test*, é o teste mais fraco, pois nem passar no teste confirma a hipótese, nem falhar a elimina, mas pode ser útil para enfraquecer hipóteses rivais, especialmente no início da pesquisa; *hoop test*: passar em um *hoop test* é condição necessária, mas não suficiente para validar uma hipótese. Uma hipótese que não passa neste teste é eliminada. Passar no teste pode não confirmar a hipótese, mas a fortalece e é útil especificamente para eliminar hipóteses concorrentes; *smoking gun test*, testa a suficiência de uma hipótese, ou seja, passar neste teste é condição suficiente, porém não necessária para provar a validade de uma determinada hipótese. Assim, “se a hipótese passar nesse teste significa a derrubada de hipóteses rivais sobre as causas e os resultados; falhar nele não elimina a hipótese, mas a torna mais fraca” (CUNHA, ARAÚJO, 2018, p. 93); o *double-decisive test*, é o teste mais difícil, pois a hipótese que passa no teste é confirmada e as hipóteses rivais são eliminadas. O *double-decisive test* pode ser feito através de uma combinação entre um *hoop test* e um *smoking gun test*, para obter o mesmo valor de confirmação da hipótese (VAN EVERA, 1997; MAHONEY, 2012; BENNETT E CHECKEL, 2015; CUNHA, ARAÚJO, 2018).

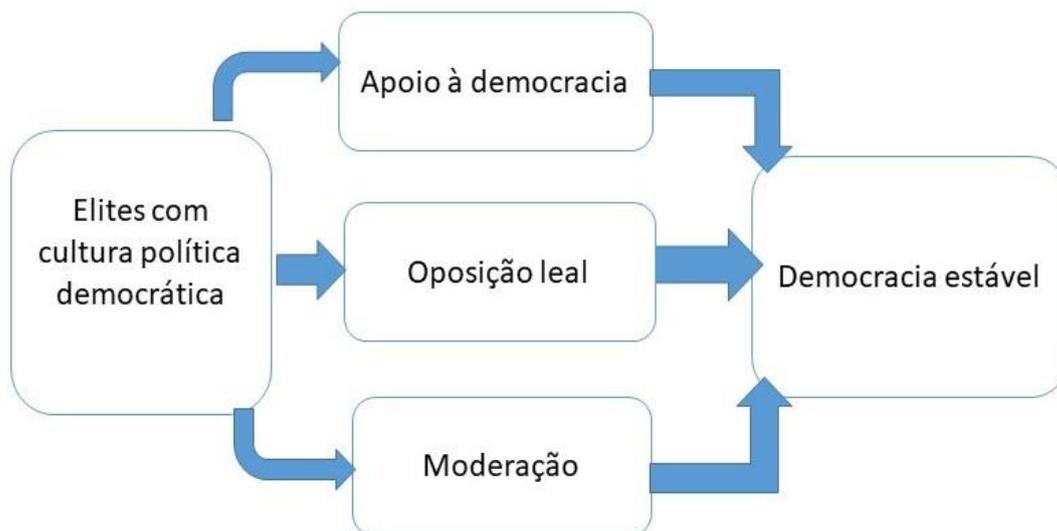
Acerca da qualidade nas pesquisas que utilizam o *process tracing*, Bennett e Checkel (2015) elaboraram dez práticas que tornam sua utilização mais sistemática, operacional e transparente. A primeira das boas práticas do *process tracing* é considerar todas as possíveis explicações alternativas, dado que as explicações têm maior poder explicativo na medida em que as evidências encontradas são inconsistentes com as explicações alternativas. A segunda é ser rigoroso com as explicações alternativas, o que

não significa analisar em profundidade todas as alternativas, pois algumas serão rapidamente descartadas. Em terceiro lugar, é importante considerar a possibilidade de viés das fontes de evidências, sempre reconhecendo o contexto e a autoria das evidências. A quarta prática é considerar se o caso é mais ou menos propenso a explicações alternativas. A quinta é justificar a decisão sobre o ponto de partida da pesquisa. A sexta é ser persistente na coleta de evidências, mas fazer uma escolha justificável sobre quando parar. A sétima prática propõe combinar a utilização do *process tracing* com a comparação de casos, quando for útil para a pesquisa. A oitava das boas práticas defende estar aberto a *insights* indutivos. A nona sustenta usar a dedução para esclarecer qual processo ou sequência específicos são necessários caso a explicação seja verdadeira. A décima e última afirma que “um *process tracing* conclusivo é bom, mas nem todo bom *process tracing* é conclusivo” (BENNETT E CHECKEL, 2015, p. 20-30).

A partir do exposto acima, podemos apresentar algumas definições sobre como a ferramenta será utilizada. Este trabalho utilizará o *process tracing* para testar uma teoria em um caso (*theory testing*), a de que a estabilidade da democracia é produto de uma elite com uma cultura política democrática, através de observações dos processos causais (*causal-process observations*), a partir de evidências de rastro e evidências de provas. Serão seguidas, dentro dos limites da pesquisa, as dez indicações de boas práticas de Bennett e Checkel.

Na figura 2 apresentamos, a partir do marco teórico utilizado, os mecanismos causais cuja presença é esperada para que a hipótese de trabalho seja confirmada: o respeito às regras e o apoio ao regime democrático, uma oposição legítima e leal e a moderação. A presença ou não dos possíveis mecanismos causais (apoio ao regime democrático, oposição legítima e leal, e moderação) será sustentada pela existência, ou não, de evidências.

Em relação à definição de mecanismos causais, não existe consenso entre os pesquisadores, mas é importante salientar que não podemos confundir mecanismos causais com variáveis intervenientes, pois “variáveis são atributos observáveis de análise, com valores nominais, ordinais ou numéricos, enquanto mecanismos são conceitos relacionais, que descrevem as relações ou as ações entre unidades de análise, evidenciando coisas que acontecem” (CUNHA, ARAÚJO, 2018, p. 44). É importante também conhecer o contexto e como ele se relaciona com o mecanismo, pois o mecanismo opera nesse contexto de uma forma diferente do que operaria em outros contextos.

FIGURA 2 - MECANISMOS CAUSAIS

Fonte: Elaboração própria.

Para melhor entender a construção da cultura política e o comportamento das elites, é importante conhecer as principais interpretações acerca da estabilidade da democracia no Uruguai, essencialmente realizada por pesquisadores uruguaios, bem como os principais estudos de cultura política. A seguir é feita uma revisão bibliográfica acerca das interpretações sobre a democracia no Uruguai.

4. A DEMOCRACIA NO URUGUAI

Os estudos acerca da democracia uruguaia, suas características e sua estabilidade tomaram impulso importante na segunda metade do século XX, a partir de ensaios de caráter sociológico produzidos por intelectuais como Solari (1966), Rama (1969) e Real de Azúa (1984), leituras obrigatórias para a compreensão da política uruguaia no século XX (GARCÉ, 2005). Outros pesquisadores destacados desse período são Antonio Grompone, Carlos Martínez Moreno e Carlos Quijano (DE SIERRA, 2006, p. 322). Aldo Solari destaca-se, além dos seus escritos, por ter sido diretor do Instituto de Ciências Sociais entre 1963 e 1967 e por ter organizado, juntamente com Lipset, um livro sobre as elites na América Latina (Ibid., p. 324.) De Sierra afirma que esse primeiro período fundacional das ciências sociais no Uruguai foi marcado por um paradoxo, qual seja,

“Por um lado, um atraso (em comparação com a região) da consolidação e institucionalização das ciências sociais...E por outro, um alto grau de maturidade, e mesmo uma precocidade, da estrutura e qualidade universitária nos âmbitos “profissionais” clássicos” (DE SIERRA, 2006, p. 321).

Dentro dessa primeira fase, anterior à institucionalização da ciência política no Uruguai, Solari enfoca o sistema de coparticipação no governo e os acordos e compromissos entre as frações dos dois partidos tradicionais. Nesse sentido, “*si la esencia de la democracia es el compromiso, sería difícil encontrar un régimen más democrático que el uruguayo*” (SOLARI, 1966, p. 122). Solari também considera o sistema de partidos então existente como funcional para diminuir as tensões sociais e garantir a estabilidade política (Ibid. p. 136).

Real de Azúa reflete sobre o Uruguai da primeira metade do século XX a partir de uma análise da política desenvolvida pelo presidente José Batlle y Ordóñez e seus herdeiros políticos, o *Batllismo*. Para o autor, o *batllismo*, que tanto colaborou para o desenvolvimento do Uruguai, continha em si as limitações que acabariam levando o país à crise dos anos 1960 (REAL DE AZÚA, [1964] 2009). Em texto escrito em 1973 e publicado em 1984, Real de Azúa lembra que o Uruguai surgiu como um estado-tampão, um “algodão entre cristais”, entre o império brasileiro e a confederação Argentina, característica que faria do país uma “sociedade *amortiguadora*”, amortecedora de conflitos, com baixas tensões sociais, ao menos como tendência dominante, onde os conflitos sociais não chegam a explodir, dado que em algum momento surge uma solução de compromisso (REAL DE AZÚA, 1984). Em relação à relevância da classe média para

a estabilidade política uruguaia, a obra pioneira é de Bauza (1876) tendo alguns autores defendido essa postura a partir de estudos sobre a formação precoce e a importância da classe média uruguaia durante o século XX (SOLARI, 1956; ERRANDONEA, 1969; RAMA, 1969).

Durante o período da ditadura militar (1973-1985) solidificou-se um campo privado de pesquisa nas ciências sociais através dos centros de pesquisa mantidos essencialmente com financiamento externo (DE SIERRA, 2006, p. 332-333). Com a volta da democracia, muitos pesquisadores que atuaram nos centros voltaram à universidade e outros mantiveram suas atividades profissionais privadas, embora com forte diminuição do financiamento externo dos centros (Ibid. p. 337-344). Em relação ao crescimento da ciência política De Sierra afirma que as análises políticas eram produzidas basicamente pela sociologia política e pela história política e que apenas em 1989 foi criado o curso de licenciatura em ciências políticas (Ibid., p. 331).

4.1. Estudos sobre a democracia no Uruguai

A ciência política uruguaia teve um desenvolvimento tardio (GARCÉ, 2005), dado que foi somente com a volta da democracia em 1985 que se formou o Instituto de Ciência Política (ICP) da *Universidad de la República*, dando início à formação acadêmica na área de ciência política (BUQUET, 2012; DE SIERRA, 2006; GARCÉ, 2005). Nos trabalhos analisados, os fatores considerados relevantes para a formação e a estabilidade da democracia no Uruguai são a durabilidade do sistema partidário e sua relevância na sociedade, a chamada “*partidocracia*” e os pactos de governabilidade entre as elites que resultaram na promulgação da constituição de 1918, considerada como marco inicial da “*poliarquia*” no Uruguai. Neste sentido,

“Las más comunes interpretaciones históricas y politológicas de nuestra democracia han privilegiado el papel de los partidos tradicionales por su centralidad política, por su vocación para establecer acuerdos y su capacidad para gestionar la conducción del país, particularmente a través del expediente de la coparticipación, esto es, de la distribución de las posiciones de gobierno y la cogestión” (BUQUET, CHASQUETTI, 2004, p. 232).

Portanto, as explicações que utilizam variáveis relativas à cultura política são minoria. Parece consenso entre os cientistas políticos aqui analisados que a Constituição de 1918 marcou o início da poliarquia no Uruguai, com a implementação do sufrágio

universal masculino, representação proporcional para o legislativo, voto secreto e inscrição obrigatória no registro eleitoral (BUQUET, MORAES, 2018).

De acordo com De Sierra (2017) o que permitiu a estabilização da democracia foi “*el carácter laico y liberal de las fracciones burguesas modernizadoras que fueron hegemonizando el bloque em el poder...y el gran excedente agropecuario exportable*” (DE SIERRA, 2017, p. 391), acrescentando a variável econômica à análise. De Sierra também aponta que os partidos tradicionais foram fatores estabilizadores do sistema. Da mesma forma, Pérez (1988) afirma que a Constituição de 1918 representou uma “complexificação do consenso”, produto do acordo entre as elites partidárias tradicionais, que vinha se desenhando desde o último quarto do século XIX (PÉREZ, 1988).

Lanzaro (2004) utiliza o conceito de democracia consensual de Lijphart para definir o Uruguai do século XX como uma democracia pluralista e poliárquica (LANZARO, 2004). Uma democracia consensual é aquela que “estimule o consenso... que promova a inclusão... e que tente ampliar a maioria governante (LIJPHART, 2008, p. 54), exatamente como acontecia no Uruguai do século XX. Lijphart afirma que as democracias consensuais tendem a promover maior representação feminina, maior igualdade política, maior proximidade entre governo e eleitores e está associada com políticas sociais mais eficientes (Ibid. p. 329). Assim, o enfoque de Lanzaro está inicialmente nas regras eleitorais, como a *lei de lemas* e a representação proporcional, bem como a coparticipação entre os dois partidos tradicionais no governo como base da unidade do Estado. Desse modo, afirma o autor que “*la estructura democrática se ve favorecida por ciertos rasgos originarios del espacio en el que se levanta la construcción nacional...la gesta fundacional de las dos colectividades tradicionales, la naturaleza de los partidos y sus modos de relación*” (LANZARO, 2004, p. 104 -105).

Para Caetano, Rilla e Pérez, o enfoque está no que os autores consideram uma singularidade do caso uruguaio, a centralidade dos partidos como atores políticos dominantes, chamada de “partidocracia”. O termo “partidocracia” surgiu no pós-segunda guerra europeu como uma crítica dos liberais para designar a expansão e o domínio dos partidos de massa (PASQUINO, 2016, p. 905). Para os liberais europeus de então, a representação individual estava em perigo devido à crescente presença dos partidos na política. Desse modo, o termo designa não apenas o predomínio dos partidos de massa na política, mas também na vida econômica e social, que poderia produzir seu controle sobre toda a sociedade (Ibid. p. 906). A partir dos anos 1970 é a esquerda que passa a criticar a “partidocracia”, apontando o caráter conservador dos partidos e a falta de

espaço da sociedade civil na política. Especificamente no contexto italiano apontado por Pasquino, mas que pode ser aplicado a outros países, são dois os principais instrumentos políticos que fortalecem a “partidocracia”: o financiamento público dos partidos e a predominância de critérios políticos para cargos em diversos setores da sociedade e da economia (Ibid.).

Esse seria o caso, segundo Caetano, Rilla e Pérez (1988), da democracia uruguaia. No entanto, os autores veem a “partidocracia” como fator de estabilidade do sistema político, e sua relevância está ligada à outras características da sociedade uruguaia, como

“una estratificación social que revela historicamente bajos niveles de tensiones interclasísticas, un Estado tradicionalmente inclusivo y relativamente autónomo, un elenco político con flertes índices de adensamiento grupal y persistencia, una cultura política mesocrática y fuertemente referida a una “república de ciudadanos”” (CAETANO; RILLA; PÉREZ, 1988, p. 42)

Entretanto, o sistema partidário uruguaio não seria absolutamente estável, mas mostraria uma persistência com mudanças e através das mudanças (CAETANO, RILLA, PÉREZ, 1988). Através do estudo da evolução eleitoral do Uruguai no século XX, Errandonea busca analisar o desenvolvimento do sistema político uruguaio do período e de suas características, como a participação política, o sistema de partidos, os próprios partidos, os líderes políticos e a ideologia da população (ERRANDONEA, 1994, p. 19). O autor afirma que até meados dos anos 1950, o Uruguai foi a sociedade mais progressista e estável da América Latina (Ibid., p. 65) caracterizando-se por decisões políticas derivadas de acordos entre os partidos tradicionais, por um “bipartidarismo eleitoral e multipartidarismo cotidiano”, devido à existência de importantes divisões internas nos partidos, a legitimação das consultas populares como instrumentos de ação política, entre outros (Ibid.).

Buquet e Chasquetti (2004) concordam com as interpretações de que a Constituição de 1918 marcou o início da poliarquia no Uruguai, enfocando nas reformas eleitorais e na importância dos partidos e dos acordos políticos para a estabilidade democrática, chamada pelos autores de “partidocracia de consenso”. Assim, *“el nacimiento de la democracia uruguaya es en definitiva una operación concertada entre los partidos y su mantenimiento dependía...del mantenimiento de esse mismo acuerdo”* (BUQUET, CHASQUETTI, 2004, p. 227). Os autores identificam três momentos poliárquicos no Uruguai: o primeiro a partir da Constituição de 1918 até o golpe civil de 1933; o segundo período entre 1942 e o golpe militar de 1973; e o último a partir da

redemocratização em 1985. Sobre o atual período poliárquico uruguaio, os autores afirmam que este se mantém estável porque os partidos retomaram o domínio da política depois da redemocratização, mas também pela adesão dos uruguaios aos valores democráticos, utilizando como evidência dados da pesquisa Latinobarômetro. No texto dos autores as variáveis de cultura política são citadas apenas no final e de forma superficial. Do mesmo modo, Buquet e Moraes reforçam a interpretação da origem da democracia uruguaia através de acordos entre as elites políticas do início do século XX, tornando o consenso uma norma constitucional a partir de 1918 (BUQUET, MORAES, 2018).

Para Lanzaro e De Armas (2012) as elites políticas do Uruguai do início do século XX acreditavam que o desenvolvimento da classe média favoreceria a estabilidade política, bem como o desenvolvimento econômico e assim estabelecer o Uruguai como um “país modelo” (LANZARO, DE ARMAS, 2012). Os autores apontam para as condições estruturais consideradas ideais para o surgimento de uma classe média no Uruguai, como a implementação de um sistema educativo público, laico e gratuito desde finais do século XIX e a debilidade de poderes que em outros países tiveram grande influência, como a Igreja católica, as oligarquias econômicas e o exército. Já a expansão dessa classe média durante a primeira metade do século XX foi produto, entre outros fatores, da expansão do Estado e conseqüente aumento do número de funcionários públicos. Em relação aos partidos, os autores afirmam que os dois partidos tradicionais foram *catch all* desde o início, dado que “*historicamente no ha habido en el Uruguay una correlación simple entre clase y voto. Todos los partidos son policlasistas*” (LANZARO, DE ARMAS, 2012, p. 42). O conceito de partido *catch all* foi desenvolvido por Kirchheimer para ser referir aos partidos europeus do pós-segunda guerra, quando os partidos de massa estavam “se concentrando mais completamente no cenário eleitoral, na tentativa de trocar a efetividade do debate mais aprofundado por uma audiência mais ampla e pelo sucesso eleitoral mais imediato” (KIRCHHEIMER, 2012, p. 362), ou seja, tentando atrair uma base eleitoral maior, incorporando eleitores de todas as classes sociais. No Uruguai, esse processo foi facilitado pela legislação eleitoral da lei de lemas, que permitia a cada partido ter mais de um candidato à presidência.

Os estudos de opinião pública no Uruguai têm cada vez mais prestígio, especialmente em períodos eleitorais, com ampla divulgação nos meios de comunicação e com a participação de analistas e cientistas políticos (GARCÉ, 2005). Entretanto, a maioria das pesquisas são realizadas por empresas privadas, com pouca participação do

mundo acadêmico (ROCHA, 2012) e priorizam processos eleitorais. Assim, os estudos de cultura política no Uruguai são restritos ao comportamento eleitoral e análises de resultados eleitorais, sendo minoritários aqueles que trabalham com variáveis culturais como explicação sobre a estabilidade da democracia (CANZANI, 1989; ROSSEL, 2002; SELIOS, 2006; BOIDI, QUEIROLO, 2010; ZUASNABAR, 2018). O diferencial do trabalho de Zuasnabar (2018) é o acesso a dados de pesquisa de opinião realizados no Uruguai pela empresa Gallup em maio de 1973, o mês anterior ao golpe de Estado. Os resultados mostram que a maioria da população (52%) estavam de acordo com as acusações feitas pelos militares aos políticos (corrupção, falta de representatividade, clientelismo) e 60% concordavam com a afirmação de que os parlamentares não se preocupavam com o bem-estar da população. Ao serem questionados sobre o enfrentamento entre militares e políticos, 34% estavam de acordo com os militares e 25% com os políticos, mostrando que boa parte da população estava de acordo com as justificativas principais que levariam ao golpe de Estado em 1973 (ZUASNABAR, 2018).

González (1993) faz uma análise do efeito que os fatores político-institucionais sobre a estabilidade democrática uruguaia e afirma que, no curto prazo, a estabilidade depende em grande parte da vontade da elite política e da qualidade de sua atuação (GONZÁLEZ, 1993, p. 18-19). Por outro lado, o autor afirma que o sistema eleitoral produzia fortes divisões internas nos partidos e polarização política e tiveram impacto significativo nas rupturas democráticas, tanto em 1933 quanto em 1973, somado à fortes crises econômicas e sociais.

Dessa forma, de acordo com a análise de González, a estrutura política que foi funcional ao estabelecimento da democracia não favoreceu sua estabilidade. É apenas na parte final do trabalho que González expõe os dados de duas pesquisas de opinião: a primeira realizada em Montevidéu em 1985, e uma segunda pesquisa feita com legisladores em 1986. Comentando os dados da primeira pesquisa, o autor afirma que os partidos uruguaiois historicamente foram *catch all*, mas que naquele momento em que foi feita a pesquisa estava ocorrendo uma mudança significativa, sendo os três partidos cada vez mais classistas, indo de encontro à tendência dos partidos nas demais democracias (Ibid. p. 203). Na segunda pesquisa é analisada a opinião de legisladores de todos os partidos sobre a importância da democracia, apoio à liberdade política, apoio ao igualitarismo político, apoio ao presidencialismo, etc. González aponta diferenças entre os políticos dos três partidos, mas a ampla maioria defendia a democracia como melhor

sistema político para o país, apoiava a liberdade política e o igualitarismo. Assim, González utiliza os dados de cultura política apenas como ilustração do momento político de volta da democracia no Uruguai e para apontar possíveis perspectivas para a democracia, já que o ponto central de seu argumento se encontra nas estruturas e nas ações das elites políticas.

Do mesmo modo, Moreira (1997) também analisa a cultura política uruguaia, mas com dados da pesquisa Latinobarômetro de 1995 e comparando com dados do Brasil, Argentina e Chile, mostrando que a população uruguaia tinha maior adesão aos valores democráticos e às instituições políticas. Moreira também compara a cultura política da sociedade com a de 250 membros das elites (políticos, dirigentes sindicais, empresariais, altos funcionários públicos) concluindo que havia uma forte homogeneidade entre a cultura política da população e das elites, especificamente nas variáveis preferência pela democracia, atitudes em relação às instituições políticas e atitudes em relação à dimensão Estado e mercado (MOREIRA, 1997, p. 180).

Uma das virtudes do trabalho de Moreira é a análise de grande número de variáveis, aproximadamente quarenta, como apoio à democracia, confiança nas instituições, autoidentificação ideológica, opiniões sobre o papel do Estado, percepção da corrupção, entre outros. Entretanto, um aspecto relevante do trabalho é que a autora afirma que a democracia uruguaia contradiz algumas das teorias liberais da democracia (Ibid., p. 67). Por exemplo, o fato de que o país contraria as interpretações de que o fracasso das democracias na América Latina deve-se à cultura ibérica ou à herança hispânica. O Uruguai não chega a contradizer essa teoria, pois o país foi marcado justamente por uma debilidade, se não ausência, de um dos principais elementos da herança ibérica, a saber, a igreja católica. Moreira afirma que segundo a teoria *tocquevilliana*, a centralização governamental é contrária à participação dos cidadãos na política, e que no caso uruguaio o que ocorreu foi o oposto, tendo a cultura democrática sido gerada a partir do próprio Estado, com forte participação dos partidos políticos (Ibid., p. 67-68).

A teoria de Almond e Verba, segundo a qual a moderação partidária dos cidadãos seria necessária para a democracia também é desafiada pela história da democracia uruguaia, haja vista a profunda cultura partidária existente no país, e que “*todo indica que las preferencias políticas distaron de ser moderadas*” (Ibid.). Ao final do argumento, Moreira reconhece que a democracia no Uruguai corrobora uma das hipóteses levantadas

por Tocqueville, de que a igualdade é uma condição necessária para a democracia. Para Moreira

“La democracia uruguaya fue “igualitarista” desde su origen. Ese país de clases medias, urbano, moderno y alfabetizado, ese país de medianías, mesocrático, que condenó las diferencias, será al mismo tiempo, la garantía de un mundo entre iguales. En ese sentido, la democracia uruguaya parece estar más próxima al legado “clásico” de la teoría democrática” (Ibid., p. 69).

Considerando-se que alguns dos trabalhos vistos anteriormente enfatizam a importância da elite política uruguaia para a estabilidade da democracia, importa então conhecer estudos que enfocam principalmente nas elites uruguaias. Nesse sentido, e de acordo com análise de Serna (2012), os estudos sobre a elite política uruguaia são escassos e tiveram início com Real de Azúa (1961), a partir da obra *“El Patriciado Uruguayo”*, no qual o autor apresenta a gênese da elite política uruguaia no século XIX, identificando o chamado “patriciado” com os indivíduos que estavam presentes durante o processo de independência do país e nele tiveram algum tipo de atuação (REAL DE AZÚA, 1961, p. 11). Real de Azúa sustenta a hipótese da autonomia da elite política em relação à elite econômica e sua formação a partir das classes médias e altas urbanas, além de seu caráter menos religioso, em comparação com outras elites latino-americanas (REAL DE AZÚA, 1961; SERNA, 2012, p. 21).

Posteriormente, na obra *“La clase dirigente”*, de 1969, Real de Azúa analisa as mudanças ocorridas na elite uruguaia nas décadas de 1950 e 1960, como a ascensão da elite agrária e militar e a diminuição da capacidade política da elite partidária tradicional (REAL DE AZÚA, 1969; SERNA, 2012). Outra obra de destaque sobre o tema é *“Batlle, los estancieros y el império britânico”*, de Barrán e Nahum, de 1986. Para os autores, o período do *batllismo* teria facilitado a ampliação do poder do Estado, favorecendo a profissionalização da elite política, que se tornou cada vez mais urbana, com forte peso das classes baixas e médias e formada por jovens profissionais de nível universitário (SERNA, 2012, p. 21).

Recentemente, em trabalho coordenado por Serna (2012), os autores buscaram compreender as mudanças na elite política uruguaia, a partir da análise das mudanças em sua formação social e política, em comparação com outros países da América Latina. Assim, a chegada da esquerda ao poder no Uruguai causou algumas mudanças, mesmo que tênues, na composição da elite política, como maior participação das classes médias

e baixas, de profissionais ligados ao setor educacional, de mulheres, sendo as novas elites mais plurais e representativas (SERNA, 2012).

Portanto, os estudos sobre cultura política no Uruguai, seja da cultura política da população como da elite, trabalham basicamente com dados de pesquisas de opinião, como é comum nos trabalhos sobre cultura política. Este trabalho se propõe, por um lado, a examinar especificamente a cultura política das elites políticas em dois períodos de conjuntura crítica utilizando fontes alternativas, dado que principalmente para o período entre 1971 e 1973 não existem pesquisas específicas sobre as atitudes da elite política uruguaia. Após apresentar algumas das obras relevantes sobre as elites no Uruguai, buscaremos compreender quais foram as características históricas que contribuíram para a construção da cultura política uruguaia e, especificamente, de sua elite.

4.2. A construção histórica da cultura política uruguaia

Tendo em vista que a cultura política é formada e reformulada através do tempo, tendo como fundamento os acontecimentos históricos de uma país, devemos compreender os processos que contribuíram para criar e sedimentar a cultura política uruguaia através de sua história política. Em seguida, veremos como essa cultura política ajudou a moldar as preferências das elites políticas nas duas conjunturas críticas aqui analisadas. Assim, para melhor entendermos como foi construída a cultura política uruguaia é necessário compreender a história política do Uruguai.

4.2.1. Da independência ao Batllismo

Durante o período colonial, o território onde hoje é o Uruguai, chamado então de Banda Oriental, não tinha relevância econômica para o império espanhol devido à pouca quantidade de indígenas (os que existiam eram nômades e extremamente hostis aos espanhóis), sem riquezas minerais e sem o clima necessário para o desenvolvimento das grandes plantações tropicais, tinha, entretanto, uma importância estratégica como região de fronteira com o império português (REAL DE AZÚA, 1984). Desse modo, a historiografia uruguaia aponta como traço principal que diferencia o Uruguai dos demais países da região a debilidade do controle do Estado espanhol sobre o território, no qual os principais atores políticos da América espanhola estavam praticamente ausentes, como a igreja católica e o exército.

Pode-se dividir a fase colonial em dois períodos: o primeiro começa com a chegada de Juan Diaz de Solís ao Rio da Prata em 1516, caracterizado por enfrentamentos

entre espanhóis e indígenas, a chegada do gado, através dos jesuítas, e sua dispersão pelo território, e a chegada dos primeiros colonizadores espanhóis e portugueses. O segundo período inicia-se com a fundação de Montevidéu em 1726 e termina com o início do processo da independência em 1811, e tem como característica o começo da organização social e política do território (ZUM FELDE, 1967, p. 12). Assim, a partir da fundação de Montevidéu surge uma rivalidade comercial, e depois política, com Buenos Aires, marcando o começo de um “sentimento localista” e a semente do “espírito independentista” entre os moradores de Montevidéu que posteriormente se estenderia ao resto do país (NAHUM, 2003, p. 19). Ao mesmo tempo, o porto de Montevidéu passou a ter maior importância econômica e a concentrar a maior parte da população da Província Oriental, sendo o resto da região ocupado basicamente pelo gado solto e por pequenas cidades escassamente povoadas.

Em relação à elite política e econômica do período, Real de Azúa (1969) afirma que

“el período colonial oriental presentó, sobre una sociedad muy móvil e indeciblemente estratificada, una clase superior dominante cuyo poder estaba asentado sobre la propiedad de la tierra, la titularidad de los altos cargos públicos y el ejercicio de la actividad comercial e industrial” (REAL DE AZÚA, 1969, p. 13).

Assim, de acordo com Real de Azúa a elite política e econômica não exercia nem funções militares nem eclesiásticas, resultado de um processo de colonização *sui generis* que marcaria o país durante mais de um século. A partir do início do processo de independência na região do rio da Prata em 1810, destaca-se na Província Oriental a figura de José Artigas, líder militar popular, promotor de um ideal republicano, federalista e igualitário. Entre o início da revolução em 1811 e sua derrota e exílio no Paraguai a partir de 1820, Artigas foi o principal ator no processo inicial da independência da Província Oriental contra espanhóis, *porteños*, portugueses e brasileiros (NAHUM, 2003, p. 32). A autonomia da Província Oriental em relação à Buenos Aires devia-se basicamente ao porto de Montevidéu, aspecto que teve importância fundamental para o processo de independência uruguaio.

Barrán e Nahum (2007) afirmam que a província oriental era a única geográfica e economicamente independente de Buenos Aires, a única com um porto de saída para o oceano, que lhe dava acesso direto ao desejado mercado europeu (BARRÁN, NAHUM 2007, p. 67). Devido a essa vantagem estratégica, Artigas liderou uma união da Província

Oriental com as províncias que então estavam em conflito com Buenos Aires, como Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Santa Fé e Córdoba. Era a chamada Liga Federal, ou Liga de los Pueblos Libres (NAHUM, 2003, p. 26-27). Assim, as províncias teriam acesso ao porto de Montevidéu, além de liberdade comercial e uma igual divisão dos recursos aduaneiros (BARRÁN, NAHUM, 2007, p. 70).

A diferença fundamental entre o processo de independência do Uruguai e da Argentina é que, no caso da Província Oriental, a revolução de 1811 foi feita principalmente por camponeses, enquanto a revolução iniciada em Buenos Aires era, como em outras regiões do continente, feita pelas minorias educadas. Assim, o movimento de 1811 agrupou toda a população do campo sem distinções raciais ou sociais (BARRÁN, NAHUM, 2007, p. 126-127). Os camponeses tinham seus incentivos para seguirem a revolução liderada por Artigas, entre eles a política agrária do caudilho, cujo objetivo, segundo análise de Barrán, era criar uma classe média de proprietários rurais através de uma profunda reforma agrária e da sedentarização do *gaúcho* (BARRÁN, NAHUM, 2007, p. 166-167). Em 1821 a Província Oriental foi incorporada ao território português e, após a independência do Brasil em 1822, fez parte do Império do Brasil, sob o nome de Província Cisplatina.

A independência do Uruguai foi proclamada em 25 de agosto de 1825 e oficializada no tratado de paz assinado entre Brasil e Argentina com a importante mediação da Grã-Bretanha, em 27 de agosto de 1828. A primeira constituição foi aprovada em 18 de julho de 1830, elaborada pelo “*patriciado montevideano, hijo del puerto, del racionalismo ilustrado, del liberalismo mercantil*” (BRUSCHERA, 1968, p. 122). No entanto, a consolidação do Estado uruguaio foi dificultada pela realidade social e econômica, pois o país tinha uma população concentrada em Montevidéu e na costa, com o interior praticamente desabitado, problemas de transporte e comunicação entre as regiões, e a dependência da produção pecuária, ainda que de forma desorganizada (NAHUM, 2003, p. 35-42). A constituição de 1830, inspirada pelo liberalismo econômico e político da época não respondia aos problemas concretos do país, tendo uma importância muito mais simbólica que real, causando mais problemas que soluções. Segundo a crítica de Zum Felde (1967) a constituição de 1830

“impedirá la formación de hábitos de gobierno propio, entregará la vida de la campaña al ajeno arbitro administrativo de la capital, erigirá un poder ejecutivo absoluto, incitará a la violencia y la coacción electorales, favorecerá la prepotencia del caudillismo, provocará motines y dictaduras, mantendrá la inercia y el atraso del interior, engendrará gobiernos de circulo y de fraude” (ZUM FELDE, 1967, p. 128).

Portanto, o período imediatamente posterior à independência esteve caracterizado por uma constituição que não correspondia aos problemas do país, com um interior escassamente povoado e dominado por caudilhos e com o poder político concentrado em Montevideú. As primeiras décadas do novo Estado foram marcadas por uma longa guerra civil e suas consequências econômicas e sociais, como a desorganização e até mesmo a destruição da produção pecuária, além da violenta disputa pela terra, bem como pelo surgimento dos partidos *blanco* e *colorado*¹⁴.

O principal conflito do período foi a chamada Guerra Grande, entre 1839 e 1851, inicialmente entre *blancos* e *colorados*, mas que depois teve a participação de unitários e federalistas argentinos, e posteriormente do Brasil, da França e da Grã-Bretanha. A guerra teve profundos impactos na consolidação do Estado uruguaio a partir da década de 1850. Para Nahum (2003), durante a guerra a própria existência do Uruguai enquanto nação independente esteve em jogo (NAHUM, 2003, p. 84). Como consequências do conflito, o Estado uruguaio, já frágil antes da guerra, perdeu quase completamente sua autoridade, e velhas formas de dependência pessoal do tempo colonial voltaram a ser praticadas, deixando o Uruguai

“un estado sin medios de comunicación, sin recursos económicos, que había retrocedido a las más primitivas técnicas de explotación en la única riqueza que podía contar, una sociedad afirmada en sus hábitos nomádicos y anárquicos, tal era la herencia de la guerra grande” (BARRÁN, NAHUM, 1967, p. 53-54).

Por outro lado, a guerra ajudou a criar e solidificar a identidade que acompanharia os dois partidos até meados do século XX. O partido *colorado* passaria a ser identificado com a população urbana, liberal e favorável ao cosmopolitismo, e o partido *blanco* à defesa da ordem e do nacionalismo e ligado ao mundo rural.

Em 1851, ao final da guerra, foi assinado um tratado de paz entre os dois partidos no qual declaravam que não haveria “nem vencedores nem vencidos” (NAHUM, 2003; BRUSCHERA, 1968). Assim, iniciava-se uma nova etapa na construção do estado uruguaio, com a chamada “política de fusão”, na qual boa parte da classe política, tanto *blancos* quanto *colorados*, tentaram superar a trágica divisão causada pelas disputas entre os dois partidos e elaborar uma política de pactos que, no entanto, teve escasso sucesso.

¹⁴ Tanto *blancos* como *colorados* não formavam partidos no sentido atual. Eram grupos de pessoas ligadas aos caudilhos por relações de dependência pessoal.

A década de 1860 marcou o começo da modernização do Estado, com a aprovação do código comercial (1865), do código civil (1865), a inauguração do primeiro serviço telegráfico (1866) e a primeira ferrovia (1869). Do ponto de vista econômico, a principal mudança foi o crescimento da produção de lã, que logo se tornaria um dos principais produtos de exportação do país (NAHUM, 2003, p. 141-146). Assim, o breve período de relativa paz permitiu o desenvolvimento da economia de exportação uruguaia.

Na década de 1870 o Uruguai passou por um período de grave crise econômica e por uma revolta civil liderada pelos *blancos* em oposição aos *colorados* então no governo, causando, mais uma vez, a desorganização da vida econômica e produtiva. Preocupados com a situação caótica, os grandes proprietários, organizados na *Asociación Rural del Uruguay*, juntamente com os grandes comerciantes de Montevideú, começaram a pressionar por um governo que conseguisse impor ordem no campo, dado que no período o Estado uruguaio ainda tinha poucas condições de exercer o seu “monopólio do uso legítimo da violência física” (WEBER, 2011), um dos elementos essenciais do Estado moderno. Para isso, buscaram o apoio dos militares.

O período entre 1876 e 1886 é conhecido na historiografia uruguaia como militarismo e corresponde essencialmente aos governos dos militares Lorenzo Latorre e Máximo Santos, ambos *colorados*. Até o período militarista, o poder central não governava efetivamente todo o território uruguaio e Montevideú não era mais que a capital de uma “federação de regiões constituídas pelas autoridades dos departamentos” (BARRÁN, NAHUM, 1967, p. 189), e o Estado uruguaio era praticamente uma ilusão (FILGUEIRA, GARCÉ, RAMOS, YAFFÉ, 2004, p. 173). Assim, o período militarista marcou a substituição do governo dos partidos pelo governo de seus principais grupos de pressão através dos militares.

Durante o governo de Lorenzo Latorre (1876-1880) houve a aprovação dos códigos civil, criminal e rural, a lei de registro civil, produto da progressiva laicização do Estado, a implementação da educação pública, laica e obrigatória em 1877, foram marcas do período militarista. A educação pública, laica, gratuita e obrigatória seria uma das marcas do Uruguai durante o século XX, a partir de seu aprofundamento posterior com as políticas *batllistas*. De acordo com Barrán (2009)

“en el Uruguay de 1877 en adelante, la escuela y el maestro cumplieron el rol que un siglo o dos antes habían llevado a cabo la Iglesia y el cura en el resto de América Latina: internalizar los valores y la sensibilidad de los sectores

dominantes en la población subalterna, “civilizar” las campañas” (BARRÁN, 2009, p. 284).

A aprovação do código rural, em 1875, consolidou o direito de propriedade privada, junto com a chamada “*revolución del alambrado*”. Segundo Nahum, depois da produção ovina, o cercamento foi o principal elemento transformador da estrutura econômica do país (NAHUM, 2003, p. 195). Assim, o governo militarista e sua aliança com as altas classes rurais reunidas na *Asociación Rural*, teve como resultados políticos a aprovação do código rural, o cercamento dos campos e a criação das polícias rurais (BARRÁN, NAHUM, 1967, p. 499). Dessa forma, o governo de Latorre ficou marcado por ter sido o período no qual a construção do Estado uruguaio moderno teve início, dando fim à desorganização administrativa e mesmo à ausência do estado no interior do país.

O governo de Máximo Santos (1882-1886), embora desorganizado do ponto de vista financeiro, deu continuidade ao processo de organização e laicização do Estado, com a aprovação da obrigatoriedade do casamento civil (1885) e a progressiva extinção de conventos e monastérios (1885), além de manter a paz e a ordem interna. Nesse período houve uma recuperação da figura histórica de Artigas com o intuito de fortalecer o sentimento nacional uruguaio através da divulgação de obras artísticas e literárias que valorizassem o legado Artiguista, acima das divisões partidárias.

Em síntese, durante o período posterior à Guerra Grande e até a última década do século XIX, o estado uruguaio passou por profundas transformações, cuja principal base de apoio estava nos grandes produtores rurais, reunidos na *Asociación Rural del Uruguay*, promotores e principais beneficiados do processo de modernização da economia rural uruguaia. Em 1897 teve início outra guerra civil contra o governo *colorado* liderada pelo caudilho *blanco* Aparício Saravia, com o objetivo de garantir maior participação da minoria no governo, além do controle de alguns dos departamentos do interior¹⁵. Com o acordo rompido pelo presidente José Batlle y Ordóñez em 1903, os *blancos* novamente liderados por Saravia, iniciaram uma nova revolta contra o governo, que terminou com a morte do próprio Saravia e com a consolidação da unidade do Estado, um governo de partido (o partido *Colorado*) e uma posterior reforma eleitoral (NAHUM, 2004, p. 26). A

¹⁵ Pelo pacto de 1897 foram designados ao Partido Nacional o governo de 6 dos 19 departamentos do país. Em 1898 foi aprovada a Lei de Registro Cível e a Lei de Eleições, com o intuito de garantir maior transparência e representatividade nas eleições (FREGA, 2008, p. 27).

consolidação do Estado uruguaio durante as últimas décadas do século XIX parecem confirmar a teoria de que a guerra faz o Estado (TILLY, 1996).

Além das questões políticas, Nahum (2004) aponta como causa das revoltas *blancas* os problemas sociais provocados pela modernização da produção pecuária:

“los cambios introducidos en la actividad ganadera, que provocaron una fuerte desocupación en el campo: alambrado, máquinas, bretes, fueron desalojando trabajadores, que se concentraron paulatinamente en los “pueblos de ratas” y en los alrededores de las pocas ciudades del interior, viviendo de la changa o el robo de ganado los hombres, y de la prostitución y el servicio doméstico las mujeres” (NAHUM, 2004, p. 19).

No aspecto econômico, nas duas últimas décadas do século XIX, a maior parte dos investimentos em ferrovias, telégrafos, saneamento, bancos, indústrias, eram de origem britânica, assim como boa parte dos empréstimos contratados pelo governo uruguaio (FREGA, 2008, p. 18). Devido à queda do preço internacional dos principais produtos de exportação uruguaios e ao aumento das importações, a economia uruguaia chegava ao final da década de 1890 com déficit grave (Ibid.). A difícil situação econômica motivou jovens políticos e intelectuais oriundos da burguesia a formular propostas para enfrentar e superar a crise, basicamente de caráter protecionista.

A passagem do século XIX para o século XX é também o período do “disciplinamento” da sociedade e da cultura “bárbara” que caracterizaram o Uruguai no século XIX. Tanto os livros escolares quanto os discursos de lideranças empresariais e políticas do período incentivavam o trabalho, a poupança, a disciplina, a pontualidade, a ordem, a saúde e a higiene, ao mesmo tempo em que se condenava o ócio, o luxo, o jogo de azar, a sujeira e a sexualidade (BARRÁN, 2009, p. 235).

O final do século XIX estabeleceu o início dos projetos de desenvolvimento baseados no Estado como indutor da economia e como agente reconciliador entre os conflitos sociais, que foram aprofundados durante o governo de José Batlle y Ordóñez.

4.2.2. O Batllismo

Nas primeiras décadas do século XX o Uruguai caracterizou-se pelo intervencionismo estatal na economia, tanto em empresas dedicadas à produção de bens e serviços como no controle da moeda e do crédito, utilizando o aparelho do Estado para promover um novo modelo de desenvolvimento urbano industrial (FREGA, 2008, p. 31).

Nesse contexto destacam-se a criação do Banco de Seguros (1911), o *Banco de la República* (1911), o Banco Hipotecário (1912), e o monopólio estatal de produção da

energia elétrica (1912), e a instalação dos primeiros frigoríficos. Podemos destacar outras políticas que foram importantes no período: a expansão das escolas públicas pelo interior do país, o apoio à agricultura em pequenas e médias propriedades e a introdução da jornada de trabalho de oito horas em 1915.

O período ficou conhecido como *batllismo*, devido à importância do então presidente José Batlle y Ordóñez, que governou entre 1903-1907 e 1911-1915. Batlle era filho de um ex-presidente e começou sua carreira política como jornalista no jornal *El Día*, em 1886, além de participar de grupos filosóficos e científicos da época, comportando-se muitas vezes “*como un filosofo antiguo actuando en el mundo de la política de un pequeño país subdesarrollado de la periferia del capitalismo*” (RAMA, 1969, p. 68), cuja principal motivação era transformar o Uruguai em um “país modelo” (VANGER, 1983).

Entre as características do *batllismo* destacam-se a nacionalização dos serviços públicos, majoritariamente em mãos de empresas britânicas, a ampliação de direitos trabalhistas e sociais e a gratuidade em todos os níveis da educação. Outro fator relevante apontado pelos autores é a chamada “reforma moral”. Desse modo, Batlle “*no solo se propuso modificar la vida económica, social y política del país... intentó también enjuiciar la mentalidad dominante*”, essa mudança ocorreria através da educação, reconhecida como a base da democracia (BARRÁN, NAHUM, 1983, p. 122).

Um dos elementos que caracterizam o período é exatamente a expansão da educação pública, obrigatória, gratuita e laica, em especial no interior do país, para promover os valores cívicos nas novas gerações (CAETANO, 2011, 217). Foi justamente a laicidade de educação pública que gerou uma das tantas polêmicas do *batllismo* com a oposição, em especial ao catolicismo. Como aponta Caetano, o objetivo da educação pública era reunir, em um mesmo espaço, crianças de diferentes classes sociais, para assim formar “*una perfecta igualdad civil y política*” (CAETANO, 2011, p. 227). A educação pública, laica, gratuita e obrigatória, e através dela a socialização dos valores laicos e democráticos, marcariam o Uruguai por praticamente todo o século XX (CAETANO, 2011; FREGA, 2008). Desse modo, Real de Azúa (2009) afirma que o *batllismo* formava uma ideologia bastante complexa, contendo elementos de populismo romântico, democracia radical de massas, socialismo de Estado, anarquismo, iluminismo educacional, anticlericalismo, pacifismo e otimismo, que só poderia ser concretizada por Batlle, “*un hombre con calidades de político diestrísimo pero también, a la vez, con eficaz y autentica aureola de apóstol, misional y mesiánico*” (REAL DE AZÚA, 2009, p. 42-

43). O Estado *batllista* teria como funções “*actuar como arbitro en los conflictos sociales, no debía perder nunca de vista que la justicia debía inclinarlo a contemplar a los miembros más débiles de la sociedad*” (NAHUM, 2007, p. 24). Em comparação com o processo político brasileiro do período, “no Uruguai o processo de negociação entre as elites cumpriu um papel inclusivo, no caso do Brasil houve, como ponto comum entre os distintos governos, a manutenção da privação dos direitos políticos” (GUGLIANO, 2004, p. 54).

As políticas desenvolvidas no período *batllista* acabaram criando uma cultura política identificada com o funcionamento dos partidos políticos e à democracia eleitoral e um imaginário coletivo que duraria praticamente até o final do século, cujos fundamentos eram “*la sacralización del consenso, la amortiguación de todos los conflictos y la extensión de la cultura del arreglo, aspectos todos que se veían facilitados por un fuerte disciplinamiento cultural y por el rechazo a la diferencia y la diversidad*” (CAETANO, 2011, p. 38). Em síntese, as políticas desenvolvidas por Batlle tiveram três objetivos gerais: diversificação e modernização da estrutura produtiva; nacionalização da economia; e redistribuição dos recursos, aumentando o mercado interno (BERTINO ET AL, 2005).

Caetano (2011) afirma que o *batllismo* possuiu seis grandes linhas reformistas: a reforma econômica, a social, a rural, a fiscal, a moral e a política, cujo eixo central era o fim do poder presidencial e a criação de um poder executivo colegiado (CAETANO, 2011, p. 25). Desse modo, o *batllismo* é considerado como um dos primeiros governos reformistas de caráter popular na América Latina, cujo resultado foi a construção de um Estado forte, interventor na economia e árbitro dos conflitos sociais, o surgimento e consolidação da classe média, além da construção da “sociedade mais secular da América Latina”¹⁶ (BARRÁN, NAHUM, 1983, p. 121), processo favorecido pela já citada histórica debilidade da igreja católica no Uruguai, cujo primeiro bispo foi ordenado apenas em 1878 (BARRÁN, 1998, p. 14). A jornalista e escritora inglesa Rosita Forbes, que visitou o Uruguai nos primeiros anos da década de 1930, afirmou que se tratava de “um país governado por loucos”, e que “*he visitado numerosas escuelas en el Uruguay y me ha asombrado ver que los niños sabían quién es Bernard Shaw o Lenin, pero*

¹⁶ A lei de divórcio foi aprovada em 1907 e a separação entre a Igreja e o Estado em 1917. A secularização dos feriados foi aprovada em 1919, assim, a semana santa passou a ser a semana de turismo, o natal passou a ser o dia da família, etc. Entretanto, os autores advertem que o processo de secularização já vinha ocorrendo desde a segunda metade do século XIX, com a secularização dos cemitérios em 1872 e a progressiva extinção dos conventos e mosteiros a partir de 1885 (BARRÁN, NAHUM, 1983).

desconocen en absoluto el nombre de los apóstoles...” (FORBES apud CAETANO, 2011, p. 284).

O *batllismo* também foi o resultado de um processo de longa duração no sistema político uruguaio, como o crescimento constante do papel do Estado na sociedade desde 1830; a profissionalização dos dirigentes políticos colorados desde 1870. Essas duas tendências alimentaram o *batllismo* inicial (BARRÁN, NAHUM, 1986). Assim “*el batllismo fue, entre otras cosas, por cierto, la culminación en el novecientos de esas dos tendencias*”. (Ibid. p. 38-39). Os autores apontam também para a importância, dentro da perspectiva *batllista*, da defesa da classe média como fator de estabilidade social (Ibid. p. 115). Nesse sentido Batlle afirmou, no editorial do jornal *El Día* de 29 de janeiro de 1918, que a violência do processo revolucionário russo era devido a “*ausencia de una clase media numerosa y organizada*” e que “*la clase media es el asiento natural y inconvencible de las democracias*” (Ibid. p.127). Essa classe média seria profundamente representativa do Uruguai da primeira metade do século XX e parte principal da sociedade “hiperintegrada” (CAETANO, 2011) e “amortecedora” dos conflitos sociais (REAL DE AZÚA, 1984), sendo o *batllismo* reconhecido como uma ideologia de classe média (FINCH, 2005, p. 28), baseada em “*un sentimiento igualitario combinado com la defensa de la propiedad, la creencia en el valor de la movilidad social manifestada a través del apoyo a la educación y a la igualdad de oportunidades y la afirmación del Estado por encima de los intereses de las distintas clases sociales*” (FINCH, 2005, p. 28).

De modo geral, os ideais *batllistas* moldaram a cultura política uruguaia: “*el valor de la democracia política, la lucha pacífica de partidos opuestos, la extensión de la educación, el papel del Estado como árbitro de los conflictos sociales, su intervención en la vida económica y social*” (NAHUM, 2007, p. 27), definindo um determinado “estilo de vida” e a própria noção de “ser uruguaio”, marcando uma diferença em relação aos demais países latino-americanos.

Atualmente algumas críticas são feitas em relação à “excepcionalidade uruguaia”, principalmente devido ao caráter eurocêntrico e racista do Uruguai “Suíça da América”, à supervalorização da importância da imigração branca e europeia e à exclusão, pelo menos até recentemente, da influência dos povos originários e afrodescendentes na cultura uruguaia, ao esquecimento da violência contra os grupos minoritários que fez parte da história do país, principalmente durante o século XIX, à forte influência econômica nas campanhas eleitorais, à permanência das “oligarquias políticas”, e à baixa

representação feminina no parlamento (ISLAS, FREGA, 2008; REIS, 2017; ZANNIER, 2021).

Contudo, embora os avanços em termos políticos e sociais tenham sido importantes, os resultados econômicos foram bastante modestos, dado que Batlle não realizou nenhuma mudança profunda na estrutura econômica do país, especialmente no campo (FINCH, 2005, p. 27-28). Essa cautela em realizar reformas na estrutura agrária deve-se ao fato de que o Partido Colorado era formado principalmente pelas classes médias urbanas, cujo respeito à propriedade privada como direito fundamental não podia ser questionado, pois isso seria questionar as próprias bases jurídicas e políticas que sustentavam as mesmas classes, assim, as políticas batllistas para o campo foram essencialmente de caráter fiscal, a partir de um imposto progressivo sobre a propriedade e de herança, e planos de colonização a partir da venda de pequenas lotes de terra comprados pelo Estado (NAHUM, 2007, p. 46).

As consequências começariam a aparecer apenas no final da década de 1950. Em julho de 1916 o governo propôs uma reforma constitucional, cujo resultado foi surpreendente pois na *“primera vez que se aplicaba el voto secreto y el sufragio universal masculino, la ciudadanía uruguaya se pronunciaba categoricamente en contra del gobierno y de su propuesta reformista”* (CAETANO, 2011, p. 25). Após a derrota, o batllismo teve que pactar com outros setores dentro do Partido Colorado e da oposição no Partido Nacional a elaboração de uma nova constituição, produto da conciliação e do compromisso. O Uruguai ficaria marcado a partir de então, produto da legislação eleitoral (por exemplo a lei de lemas), como um sistema bipartidário fracionado (BUQUET, CHASQUETTI, 2004).

A constituição de 1918, como visto anteriormente, foi o marco inicial da democracia liberal no Uruguai, com o estabelecimento do voto secreto, a representação proporcional, o sufrágio universal masculino e abrindo espaço para a aprovação do voto feminino em 1932 (BUQUET, CHASQUETTI, 2004; NAHUM, 2004, p. 77-79; FREGA, 2008, p. 48), podendo ser considerada a afirmação no Uruguai de um “modelo republicano de democracia” (GUGLIANO, 2004). Uma das inovações, e principal bandeira de Batlle, foi a criação de um poder executivo “bicéfalo”, com um presidente da república e um *Consejo Nacional de Administración*, integrado por nove membros que a cada dois anos renovava um terço de seus membros através de eleições diretas. A democracia uruguaia se consolidou no período entre 1918 e 1933, desse modo *“una tradición de democracia y de tolerancia política fue creciendo y mezclándose con la*

idiosincrasia popular, hasta convertirse en motivo de orgullo nacional” (NAHUM, 2007, p. 105).

Entretanto, o processo de consolidação da democracia liberal foi acompanhado de um crescimento dos setores conservadores dentro dos partidos tradicionais, cujos protagonistas principais foram os grupos de pressão empresariais, basicamente a *Federación Rural, Asociación Rural del Uruguay, Cámara de Comercio*, etc. (RODRÍGUEZ, 2008, p. 55). O período entre 1919 e 1933 foi marcado pelo compromisso e pelos grandes acordos entre setores dos partidos, devido ao equilíbrio que havia entre a votação dos dois partidos, e ainda entre os setores mais reformistas e os mais conservadores dentro dos partidos, embora o Partido Colorado continuasse vencendo todas as eleições.

Nahum (2004) divide a evolução econômica do país no período em três etapas. A primeira entre 1905 e 1920, caracterizada pela expansão da produção, aumento dos preços do gado, couro, carne e lã, desenvolvimento da indústria e crescimento populacional. A segunda etapa entre 1920 e 1923, foi um período de crise devido à queda dos preços do gado e seus derivados, queda no volume de exportação, entre outros. A terceira etapa, entre 1924 e 1930, é caracterizada por um lento processo de recuperação, com um leve aumento das exportações e dos preços dos produtos exportados, um maior investimento industrial e um aumento populacional devido principalmente à imigração de origem europeia (NAHUM, 2004, p. 129-130).

4.2.3. A ditadura de Terra e o neobatllismo

A eleição nacional de 1930 teve como resultado a eleição de Gabriel Terra que, embora de origem *batllista*, tinha ligações com os setores mais conservadores do Partido Colorado. Durante a primeira parte de seu governo, Terra teve que enfrentar as consequências da crise mundial de 1929, e o fez a partir de um pacto entre *batllistas* e *blancos* independentes, que permitiu, entre outras ações, aprovar a criação da *Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland* (ANCAP), empresa cujos objetivos eram o monopólio do álcool, a importação, refino e comercialização do petróleo e derivados e a produção de cimento, e a criação da *Usinas y Teléfonos del Estado* (UTE) (NAHUM, 2004, p. 143). Os setores conservadores dos dois partidos viram a criação de empresas estatais, principalmente a ANCAP, como uma verdadeira declaração de guerra, gerando inclusive uma greve patronal em 1931 (RODRÍGUEZ, 2008, p. 77). Entretanto, o poder estava dividido entre o presidente, o *Consejo Nacional de Administración* e o

parlamento, gerando demora nas decisões que impedia uma resolução da crise institucional.

À medida que a crise se agravava, cresciam as propostas para modificar a constituição, com o intuito de dar ao presidente maiores poderes para enfrentar a crise. Essas propostas eram apoiadas principalmente pelos interesses empresariais então reunidos no *Comité de Vigilancia Económica* e da *Federación Rural* e de setores dos partidos tradicionais, como o setor liderado por Luis Alberto de Herrera¹⁷ no Partido Nacional e o setor mais conservador liderado por Pedro Manini Rios¹⁸ no Partido Colorado. Herrera era o principal líder do Partido Nacional e seu setor, o *herrerismo*, tinha como características o liberalismo de origem anglo-saxônica, o conservadorismo, o nacionalismo e o ruralismo, além de ser profundamente *antibatllista* (CAETANO, 2021).

Em março de 1933 Terra anunciou a censura de alguns meios de comunicação, a intervenção em empresas públicas, a dissolução do *Consejo Nacional de Administración* e do parlamento e a prisão de políticos. González (1993) aponta como uma das causas principais do golpe de Estado de Terra, sem desconsiderar as dificuldades econômicas, o fato de que o presidente não tinha maioria no senado nem na câmara (GONZÁLEZ, 1993, p. 60). Para Nahum, as políticas de Terra foram contraditórias, pois ao mesmo tempo que mantinham uma certa linha *batllista* de intervenção do Estado na economia, também apoiava grandes empresários e produtores rurais, como forma de retribuir o apoio dado por esses setores ao golpe de Estado (NAHUM, 2004, p. 167).

A partir da nova constituição que entrou em vigor em 1934, o Uruguai passou por um período de transição entre a ditadura de Terra e a democracia. Ruiz (2008) divide esse período em duas etapas, a primeira entre 1938 e 1943, com a presidência de Alfredo Baldomir, e a segunda etapa entre 1942 e 1946, com o presidente Juan José de Amézaga (RUIZ, 2008, p. 105-107). Em 1942, o presidente Baldomir deu um golpe de Estado, também conhecido como “*golpe bueno*”, pois o presidente havia dissolvido o parlamento, com o apoio da oposição e de organizações sociais, com o objetivo de restaurar a institucionalidade democrática, através de uma nova constituição, aprovada em 1942. O período foi marcado pela eclosão da Segunda Guerra Mundial e suas consequências vantajosas para o Uruguai, como o aumento dos preços dos produtos exportados, o fortalecimento da produção local através da política de industrialização por substituição

¹⁷ Avô do ex-presidente Luis Alberto Lacalle de Herrera e bisavô do atual presidente Luis Alberto Lacalle Pou.

¹⁸ Avô do atual senador e candidato a presidência em 2019, Guido Manini Rios.

de importações, melhorias salariais e consolidação do mercado interno. (NAHUM, 2004, p. 180).

As eleições de 1946 marcaram o retorno à plena institucionalidade democrática, e a vitória, mais uma vez, foi dos setores batllistas do Partido Colorado, com o presidente Tomás Berreta, que faleceu apenas seis meses depois de assumir o governo, ficando a presidência com seu vice, Luis Batlle Berres¹⁹, sobrinho do ex-presidente José Batlle y Ordóñez, que foi quem o educou. É o início de um novo período: o *neobatllismo*. D'Elía define o *neobatllismo* como “*movimiento de integración policlasista, expresó una alianza tácita entre la burguesía industrial, la pequeña burguesía y la clase obrera*” (D'ELÍA, 1982, p. 38). Economicamente foi um período marcado pelo desenvolvimento acelerado pela intervenção do Estado na economia, tanto para promover o crescimento industrial, quanto como árbitro para resolver os conflitos entre as classes sociais (Ibid. p. 47). Nahum (2004) afirma que as características fundamentais do *neobatllismo* foram a

“*Conciliación de las clases sociales, las posibilidades de ascenso social para los que pusieran énfasis en el esfuerzo personal y la educación...la defensa de nuestra economía y sobre todo de la industria, sustentadora de clases medias y bajas con buen nivel de vida, la inversión arbitral del Estado...la vigencia de la libertad y de la democracia como valores políticos básicos*” (NAHUM, 2004, p. 186)

Segundo Sanguinetti (2015), a principal característica do período de governo de Batlle Berres foi o forte impulso à industrialização do país (SANGUINETTI, 2015). Nas eleições de 1950 o *neobatllismo* foi mantido no poder, com a vitória de Andrés Martínez Trueba. Dirigentes dos dois partidos tradicionais, governistas, mas especialmente os opositores ao *neobatllismo* que temiam o retorno de Batlle Berres à presidência nas eleições seguintes, promoveram um plebiscito para modificar a constituição e implementar um executivo colegiado com nove membros. Aprovada a reforma no plebiscito de 1951, a nova constituição entrou em vigor em 1952, com a substituição do presidente por um *Consejo Nacional de Gobierno*, integrado por nove membros eleitos a cada quatro anos, com seis conselheiros do partido vencedor e três do segundo colocado (NAHUM, 2004, p. 195).

O primeiro governo colegiado, de 1952 a 1955, teve que enfrentar sérias dificuldades econômicas devido à queda do preço dos principais produtos de exportação e ao aumento da inflação como resultado do fim da guerra da Coreia. A crise econômica

¹⁹ Luis Batlle Berres é pai de Jorge Batlle, presidente do Uruguai entre 2000 e 2005.

acabou por reduzir, de forma lenta, porém prolongada, o poder de compra da classe trabalhadora, tanto no setor público quanto privado, intensificando as tensões sociais, com o aumento das greves e manifestações, e também da insatisfação dos empresários e produtores rurais (NAHUM, 2004, p. 201; D'ELÍA, 1982, p. 65).

Além do aumento da tensão social e da mobilização sindical, a crise econômica e a influência da Guerra Fria e da Revolução Cubana acabaram transformando o comunismo em inimigo principal, com denúncias de infiltração comunista na universidade, na imprensa e sindicatos. Alonso e Demasi afirmam que este é um dos elementos que caracterizaram a ruptura com a tradicional tolerância política do Uruguai *batllista* (ALONSO, DEMASI, 1986, p. 15).

A resposta do governo às greves foi decretar as *medidas prontas de seguridad*, que a partir de então seriam utilizadas frequentemente até o golpe de 1973. Foi nesse período que começou a surgir um grupo de oposição ligado às associações empresariais rurais e contrário às políticas de industrialização e de predomínio do desenvolvimento da cidade em relação ao campo, a *Liga Federal de Acción Ruralista*, que tinha entre seus líderes o fazendeiro Domingo Bordaberry²⁰ e o popular radialista Benito Nardone, que em 1958 formaram uma aliança política com o setor *herrerista* do Partido Nacional (NAHUM, 2004, p. 197; RUIZ, 2008, p. 142-143).

Nas eleições de 1954 o Partido Colorado e o setor *batllista* mantiveram a hegemonia política, mesmo sem conseguir enfrentar de forma eficaz a crise econômica e suas consequências sociais. Mesmo com o início da crise econômica, no ano de 1956 o Uruguai detinha o maior índice de renda per capita da América Latina (FINCH, 2005). No entanto, as eleições de 1958 determinaram o fim do predomínio do Partido Colorado no governo depois de mais de 90 anos e a primeira vitória eleitoral do Partido Nacional e seu setor *herrerista* com o apoio dos setores ruralistas reunidos na *Liga Federal de Acción Ruralista*. Após o predomínio do Partido Colorado entre 1942 e 1954, devido ao sucesso do modelo sócio-econômico *neobatllista*, em 1958 a crise já mostrava seus primeiros sinais, contribuindo para a vitória do Partido Nacional (BUQUET, 2004, p. 153) que venceu novamente as eleições de 1962, desta vez com a vitória de outro setor, o que dividiu ainda mais o partido, ficando em maioria no governo até 1967. Foi o período do “*colegiado blanco*”.

²⁰ Pai do ex-presidente Juan María Bordaberry.

Em relação à evolução da economia na primeira metade do século XX, pode-se afirmar que até a década de 1930 houve um crescimento do PIB como resultado do aumento dos preços e dos volumes das exportações dos produtos agropecuários, e a partir do final da Segunda Guerra em 1945, um período de crescimento do PIB através do modelo de industrialização por substituição de importações (BERTINO ET AL, 2005, p. 10). Neste sentido, no período entre 1930 e 1955 ocorreu um profundo processo de industrialização, no qual “*la industria se transformó en el sector dinámico, promoviendo una mayor y mejor utilización de los recursos humanos y materiales, y contribuyendo a la redistribución del ingreso nacional*” (Ibid. p. 38).

Também no mesmo período o Uruguai começou a sentir os reflexos do convênio de Ottawa de 1932, quando os países pertencentes ao então Império Britânico começaram a aplicar políticas protecionistas, diminuindo o mercado para os produtos uruguaios, então em sua maioria exportados para a Inglaterra (ASTORI, 2005, 75). Nos anos finais da década de 1950 que o país começa a sofrer uma série de desequilíbrios econômicos, seja por razões externas, com o estancamento das exportações e uma estrutura de importações exageradamente rígida, aumentando o déficit comercial, seja por razões internas, como o aumento da inflação e com o crescimento da importância das atividades financeiras e especulativas, chegando ao ápice no final dos anos 1960, quando o Uruguai era o país com o maior número de bancos por habitante na América Latina (Ibid. p. 78-80). Astori (2005) afirma que a crise econômica teve três grandes efeitos no mercado de trabalho: o aumento do desemprego, a emigração de uma parte da população com níveis de educação relativamente altos e a queda acentuada do salário real (Ibid. p. 86-87). Essas consequências teriam outros desdobramentos durante a década de 1960 e 1970, como veremos adiante.

4.2.4. A crise dos anos 1960 e o golpe de Estado

Com a primeira vitória do Partido Nacional nas eleições de 1958, depois de quase cem anos de governos *colorados*, e sua reeleição em 1962, teve início um período de desarticulação do modelo político, econômico e social *batllista* e o início de um processo de implementação do liberalismo econômico no Uruguai (RUIZ, 2008, p. 153). No período final do neobatllismo, o Partido Colorado estava dividido e desgastado. Enquanto isso, o Partido Nacional estava mais unido e fortalecido que nunca, principalmente após sua aliança com o ruralismo (NAHUM et al, 1998, p. 9).

Em 1958, um grupo de generais das forças armadas, ligados ao Partido Colorado, teria proposto ao então presidente Luis Batlle, “*la posibilidad de perpetrar un golpe de estado, impidiendo el acceso de los nacionalistas al gobierno*” (NAHUM et al, 1998, p. 28). Durante o governo do Partido Nacional a agitação nas forças armadas aumentou, na medida em que o governo *blanco* realizava modificações nos altos postos, colocando militares mais alinhados com o governo, enquanto a maioria da oficialidade era identificada com o Partido Colorado (Ibid. p. 28). Na década de 1960 as forças armadas passaram por um agudo processo de politização. Em 1964 novamente houve rumores de que poderia haver um golpe de Estado, agravado pelo fato de que o novo ministro de defesa teria sido nomeado depois dos militares terem pressionado o governo.

A nova orientação econômica teve como elemento representativo a aprovação da lei de *Reforma Cambiária e Monetária* em 1959. Segundo Alonso e Demasi, a lei “*significó la apertura de la economía nacional, con una progresiva reinserción en los canales de la división internacional del trabajo, completada con el apoyo financiero externo*” (ALONSO, DEMASI, 1986, p. 64). Portanto, os governos *blancos* foram favoráveis ao mercado e contrários à proteção do Estado, e a nova orientação econômica do governo respondia a interesses específicos do setor agroexportador, do qual o setor vencedor nas eleições era representante, desmantelando aos poucos os mecanismos de proteção à indústria (ALONSO, DEMASI, 1986, p. 62; NAHUM, 2004, p. 234; NAHUM ET AL, 1998, p. 11). Neste sentido, Finch (1981) afirma que a política econômica dos governos *blancos* tinha quatro objetivos: reforma financeira, liberdade comercial, estabilidade monetária e desenvolvimento econômico e social (FINCH, 1981, p. 237).

Ainda nos primeiros anos do primeiro “colegiado *blanco*”, a falta de soluções para a crise econômica e social gerou um aumento da insatisfação dos trabalhadores, estudantes e também dos empresários e produtores rurais. Sob o pretexto de combater a infiltração comunista, que devido ao contexto da Guerra Fria começou a se tornar uma preocupação de boa parte da população, nesse período surgiram os primeiros grupos de direita, principalmente entre estudantes, como o *Movimiento Estudiantil de Defensa de la Libertad*, que realizou algumas ações violentas com utilização de armas de fogo contra grupos de esquerda organizados nos movimentos de estudantes. Nesse momento, “*los uruguayos vieron surgir ante sus ojos una realidad que hasta entonces les era ajena. El terrorismo había hecho su aparición...Los años siguientes mostraron muertos en disturbios callejeros, explosiones en sinagogas, tatuajes de svasticas a judíos y*

comunistas...Era el fin de la “Suiza de América” (ALONSO, DEMASI, 1986, p. 18). Essa realidade se aprofundaria durante a década de 1960.

O fraco resultado dos partidos de esquerda nas eleições de 1962, somado ao exemplo da Revolução Cubana, acabou gerando uma divisão nos partidos de esquerda, quando um grupo, negando a possibilidade de mudanças dentro do sistema político tradicional, começou a executar ações e organizar-se em uma guerrilha urbana. Euletério Fernández Huidobro, um dos principais líderes do grupo, afirmou que o início do grupo foi uma resposta aos grupos “fascistas” que começaram a agir antes de 1962, que invadiram a universidade, colocaram bombas em sedes de partidos de esquerda, atacavam sinagogas, etc. (LESSA, 2005, p. 200). Nesse período ocorreram as primeiras marchas dos trabalhadores da cana-de-açúcar provenientes do norte do país e liderados pelo advogado socialista Raul Sendic²¹, que posteriormente seria um dos principais líderes do *Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros*.

Segundo Broquetas (2016), desde o final da década de 1950 começaram a surgir grupos que buscavam denunciar a infiltração comunista principalmente em sindicatos e na universidade, organizados por pequenos grupos da igreja católica e contando com apoio do governo dos Estados Unidos (BROQUETAS, 2016, p. 149). Os principais grupos anticomunistas do período eram o *Movimiento Estudiantil para la Defensa de la Libertad* (MEDL), a *Asociación de Lucha Ejecutiva y Repudio de los Totalitarismos em America* (ALERTA) e a *Organización de Padres Democratas* (ORPADE), inicialmente preocupados com a “infiltração comunista” na universidade, posteriormente enfocando suas ações contra o movimento sindical. Outros grupos da extrema-direita nacionalista que surgiram na época eram mais violentos, questionavam a democracia liberal, o parlamento e os partidos (Ibid. p. 150). A autora sustenta que esses grupos de extrema-direita tinham como características ideológicas não apenas o anticomunismo, mas também ideias antissemitas e conspiratórias, como a que afirmava que a crise era provocada por judeus e maçons para dominar politicamente o mundo (Ibid. p. 156). Anos depois, a teoria da conspiração judaico-maçônica seria defendida publicamente por ninguém menos que o ex-presidente Juan Maria Bordaberry.

A política econômica do segundo colegiado *blanco* foi incapaz de conter o aumento da inflação, da estagnação, o crescimento do déficit tanto público quanto privado e a expansão da especulação financeira (FINCH, 2005). Em 1965 ocorreu a maior crise

²¹ Pai do ex-vice-presidente Raul Sendic.

bancária do país até então, cujo resultado foi o fechamento de diversos bancos, suspensão de importações, entre outras medidas, além de revelar diversos casos de irregularidades e corrupção (ALONSO, DEMASI, 1986, p. 38; BROQUETAS, 2008, p. 164). A crise também acabou gerando um aumento da já preocupante crescente inflação, o aumento da especulação financeira, a fuga de capitais, a queda das reservas de ouro e crescimento dos bancos privados na economia, somada à diminuição dos salários reais e aumento do custo de vida (RUIZ, 2008, p. 153-154). Os sindicatos reagiram à crise com a unificação sindical e a criação, em 1964, da *Convención Nacional de Trabajadores* (CNT) com um programa anti-imperialista, antioligárquico, reformista e democrático (ALDRIGHI, 2001, p. 17).

Real de Azúa (2009) sustenta que a crise uruguaia foi o resultado de um processo de longa duração, cujas origens estavam nas políticas *batllistas*, que ao mesmo tempo em que criaram políticas típicas de um Estado de bem-estar, desconsideravam as bases econômicas que poderiam permitir a continuidade dessas mesmas políticas, ignorando o limitado mercado interno para a indústria uruguaia, bem como o excesso de burocracia e de clientelismo gerado pelo aumento das funções do Estado e do crescimento dos funcionários públicos. O Uruguai havia se tornado “*una sociedad economicamente estancada, politicamente enferma, éticamente átona*” (REAL DE AZÚA, 2009, p. 138). Em relação aos aspectos econômicos da crise, havia um esgotamento do modelo econômico *batllista*, que tinha sido criado para reduzir os conflitos sociais mas que acabou sendo utilizado, a partir dos anos 1950, como um instrumento para manutenção do status quo (FINCH, 2005, p. 37).

Alonso e Demasi atribuem a falta de soluções dos partidos políticos no período a dois fatores: o aprofundamento rápido da crise e a morte das principais lideranças no período²². Assim, “*la desaparición de los líderes provocó una gran desorganización interna, alterando radicalmente la distribución de los centros de poder. Los caudillos menores pasaron a ser los dueños de la situación*” (ALONSO, DEMASI, 1986, p. 36). Neste contexto, em 1966 ocorreram as primeiras ações da guerrilha urbana de esquerda *Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros* (MLN-T). No período também surgiram grupos armados de direita, como a *Juventud Uruguaya de Pie* (JUP) e posteriormente o *Comando Caza Tupamaros* (NAHUM, 2004, p. 272).

²² Entre 1959 e 1964 morreram Luis Alberto de Herrera, Luis Batlle Berres, Benito Nardone, entre outros líderes dos dois partidos.

O desenvolvimento do MLN, segundo Bruschera (1990), pode dividir-se em duas etapas: a primeira, a “etapa Robin Hood”, cujas ações buscavam principalmente denunciar casos de corrupção em bancos e órgãos do governo, além de roubos de alimentos em supermercados para serem distribuídos em bairros pobres. A segunda etapa, iniciada em 1971, foi uma resposta ao aumento da repressão do governo e à prisão de lideranças da guerrilha, com ações violentas, assassinatos e enfrentamento direto às forças armadas (BRUSCHERA, 1990, p. 44-47).

Assim como em outros momentos de crise, a saída buscada pelos partidos foi uma reforma constitucional, aprovada em plebiscito por 47% dos votos, realizado juntamente com as eleições de 1966. A principal mudança da nova constituição de 1967²³ foi a volta do cargo de Presidente da República, desta vez com mais poderes, e a ampliação do mandato do presidente para 5 anos, fruto do acordo entre líderes dos partidos tradicionais como forma de enfrentar a grave crise (NAHUM, 2004, p. 245). Para González (1993), o poder executivo da constituição de 1967 era uma instituição muito mais poderosa que em qualquer uma das constituições anteriores (GONZÁLEZ, 1993, p. 40), concentrando mais poderes nas mãos do executivo e inspirada até certo ponto na constituição da França *gaullista* de 1958 (GILLESPIE, 1988, p. 267).

Com a nova constituição, foi eleito presidente o *colorado* Oscar Gestido, militar aposentado com uma imagem de probidade e eficiência, com experiência na direção de importantes estatais. Sua escolha mostrou a vontade da população de ter um “homem forte” no governo, capaz de resolver os problemas que se agravavam a cada dia (NAHUM, 2004, p. 266). A eleição uruguaia de 1966 corrobora a afirmação de Levitsky e Ziblatt (2018) de que “os cidadãos também se mostram mais propensos a tolerar, e mesmo a apoiar, medidas autoritárias durante crises de segurança, sobretudo quando temem pelo seu bem-estar” (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018, p. 95). Entretanto, ainda havia tolerância política entre o governo e a oposição, na medida em que o próprio presidente Gestido afirmou: “*nuestra primera medida es abrir y mantener el dialogo con todos los sectores en forma permanente, para lograr un reparto equitativo de los sacrificios entre toda la sociedad*” (NAHUM ET AL, 1998, p. 140).

No entanto, Gestido morreu apenas alguns meses depois de assumir, ficando a presidência a cargo do vice, Jorge Pacheco Areco. Na primeira semana de governo, Pacheco determinou a dissolução do Partido Socialista, da Federação Anarquista

²³ Embora tenha passado por diversas reformas, a constituição de 1967 segue vigente.

Uruguiaia e de outros grupos de esquerda, além do fechamento dos jornais ligados a essas organizações, acusados de terem ligações com a guerrilha. (NAHUM, 2004, p. 267).

Em seguida, Pacheco nomeou como ministros alguns representantes dos principais grupos econômicos e financeiros do país, substituindo assim os políticos profissionais por técnicos (NAHUM, 2004, p. 267; BROQUETAS, 2008, p. 171). Foi a partir do governo de Pacheco em 1967 que teve início a consolidação de um modelo conservador autoritário no Uruguai (REY, 2006, p. 30). Conforme afirmam Levitsky e Ziblatt, “crises são difíceis de prever, mas suas consequências políticas não são. Elas facilitam a concentração e, com muita frequência, o abuso de poder” (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018, p. 95).

Neste período publicam-se as primeiras denúncias de torturas em interrogatórios de presos em unidades militares (BROQUETAS, 2008, p. 167). De acordo com Aldrighi, nos anos 60,

“Se había producido en la sociedad uruguaya una transformación de los valores y el estilo político hasta entonces compartido; durante estos años las ideas, los conceptos y las normas de la política, tal como habían sido transmitidos por varias décadas de gobiernos representativos, aparecieron para amplios sectores de la población como no válidos y utilizables” (ALDRIGHI, 2001, p. 10).

Assim, o governo Pacheco foi marcado por “*un proceso de progresiva destrucción autoritaria de las instituciones y de la misma cultura política uruguaya, llevado adelante por el grupo oligárquico al que Pacheco interpretó, con la finalidad de imponer un modelo de política económica*” (BRUSCHERA, 1990, p.29). O autoritarismo do governo Pacheco aumentava a cada ano, à medida que multiplicavam-se as manifestações e greves, de estudantes e trabalhadores, que eram reprimidas pela polícia, em muitos casos com uma série de presos e feridos e, em agosto de 1968, com a morte do estudante Líber Arce. Começava ali o processo no qual o Estado uruguaio deixava de ser um árbitro nas relações sociais e no processo de distribuição da renda e passava a defender abertamente um dos grupos, no caso o setor agroexportador e financiero (ASTORI, 2005, p. 93).

A partir de 1968 o governo começou a decretar as *Medidas Prontas de Seguridad* de forma reiterada e Pacheco utilizou o instrumento legal como uma forma de poder governar por decreto, militarizando os funcionários dos setores públicos e privados e intervindo em escolas e na universidade. Segundo Broquetas (2008), somente entre os funcionários públicos, estima-se que 30.000 funcionários foram submetidos à jurisdição militar (BROQUETAS, 2008, p. 173). Segundo Nahum (2004), entre junho de 1968 e

1971, em apenas três meses as *medidas prontas de seguridad* não estiveram vigentes, entre março e junho de 1969 (NAHUM, 2004, p. 268). Um claro exemplo do ambiente violento e intolerante que dominou o período é a mensagem emitida por rádio e TV no dia 1º de julho de 1968 pelo próprio presidente Pacheco afirmando que “*no solo los que atacan el orden son nuestros enemigos, los desertores y los indiferentes también lo son*” (NAHUM et al, 1998, p. 59).

No governo Pacheco o Estado uruguaio deixou de ser um espaço de mediações e compromisso para atuar diretamente a favor dos interesses econômicos dominantes (PANIZZA, 1990, p. 123). Pacheco marcou também o início da politização das forças armadas, encarregadas de reprimir manifestações e greves e de manter o funcionamento das empresas estatais. Desde o fim da Segunda Guerra, as forças armadas latino-americanas sofreram profunda influência da doutrina de segurança nacional, criada pelos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria²⁴ e ensinada aos militares latino-americanos na Escola das Américas, no Panamá.

Somava-se a esse contexto a desconfiança de boa parte da população em relação aos partidos políticos, vistos como incapazes de resolver a crise. Os partidos, cada vez mais divididos, tentavam enfrentar no parlamento, de um lado a violência da guerrilha, e de outro o crescente autoritarismo do executivo, porém, sem conseguir levar adiante uma atuação organizada. Nesse sentido, “*el parlamento estuvo embretado entre el temor a la violencia tupamara y el temor a que el autoritarismo del ejecutivo destruyera la democracia política*” (NAHUM et al, 1998, p. 63). Enquanto isso, Pacheco tentava reorganizar a relação de forças a seu favor, enfrentando de um lado os tupamaros e de outro o parlamento, apoiando-se em uma imagem de pessoa “fora” do sistema político, “*en contacto directo con el pueblo y que no jugaba de acuerdo a las reglas tradicionales*” (PANIZZA, 1990, p. 122). Assim, Pacheco construiu um setor político dentro do Partido Colorado cujo centro era sua imagem populista e autoritária, contrário aos políticos tradicionais e, portanto, o único capaz de enfrentar a subversão (PANIZZA, 1990, p. 127).

A economia uruguaia nos anos 1960 ficou marcada pela inflação, a especulação financeira e o endividamento externo. Em 1967 a inflação foi de 135% (FINCH, 2005, p. 248; NAHUM, 2004, p. 254). Os salários não acompanharam o aumento do custo de vida, acarretando um aumento generalizado do nível de pobreza (BROQUETAS, 2008, p. 164).

²⁴ Para detalhes da Doutrina de Segurança Nacional no Uruguai ver Padrós (2012).

Um elemento relevante neste período foi a criação da *Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico* (CIDE), de inspiração cepalina²⁵, com diagnósticos sobre os problemas estruturais do país e possíveis soluções, começando pela reforma agrária e foi, em muitos aspectos, mais radical e profunda que as propostas da Aliança para o Progresso criadas pelo governo norte-americano na mesma época (LUPPI, 2008, p. 69-70). A CIDE deixou um importante legado para o Uruguai, como a “*producción de conocimiento especializado, cambios en la agenda política, renovación de las ideologías partidarias, reformas en las políticas públicas, y en las instituciones y estructuras del Estado*”, (GARCÉ, 2002, p. 14). Segundo Garcé (2002), os partidos políticos tradicionais foram adaptando à sua maneira os diagnósticos e recomendações da CIDE e utilizando-os na disputa partidária (GARCÉ, 2002).

A partir de 1968 o MLN realizou uma série de ações: em agosto de 1968 sequestraram Ulises Pereira Reverbel, assessor do presidente Pacheco e diretor da estatal de eletricidade, cujos funcionários haviam sido militarizados. Em 1969 houve o assalto à instituição financeira Monty, uma explosão na fábrica da General Motors, o sequestro de Gaetano Pellegrini, dirigente da associação de bancos, uma tentativa fracassada de ocupar a cidade de Pando e um assalto ao Banco Francês e ao Banco Italiano, cujos livros de contabilidade foram enviados à justiça. Em 1970 houve uma fuga de 13 presas da *Carcel de Mujeres*, o assassinato de um inspetor de polícia acusado de tortura, um roubo de armas do centro de instrução da marinha, em julho ocorreram os sequestros do assessor da polícia e agente norte-americano da CIA Dan Mitrone, que seria assassinado alguns dias depois, do cônsul brasileiro Aloysio Dias Gomide e do assessor norte-americano Claude Fly. Em 1971 ocorreram os sequestros do embaixador britânico Geoffrey Jackson, o do juiz Guido Berro Oribe, o segundo sequestro de Ulisses Pereira Reverbel, do ex-ministro Carlos Frick Davie, do industrial Jorge Berembau e outra fuga de 38 presas da *Cárcel de Mujeres* (NAHUM, 2004, p. 274-275; DEMASI, 1997).

Nesse período aumentou a repressão do governo Pacheco. O momento mais crítico foi a partir do dia 6 de setembro de 1971, quando 111 presos conseguiram fugir do *Penal de Punta Carretas*, sendo cinco presos comuns e 106 tupamaros, entre eles seus principais líderes. No dia seguinte à fuga, o embaixador britânico que estava em cativeiro foi liberado pelos MLN. Como resposta, ainda em setembro, Pacheco atribuiu às forças armadas a responsabilidade pela luta contra a guerrilha (DEMASI, 1997, p. 189;

²⁵ Referente à Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe, criada em 1950 e de caráter desenvolvimentista.

BROQUETAS, 2008, p. 181). Segundo interpretação das próprias forças armadas, “*tradicionalmente y hasta ese momento, las FF.AA. habían permanecido ajenas a todo quehacer de gobierno, estrechamente subordinadas al poder civil*” (JUNTA DE COMANDANTES EN JEFE, 1978, p. 48).

A partir de então, os tupamaros deixaram de ser vistos como compatriotas e começaram a ser considerados um “corpo estranho” que deveria ser eliminado com qualquer método, inclusive com violência (CHAGAS, TRULLEN, 2005, p. 332). O movimento sindical, organizado na CNT, também começou a adquirir um caráter mais político, questionando políticas do governo e propondo mudanças nas orientações econômicas e sociais, sendo a mobilização sindical a principal justificativa para a decretação das *medidas prontas de seguridad* (NAHUM, 2004, p. 306).

Ainda em 1970, Jorge Batlle manifestou-se contrário às políticas crescentemente repressivas do governo e afirmava sua confiança na possibilidade de uma saída democrática da crise: “*a los tupamaros hay que ahogarlos en democracia...detener la escalada de violencia con la escalada del voto*” (CHAGAS, TRULLEN, 2005, p. 271-272). Nas eleições de 1971 o MLN declarou uma trégua durante o período eleitoral, embora as *medidas prontas de seguridad* ainda estivessem em vigor. O setor do Partido Colorado que apoiava Pacheco apresentou uma proposta de reforma da constituição que permitisse a reeleição, apostando na popularidade de Pacheco, e apresentou a chapa Pacheco-Bordaberry, em caso de derrota da proposta reformista o candidato seria Bordaberry. O Partido Colorado também apresentou as candidaturas de Jorge Batlle e de Amílcar Vasconcellos. Os setores mais a esquerda no partido, liderado por Zelmar Michelini, haviam se afastado e foram um dos setores fundadores da Frente Ampla.

O Partido Nacional apresentou duas candidaturas, uma mais progressista representada por Wilson Ferreira Aldunate, favorável a um programa de reforma agrária e econômica e de políticas sociais, e um setor conservador *herrerista*, com a candidatura do general Mario Aguerrondo, apoiador das medidas autoritárias do governo Pacheco. A principal novidade da eleição foi o surgimento da Frente Ampla, em fevereiro de 1971, a partir de uma coalização entre o Partido *Demócrata-Cristiano*, o Partido Socialista, o Partido Comunista, e setores ligados aos partidos tradicionais, além do apoio da *Convención Nacional de Trabajadores* (CNT). O candidato único apresentado pela Frente Ampla foi o general da reserva Líber Seregni, de origem *batllista* e sem experiência político-eleitoral.

A eleição presidencial de 1971, mais uma vez, foi vencida pelos setores mais conservadores dentro do Partido Colorado, com Juan María Bordaberry eleito presidente, pois o plebiscito não foi aprovado, dado que eram necessários 832.060 votos favoráveis e obteve 491.680. Embora não suficiente para aprovar a reforma que permitiria a reeleição, a votação a favor da reforma foi superior à dos candidatos mais votados, uma mostra de que boa parte da população aprovava o governo Pacheco. Além do surgimento da Frente Ampla e de sua boa votação, ficando com inéditos 18% dos votos e em segundo lugar em Montevideu, marcando o início do fim do bipartidarismo uruguaio (BROQUETAS, 2008, p. 181), a eleição de 1971 também foi marcada por denúncias de fraude por parte do Partido Nacional (NAHUM, 2004, p. 278-279). As acusações de fraude feitas pelo PN podem ter ajudado a debilitar o apoio da população à democracia, abrindo uma brecha para o autoritarismo e futuro golpe de Estado, na medida em que “cidadãos não confiam no processo eleitoral, muitas vezes perdem a fé na própria democracia” (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018, p. 187).

Apesar da vitória de Bordaberry, o candidato mais votado individualmente foi Wilson Ferreira, de caráter reformista e contrário ao governo Pacheco. Entretanto, pela legislação eleitoral uruguaia, cada partido poderia apresentar vários candidatos, cujos votos individuais eram somados, sendo eleito aquele mais votado do partido mais votado. A maior votação de Wilson Ferreira, somada aos históricos 18% da Frente Ampla, mostram que, ao contrário de 1966, a sociedade uruguaia estava mais dividida em relação às políticas governistas, seja pela escalada da violência política, seja pelo aprofundamento da crise econômica.

Em resumo, nas quatro eleições anteriores a 1971, a última antes do golpe de Estado de 1973, os uruguaios elegeram o setor *batllista* do Partido Colorado em 1954, em 1958 elegeram o setor conservador do Partido Nacional, em 1962 o setor progressista do mesmo partido, e em 1966 apoiaram o setor mais conservador do Partido Colorado. Essas mudanças podem ser interpretadas como um dos reflexos da grave crise econômica e social do período (BUQUET, 2004, p. 159). O presidente Bordaberry seria o último democraticamente eleito, e o período entre sua posse e o golpe civil-militar de 27 de junho de 1973 será analisado em detalhe no capítulo correspondente.

Dentro da perspectiva do *path dependence* elaborada por Pierson (2000) vista no capítulo 3, o processo político uruguaio durante os anos finais da década de 1960 e os primeiros três anos da década de 1970 estava em um processo de sequências reativas na medida em que as ações da guerrilha se justificavam como respostas às ações das forças

armadas e vice-versa. Do mesmo modo, as atitudes do governo, cada vez menos favoráveis ao diálogo, provocavam uma reação da oposição, que por sua vez estimulava o governo a negar o diálogo.

4.2.5. A ditadura e a redemocratização

González (1993) e Caetano e Rilla (1998) dividem o período do regime militar em três partes. A primeira parte, a ditadura comissarial, corresponde ao período entre o golpe de junho de 1973 e 1976, e caracterizou-se pela ausência de qualquer projeto político próprio dos militares, pois tanto a oposição quanto o governo viam o regime autoritário como “*una solución de emergencia que no tenía el propósito de cambiar significativamente el marco institucional del sistema político*” (GONZALEZ, 1993, p. 83.), ou seja, sua única meta era a de “colocar ordem na casa”, e ficou marcada pelo endurecimento do regime, pelas desavenças entre o presidente Bordaberry e a cúpula militar, que levou à remoção do presidente em 1976 e a criação do *Consejo de la Nación*, formado por oficiais das forças armadas (CAETANO, RILLA, 1998, p. 13).

As diferenças entre Bordaberry e os comandantes das forças armadas sobre o que fazer foram se agravando durante o período, chegando ao seu ponto máximo em 1976. Bordaberry fez uma série de declarações colocando em dúvida a realização das eleições, enfatizando que estas só se realizariam “*sin marxismo y sin políticos profesionales*”. Em um pronunciamento em rádio e tv no mesmo ano, Bordaberry afirmou “*todos los que invocan el plazo constitucional de noviembre de 1976, soñando con volver a la caza de los votos, que hoy, esta noche, pierdan toda esperanza*” (CAETANO, RILLA, 1998, p. 31). O próprio presidente Bordaberry defendeu a necessidade de uma nova constituição, com a eliminação dos partidos políticos, sendo estes substituídos por “correntes de opinião pública espontânea” (Ibid. p. 37). Essa foi uma das causas do afastamento do presidente pelos militares em junho de 1976, a partir da publicação de um comunicado em que as forças armadas afirmavam “*no querer compartir el compromiso, la responsabilidad histórica de suprimir los partidos políticos tradicionales*” (Ibid. p. 38). No mesmo dia o novo presidente, Alberto Demicheli, suspendeu as eleições e criou o *Consejo de la Nación*, com a função de escolher o Presidente da República, entre outros cargos.

A partir de 1976 começa o segundo período, o “ensaio fundacional”, pois os militares uruguaios não chegaram de fato a elaborar um verdadeiro projeto fundacional, cujos pontos principais foram a suspensão das eleições de 1976 e a tentativa de

legitimação do regime através do plebiscito de uma nova constituição em 1980. Ainda em 1976, o então presidente Demicheli negou-se a assinar uma série de atos institucionais, sendo por isso afastado pelas forças armadas e substituído por Aparício Mendez, que teve entre suas primeiras medidas o ato institucional nº4, que decretava a proscrição de cerca de 15.000 pessoas por um período de 15 anos, buscando a renovação completa dos partidos tradicionais (NAHUM, 2004, p. 332; CAETANO, RILLA, 1998, p. 64).

O ano de 1976 ficaria marcado também pelo sequestro, tortura e assassinato, em Buenos Aires, dos políticos Zelmar Michelini, um dos fundadores da Frente Ampla, e Hector Gutierrez Ruiz, e pelo aparecimento de diversos cadáveres mutilados no Rio da Prata (CAETANO, RILLA, 1998, p. 64). Também em 1976, com a eleição do democrata James Carter nos Estados Unidos, ocorreu uma mudança na relação daquele país com as ditaduras do cone-sul. Ainda em 1976, graças à pressão de diversos exilados uruguaios, o congresso norte-americano aprovou a emenda Koch, suspendendo a assistência militar e a venda de armas ao Uruguai, devido a violações dos direitos humanos (BROQUETAS, 2008, p. 203). Em 1977, as forças armadas começaram a planejar uma reforma constitucional que legitimasse as modificações e atos institucionais declarados no período. Desse modo, foi convocado um plebiscito constitucional para novembro de 1980. Entre os principais pontos do projeto constitucional estava a volta dos partidos tradicionais, embora os políticos que estavam proscritos devessem continuar nessa condição.

A campanha para o plebiscito de novembro de 1980 foi marcada pela censura a diversos meios de comunicação, repressão e um debate desigual, com muitos líderes políticos ainda impedidos de participar (BROQUETAS, 2008, p. 204). Os partidos tradicionais estavam divididos, pois havia tanto *colorados* quanto *blancos* nos dois lados, a favor e contra o projeto de constituição. O plebiscito teve mais de 85% de participação, com 57% de votos contrários e 42% a favor, reafirmando “*las tradiciones democráticas y civilistas que el pueblo uruguayo había bebido desde la escuela pública*” (NAHUM, 2004, p. 336). A derrota no plebiscito foi aceita pelo governo, e a partir de então os militares foram perdendo a iniciativa política, cada vez mais dominada pelas negociações com os partidos políticos (CAETANO, RILLA, 1998, p. 75). Durante a ditadura uruguaia um novo ator surgiu e se consolidou, além dos tradicionais setores agroexportadores, industriais e trabalhadores urbanos, agora o capital financeiro também deveria ser levado em consideração (NOTARO, 2005, p. 95-96). O setor financeiro teria impacto decisivo na crise de 2002, que será analisada em detalhe mais adiante.

A derrota dos militares no plebiscito de 1980 marcou o início da transição democrática no Uruguai. Em 1981 foi designado presidente o general Gregório Alvarez, curiosamente o primeiro militar presidente do regime civil-militar também seria o último. Em junho de 1982 o governo aprovou o novo estatuto dos partidos políticos, autorizando o funcionamento dos partidos Colorado, Nacional e Unión Cívica, e marcando para novembro do mesmo ano as eleições internas para eleger as novas autoridades dos partidos. Uma parte da esquerda, ainda banida, decidiu apoiar o voto em branco como forma de marcar posição dentro do sistema (BROQUETAS, 2008, p. 206).

Foi durante esse período que começaram as primeiras incorporações de políticos anteriormente proscritos, especialmente aqueles pertencentes aos partidos tradicionais. As eleições internas tiveram mais de 60% de participação, com maior votação para os setores contrários ao regime ditatorial nos dois partidos e a derrota dos setores favoráveis ao governo. As eleições complicaram ainda mais a situação do governo, pois agora os partidos estavam legitimados pelo voto popular, iniciando um processo de repolitização da sociedade e de renascimento dos partidos tradicionais (CAETANO, RILLA, 1998, p. 105; NAHUM, 2004, p. 340). Como consequência da derrota em 1980, em 1983 houve uma tentativa de negociação entre os militares e os partidos tradicionais. No entanto, os militares propunham uma constituição bastante semelhante àquela que havia sido derrotada no plebiscito de 1980, mas com a repressão ainda funcionando e sem qualquer perspectiva de mudança, transformaram a negociação em um “diálogo entre surdos” (NAHUM, 2004, p. 341; BROQUETAS, 2008, p. 207).

No plano das mobilizações sociais, o ano de 1983 marcou o recomeço das grandes manifestações populares. Em novembro ocorreu uma das maiores manifestações da história do Uruguai, organizada por todos os partidos, inclusive os de esquerda que ainda estavam proibidos, com o lema “*Por un Uruguay democrático y sin exclusiones*”, reuniu cerca de 400.000 pessoas (BROQUETAS, 2008, p. 208). No mesmo ano, ocorreu a primeira manifestação em comemoração ao dia 1º de maio, depois de dez anos, e ocorreu a fundação do *Plenário Intersindical de Trabajadores* (PIT), que posteriormente se uniria à CNT. Cerca de um ano depois, em março de 1984, foi liberado Líber Seregni, candidato presidencial da Frente Ampla em 1971, depois de 12 anos preso.

Em abril do mesmo ano de 1984, Wilson Ferreira, candidato presidencial do Partido Nacional mais votado em 1971 retornou do exílio e foi preso em seguida. Em julho, o Partido Colorado, a esquerda e a Unión Cívica começaram uma nova fase de negociações com o governo. O Partido Nacional havia decidido não negociar com o

governo enquanto seu principal líder, Wilson Ferreira, estivesse preso. Dessa vez, apesar da ausência dos *blancos*, o acordo prosperou, com a legalização de vários partidos de esquerda, permitindo a reorganização da Frente Ampla, a futura liberação de diversos presos políticos²⁶, entre outras medidas. A mudança de atitude das forças armadas deveu-se ao novo comandante, general Hugo Medina, muito mais pragmático e negociador que seu antecessor, além da consolidação de legitimidade dos partidos depois das eleições internas de 1982 (CAETANO, RILLA, 1998, p. 121-122). Outro ponto importante do chamado “*pacto del Club Naval*” foi a convocação de eleições para novembro de 1984, com o Partido Colorado fortalecido, o Partido Nacional com seu principal líder ainda preso, não participou e inicialmente não reconheceu o pacto, e a Frente Ampla reconhecida como ator relevante no sistema político.

Economicamente, o período teve como marcas as políticas de estabilização e reestruturação, através da ampliação dos investimentos externos e uma maior integração na economia internacional, com a liberdade do mercado de câmbio e de capitais, abrindo espaço para uma maior dolarização da economia uruguaia, juntamente com um controle dos salários, principalmente depois do expressivo aumento do petróleo em 1974. Como resultado, o PIB uruguaio cresceu em média 3,8% até 1978. Entretanto, os salários diminuíram em poder de compra e o desemprego aumentou de 8% em 1974 para 12,8% em 1976 (NAHUM, 2004, p. 351-352; FINCH, 2005). Assim, embora a economia uruguaia tenha crescido em média 5% ao ano entre 1974 e 1980, “o custo social foi enorme, como se pode avaliar pela emigração, pela queda nos ganhos reais, pela concentração de renda e pela repressão física a todos os ativistas sindicais” (GILLESPIE, 1988, p. 274). Para Notaro (2005), a inflação e a crise financeira foram diminuindo a base social do governo, criando as condições favoráveis a uma transição à democracia (NOTARO, 2005, p. 95). O autor caracteriza a política econômica da ditadura como “intervencionismo reestruturador”, pois buscava, através da intervenção do Estado, modificar as estruturas produtivas, do comércio exterior, a distribuição dos recursos, da demanda e de preços (Ibid. 98).

Em 1978 o governo havia instalado um regime cambial para estabilizar os preços e conter a inflação, conhecido como “*la tablita*”, que estabelecia um cronograma para as modificações no câmbio, mas isso acabou encarecendo as exportações e barateando as importações, privilegiando as atividades financeiras e a dolarização da economia

²⁶ Entre eles o futuro presidente José Mujica.

(NAHUM, 2004, p. 353). Com o aprofundamento da crise econômica no início dos anos 1980, o governo decidiu abandonar a “*tablita*” em 1982, causando a falência de centenas de empresas e um brusco aumento do dólar (Ibid. p. 354). Assim, os anos finais da ditadura foram marcados pelo agravamento da crise econômica e de suas consequências, como a queda do salário real (21% em 1983 e 9% em 1984) e um forte aumento da taxa de desemprego, chegando a 15% em 1983, além da queda de 14% no consumo (Ibid. p. 357; DEMASI et al, 2004). Neste sentido, ao final do ano de 1984 o PIB uruguaio era 17% menor que o de 1981, com uma inflação de 68%, desemprego de 14%, queda do salário real de 30% entre 1982 e 1984, com a capacidade de compra do salário sendo metade do que era em 1971 (NOTARO, 2005, p. 120-121).

4.2.6. O neoliberalismo e a crise de 2002

Nas primeiras eleições democráticas pós-ditadura, em 1984, a votação dos partidos tradicionais foi bastante semelhante a das eleições de 1971, com a diferença de que em 1984 o setor mais moderado do Partido Colorado foi o mais votado, e com a Frente Ampla passando de 18% para 21%. O *colorado* Julio Maria Sanguinetti foi eleito presidente e teve que enfrentar os graves problemas econômicos e sociais deixados pelos governos militares, além de ser o responsável pela transição institucional a um regime democrático, com a legalização dos partidos de esquerda, anistia a presos políticos, reincorporação dos funcionários públicos que haviam sido cassados, entre outras medidas. O líder *blanco* Wilson Ferreira, que havia sido liberado da prisão quatro dias depois das eleições, aprovou um acordo entre os dois partidos tradicionais, a chamada *entonación nacional*, oferecendo o apoio do Partido Nacional ao governo *colorado* de Sanguinetti.

A política econômica do novo governo democrático tinha como principais objetivos reativar a economia, melhorar o poder de compra dos salários e aposentadorias, recuperar o equilíbrio macroeconômico, combater a inflação e garantir a estabilidade do sistema financeiro (ANTIA, 2001, p. 9). O governo Sanguinetti foi marcado por uma leve recuperação econômica, com um crescimento anual do PIB de 3,8%, uma queda do desemprego de 13% em 1985 para 8% em 1989 e um crescimento do salário real de 5,2% no mesmo período. Entretanto, houve um crescimento da inflação, cerca de 70% ao ano (Ibid. p. 14).

Em 1986 foi aprovada, com os votos do Partido Colorado e da maioria do Partido Nacional, uma lei que estabelecia que

“ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1° de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto” (LEI 15.848 de 22 de dezembro de 1986).

Para Sanguinetti a lei significava o fim do processo de transição e o início da *“vuelta a la página”* (MARCHESI, 2013, p. 7). A aprovação da lei produziu a mobilização de parte da sociedade, liderada por familiares de desaparecidos durante a ditadura, a favor de um referendo para revogar a lei, que ocorreu em 1989. No entanto, a maioria da população (57%) votou a favor da manutenção da lei.

Em novembro de 1989, foi eleito presidente o candidato do Partido Nacional Luis Alberto Lacalle Herrera. A Frente Ampla, que havia sofrido uma divisão em 1989, manteve os 21% dos votos, e o *Nuevo Espacio*, obteve 9%. Sem a maioria no parlamento, Lacalle fez acordos com setores do Partido Colorado e com boa parte do Partido Nacional, a denominada *“coincidencia nacional”*, para poder aprovar as reformas que julgava serem necessárias para a recuperação econômica do país. As reformas propostas seguiam as recomendações neoliberais do chamado *“Consenso de Washington”*: redução das funções econômicas e sociais do Estado, privatização de empresas públicas, forte abertura comercial e cortes na legislação trabalhista (ANTIA, 2001, p. 16). As privatizações começariam pelas empresas ANTEL (telecomunicações) e PLUNA (aviação civil). No entanto, a partir de uma intensa mobilização dos sindicatos, da oposição e inclusive de uma parte do Partido Colorado, em 1992 foi realizado um plebiscito sobre a privatização das empresas públicas, com 70% da população votando contra as privatizações. Por outro lado, a medida que teve maior aceitação em todo o sistema político foi a entrada do Uruguai no MERCOSUL (RILLA, 2008, p. 67).

Com um massivo posicionamento popular contrário às privatizações, o governo Lacalle começou a perder uma parte do apoio no congresso e não pôde realizar as reformas neoliberais que fizeram parte do seu plano econômico. De acordo com Antia, as políticas econômicas do governo Lacalle se dividiram em duas etapas. A primeira em 1990, envolveu a aplicação de um forte ajuste fiscal, que teve êxito, e um plano de estabilização que não obteve os resultados previstos. A segunda etapa, entre 1991 e 1994, foi marcada por um plano de estabilização econômica gradual, que permitiu reduzir a inflação no período, principalmente através da redução dos investimentos do setor público (ANTIA, 2001, p. 18). Nesse período o Estado deixou de integrar os *Consejos de Salários*,

criados em 1943 como um âmbito de negociação salarial entre empresas, trabalhadores e Estado (NAHUM, 2004, p. 179). A inflação diminuiu de 80% em 1989 para 44% em 1994, com um leve aumento do salário real no período de 0,8% (ANTIA, 2001, p. 27).

Nas eleições de 1994 foi reeleito o ex-presidente Julio Maria Sanguinetti que, também sem maioria no congresso, teve que negociar apoio de setores do Partido Nacional. Pela primeira vez na história, o sistema político uruguaio ficou dividido entre três partidos: o Partido Colorado teve 32% dos votos, o Partido Nacional 31%, e a Frente Ampla²⁷ 30%. O segundo governo Sanguinetti conseguiu aprovar uma série importante de reformas. A reforma política de 1996, que acabava com a possibilidade de os partidos apresentarem mais de um candidato à presidência, instituía o segundo turno (*balotaje*), a separação entre a eleição presidencial e as municipais, entre outras mudanças. Foram aprovadas também a reforma educativa que, a partir do aumento do investimento do Estado, ampliou a cobertura educativa às crianças de quatro e cinco anos de idade, descentralizou a formação docente no interior do país, aumentou o número de escolas de tempo integral em zonas mais pobres, entre outras medidas (RILLA, 2008, p. 68).

A reforma da seguridade social aumentou a idade mínima para a aposentadoria e criou um sistema misto, combinando a seguridade social estatal com a privada de caráter individual. A reforma do Estado, cuja tendência era a diminuição da intervenção estatal na economia e o próprio peso do Estado no orçamento, foi realizada a partir de mudanças nas carreiras públicas e terceirizações. Ainda em 1995 o governo promoveu um ajuste fiscal com o objetivo de diminuir a carga tributária sobre as empresas e reduzir o gasto público (ANTIA, 2001, p. 34). Segundo Antia (2001), a economia teve um desempenho medíocre no período 1995-2000, salvo a inflação que se manteve abaixo de 10% ao ano. O desemprego aumentou para 11% e o salário real ficou estagnado (Ibid. p. 43).

Em síntese, durante a década de 1990, o Uruguai aplicou algumas das políticas neoliberais promovidas pelo Consenso de Washington, como a abertura comercial e liberalização financeira, porém de forma gradual e moderada, pois praticamente não houve privatizações e o Estado aumentou os investimentos sociais (Ibid. p. 45). Filgueira e colegas (2004) dividem o desenvolvimento do Estado uruguaio durante o século XX em duas partes. A primeira fase, entre 1904 e 1958, consolidou a expansão do Estado, marcada por “*un fuerte optimismo en cuanto a la capacidad del Estado para regular el*

²⁷ Em 1994 a coalizão de esquerda apresentou-se às eleições como *Encuentro Progresista-Frente Amplio*.

mercado, incorporar la sociedad e impulsar el desarrollo del país” (FILGUEIRA ET AL, 2004, p. 176).

Segundo os autores, depois da guerra civil de 1904, o Estado uruguaio desenvolveu três funções básicas: a função produtiva, caracterizada pela participação direta do Estado na produção de bens e serviços, através de políticas de nacionalização, estatizações e o estabelecimento de monopólios em áreas estratégicas. A função reguladora, cujo marco foi a intervenção do Estado na atividade bancária e no comércio exterior, a partir da década de 1930, e a regulamentação do mercado laboral em 1943. Por último, a função social é marcada pela aprovação de diversas medidas de proteção aos trabalhadores e de reconhecimento de direitos. O período também ficou marcado por um aumento significativo do número de funcionários públicos (FILGUEIRA ET AL, 2004).

A segunda fase apontada pelos autores corresponde ao período entre 1959 e 2000, na qual houve uma modificação das três funções anteriores do Estado, com mudanças nas políticas industriais e econômicas, além de privatizações, embora sua função social como prestador de serviços públicos ainda mantivesse certa relevância (Ibid. p. 193).

Nas eleições de 1999 foi eleito o *colorado* Jorge Batlle, primeiro presidente eleito pelo sistema de *balotaje* (segundo turno) instaurado em 1996, ele seria também o último presidente do século XX, século que havia iniciado com a eleição de seu tio-avô, José Batlle y Ordoñez em 1903. Pela primeira vez, o candidato da Frente Ampla, Tabaré Vázquez, obteve a maior votação individual no primeiro turno, mas perdeu no segundo turno para o Partido Colorado, com apoio do Partido Nacional. Com pouco apoio parlamentar, Batlle construiu uma instável aliança com alguns setores do Partido Nacional. Após a desvalorização do real no Brasil em 1999 e a crise argentina de 2001, o Uruguai sentiu fortemente o peso da dependência de seus dois grandes vizinhos, que resultou em sérias consequências para a economia uruguaia. A partir de 2002 o governo Batlle teve que enfrentar aquela que é considerada a maior crise da história do país, e que será analisada detalhadamente no capítulo 5, mais especificamente no subtítulo 5.2.

Após essa breve apresentação da história política uruguaia, entraremos especificamente na análise dos comportamentos de parte da elite política uruguaia em duas conjunturas críticas, tendo como fonte os discursos, artigos escritos na imprensa e entrevistas, para compreender de que maneira esses comportamentos afetaram a estabilidade do regime democrático e quais foram as principais diferenças que fizeram com que a conjuntura crítica de 1972-1973 tivesse um desfecho radicalmente diferente da conjuntura crítica de 2002.

5. A CULTURA POLÍTICA DA ELITE E A ESTABILIDADE DA DEMOCRACIA NO URUGUAI

5.1. A conjuntura crítica de 1972-1973 e a cultura política da elite

Neste capítulo analisaremos as atitudes e comportamentos da elite política uruguaia durante a conjuntura crítica iniciada com a posse do presidente Bordaberry, do Partido Colorado, em março de 1972, até a crise de fevereiro de 1973.

Juan Maria Bordaberry, presidente eleito nas eleições de 1971, era um homem de classe alta (seu avô, Santiago Bordaberry, foi um dos precursores da criação ovina no Uruguai). Estudou em colégio de padres jesuítas e foi um católico preconiliar, anticomunista convicto, simpatizante do ditador espanhol Francisco Franco, importante produtor rural do departamento de Durazno e completamente oposto às políticas *batllistas*, dado que seu pai, Domingo Bordaberry, era ligado ao setor mais conservador dentro do Partido Colorado. Juan María Bordaberry começou sua atividade política com a *Liga Federal de Acción Ruralista* fundada por seu pai²⁸ e aliada aos *blancos* em 1958 (DI CANDIA, 2006). Assim, Bordaberry iniciou sua carreira partidária como senador pelo Partido Nacional em 1958, onde ficou até mudar para o Partido Colorado em 1969, sendo ministro de agricultura do presidente Pacheco Areco.

A posse ocorreu em um período conturbado. Nos quinze dias anteriores à posse, dois policiais foram mortos pelos tupamaros; uma semana antes os tupamaros haviam sequestrado um fotógrafo do Instituto Policial, Nelson Bardesio, acusado de fazer parte do Esquadrão da Morte, e que forneceria informações que posteriormente seriam relevantes para o desenvolvimento da guerrilha; os tupamaros ainda mantinham em cativeiro o redator do jornal *Acción*, ligado ao dirigente político Jorge Batlle; dois dias antes havia aparecido o corpo do estudante Íbero Gutierrez, cujo assassinato foi admitido pelo Esquadrão da Morte; e o dirigente tupamaro Héctor Amodio Pérez havia sido capturado pelo exército (DI CANDIA, 2006, p. 79; DEMASI, 1997).

Além de ter o apoio de seu partido, Bordaberry conseguiu um acordo com uma parte do Partido Nacional, conquistando dessa forma a maioria parlamentar, apesar da oposição do principal setor do Partido Nacional, liderado por Wilson Ferreira Aldunate. Esse acordo com setores minoritários dentro do PN ficou conhecido como “*pacto chico*” (NAHUM et al, 1998). O ano de 1972 ficaria marcado pelo agravamento da situação

²⁸ Como visto na página 71.

econômica e social. A inflação chegou a 94,7%, o salário real teve uma queda de 17%, as aposentadorias, 22%, a dívida externa aumentou mais de 100 milhões de dólares e o PIB caiu 3,3% (NAHUM, 2004, p. 294). Ao mesmo tempo a violência política atingiu níveis até então desconhecidos na sociedade uruguaia, com o apogeu dos grupos de extrema-direita, que realizavam ataques a políticos e sindicatos ligados à esquerda (BROQUETAS, 2008, p. 186).

Durante os primeiros meses de 1972 o conflito político e social agravou-se. No começo de abril houve um atentado contra a casa de dois senadores da Frente Ampla, Zelmar Michelini e Enrique Rodriguez, enquanto no parlamento o também senador da FA Enrique Erro era acusado de ser “cúmplice” do MLN. No dia 12 de abril, 21 tupamaros e 6 presos comuns conseguiram escapar, outra vez, do *Penal de Punta Carretas*, enquanto a CNT iniciava uma greve geral contra a política salarial do governo.

Em seu discurso de posse, no dia 1º de março de 1972, o presidente Juan Maria Bordaberry ainda demonstrava respeito às instituições: *“nunca como en la hora actual nuestra comunidad necesitaba la afirmación y la confianza en las formas constitucionales que tradicionalmente han regulado las relaciones de nuestra sociedad”* (PARLAMENTO DEL URUGUAY, 1972). Bordaberry citou também aquelas que, em sua interpretação, seriam as causas das manifestações: *“en el hecho de que el avance material de la humanidad no haya llegado con igual rapidez a todos los hombres, veo las causas del disconformismo de la juventud en todo el mundo”* (Ibid.)

Embora sendo um conservador ligado ao setor contrário ao batllismo dentro do Partido Colorado, Bordaberry não esqueceu de mencionar a redistribuição da riqueza e a relação entre o trabalho e o capital:

“convencidos de que la sola producción de la riqueza no constituye un objetivo en sí, cuidaremos de que ese desarrollo se traduzca permanentemente en un mayor ingreso y en una cada vez más justa distribución del mismo [...] Afirmamos nuestra creencia en que una armoniosa relación entre el trabajo y el capital sigue siendo un instrumento válido alcanzar rápidamente las metas que todos anhelamos” (Ibid.)

Desse modo o presidente tentava passar uma imagem de democrata e de conciliador. Em seguida Bordaberry justificava a utilização das *medidas prontas de seguridad* e de outras possíveis ferramentas para combater a guerrilha: *“La excepcionalidad de la agresión que sufre nuestro país exige un Estado ágil en componer sus decisiones y eficaz en hacerla cumplir, para lo cual debe estar munido de los instrumentos legales que el momento requiere ineludiblemente”* (Ibid.). Em entrevista

publicada em 2003, Bordaberry reconheceu não saber exatamente o que significava ser um “democrata”: *“Llegué como demócrata, sin tener mucha conciencia de lo que eso significaba [...] Mi primer deber era poner orden en la sociedad uruguaya, independiente de toda otra cosa”* (CAMPODÓNICO, 2003, p. 60). Neste sentido o ex-presidente Julio Maria Sanguinetti, que foi ministro de educação durante os primeiros meses do governo Bordaberry, confirmou que *“Bordaberry era un hombre de una firme convicción anticomunista, pero no de una firme convicción democrática”* (LESSA, 2005, p. 191). O comportamento posterior de Bordaberry confirmaria a falta de uma “firme convicção democrática”.

Mesmo tendo sido eleito senador pelo Partido Nacional em 1958, e ministro pelo Partido Colorado depois de 1969, Bordaberry afirmou: *“Nunca me sentí atado a uno de los partidos tradicionales...Yo no era blanco ni me sentía colorado”* (CAMPODÓNICO, 2003, p. 40-42). A afirmação é um indicativo do quanto as atitudes de Bordaberry contrastavam com a cultura política uruguaia, um país com uma forte tradição de identificação partidária. Outro ponto importante de contraste com a cultura política uruguaia é a religiosidade de Bordaberry, que era um católico conservador²⁹ em um país onde a igreja católica nunca teve a força e a influência que chegou a ter em outros países da região e no qual o Estado laico se consolidou no início do século XX e cuja elite política não era religiosa, ao contrário de outras elites latino-americanas (REAL DE AZÚA, 1961; SERNA, 2012).

A posse de Bordaberry no parlamento foi marcada por momentos de tumulto. De acordo com o jornal *Ahora*, durante o momento do juramento de Bordaberry, os parlamentares da Frente Ampla mantiveram-se sentados em repúdio ao presidente. Em diversos momentos alguns frenteamplistas manifestaram-se contra o presidente, acusando-o, entre outras coisas, de “contrabandista de gado” (DEMASI, 1997; DI CANDIA, 2006). Nos primeiros dias de seu governo, Bordaberry anunciou um aumento de salário a partir de abril, uma projeção da inflação de 20% para 1972 e uma desvalorização de 100% do peso em relação ao dólar (DEMASI, 1997).

O dia 14 de abril foi marcado pela intensificação da violência, tanto do lado do MLN quanto das forças armadas. Às 7h30 da manhã militantes do MLN assassinaram um subcomissário da polícia e seu motorista. Às 9h, foi morto o capitão da marinha Ernesto

²⁹ Bordaberry frequentava a última igreja no Uruguai que ainda rezava missas em latim (CAMPODÓNICO, 2003).

Motto. Às 10h, os tupamaros mataram o ex-subsecretário do interior, Armando Acosta y Lara. Todos os assassinados eram, segundo informações fornecidas ao MLN por Bardesio, integrantes do Esquadrão da Morte. Logo após o meio dia, as forças armadas invadiram diversos esconderijos do MLN em diferentes bairros de Montevidéu nos quais foram mortos oito tupamaros e presos muitos outros, incluindo um dos líderes, Eleutério Fernández Huidobro. No mesmo dia a polícia invadiu um ato na sede central do Partido Comunista, provocando confusão e roubando documentos do partido. O mesmo ocorreu nas sedes do movimento *26 de Marzo* e do *Partido Democrata Cristiano*, ambos da Frente Ampla (DEMASI, 1997).

Períodos de insegurança e violência abrem “janelas de oportunidade” para que líderes autoritários possam atacar as instituições democráticas (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018, p. 184). Assim, no dia 15 de abril o parlamento uruguaio aprovou, sem os votos da Frente Ampla, a declaração do “estado de guerra interno”³⁰ e a suspensão das garantias individuais, dando liberdade para o governo reprimir os opositores, sendo tupamaros ou não (NAHUM, 2004, p. 281). A partir de então, a suspensão das garantias foi permanente, mesmo após a desarticulação do MLN entre julho e setembro de 1972 (BROQUETAS, 2008, p. 187). Na madrugada do dia 16 vários advogados de tupamaros presos sofreram atentados. No dia 17 de abril, militares mataram sete militantes comunistas e feriram dois indivíduos em ataque a uma seção do Partido Comunista (DEMASI, 1997).

Durante o debate que resultou na aprovação do “estado de guerra interno”, o senador e um dos líderes da Frente Ampla, Zelmar Michelini, sustentou sua posição a favor da anistia aos tupamaros, que em boa medida representava a da Frente Ampla: *“la neutralidad les va siendo absolutamente imposible a todos, levantamos la bandera de la amnistía... la única manera, antes o después de las elecciones, de buscar un acercamiento entre los uruguayos, estaba en la ley de amnistía”*. Michelini marcou as diferenças com o MLN, afirmando os métodos democráticos da FA em contraposição à estratégia violenta do MLN: *“deploramos tanto las muertes de la mañana como las de la tarde [...] afirmamos una cosa bien clara [...] Éstos no son nuestros métodos. Los métodos que preconiza el FA son perfectamente conocidos; estamos insertos en la vida política del país, recorreremos el camino de la concienciación de masa”*. Por outra parte, mesmo sendo favorável à anistia, Michelini negava qualquer possibilidade de negociação com o governo: *“a un poder ejecutivo que no le tenemos confianza no le vamos a dar*

³⁰ O “estado de guerra interno” era um instrumento legal que concedia às forças armadas a prerrogativa de controlar e dispor dos presos.

absolutamente nada. Esto que quede bien claro”. Por outro lado, Michelini, assim como em outros momentos do período, apostava no entendimento para solucionar a crise: *“Nunca es tarde para dar marcha atrás; nunca es tarde para comprender la problemática del país; nunca es tarde para dejar el orgullo en la casa; nunca es tarde para buscar otras soluciones”* (MICHELINI, 1978, p. 13-33).

No dia 29 de abril o ex-candidato à presidência e principal líder da Frente Ampla, Líber Seregni, afirmou em discurso ser favorável a um diálogo entre os tupamaros e o governo: *“estamos seguros de que interpretamos un sentimiento popular profundo, que desea un “alto al fuego” entre los orientales [...] Que el gobierno y el MLN establezcan una tregua e inicien un diálogo”* (DEMASI, 1997, p. 222). Ao mesmo tempo, Seregni tentava desvincular a imagem da Frente Ampla dos tupamaros: *“el Frente Amplio quiere la pacificación para cambiar. Quiere el cambio para la pacificación. Son dos rostros de un mismo proceso [...] Queremos la paz, formamos el Frente Amplio como fuerza pacífica y pacificadora”* (CAETANO, 2006, p.110). Portanto, a FA apostava no diálogo entre o MLN e o governo para resolver a crise, sem deixar de marcar suas diferenças com a guerrilha e afirmar o papel de “pacificador” da FA, então um ator novo no sistema político uruguaio.

Líber Seregni era oriundo de uma família da classe média montevideana. Seu pai, um imigrante italiano, era naturalista e vegetariano, inimigo de quaisquer tipos de superstições e misticismos e, embora apoiasse o *batllismo*, politicamente era um anarquista libertário (CONTERIS, ISRAEL, 2016, p. 16). De acordo com Conteris e Israel (2016), foi a possibilidade de uma carreira estável e os bons salários, além da admiração pela figura de José Artigas e a influência de um primo que já era militar, o que levou o jovem Líber Seregni a escolher a carreira militar, contrariando seu pai, que preferia que seu filho fosse professor ou engenheiro, mas nunca um militar (CONTERIS, ISRAEL, 2016, p. 22; BLIXEN, 1997, p. 11). Seregni sempre se posicionou a favor da democracia, como por exemplo, em 1937 quando foi preso por participar de um ato a favor da república espanhola, e em 1940, quando foi escolhido secretário de um comitê pela democracia e contra o fascismo no centro militar, onde organizava palestras com diversas personalidades, inclusive intelectuais socialistas e comunistas (BLIXEN, 1997, p. 20; CONTERIS, ISRAEL, 2016, p. 29). Nos períodos de crise política e de rumores de golpe Estado nos anos 1950 e 1960, Seregni sempre defendeu a constituição e as instituições. Na medida em que a doutrina de segurança nacional ia ganhando espaço dentro das forças armadas e o governo tornava-se cada vez mais autoritário, Seregni ficou

cada vez mais descontente, até pedir sua aposentadoria em 1968 e ser um dos principais articuladores da formação da Frente Ampla em 1971 (Ibid.). A formação de Seregni esteve marcada pelo *batllismo*, em uma visão mais libertária defendida por seu pai, e pela disciplina e senso de dever típicos da formação militar. Essas características ajudam a entender as atitudes de Seregni durante a conjuntura crítica de 1972-1973.

Já o líder do Partido Nacional Wilson Ferreira Aldunate, em entrevista à revista *Marcha*, em maio de 1972, declarava ser contrário à anistia: “*siempre fui contrario a los anunciados proyectos de amnistía [...] me parece absurdo, además, proponer una tregua entre el estado y la organización subversiva*”. Ferreira Aldunate apontou também para as causas econômicas e sociais do surgimento do MLN “*Habrà menos tupamaros si hay menos desesperados*”. Ferreira Aldunate reforçava assim sua posição de defensor do estado de direito e da constituição, ao mesmo tempo em que reafirmava sua oposição ao governo de Bordaberry e aos tupamaros: “*la receta consiste en dos cosas: gobernar bien y tener una buena policía. Nosotros estamos dispuestos a ayudar a las dos cosas. No olvidando, desde luego, las libertades y garantías [...] no es la primera vez que los objetivos del gobierno han coincidido con los de los tupamaros*” (MARCHA, 1972, p. 10-11).

O avô de Wilson Ferreira Aldunate começou trabalhando em um armazém até conseguir comprar terrenos no interior do Uruguai, que foram sucessivamente ampliados (LUPPI, 2008). Wilson viveu até os 13 anos no interior do Uruguai, em uma família *blanca* e católica, no departamento de Cerro Largo, historicamente governado pelos *blancos*, no qual os únicos *colorados* eram os funcionários do Estado uruguaio. Segundo o próprio Wilson: “*Yo nací inmerso en la opción política blanca...no se concebía que alguien pudiera ser otra cosa*” (LUPPI, 2008, p.31-33). À hegemonia *blanca* familiar e regional, somou-se a influência da escola pública uruguaia no contexto das primeiras décadas do século XX, onde ricos e pobres estudavam juntos. Décadas mais tarde Wilson afirmaria que a escola “*debe ser el único momento de la vida de un hombre en el que se cumple eso que la Constitución dice, que no hay otra diferencia que la de los talentos y virtudes*” (Ibid.) O pai de Wilson foi eleito deputado pelo setor independente, portanto não *herrerista*, do Partido Nacional e em 1933 a família se mudou para Montevideú, semanas antes do golpe de Estado de 1933. É na oposição ao governo de Terra que teve início a militância política de Wilson, inicialmente dentro do movimento estudantil, depois universitário e posteriormente no setor independente do Partido Nacional. Assim

como Seregni e tantos outros, Wilson também participava de atos a favor da república espanhola (LUPPI, 2008, p. 40-45).

No dia 15 de maio foi aprovada uma proposta do Partido Colorado que prorrogava o “estado de guerra interno” até o dia 30 de junho. No dia 18 de maio os tupamaros assassinaram quatro soldados que faziam a segurança do comandante do exército. A resposta das forças armadas foi dura, e em poucos meses o MLN estava praticamente eliminado, culminando com a prisão de seu principal líder, Raul Sendic, no final de agosto. Nesse mesmo mês Michelini mostrava que a oposição estava disposta a dialogar, reforçando a necessidade de amplas reformas econômicas e sociais:

“en principio, las conversaciones, discusiones o acuerdos políticos nunca me parecen mal en sí mismos. Dependen, en cada caso, de las bases que se planteen para cada acuerdo, así como de la intención y voluntad de cumplirlos por parte de las fuerzas políticas [...] no habrá paz si no hay integración del país. O hay integración total o no hay paz. Y no habrá integración sin reformas económicas y sociales y vigencia plena de las libertades” (MICHELINI, 1978, p. 51).

No mês de junho, como visto anteriormente, foi anunciado um acordo entre Bordaberry e um setor do Partido Nacional que garantia ao presidente a maioria no parlamento. O setor liderado por Ferreira Aldunate ficou fora do acordo por discordar dos termos da negociação. Para Wilson Ferreira Aldunate, o governo era conivente com a existência de grupos paramilitares e exigia: *“el desmantelamiento de las organizaciones que, al amparo del gobierno, o actuando paralelamente a él, cometían crímenes o atentados”* (MARCHA, 1972, p. 11). Ferreira Aldunate colocava-se, novamente, como defensor das instituições e como crítico tanto dos tupamaros quanto do governo:

“estamos ante el permanente dilema [...] de lograr el equilibrio entre la eficacia y la libertad [...] pagamos este duro precio a cambio de seguridad, de la mínima e indispensable seguridad que el país está exigiendo. El país está exigiendo sacarse de encima la pesadilla tupamara, pero también volver a recuperar el sentido de la legalidad” (LUPPI, 2008, p. 131).

Devido aos acontecimentos de maio, o presidente pediu ao parlamento a prorrogação do “estado de guerra interno”, que seria substituído no mês seguinte por uma *Ley de Seguridad del Estado*, que transferiu as funções do judiciário ao poder executivo, mais especificamente às forças armadas (BROQUETAS, 2008, p. 187). No dia 25 de julho foi assassinado o coronel Artigas Álvarez, irmão do general Gregório Álvarez, então chefe do *Estado Mayor Conjunto* (ESMACO), elevando a tensão entre as forças armadas, o governo e a oposição. Segundo entrevista de lideranças tupamaras a Lessa (2009), o

assassinato do coronel Álvarez não teve relação com seu parentesco com o general e sim pelo fato de ser um “alvo fácil”, representando “*una decisión casi desesperada ante el hecho de que el movimiento insurgiente estaba siendo diezmado*” (LESSA, 2009, p. 26).

No final do mês de julho, o senador Michelini afirmou no senado ter recebido informações de que teria havido uma “trégua” entre uma parte do exército e os tupamaros após os acontecimentos do dia 14 de abril. A “trégua” teria sido cancelada após a morte do coronel Álvarez e foi desmentida pelas forças armadas:

“En ningún momento las Fuerzas Armadas han llevado a cabo tratativas de ninguna índole con organizaciones criminales [...] Rechaza por calumniosas tales expresiones y deplora que el privilegio constitucional de la inmunidad parlamentaria sea utilizado con el infame propósito de desprestigiar a las Fuerzas Armadas ante la opinión pública” (DEMASI, 1997, p. 238).

Ainda no mês de agosto, Michelini apresentou evidências da existência de conversas realizadas entre militares e alguns dirigentes do MLN. Em sessão no senado no dia 8 de agosto ele reafirmava a posição da FA favorável ao diálogo:

“si en mí estuviese la posibilidad de reanudar las conversaciones correspondientes para que el país pueda estar detrás de ese diálogo, apoyándolo vehementemente, para lograr que se termine con este correr de sangre, le diría al pueblo uruguayo que se puede conversar y que se hizo y que cuando esto se logró no corrió sangre inútilmente, ni corrió sangre inocente” (MICHELINI, 1978, p. 87).

A “trégua” teria sido possível graças a negociações existentes entre os militares e os tupamaros que estavam presos, o que foi confirmado em várias ocasiões por ex-dirigentes do MLN (HUIDOBRO, 1988; LESSA, 2005, 2009). O presidente Bordaberry, segundo afirma Lessa (2005), havia sido informado por generais das forças armadas de uma suposta rendição da guerrilha, porém, quando avisado de que o MLN exigia algumas condições para a rendição, entre elas o fim das torturas nas cadeias, desautorizou qualquer diálogo com os tupamaros. No entanto, mesmo com a ordem superior de não negociar, alguns soldados e capitães trocaram informações com os tupamaros, que entregaram aos militares uma vasta documentação sobre corrupção de empresários e políticos (LESSA, 2005, p. 40-41). Ainda segundo Lessa, depois da decisão de Bordaberry de não negociar de forma alguma com o MLN, “*comenzó a quedar por el camino cualquier intención de terminar con los enfrentamientos mediante un acuerdo y quedó bloqueada una vía de destino incierto*” (Ibid. p. 44).

Alguns dias após a sessão, em artigo para *Marcha*, Michelini responsabilizava o presidente por sua omissão em relação às denúncias de torturas de presos nos quartéis: “*la responsabilidad del poder ejecutivo es total, comenzando naturalmente por el presidente de la República [...] el jefe máximo es el presidente de la República; a él todos los honores, toda la responsabilidad, también la inevitable culpa*” (MICHELINI, 1978, p. 42).

Zelmar Michelini era parte de uma família de classe média de Montevideú, ligado desde jovem ao *batllismo* mais radical. Estudou em escolas públicas e cursou direito na *Universidad de la República*, quando foi dirigente estudantil. Ao mesmo tempo em que trabalhava em um banco público, também foi dirigente do sindicato dos bancários e já militava pela Lista 15, do presidente Luis Batlle Berres, do Partido Colorado. Essa intensa atividade política, somada a sua atividade como jornalista em diversos jornais, fez com que Michelini fosse eleito deputado em 1954 e reeleito em 1958. Em 1962 Michelini criou um novo setor dentro do Partido Colorado, mais à esquerda do *batllismo*, a Lista 99, *Movimiento por un Gobierno del Pueblo*. Nas eleições de 1966 foi eleito senador. Devido a profundas diferenças com o governo de Pacheco, em 1970 Michelini se desligou do Partido Colorado, aproximou-se do Partido Democrata-Cristão e foi um dos principais fundadores da Frente Ampla (RODRÍGUEZ, 2016).

Também em agosto de 1972, o senador Wilson Ferreira Aldunate, em artigo publicado no jornal do Partido Nacional, mostrava seu apoio a uma negociação que envolvesse todos os partidos para resolver a crise: “*¿Por qué no buscar, por lo menos, algo que nos encuentre a todos, por encima de nuestras divergencias? ¿Por qué no hacer flamear la gran bandera detrás de la cual podemos militar absolutamente todos los uruguayos? Todos: los colorados, los blancos y el FA*”. (LUPPI, 2008, p. 138).

Em entrevista ao semanário *Marcha*, Ferreira Aldunate posicionou-se em defesa das instituições democráticas: “*entendemos que el gobierno, bueno o malo, es el gobierno. Y hay un deber nacional de defenderlo. Hasta porque ello asegura la posibilidad de sustituirlo por vías legítimas*”. Ferreira Aldunate também analisou o processo que levou ao agravamento da crise: “*se llegó a esa situación invocándose la lucha contra la subversión y la realidad es que el régimen de medidas extraordinarias ni siquiera se aplicó con esa finalidad*”, e não deixou de criticar o presidente e apresentar sua proposta de saída da crise, através de novas eleições nas quais, provavelmente, seria favorito: “*El presidente de la República no estaba psicológicamente preparado para la*

tarea. Y lo más grave es que le falta prestigio [...] Ahora es necesario que dé su opinión el pueblo soberano. Él, y solo él, es quien manda en definitiva” (MARCHA, 1972, p. 10).

A partir de outubro de 1972 inicia-se o processo de autonomização das forças armadas, que desembocaria no golpe final em junho de 1973. As forças armadas não acataram uma ordem judicial de liberar quatro médicos que estavam presos, além de prenderem um dos líderes do Partido Colorado, Jorge Batlle³¹ (NAHUM, 2004, p. 286).

Jorge Batlle havia feito um pronunciamento em cadeia nacional de rádio e tv, no dia 25 de outubro, defendendo-se das acusações, feitas pelos militares, de que havia participado de “ilícitos econômicos” e acusando os militares de tentarem “desprestigiar as instituições”:

“El Uruguay hace cien años que tiene un estilo de vida que se realiza y se lleva a cabo dentro de la constitución y dentro de la ley. Y parecería que hay alguien ahora, o grupos de personas que pretenden encañonar y apuntar sus cañones contra ese sistema de vida y que creen que el mecanismo más apto, el más conveniente, es sembrar toda una campaña de rumores para ir desprestigiando a todos los dirigentes políticos, desprestigiar al sistema, desprestigiar a las instituciones” (DEMASI, 1997, p. 245-248).

As forças armadas ordenaram a prisão de Batlle, que ocorreu no dia 28 de outubro, acusado de violar o código penal militar e a lei de segurança e por “ataque à força moral do exército”. A prisão de Batlle fez com que todos os ministros que integravam o seu setor dentro do Partido Colorado se demitiram do governo, deixando Bordaberry com apoio parlamentar cada vez mais reduzido.

No dia 30 de novembro, o senador Amílcar Vasconcellos, do Partido Colorado, realizou no senado a leitura de um documento que circulava dentro das forças armadas, relacionado ao futuro das mesmas no governo e no país, através de metas como: “*brindar seguridad al desarrollo. Apoyar planes de desarrollo. Tomar a su cargo planes de desarrollo*”, entre outros. (DEMASI, 1997, p. 249-251). Alguns meses depois, no dia 31 de janeiro de 1973, o senador Vasconcellos publicou uma carta ao povo uruguaio na qual denunciava a existência de um plano das forças armadas contra as instituições democráticas:

“nadie, salvo por cobardía, por comodidad o por ceguera histórica tiene el derecho de ignorar que hay en marcha en este nuestro Uruguay [...] un movimiento que busca desplazar a las instituciones legales para sustituirlas por omnímoda voluntad de los que pasarían a ser integrantes de la internacional de las espadas [...] no tenemos duda de clase alguna que, para

³¹ Jorge Batlle era filho do ex-presidente Luis Batlle e sobrinho neto de José Batlle y Ordóñez. Foi eleito presidente do Uruguai em 1999.

la defensa de las instituciones, salvo algunos sectores de espaldas al país, todos los partidos políticos responsables están dispuestos a aportar su esfuerzo” (CUADERNOS DE MARCHA, 1973, p. 17-18).

No dia 2 de fevereiro o presidente Bordaberry respondeu a Vasconcellos, em uma tentativa de tranquilizar o parlamento e de reafirmar seu compromisso com as instituições democráticas:

“reafirmo una vez mas la voluntad de cumplir con el mandato de entregar el poder sólo a quien determine la voluntad soberana del pueblo [...] para el presidente de la república no hay más camino que el de la legalidad, no hay más compromiso que el de la defensa de las instituciones y que, igualmente, no hay respaldo más firme para defender ambos, que la seguridad de que para ello cuenta y contará con las fuerzas armadas de la república” (CUADERNOS DE MARCHA, 1973, p. 18-19).

No dia 6 de fevereiro foi o próprio comando das forças armadas que responderam ao senador Vasconcellos, novamente acusando os políticos de tentarem desprestigiar as forças armadas: *“los mandos comprenden claramente que su actitud no constituye un hecho aislado y personal, sino que se inscribe dentro de una concertada maniobra política que persigue, entre otros objetivos, desprestigiar a las fuerzas armadas ante la opinión pública”*. Sobre o documento lido por Vasconcellos, as forças armadas afirmaram: *“sólo se trataba de un estudio de estado mayor que no había merecido aún la aprobación o reprobación de los mandos superiores y que llegó a sus manos en forma irregular”*. Terminava com uma defesa das forças armadas que parecia uma ameaça: *“a las instituciones con dignidad, no se las acorrala” (CUADERNOS DE MARCHA, 1973, p. 19-22).*

No dia 7 de fevereiro Bordaberry anunciou a substituição do ministro de defesa, nomeando Antonio Francese. O exército ocupou um canal de televisão da capital e em cadeia nacional pediu ao presidente Bordaberry a substituição de Francese: *“los mandos militares del ejército y fuerza aérea han decidido desconocer las órdenes del ministro de Defensa Nacional, general Francese, al mismo tiempo que sugerir al señor presidente de la república, la conveniencia de su relevo” (CUADERNOS DE MARCHA, 1973, p. 23).* Bordaberry se negou a demitir Francese e, também em cadeia nacional, pediu à população que saísse às ruas para defender as instituições. O pedido foi um fracasso, pois apenas cerca de 200 pessoas foram apoiar o presidente (BROQUETAS, 2008, p. 188).

Nos dias seguintes, as forças armadas publicaram comunicados à população, nos quais expressavam um programa de ação para o país, incluindo algumas demandas da

esquerda, como o sindicato e a Frente Ampla. Bordaberry, acuado, aceitou a renúncia de Francese. Segundo interpretação do próprio Bordaberry, foi em fevereiro que ocorreu o verdadeiro golpe de Estado:

“yo hice un llamado desde Casa de Gobierno a los partidos y al Pueblo para que fuera, y no tuvo ninguna repercusión. En ese momento el poder que estaba en los partidos políticos pasó a las fuerzas armadas [...] Los poderes públicos no reaccionaron y es que no tenían ya capacidad de reaccionar [...] el pueblo no creía más en los hombres públicos” (LESSA, 2005, p. 272).

Em ato da Frente Ampla no mesmo mês de fevereiro, Seregni atacou o governo e o presidente Bordaberry como responsável pela falta de solução da crise, gerando mais desordem:

“el gobierno, el señor Bordaberry, no sólo no ha sabido corregir el desorden, sino que ha contribuido a agravarlo. El gobierno se ha convertido en el mayor agente de desorden que sufre la patria, que opone entre sí a los orientales, que impide una verdadera concordia entre los patriotas de verdad” (CAETANO, 2006).

Seregni afirmou como a FA tentou ajudar a solucionar a crise a partir de um apoio crítico, mas a atitude do presidente impedia qualquer negociação:

“el Frente Amplio, en las horas difíciles de abril de 72, ofreció al gobierno soluciones concretas a la crisis que entonces vivía el país, y que significaron, en última instancia, la posibilidad de un apoyo crítico. El señor presidente pudo contar con el apoyo del Frente para construir, pero prefirió realizar un acuerdo mesquino [...] prefirió el aislamiento y la dureza; sólo supo ser tolerando con algunos corruptos, a quienes premió con privilegios y embajadas, con impunidad y con ventajas [...] su gestión es una acabada muestra de ineptitud para conducir los destinos del país” (CAETANO, 2006, p. 226).

Como saída para a crise, Seregni defendia a renúncia de Bordaberry devido a sua falta de vontade de dialogar:

“entendemos que el señor Bordaberry debería renunciar [...] es un imprescindible gesto patriótico, idóneo, necesario para insinuar un camino que conduzca a la reunificación de todos los orientales honestos. La presencia del señor Bordaberry entorpece las posibilidades de dialogo. La renuncia del señor Bordaberry abriría una perspectiva de diálogo”. (Ibid, p. 227).

Seregni, assim como em outras oportunidades, marcava também a diferença da FA com o MLN: *“somos revolucionarios conscientes y hemos elegido para el logro de nuestros objetivos, con claridad meridiana, una metolodia distinta a la lucha armada”*

(Ibid. p. 134). Dia 12 de fevereiro, Bordaberry se reuniu com os comandantes das forças armadas na base militar de Boiso Lanza, chegando a um acordo, o chamado “pacto de Boiso Lanza”, no qual o presidente comprometia-se com a participação das forças armadas no desenvolvimento nacional, através da criação de um *Consejo de Seguridad Nacional* (COSENA) (NAHUM, 2004, p. 287). No dia 13, Wilson Ferreira fez um discurso pelo rádio, novamente defendendo a renúncia do presidente Bordaberry e a convocação de novas eleições:

“Para el partido nacional es muy clara la actitud a asumir. No nos sirve el gobierno del señor Bordaberry, porque no le sirve a la república [...] Si las magistraturas actuales son débiles, hay un solo modo de defenderlas, que es hacerlas pasar por el baño lustral de la investidura popular. Consúltese al pueblo de la República y estese a lo que él decida” (LUPPI, 2008, p. 163-164).

Para o presidente da Frente Ampla, Líber Seregni, Bordaberry já não exercia mais o poder: *“El señor Bordaberry, si bien no há renunciado, há declinado funciones ante los ojos del país. Permanece, esfumándose como presidente. Aparenta resignarse a ser una figura decorativa”*. (CUADERNOS DE MARCHA, 1973, p. 46).

A partir de fevereiro o processo que levaria à ditadura se aprofundou. As forças armadas conseguiram controlar e dirigir as ações do poder executivo. A possibilidade de diálogo era cada vez menor. As forças armadas entraram então em um confronto direto com o parlamento, pedindo a quebra da imunidade parlamentar de diversos políticos, de todos os partidos, que eram repetidamente negadas pelo parlamento (NAHUM, 2004, p. 289-290). Segundo interpretação das forças armadas o parlamento havia se tornado *“en centro de acerbas críticas y desleal oposición al gobierno y a las fuerzas armadas”* (JUNTA DE COMANDANTES EN JEFE, 1978, p. 147). As forças armadas acusavam os parlamentares de *“maliciosa presunção”*, quando estes afirmavam que os militares buscavam ocupar o poder político, quando, segundo as forças armadas, *“su finalidad no era otra que la de reivindicar la vigencia del distorcionado imperio del orden y la autentica legalidad”* (Ibid. p. 71). No dia 27 de junho o presidente decretou a dissolução do parlamento, dando início à ditadura civil-militar.

De acordo com a teoria da cultura política democrática de elite detalhada no capítulo 2, analisaremos o comportamento de parte da elite política uruguaia, inicialmente do governo, representado pelo presidente Juan Maria Bordaberry, e em seguida da oposição, representada por Wilson Ferreira Aldunate do Partido Nacional, Líber Seregni e Zelmar Michelini da Frente Ampla.

Bordaberry mostrou em seu discurso de posse disposição de defender as instituições e de solucionar a crise, tanto a crise econômica como aquela identificada com a existência da guerrilha. Nesse primeiro momento era um ator político que apoiava a democracia, ao menos formalmente, pois ele próprio admitiria anos depois que não sabia exatamente o que significava “ser democrata”. Aos poucos, à medida que o MLN ia enfraquecendo, suas críticas começaram a se direcionar para políticos da oposição, negando em alguns casos a legitimidade de parlamentares acusados de manterem contato com a guerrilha, até que em fevereiro de 1973 fez um acordo com as forças armadas a partir do qual manteve-se como um presidente civil em um governo controlado pelos militares, embora o parlamento tenha funcionado até junho do mesmo ano. Sua atitude em relação à oposição política era, portanto, de intolerância. No momento em que houve uma possibilidade de diálogo entre as forças armadas e o MLN, que poderia resolver, se não a crise econômica e social, pelo menos reduzir a violência, Bordaberry bloqueou qualquer tentativa de negociação entre o governo e a guerrilha. O governo também declarou “estado de guerra interno” e aprovou uma lei de segurança, mesmo com a guerrilha praticamente eliminada e com seus principais líderes presos, mostrando sua vontade de manter um regime no qual as liberdades civis eram limitadas e os presos eram julgados pela justiça militar sem direito ao devido processo legal. A omissão de Bordaberry em relação às denúncias de parlamentares da oposição de que presos estavam sendo torturados pode ser caracterizada como apoio do presidente ao uso da violência por parte do Estado.

Se considerarmos os quatro indicadores do comportamento autoritário de Levitsky e Ziblatt (2018), Bordaberry se encaixa, total ou parcialmente, em todos: compromisso débil com a democracia, negação da legitimidade da oposição, tolerância com a violência de grupos de extrema direita e do exército e disposição de restringir as liberdades civis. Seguindo Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) podemos considerar Bordaberry, mesmo antes do golpe de Estado, como um fator de risco para a democracia devido ao seu frágil comprometimento com a democracia, ao mesmo tempo em que mantinha posições radicais, expressadas principalmente pela falta de diálogo com a oposição e a negativa de qualquer negociação com o MLN. Em boa medida, o comportamento de Bordaberry, embora fortemente influenciado pelo seu catolicismo conservador, expressava fundamentalmente os interesses do grupo ao qual ele estava ligado, muito mais do que a qualquer partido político: os grandes proprietários rurais, *blancos* e *colorados*, que faziam oposição ao *batllismo*.

A oposição teve fundamentalmente, durante a conjuntura crítica aqui analisada, uma atitude de apoio ao regime democrático, de defesa de mudanças políticas radicais e de lealdade institucional. Wilson Ferreira Aldunate posiciava-se contra a anistia aos tupamaros, defendia um diálogo entre todos os partidos políticos como uma oportunidade de encontrar uma solução para a crise e demonstrava apoiar a institucionalidade democrática. Por outro lado, uma boa parte do Partido Nacional acabou votando a favor das sucessivas prorrogações do “estado de guerra interno” e da suspensão das garantias individuais, mesmo depois do enfraquecimento do MLN. Tendo em vista seus reiterados pedidos de afastamento do presidente e da convocação de novas eleições, além de afirmar que as eleições de 1971 foram fraudadas, a lealdade institucional de Ferreira Aldunate era ambígua, enquanto o comportamento do Partido Nacional como um todo acabou sendo funcional ao progressivo autoritarismo do governo.

Tanto Seregni quanto Michelinei estavam abertos ao diálogo, não apenas com o governo, mas com o MLN, e eram favoráveis a anistiar os tupamaros. Por outro lado, em muitos de seus discursos, embora defendendo a democracia e as instituições, Seregni e Michelinei defendiam reformas profundas na economia e nas políticas sociais, uma estratégia maximalista que em boa medida dificultava o diálogo com o governo. A crítica à violência era mais fortemente dirigida ao governo, enquanto a crítica ao MLN era acompanhada de uma justificativa do seu surgimento, como o aumento da desigualdade e a crise econômica. No entanto, apesar do conteúdo radical dos discursos, a oposição utilizava as estruturas institucionais, como defende Gamboa (2022), como o parlamento e a imprensa, para criticar o governo e defender suas posições, uma atitude de lealdade que garantia sua própria legitimidade como oposição e a manutenção do apoio popular. Assim, embora Ferreira Aldunate também tivesse alguns pontos em comum com Bordaberry, como o catolicismo e a origem familiar atrelada aos grandes proprietários rurais, sua identificação profunda com um dos partidos, no caso o Partido Nacional, pode ter sido um elemento de socialização de uma cultura política democrática que lhe era característica.

Já Seregni e Michelinei traziam os valores de uma classe média basicamente criada e valorizada pelo *batllismo*, embora Seregni tenha se socializado em ambiente militar, setor que protagonizou o golpe de Estado em 1973, enquanto Michelinei já era um *batllista* radical e militante sindical.

De acordo com o marco teórico desenvolvido no capítulo 2, uma elite com cultura política democrática é composta basicamente de três dimensões: o apoio à democracia, a

moderação e a existência de uma oposição leal. A oposição uruguaia na conjuntura crítica de 1972-1973 mostrava apoio ao regime democrático e suas instituições, mesmo com duras críticas a políticas específicas do governo. Já Bordaberry não tinha comprometimento específico com a democracia. Em relação à moderação, a oposição defendia mudanças profundas nas políticas públicas, a abertura de um diálogo entre todos os partidos e, no caso da Frente Ampla, uma anistia aos guerrilheiros presos. Por outro lado, Bordaberry não demonstrou qualquer interesse em negociar, nem com a Frente Ampla e muito menos com o MLN. A figura 3 apresenta de forma resumida o comportamento do governo e da oposição na conjuntura crítica de 1972 e 1973, como explicitado acima.

FIGURA 3: A CULTURA POLÍTICA DA ELITE EM 1972-1973

	Apoio à democracia	Moderação	Lealdade
J. M. Bordaberry	Parcialmente	Não	Não
Wilson Ferreira Aldunate	Sim	Parcialmente	Sim
Liber Seregni/ Zelmar Michelini	Sim	Parcialmente	Sim

Fonte: Elaboração própria.

A análise realizada a partir das evidências e do *process tracing*, nos permite afirmar que o principal obstáculo para a estabilidade da democracia uruguaia em 1972 e 1973, dentro da elite política aqui analisada, era o comportamento do presidente Juan Maria Bordaberry. Mesmo considerando a importância de outros fatores, como a forte pressão das forças armadas e a influência do contexto internacional, a última palavra era sempre do presidente Bordaberry, como na ocasião em que proibiu o diálogo com o MLN. Mesmo com o caminho do diálogo fechado por Bordaberry a oposição manteve uma atitude aberta ao diálogo, sem abrir mão das críticas ao governo e, no fim do período aqui analisado, pedindo abertamente a renúncia do presidente.

A profunda crise que se desenvolveu no Uruguai entre 1972 e 1973 teve como resultado final um golpe civil-militar que, no entanto, contou com o apoio do presidente da República, que se manteve no cargo por mais três anos. Em que pese o Uruguai ter passado por outra crise grave em 2002, o resultado foi significativamente diferente. No subtítulo 5.2 analisaremos em profundidade as características da conjuntura crítica de 2002.

5.2. A conjuntura crítica de 2002 e a cultura política da elite

A conjuntura crítica analisada neste subtítulo teve início em janeiro de 2002 com a descoberta de uma grave fraude bancária, até agosto de 2002, com a aprovação da lei de fortalecimento do sistema financeiro. A aprovação da lei não significou o fim dos problemas econômicos e sociais, mas permitiu ao governo estabilizar o sistema financeiro e dar início à recuperação da credibilidade do sistema político, mesmo que com um alto custo para o governo.

Embora a fraude de janeiro de 2002 no Banco Comercial, então o maior banco privado do Uruguai, possa ser considerada o marco inicial da crise, esta teve suas origens em acontecimentos anteriores. O Uruguai sofria os efeitos de diversos problemas na economia internacional desde o final dos anos 1990. Steneri (2011) afirma que o financiamento externo às economias emergentes caiu drasticamente depois da crise russa de 1998 (STENERI, 2011, p. 17). Neste sentido “*la pérdida de dinamismo de la economía mundial, la disminución del comercio internacional y la reducción de la disponibilidad de financiamiento externo repercutieron directamente en la evolución económica de América Latina y el Caribe*” (MORDECKI ET AL, 2015, p. 19). Desse modo, os investimentos estrangeiros diretos na América Latina tiveram uma queda de 34% em 2002 em relação a 2001 (Ibid. p. 20).

Assim, a crise na economia regional afetava diretamente o Uruguai, sobretudo a crise no Brasil, mas especialmente a crise argentina. No Brasil, o real havia se desvalorizado cerca de 100% entre 1999 e 2003, levando o país a uma fase de recessão econômica (STENERI, 2011; MORDECKI et al, 2015). Na Argentina a situação era ainda pior. Com o objetivo de melhorar a competitividade do país, o governo argentino implementou uma série de medidas e ajustes fiscais, que não tiveram o resultado esperado pelo governo. As dificuldades econômicas levaram à instabilidade política. Somente no ano de 2001 a Argentina teve cinco ministros de economia (MORDECKI ET AL, 2015, p. 24). A instabilidade política aumentava a desconfiança dos investidores e também da população, produzindo um forte aumento da retirada dos depósitos bancários, o que fez o governo declarar um limite para a retirada em dólares, US\$ 250 por semana por pessoa, o chamado “*corralito*” (PAOLILLO, 2004, p. 19; STENERI, 2011, p. 17). A crise econômica levou à crise social, com aumento da pobreza e dos protestos violentos, provocando a renúncia do presidente Fernando De la Rúa no dia 20 de dezembro de 2001.

A crise argentina, a desvalorização do real no Brasil, uma forte seca e a volta da febre aftosa ao Uruguai em abril de 2001, provocando uma queda de 37% na exportação de carne, o fortalecimento do dólar em relação ao euro, a queda do preço dos produtos agropecuários e o aumento do petróleo levaram o PIB uruguaio, no final do ano de 2001, a uma queda pelo terceiro ano seguido, cerca de 11% (BÉRTOLA, 2002, p. 15; FAILACHE, 2003, p. 13; BENSÍÓN, 2004, p. 89; STENERI, 2011, p. 18;). Além disso, o sistema financeiro uruguaio era bastante vulnerável, devido em parte à excessiva dolarização. Esses elementos permitem afirmar que a crise uruguaia de 2002 não foi uma crise cíclica, mas uma crise estrutural da economia (FILGUEIRA, 2002, p. 18).

O temor, por parte dos investidores e do mercado financeiro, de que o Uruguai pudesse decretar um “*corralito*” criou uma “crise de confiança”, em parte devido ao receio de que o Banco Central uruguaio não tivesse condições de garantir os saques em dólares, o que gerou uma corrida bancária no sistema financeiro uruguaio, provocando uma forte queda nas reservas internacionais do Banco Central uruguaio (MORDECKI ET AL, 2015, p. 60).

De acordo com o então ministro de economia Alberto Bensi3n, foi no dia 27 de janeiro de 2002, em uma reuni3o na cidade de Punta del Este, que ele foi informado de que havia uma grave fraude no principal banco privado do Uruguai, o Banco Comercial, e que os acionistas internacionais (J.P. Morgan, Credit Suisse, First Boston e Dresdner Bank) n3o poderiam cobrir o rombo. Esse desfalque seria um fator decisivo no desenvolvimento da crise, pois levaria a desconfiança ao restante do sistema financeiro (BENSÍÓN, 2004, p. 189, STENERI, 2011, p. 21). No final do m3s de fevereiro o governo chegou a um acordo com os acionistas, no qual cada um iria injetar US\$ 100 milh3es e o Estado uruguaio outros US\$ 33 milh3es.

No mesmo m3s, a central sindical PIT-CNT marcou uma manifesta3o que sairia de Montevideu e iria at3 Punta Del Este, principal destino turístico do pa3s. Em reuni3o com a dire3o da central, o presidente Batlle disse: “*la imagen del pa3s y de su democracia necesitan una estabilidad que esta marcha pone en riesgo*” (PAOLILLO, 2004, p. 75), pois uma manifesta3o na principal cidade turística do Uruguai, em pleno ver3o, poderia mandar uma mensagem de caos e de instabilidade tanto para os turistas como para os investidores. Neste sentido, o presidente da Frente Ampla Tabaré Vázquez criticava o presidente Batlle:

“¿Qué es más importante y peligroso? ¿La marcha del PIT-CNT o la situación del pa3s? Ahí está el huevo de la serpiente. Pretender disimular la magnitud de la crisis nacional con los eventuales efectos del ejercicio de los derechos

ciudadanos, sindicales en este caso, adjudicar esta crisis al ejercicio de tales derechos, nos parece además de ridículo, peligroso” (PAOLILLO, 2004, p. 72).

A manifestação ocorreu pacificamente, com apoio da Frente Ampla, e com a polícia permitindo que os manifestantes chegassem a 10km de Punta del Este (Ibid. p. 76).

Durante o mês de março, o Banco Montevideo começou a ter dificuldades para cobrir o alto volume de saques, em especial de investidores argentinos, o Banco Galicia sofreu intervenção do governo, enquanto o Banco Comercial enfrentava dificuldades para estabilizar-se (STENERI, 2011, p. 32-33). Assim, aos poucos o governo foi se dando conta da gravidade da crise. Conforme Steneri (2011), *“no había experiencia internacional acerca de cómo resolver crisis bancarias en economías dolarizadas desatadas por contagio externo”* (Ibid. P. 34-35). Uma saída encontrada pelo governo foi reforçar as reservas do Banco Central através de um empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI). Durante o primeiro semestre de 2002 a crise se aprofundou, com a debilidade cada vez maior da base política do governo, a queda da credibilidade da equipe econômica e do próprio presidente Batlle e uma série de erros na comunicação sobre o andamento da crise (FAILACHE, 2003, p. 18).

No dia 12 de maio o presidente Jorge Batlle fez um pronunciamento pela televisão no qual culpava a Argentina pelo agravamento da crise, anunciou o envio de uma lei de urgência para conter os gastos públicos, aumentar a arrecadação e devolver a confiança aos investidores:

“sin duda, todos sabemos que desde que comenzó el año de 1999 el Uruguay ha sufrido fuertes embates desde el exterior [...] pero de todos estos golpes que han sido fuertes, ninguno se puede comparar con el que hemos recibido de la crisis de la República Argentina [...] ha deprimido nuestra actividad económica y, por tanto, al reducirla, hemos perdido recaudación y tenemos un agujero fiscal [...] se ha debilitado el sistema financiero uruguayo en función de los dos hechos: de lo que vino de Argentina en principio y del temor de los uruguayos” (STENERI, 2011, pp. 50-51).

Em seguida, ao citar as crises enfrentadas pelo país em 1990 e 1995, e apostando na responsabilidade do parlamento para enfrentar a crise, afirmou: *“en ambas oportunidades los gobiernos del Uruguay, los parlamentos del Uruguay, responsables y atentos a la situación que estábamos viviendo, tomaron medidas fiscales que fueron luego eliminando gradualmente a medida que la situación económica mejoró”* (STENERI, 2011, p. 50-51).

Jorge Batlle era filho do ex-presidente Luis Batlle Berres e sobrinho-neto do também ex-presidente José Batlle y Ordóñez. Com apenas cinco anos de idade sua família teve que se exiliar na Argentina depois do golpe de Estado de 1933. De volta ao Uruguai, estudou em um colégio privado alemão e cursou a faculdade de direito. Começou a trabalhar aos 18 anos no jornal *Acción* e na rádio *Ariel*, ambos ligados à lista 15 do Partido Colorado, a qual pertencia seu pai Luis Batlle Berres. Em 1947 foi morar em Londres durante um ano, onde teve um contato inicial com as ideias de economistas liberais. Em 1955 conheceu pessoalmente na Argentina os economistas liberais Ludwig Von Mises e Friedrich Hayek, que o influenciariam até praticamente o final de sua vida, e com quem manteve relação pessoal. A partir desse encontro, Jorge Batlle começou a se distanciar das ideias batllistas mais tradicionais e a aproximar-se do liberalismo econômico, em uma espécie de “parricídio ideológico” (WOLLOCH, 2017). Após a morte de seu pai em 1964, Jorge Batlle tornou-se líder da lista 15 e apoiou a reforma constitucional de 1966, que reinstaurou o presidencialismo. Foi preso pelos militares em 1972, acusado de ter se beneficiado de uma desvalorização do peso uruguaio durante os anos 1960, como visto no capítulo anterior. Assim, no momento em que foi eleito presidente em 1999, Batlle já era um político experiente e identificado com as reformas neoliberais em voga na América Latina durante a década de 1990. Devido a sua socialização política inicial, Batlle valorizava os partidos e a política partidária e reconhecia o valor da democracia liberal.

A oposição, através do presidente da Frente Ampla e candidato derrotado nas eleições de 1999, Tabaré Vázquez, criticava o anúncio do governo: “*nuestra fuerza política rechaza unánimemente el discurso y su contenido [...] Rechaza que se mida la vida de los uruguayos simplemente por su déficit fiscal y el sistema financiero*” (STENERI, 2011). Como presidente da Frente Ampla, Tabaré Vázquez tentava manter o equilíbrio dentro do partido, fortalecendo os elementos de união dentro da coalizão e evitando se aliar explicitamente a uma das duas principais correntes. Por exemplo, acerca da possibilidade de que o aprofundamento da crise acabasse produzindo manifestações sociais violentas, que poderiam debilitar ainda mais o governo, afirmou: “*a la izquierda no le gustan ni las promueve*” (PAOLILLO, 2004, p. 61). Nesse mesmo sentido Vázquez marcava sua posição de lealdade e de responsabilidade com o país, sem deixar de apontar a responsabilidade do governo na crise, afirmando que:

“hoy el Uruguay tiene un caos económico, un caos en la producción, un caos social, un caos financiero y el gobierno está sumergido en un caos político que no es mayor por tener una fuerza política de oposición muy seria, muy

responsable, leal institucionalmente y con una gran madurez" (PAOLILLO, 2004, p. 361).

Tabaré Vázquez nasceu em Montevidéu em 1940, em uma família de trabalhadores pobres originários do país basco. Cresceu em uma casa humilde, sem saneamento, em uma rua sem asfalto, seu pai era funcionário da empresa pública ANCAP e sindicalista, politicamente *blanco*, identificado com o setor mais independente do Partido Nacional, portanto não era exatamente um “*anti-batllista*”, enquanto a mãe de Tabaré era uma dona de casa católica praticante (LANZA, TULBOVITZ, 2004, p. 20-25). Durante a juventude Tabaré não teve nenhum tipo de militância político partidária, entretanto, ainda adolescente, participou da criação de um clube social no bairro onde nasceu, no qual começou a realizar trabalhos sociais, como atender gratuitamente os moradores quando era estudante de medicina, principalmente no final dos anos 1950 com o aumento da pobreza resultante do início da crise econômica e social no Uruguai (Ibid. p. 42-44). Desse modo, Tabaré tinha uma militância mais local, dentro de seu bairro, tanto no clube social como em instituições ligadas à ação social da igreja, da qual também participava sua esposa, do que político-partidária ou sindical, tendo ingressado no Partido Socialista apenas em 1983. A trajetória de Tabaré é bastante representativa da cultura política do Uruguai *batllista*: o filho de uma família humilde que ascende socialmente através do estudo em instituições públicas.

Com a pressão da crise, em junho de 2002 o governo aplicou sua segunda estratégia e resolveu modificar sua política cambial, abandonando o regime de paridade flexível e deixando o dólar “flutuar” livremente (STENERI, 2011. p. 60). No final de junho o governo uruguaio fechou um acordo com o FMI, então o maior empréstimo realizado pela instituição até aquele momento, representando cerca de 19% do PIB uruguaio (Ibid.) as condições para o empréstimo eram a redução do superávit primário e a aprovação de reformas para aumentar o ritmo de crescimento econômico.

Nos primeiros dias de julho, a oposição convocou o ministro da economia ao parlamento para explicar os problemas e as soluções do governo. Senador pelo Partido Colorado, Alejandro Atchugarry afirmou que as medidas do governo seriam úteis para o longo prazo, com a manutenção da confiança internacional no país: “*Todos nos damos cuenta de que si zafamos de esta situación, es una inversión que en los próximos veinte o treinta años al país le va a servir haber preservado su condición de país serio y*

cumplidor” (PODER LEGISLATIVO URUGUAY, 2002). Na mesma sessão, Atchugarry afirmava estar convicto da capacidade de acordos dentro do sistema político, especificamente nos partidos, para chegar a uma solução para a crise:

“Creo que lo que nos va a salvar [...] es la capacidad de llegar a acuerdos políticos. Pienso que los tan denostados partidos políticos hacen hoy la principal diferencia con la Argentina. Aclaro que me estoy refiriendo incluso a los que hacen oposición o, tal vez, especialmente a ellos” (PODER LEGISLATIVO URUGUAY, 2002).

Nesta mesma sessão, Atchugarry reforçava sua confiança na negociação e no consenso, especialmente para ajudar de alguma forma a população mais afetada pela crise: *“Reitero que nuestra obligación hoy es construir esos consensos y aun administrar los disensos para conducir en paz a la sociedad uruguaya y para hacer algún aporte, aunque no sea muy importante, que ayude a paliar este muy duro invierno a muchos compatriotas”* (Ibid.).

No dia 16 de julho, o parlamento votou uma moção de censura apresentada pela Frente Ampla ao ministro de economia. Atchugarry fez uma defesa da manutenção da equipe econômica e da construção de soluções: *“Siento que hoy [...] tengo la obligación de construir los equilibrios para permitirle al país transitar este momento sumamente difícil* (Ibid.) Novamente, Atchugarry realçava sua convicção de que na construção de consensos políticos através do diálogo estaria a saída da crise: *“Confío en que en la construcción de estos consensos y en los diálogos políticos está la "fiducia" -del latín: creer, tener confianza”* (Ibid). Atchugarry pedia diálogo entre os partidos que apoiavam o governo e também à oposição em sua “administração do dissenso”:

“Nuestra primera obligación es el diálogo entre los partidos que sustentan el Gobierno, que hoy enfrenta tantas dificultades, y también con los partidos a los que, estando -como están- en una posición diferente [...] les pedimos en una hora tan difícil la administración del disenso ” (Ibid).

Ao final, a moção de censura não foi aprovada pelo parlamento. Enquanto isso, os problemas econômicos continuavam, aumentando a insatisfação social e a crise política.

A falta de soluções para a crise fez com que o Partido Nacional, que era base de apoio do presidente Batlle, anunciasse no final de julho que retirava sua confiança no ministro de economia, Alberto Bensión. Segundo palavras do então presidente do Partido Nacional e ex-presidente do país, Luis Lacalle Herrera, a mudança na equipe econômica era necessária *“para que se abra una etapa nueva y distinta en la vida económica y*

política del país” (PAOLILLO, 2004, p. 347). O presidente Batlle nomeou o então senador Alejandro Atchugarry, do Partido Colorado, como ministro de economia. Até aquele momento, cerca de 40% dos depósitos bancários haviam sido retirados dos bancos no Uruguai, o desemprego chegava a 20% e a aprovação do presidente era de apenas 5% (PAOLILLO, 2004, p. 358; SABAJ, 2022, p. 161).

No momento do anúncio do novo ministro de economia, o presidente Batlle justificou a escolha: *“los tiempos que vienen son tiempos políticos...porque será el parlamento el que tendrá que dilucidar los instrumentos legales imprescindibles e impostergables para poder llevar adelante las tareas, sin duda arduas y difíciles, en las que estamos empeñados”* (PAOLILLO, 2004, p. 358). A escolha de Atchugarry teve um efeito positivo na população e em todo o sistema político, pois era um político reconhecido pela abertura ao diálogo com todos os partidos e organizações sociais, além de ser bem-visto pela oposição da Frente Ampla. (PAOLILLO, 2004; SABAJ, 2022). De acordo com Sabaj (2022), enquanto foi ministro de economia, Atchugarry se reunia quase que diariamente com funcionários do executivo, do Banco Central, com representantes dos funcionários bancários, com a bancada do Partido Nacional e da Frente Ampla, além de estar presente em encontros de diversas comissões parlamentares (SABAJ, 2022, p. 187). Em seu discurso de posse, no qual estiveram presentes representantes de todos os partidos, inclusive da Frente Ampla, Atchugarry afirmou que trabalharia de forma aberta com todos os partidos e setores sociais, de modo a cumprir com a tarefa de fortalecer o sistema bancário e estabilizar o país (PAOLILLO, 2004, p. 360).

Alejandro Atchugarry era oriundo de uma família de trabalhadores pobres, mas que possuíam uma grande biblioteca, segundo descrição do próprio Atchugarry (SABAJ, 2022, p. 31). Politicamente era uma família heterogênea. O avô de Alejandro Atchugarry era *batllista*, o pai era socialista e um tio anarquista. A mãe era professora de educação infantil. Como reflexo dessa influência familiar, também Alejandro Atchugarry foi socialista e anarquista na adolescência, declarando-se ateu e admirador das políticas *batllistas* (SABAJ, 2022). No momento em que sua família passava por dificuldades financeiras, Atchugarry começou a trabalhar durante o dia e estudar à noite. A família de Atchugarry sempre valorizou o trabalho e a educação como forma de ascensão social, assim como Tabaré Vázquez, o que é bastante ilustrativo do Uruguai *batllista*. Como o próprio Alejandro Atchugarry afirmou: *“creemos en el trabajo y en el estudio no como teoría, sino como historia de la familia”* (SABAJ, 2022, p. 29). Em meados dos anos 1960, enquanto o Uruguai passava por momentos de instabilidade social, crise econômica

e de intensa violência, Atchugarry conheceu o então jovem dirigente político colorado Jorge Batlle, de quem seria admirador e amigo. Antes do golpe civil-militar de junho de 1973, foi preso três vezes por participar de manifestações contra o governo autoritário de Pacheco Areco (Ibid). Depois da ditadura, foi vice-ministro de Transporte e Obras públicas durante o primeiro governo de Julio Maria Sanguinetti (1985-1990), deputado entre 1990 e 1999, quando foi eleito senador e em 2002 foi chamado pelo presidente Batlle para ser ministro de economia.

Como forma de evitar a continuidade da retirada de dinheiro dos bancos, o governo decidiu decretar feriado bancário em 30 de julho, que se prolongou até o dia 5 de agosto, durante o qual o governo conseguiu acordos com o FMI, o Departamento de Tesouro dos EUA, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial. Entretanto, para que esses acordos fossem concretizados, era fundamental a aprovação da lei do Fundo de Fortalecimento do Sistema Bancário no menor tempo possível. Nesse momento, enquanto uma delegação de técnicos e economistas uruguaios estava em Washington negociando com as instituições de financiamento, Atchugarry negociava com o parlamento a aprovação da lei, que aconteceu em um final de semana.

A oposição, representada pela Frente Ampla, estava dividida. De um lado, alguns setores viam a necessidade da manutenção da estabilidade e da negociação com o governo, de outro, setores que negavam qualquer negociação com o governo e faziam oposição radical. Essa divisão de certa forma refletia as mudanças programáticas pelas quais a FA vinha passando pelo menos desde 1994, na opinião de Garcé e Yaffé (2014). Para os autores, a Frente Ampla passou até 2014, por três fases. A primeira, da fundação da FA em 1971 até 1984, chamada de “esquerda frenteamplista”; a segunda entre 1985 e 1994, a “esquerda em transição”; e a terceira, a “esquerda progressista”, entre 1994 e 2004 cuja estratégia continha dois fundamentos: “*por un lado, oposición fuerte, tajante; por otro, moderación ideológica y programática. De esta forma, el FA, sin abandonar la izquierda, se fue expandiendo hacia el centro*” (GARCÉ, YAFFÉ, 2014, p. 86).

A posição de Tabaré Vázquez contrastava com a do senador Danilo Astori, um dos líderes da Frente Ampla e principal representante da moderação ideológica e programática da FA do período, como analisado por Garcé e Yaffé (2014). Astori, na sessão de aprovação da lei de fortalecimento do sistema bancário afirmava as diferenças entre seu setor (*Asamblea Uruguay*) com Tabaré e com a posição final da FA, no entanto valorizava a união e a disciplina partidária:

“Nosotros hemos votado negativamente este proyecto - me refiero a los Senadores de Asamblea Uruguay - por disciplina. Creemos en ella, como más de una vez lo hemos sostenido; estamos convencidos de que la fortaleza de los Partidos es una de las necesidades de este país, sobre todo pensando en el futuro, y por eso le asignamos la jerarquía de un valor superior” (PODER LEGISLATIVO URUGUAY, 2002).

No mesmo sentido, Astori demonstrava valorizar os esforços, tanto do governo quanto da oposição, no sentido de contribuir para a estabilidade e a volta da confiança da população: *“intentemos por todas las vías asumir conductas de confianza, de calma y de serenidad en nuestros compatriotas, porque sin este ingrediente no nos va a resultar posible superar esta situación”* (PODER LEGISLATIVO URUGUAY, 2002).

Astori, na mesma sessão, indicou a necessidade de ter “atitudes políticas de apoio” ao sistema bancário, necessárias para ajudar o país a se recuperar da crise:

“Me parece que, más allá de acuerdos y discrepancias, el sistema financiero uruguayo necesitaba una votación unánime en el Parlamento. Como dije recién, eso no ha sido posible por razones políticas que han quedado claramente expuestas, pero por lo menos salgamos todos juntos a hacer lo posible por tener actitudes políticas de apoyo a nuestra banca oficial y, en particular, al Banco de la República” (PODER LEGISLATIVO URUGUAY, 2002).

Danilo Astori teve uma vida típica da classe média de Montevideu dos anos 1940 e 1950. Estudou em colégios privados católicos, dado que seus pais eram católicos praticantes, como o próprio Astori, que se definia como católico praticante até os seus 50 anos (CAMPODÓNICO, 2004, p. 11-15). Ainda durante a universidade, foi convidado para participar da *Comisión de Inversiones y Desarrollo Economico* (CIDE), começando suas atividades no setor público juntamente com Wilson Ferreira Aldunate, que era o ministro de agricultura e pecuária em 1963. Astori afirmou em 2004 que *“el contacto con una figura deslumbrante y exuberante como Wilson me dio la oportunidad de aprender muchísimo”* (CAMPODÓNICO, 2004, p. 23).

Embora tenha votado na então *Unión Cívica* nas eleições de 1958 e no Partido Socialista em 1962 e 1966, Astori, no entanto, não tinha uma identificação forte com nenhum dos partidos (Ibid. p. 32). No momento da formação da Frente Ampla, Astori se aproximou de Líber Seregni, e chegou a afirmar décadas mais tarde: *“Yo creo que tuve dos grandes maestros en mi vida: Wilson y Seregni”* (Ibid. p. 26). O contato com dois dos políticos mais relevantes da história política uruguaia na segunda metade do século XX marcou a trajetória de Astori, que se manteve durante mais de 20 anos como um

frenteamplicista independente, ou seja, sem pertencer a nenhum dos partidos que faziam parte da coalizão. Na tentativa de unir os independentes dentro da Frente Ampla fundou em 1994 o setor *Asamblea Uruguay*, que foi o setor mais votado nas eleições de 1994 e o segundo mais votado em 1999. Astori foi eleito senador pela primeira vez em 1989, sendo reeleito em 1994, 1999 e 2004, quando foi convidado por Vázquez para ser ministro da economia.

Em relação ao desenvolvimento da crise, Mordecki e colegas (2015) sustentam que o governo uruguaio utilizou três estratégias diferentes para enfrentar a crise de 2002. A primeira, entre fevereiro e maio de 2002, consistiu em dar maior liquidez ao sistema bancário através do Banco Central uruguaio, com intervenções e suspensão de atividades, no caso do Banco Galicia e, no caso da Casa Comercial, o governo atuou para capitalizar o banco.

A segunda estratégia, colocada em prática entre junho e julho, estava baseada em um novo acordo com o FMI, a aprovação de um Fundo de Fortalecimento do Sistema Bancário (FFSB) e a modificação da política cambial. O FFSB era um mecanismo que havia sido aplicado nos países do sudeste asiático durante a crise de 1997. Essa segunda estratégia tampouco obteve os resultados esperados e levou a uma mudança na equipe econômica que foi fundamental para a terceira estratégia, a partir do feriado bancário nos últimos dias de julho, com o apoio do FMI e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, e com a aprovação da Lei de Fortalecimento do Sistema Bancário e do Fundo de Estabilidade do Sistema Bancário nos primeiros dias de agosto de 2002 (MORDECKI et al, 2015).

O resultado da crise de 2002 foi a queda da atividade econômica, o desaparecimento das reservas internacionais devido à corrida bancária e o aumento da dívida pública em relação ao PIB em cerca de 100% (STENERI, 2011, p. 103) A crise econômica teve também seus reflexos políticos. Conforme Buquet (2002):

“por un lado, los malos resultados de la economía golpean al sistema político, deteriorando su imagen y su legitimidad. Por otro lado, las decisiones del sistema político, por acción o omisión, pueden incidir en la evolución de la economía y de la situación social” (BUQUET, 2002, p. 38).

Depois da crise de 2002 o Uruguai era outro país, “mais pobre, menos soberano, mais restrito em suas opções” (CAETANO, 2002, p. 5). Caetano (2002) afirma que a crise de 2002 foi produto de problemas estruturais internos, de ordem econômica, social e política, embora tenham sido alimentados pela recessão e instabilidade da região

(CAETANO, 2002, p. 6). Ao final de 2002, o Uruguai tinha um nível de desemprego de 17%, uma queda do salário real de quase 20% em comparação com 2001, cerca de 20% dos lares estavam abaixo da linha de pobreza (FILGUEIRA, 2002, p. 17).

Em relação ao comportamento da elite política durante a crise de 2002, podemos observar, seguindo os indicadores de Levitsky e Ziblatt (2018) que o presidente Jorge Batlle teve um comportamento plenamente democrático, pois não rejeitava as regras do jogo democrático, não negava a legitimidade dos opositores políticos nem das organizações sociais, não teve atitudes de encorajamento ou tolerância à violência nem buscou restringir os direitos e liberdades civis. A moderação do presidente Batlle pode ser vista em sua relação com os partidos e suas lideranças, tanto de seu próprio partido quanto do Partido Nacional ou da oposição da Frente Ampla e da central sindical. A moderação também teve relação com a lealdade institucional do presidente, especificamente nas negociações para aprovar as medidas necessárias para superar a crise, sem ameaçar nenhum tipo de represália ou medida autoritária caso as negociações não avançassem, apesar de alguns momentos de desequilíbrio emocional em público, justificados pela grave crise econômica que também afetava a popularidade do presidente.

A socialização de Jorge Batlle com a política partidária desde criança, além de sua história familiar com três presidentes, tem peso decisivo nas atitudes do adulto Jorge Batlle, principalmente em sua valorização da democracia e a abertura ao diálogo durante a crise de 2002. Alejandro Atchugarry teve um comportamento ainda mais moderado, leal às instituições e favorável a acordos que o presidente Batlle, tanto que sua nomeação como ministro de economia foi elogiada por todos os partidos. Atchugarry é considerado o principal responsável pelo sucesso da negociação e da aprovação do Fundo de Estabilidade do Sistema Bancário no parlamento, e figura fundamental para a saída da crise.

A oposição, especificamente Tabaré Vázquez e Danilo Astori, tiveram comportamentos de apoio ao regime democrático e suas regras, como visto em suas falas e atitudes. Embora alguns setores internos da Frente Ampla tivessem um comportamento mais radical, defendendo um possível pedido de renúncia do presidente Batlle e a antecipação de eleições e até incentivado manifestações mais agressivas contra o governo (PAOLILLO, 59-62), o líder e presidente do partido, Tabaré Vázquez conseguiu equilibrar as opiniões internas, fazendo duras críticas ao governo sem deixar de mostrar que a Frente Ampla era um partido responsável e leal às instituições democráticas, sem nenhum tipo de atitude de deslegitimação das instituições. Danilo Astori foi mais

moderado que Vázquez, e em algumas sessões do senado defendeu medidas propostas pelo governo, ao contrário da opinião oficial da Frente Ampla, mesmo que no final devesse, por disciplina partidária, votar contra o governo. A oposição, analisada aqui através dos comportamentos de Vázquez e Astori, favoreceu uma saída política para a crise negociada com o governo, que por sua vez havia estabelecido um diálogo, em parte por necessidade para aprovar as medidas, em parte devido à cultura política democrática do presidente.

Bohigues (2021) afirma que o radicalismo de parte da esquerda uruguaia no período foi um “radicalismo democrático”, ou seja, identificava-se no extremo ideológico de esquerda ao mesmo tempo que apoiava a democracia. Entretanto, na conjuntura crítica de 2002 esses setores e partidos mais radicais acabaram restringidos pelos setores mais moderados dentro da própria Frente Ampla, como no caso do setor *Asamblea Uruguay* de Danilo Astori, possibilitando uma maior estabilidade política e social em período de forte crise. Acreditamos que esse peso moderador de atores como Astori e de setores como *Asamblea Uruguay* tiveram relevância não só na hora de dialogar e negociar saídas para a crise, mas também mostrar à população que não se identificava com a esquerda que a Frente Ampla era um partido responsável e capaz de governar o país.

FIGURA 4: A CULTURA POLÍTICA DA ELITE EM 2002

	Apoio à democracia	Moderação	Lealdade
Jorge Batlle	Sim	Sim	Sim
Alejandro Atchugarry	Sim	Sim	Sim
Tabaré Vázquez/ Danilo Astori	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

A cultura política da elite política analisada na conjuntura de 2002 está representada na figura 4. Os quatro atores políticos aqui analisados demonstravam um apoio normativo ao regime democrático; comportamentos moderados, dentro de um contexto extremamente difícil de crise econômica e social; e uma atitude de lealdade institucional, reconhecendo as instituições democráticas e os demais atores políticos como legítimos. Assim, o comportamento e as atitudes desses atores políticos são uma demonstração da cultura política democrática uruguaia construída durante o século XX e

que se manteve, através de diferentes processos de socialização, nos partidos, na universidade, nos sindicatos, entre outros, até o século XXI, servindo de fundamento da estabilidade da democracia.

A análise da conjuntura crítica de 1972-1973 parece corroborar a teoria de Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) de que “a falta de uma preferência normativa pela democracia entre a maioria dos atores políticos surge como um denominador comum em todos os casos de quedas³²” da democracia (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2013, p. 167). Por outro lado, a análise da conjuntura de 2002 mostra que o apoio ao regime democrático entre a elite política somado à moderação e à lealdade institucional são favoráveis à estabilidade democrático, mesmo em períodos de grave crise econômica e social.

³² Tradução própria.

6. CONCLUSÃO

Desde o início do século XX o Uruguai é considerado pela literatura como um regime democrático relativamente estável, com apenas³³ um golpe de Estado realizado pelos militares em 1973. Entre os países latino-americanos que passaram pela chamada “terceira onda” de democratização a partir do final dos anos 1970, o Uruguai tem se destacado como uma das democracias mais estáveis. De acordo com a bibliografia analisada no capítulo 4, boa parte da literatura sobre a democracia uruguaia avalia que a democracia no Uruguai foi essencialmente produto de acordos e consensos entre a elite política, mesmo com fortes disputas entre os dois partidos tradicionais, o Partido Colorado e o Partido Nacional.

Esta tese teve como objetivo analisar se o comportamento da elite política uruguaia influenciou a estabilidade da democracia no Uruguai em duas conjunturas críticas e quais foram as possíveis diferenças entre os comportamentos que resultaram em desfechos distintos. A primeira conjuntura crítica tem início com a posse do presidente Juan María Bordaberry, do Partido Colorado, em março de 1972, até fevereiro de 1972, quando os militares não aceitam uma mudança no ministério realizada pelo presidente, que perde todo apoio, dando início ao processo de radicalização que finalmente levaria ao golpe de Estado de 27 de junho de 1973. A segunda conjuntura crítica inicia-se em fevereiro de 2002 com o começo da crise financeira e econômica e termina em agosto de 2002, com a aprovação da Lei de Fortalecimento do Sistema Bancário, que marcaria o princípio do fim da crise uruguaia. A crise ainda teria outros desenvolvimentos, como a saída do Partido Nacional da base do governo Colorado, a vitória da Frente Ampla nas eleições de 2004 pela primeira vez na história e a forte queda na votação do Partido Colorado.

Seguindo os trabalhos de Linz (1989), Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) e Levitsky e Ziblatt (2018), elaboramos a hipótese de que a estabilidade da democracia é, fundamentalmente, resultado da cultura política da elite política, que se expressa através de suas atitudes, comportamentos e valores. A partir da utilização do *process tracing*, esperava-se a existência dos seguintes mecanismos causais: o apoio normativo ao regime democrático; a moderação; e a lealdade, tanto na oposição quanto no governo. Para

³³ Em comparação com outros países da região que sofreram diversos golpes de Estado e várias tentativas de golpe, como Brasil, Argentina, Bolívia e Peru, ou ainda conviveram com longos períodos ditatoriais, como o Paraguai.

conhecer a cultura política da elite política uruguaia, especificamente dos atores aqui selecionados, foram analisados discursos, entrevistas e artigos para jornais. As evidências coletadas confirmam a hipótese de trabalho levantada no capítulo 1, de que a democracia uruguaia é produto das atitudes e comportamentos de sua elite política e que, em determinadas conjunturas críticas, quando uma parte importante da elite política, basicamente seus atores politicamente mais relevantes, distanciou-se dos valores democráticos, a democracia uruguaia entrou em crise.

Em 1972 e 1973 os atores políticos analisados não demonstraram, através de seus comportamentos, uma cultura política democrática: embora apoiassem a democracia e fossem leais às instituições, tanto Wilson Ferreira quanto Líber Seregni e Zelmar Micheini eram apenas parcialmente moderados e, se não participaram para o acirramento da crise, certamente dificultaram as negociações. Já o presidente Juan María Bordaberry não demonstrou apoio intrínseco ao regime democrático, nem lealdade institucional e muito menos moderação.

O caso de Bordaberry enquadra-se perfeitamente na definição de Levitsky e Ziblatt de que “democracias podem morrer não nas mãos de generais, mas de líderes eleitos...alguns desses líderes desmantelam a democracia rapidamente.” (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018, p. 15). Mesmo que a democracia uruguaia já estivesse sendo enfraquecida desde o governo de Pacheco Areco a partir de 1967, quando Bordaberry assumiu a presidência a situação ainda era reversível. Assim, concluímos que o comportamento de Bordaberry foi fundamental para a quebra da democracia no Uruguai. É claro que Bordaberry não agiu sozinho, pois contava com apoio de uma boa parte dos oficiais das Forças Armadas, da cúpula da igreja católica, de alguns políticos tanto do Partido Colorado como do Partido Nacional e principalmente das associações e federações ligadas aos grandes produtores rurais.

Em 2002, tanto o presidente Jorge Batlle como o senador e ministro Alejandro Atchugarry quanto os opositores Tabaré Vázquez e Danilo Astori mostraram, apesar das diferenças, comportamentos de moderação, lealdade institucional e apoio ao regime democrático, indicando a presença de uma cultura política democrática entre estes atores. Certamente o fator externo de forte apoio às democracias, como apontado por Mainwaring e Pérez-Liñán (2013), contribuiu a democracia no continente latino-americano após as redemocratizações dos anos 1980, bem como a memória recente da ditadura militar entre a elite política favoreceu um comportamento mais tolerante entre os adversários políticos e mais aberto ao diálogo.

Em 1972-1973, houve um conjunto de sequências reativas (*reactive sequences*), que já vinham de anos anteriores, mas que foram agravadas pelas atitudes do presidente Bordaberry, como a falta de diálogo e negociação do governo com a oposição. Já em 2002, houve uma sequência de autorreforço (*self-reinforcing sequences*), pois a atitude de diálogo do governo alimentou a atitude responsável e leal da oposição e vice-versa. Assim, as duas conjunturas críticas apresentam, a partir da dependência de trajetória (*path dependence*) sequências diferentes, representadas pelas atitudes e comportamentos dos atores políticos analisados.

As conjunturas de 1972-1973 e de 2002 têm alguns pontos em comum e muitas diferenças. Em comum o fato de o país ter atravessado uma grave crise econômica e social, coincidentemente com um governo *colorado*, com um elemento expressivo de influência internacional, como a pressão dos EUA, dentro do contexto da Guerra Fria, durante a conjuntura de 1972 e as orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI) na conjuntura de 2002. No caso da influência da Guerra Fria, a influência internacional no período era desfavorável ao regime democrático, enquanto que em 2002 o FMI e o contexto regional eram favoráveis a manutenção do regime democrático. As principais diferenças são de caráter interno: em 2002 não havia um grupo guerrilheiro de contestação ao regime democrático, nem os militares tinham poder de repressão ou de influenciar as políticas do governo.

O trabalho centrou-se em determinados atores políticos relevantes, entretanto, não negamos a importância de outros fatores, que poderão ser analisados em pesquisas futuras, tais como: a análise de outros atores políticos, como os militares e os tupamaros, ambos atores importantes no período e que não manifestaram apoio normativo ao regime democrático; as negociações com os organismos internacionais, entre outros. Também poderá haver maior aprofundamento dos elementos de socialização da elite política, explorando a socialização política em suas diferentes etapas e a construção de uma determinada cultura política e sua importância para o desenvolvimento do regime democrático no Uruguai. O recorte temporal também poderá ser ampliado: na primeira conjuntura crítica (1972-1973) poderia considerar-se o ano de 1967 com a posse do presidente *colorado* Jorge Pacheco Areco, pois o governo Pacheco marcou o começo da repressão e do autoritarismo no Uruguai, especialmente no momento em que o governo atribuiu às forças armadas o combate à guerrilha. Na segunda conjuntura em 2002, o período poderia estender-se pelo menos até as eleições de 2004 e cobrir todo o desenrolar da crise e sua superação.

Desse modo, consideramos que foram atingidos os objetivos propostos no capítulo 1: a compreensão da construção histórica da cultura política uruguaia no capítulo 4, a análise dos mecanismos causais pelos quais a cultura política da elite afetou a democracia e uma explicação sobre as diferenças entre o comportamento da elite política a partir da cultura política no capítulo 5. Em 2002, ao contrário de 1972 e 1973, a cultura política democrática da elite, entendida como uma instituição informal, serviu como uma “grade de proteção da democracia”, e consideramos o caso uruguaio um bom exemplo de que “lições surpreendentemente importantes podem ser tiradas de pequenos países” (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018, p. 36).

A importância das atitudes e comportamentos da elite política uruguaia está também de acordo com o que aponta boa parte da bibliografia sobre o assunto produzida no Uruguai, como visto no subtítulo 4.1, ou seja, de que a estabilidade da democracia uruguaia foi resultado de acordos e consensos entre a elite política. Em dois momentos de grave crise, como em 1972 e em 2002, quando o diálogo e a moderação estiveram ausentes, a crise teve um desfecho autoritário como o golpe de 1973. Quando os atores políticos relevantes mostraram-se abertos ao diálogo e à moderação, apesar de suas profundas diferenças, a democracia prevaleceu.

7. BIBLIOGRAFIA

ALDRIGHI, Clara. *La izquierda armada: Ideología, ética e identidad en el MLN-Tupamaros*. Montevideo: Trilce, 2001.

ALDRIGHI, Clara. *El caso Mitrione: La intervención de Estados Unidos en Uruguay (1965-1973)*, tomo 1. Montevideo: Trilce, 2007.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture Revisited*. Newbury Park: Sage Publications, 1980.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *La Cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramérica, 1970.

ALONSO, Rosa. DEMASI, Carlos. *Uruguay 1958-1968: Crisis y estancamiento*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1986.

ALTMAN, David. *Direct Democracy Worldwide*. USA: Cambridge University Press, 2011.

ANDERSON, Christopher. BLAIS, Andre. BOWLER, Shaun. DONOVAN, Todd. LISTHAUG, Ola. *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. New York: Oxford University Press, 2005.

ANTIA, Fernando. *La economía en Uruguay: 1985-2000: políticas económicas, resultados y desafíos*. Montevideo: Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, 2001.

ASTORI, Danilo. "Estancamiento, desequilibrios y ruptura: 1955-1972. In NAHUM, Benjamin (dir.) *El Uruguay del siglo XX: La economía*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005.

BAQUERO, Marcello. *Qual democracia para a América Latina? Capital social e empoderamento são a resposta?* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

BAQUERO, Marcello. *Democracia inercial: Assimetrias entre economia e cultura política na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

BARRÁN, José Pedro. NAHUM, Benjamin. *Historia rural del Uruguay moderno: 1851-1885*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1967.

BARRÁN, José Pedro. NAHUM, Benjamin. "El Batllismo uruguayo y su reforma moral". *Desarrollo Económico*. 23, 89, 1983.

BARRÁN, José Pedro. NAHUM, Benjamin. *Batlle, los estancieros y el imperio británico. Tomo 3: El nacimiento del batllismo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1986.

- BARRÁN, José Pedro. “El Uruguay de la modernización (1870-1933)”. in: Brovotto (org.) *Uruguay: sociedad, política y cultura: de la restauración democrática a la integración regional*. Cáceres, España: cexeci, 1998.
- BARRÁN, José Pedro. NAHUM, Benjamin. *Bases económicas de la revolución artiguista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2007.
- BARRÁN, José Pedro. *Historia de la sensibilidad en el Uruguay: La cultura “bárbara” y el disciplinamiento*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2009.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARTOLINI, Stefano. “Metodología de la investigación científica”. In: BARTOLINI, et al. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial, 1986.
- BEACH, Derek. PEDERSEN, Rasmus. *Process Tracing Methods: Foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan Press, 2013.
- BEACH, Derek. “It’s All About Mechanisms: what process-tracing case studies should be tracing”. *New Political Economy*, 2016.
- BEISSO, Rosario. CASTAGNOLA, Jose Luis. “Identidades sociales y cultura política en Uruguay: Discusión de una hipótesis”. In: *Cuadernos del CLAEH*, 44, 2º serie, año 12, 1987.
- BENNETT, Andrew. CHECKEL, Jeffrey. *Process Tracing: from metaphor to analytic tool*. New York: Cambridge University Press, 2015.
- BERNARDI, Bruno. “O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas”. *Perspectivas*, São Paulo, v.41, pp. 137-167. 2012.
- BERTINO, Magdalena. BERTONI, Reto. TAJAM, Hector. YAFFÉ, Jaime. “La larga marcha hacia un frágil resultado 1900-1955. In NAHUM, Benjamín (dir.) *El Uruguay del siglo XX: La economía*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005.
- BERTINO, Magdalena. BERTONI, Reto. TAJAM, Hector. YAFFÉ, Jaime. “La economía del primer batllismo y los años veinte”. *Historia Económica del Uruguay, tomo III*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2005.
- BÉRTOLA, Luis. “La crisis actual y la historia”. In. *Informe de Coyuntura, Otro país*, nº3, 2002.
- BEST, Heinrich. HIGLEY, John. *Democratic Elitism: new theoretical and comparative perspectives*. Leiden, Brill: 2010.
- BEST, Heinrich. HIGLEY, John. “Democratic Elitism Reappraised”. *Comparative Sociology*, 8, pp. 323-344, 2009.
- BLIXEN, Samuel. *Seregni: la mañana siguiente*. Montevideo: Ediciones de Brecha, 1997.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto. Teoria das elites. Em: Bobbio; N. Matteucci; G. Pasquino. *Dicionário de Política Volume 1*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

BOHIGUES, Asbel. *Élites, radicalismo y democracia: Un estudio comparado sobre América Latina*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2021.

BOIDI, Maria Fernanda; QUEIROLO, Rosário. *Cultura política de la democracia en Uruguay, 2010: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Montevideo: Uruguay, 2010.

BROQUETAS, Magdalena. Liberalización económica, dictadura y resistencia: 1965-1985. In FREGA ET AL, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2008.

BROQUETAS, Magdalena. “Entre la reacción y la restauración: Derechas y violencia en Uruguay en los inicios de la crisis de la década de 1960”. *Estudios Ibero-Americanos*, Porto Alegre, 42, 1, pp. 142-166, jan.-abr. 2016

BRUSCHERA, Oscar. “Divisas y partidos”. *Enciclopedia Uruguaya*. nº17. Montevideo: Editorial Arca, 1968.

BRUSCHERA, Oscar. *Las décadas infames: análisis político 1967-1985*. Montevideo: Linardi y Risso, 1990.

BRUNNER, José Joaquín. *América Latina entre la Cultura Autoritaria y la Cultura Democrática: legados y desafíos*. Material de discusión, Programa Flacso – Santiago de Chile, nº 103, octubre, 1987.

BUQUET, Daniel. “La crisis económica y el sistema político”. In. *Informe de Coyuntura, Otro país*, nº3, 2002.

BUQUET, Daniel. “Elecciones y sistema electoral”. In NAHUM, Benjamín (dir.), *El Uruguay del siglo XX: La política*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004.

BUQUET, Daniel; CHASQUETTI, Daniel. “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”. *Política*, nº 42, p. 221-247, Santiago de Chile: 2004.

BUQUET, Daniel. “El desarrollo de la ciencia política en Uruguay”. *Política*, 50, 1, pp. 5-29, 2012.

BUQUET, Daniel; MORAES, Juan Andres. “Construyendo un equilibrio democrático: la reforma constitucional de Uruguay en 1917”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 27, 1 - ICP – Montevideo, 2018.

CAETANO, Gerardo; RILLA, José; PÉREZ, Romeo. “La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”. In: *Cuadernos del CLAEH*, Partidos Políticos y Sociedad, 44, 2º serie, año 12 – 1988.

CAETANO, Gerardo; RILLA, José; PÉREZ, Romeo. “Cambios recientes y desafíos en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia”. In: CAETANO, et al., *Partidos y Electores*. Montevideo: CLAEH, Ediciones de la Banda Oriental, 1992.

CAETANO, Gerardo. RILLA, José. *Breve Historia de la Dictadura (1973-1985)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1998.

CAETANO, Gerardo. “Entre el agobio de la coyuntura y la imagen de “la mitad del río”. In: *Informe de Coyuntura, Otro país*, nº3, 2002.

CAETANO, Gerardo. *El proceso previo al golpe de Estado (1972-1973)*. Colección *Liber Seregni*. Montevideo: Taurus, 2006.

CAETANO, Gerardo. *La República Batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011.

CAETANO, Gerardo. “El primer Herrerismo: Liberalismo conservador, realismo internacional y ruralismo (1873-1925)” *Prismas*, Revista de historia intelectual, Nº 25, pp.49-70, 2021.

CAMPODÓNICO, Miguel Ángel. *Antes del silencio: Bordaberry, memorias de un presidente uruguayo*. Montevideo: Linardi y Risso, 2003.

CAMPODÓNICO, Miguel Ángel. *Radicales y moderados: Danilo Astori. Vida y pensamiento político*. Montevideo: Linardi y Risso, 2004.

CANZANI, Agustín. “Restauración democrática y opinión pública en Uruguay”. *Revista de Ciencia Política*. 9-18, 1989.

CAPOCCIA, Giovanni. KELEMEN, Daniel. “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism”. *World Politics*, 59, 03, 2007.

CAPOCCIA, Giovanni. *Defending Democracy: Reactions to Extremism in Interwar Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2005.

CASTRO, Henrique Carlos de O. de. “Cultura política, democracia e hegemonia na América Latina”. *Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas*, 5, 79, 2011.

CASTRO, Henrique Carlos de O. de. *Cultura política comparada: Democracia e mudanças econômicas: Brasil, Argentina e Chile*. Brasília: Verbena Editora, 2014.

CATTERBERG, Edgardo. “Attitudes towards Democracy in Argentina during the Transition Period”. *International Journey of Public Opinion Research*, 2, 2, pp. 155-168, 1990.

CHAGAS, Jorge. TRULLEN, Gustavo. *Pacheco: la trama oculta del poder*. Montevideo: Rumbo Editorial, 2005.

COPPEDGE, Michael; LINDBERG, Staffan; GERRING, John; TEORELL, Jan. "V-Dem: A new way to measure democracy". *Journal of Democracy*, 25, 3, July 2014, pp. 159-169.

CUNNINGHAM, Frank. *Theories of Democracy: a critical introduction*. London: Routledge, 2002.

COLLIER, Ruth. *Paths Toward Democracy: The working class and elites in Western Europe and South America*. New York: Cambridge University Press: 1999.

COLLIER, David. COLLIER, Ruth. *Shaping the Political Arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.

COLLIER, David, BRADY, Henry, SEAWRIGHT, Jason. "Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an alternative view of methodology". In: Brady, Henry, Collier, David. *Rethinking Social Inquiry: Diverse tools, share standards*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers: 2010.

COLLIER, David. "Understanding Process Tracing". *PS: Political Science and Politics*, 44, 4, pp. 823-830, 2011.

CONTERIS, Valeria. ISRAEL, Sergio. *El general: biografía de Líber Seregni*. Montevideo: Planeta, 2016.

CRUZ, Consuelo. "Identity and Persuasion: How nations remember their pasts and make their futures". *World Politics* 52, 2000.

CRUZ, Consuelo. *Political Culture and Institutional Development in Costa Rica and Nicaragua: World making in the tropics*. New York: Cambridge University Press, 2005.

CUNHA, Eleonora. ARAÚJO, Carmen. *Process tracing nas ciências sociais: Fundamentos e aplicabilidade*. Brasília: ENAP, 2018.

DAHL, Robert. *La poliarquia: participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 1997.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press, 2005.

DALTON, Russell; WELZEL, Christian. *The Civic Culture Transformed: From allegiant to assertive citizens*. New York: Cambridge University Press, 2014.

D'ELÍA, Germán. *El Uruguay Neo-Batllista: 1946-1958*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1982.

- DEMASI, Carlos (coord.). *La caída de la democracia: Cronología comparada de la historia reciente del Uruguay (1967-1973)*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1997.
- DEMASI, Carlos (coord.). *El “régimen cívico-militar”: Cronología comparada de la historia reciente del Uruguay (1973-1980)*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2004.
- DE SIERRA, Gerónimo. “As ciências sociais no Uruguai: um caso de desenvolvimento e profissionalização tardios”. In Trindade, H. (org.). *As Ciências Sociais na América Latina em perspectiva comparada: 1930-2005*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- DE SIERRA, Gerónimo. “El Batllismo: su naturaleza y su función de de classe (conjunto de hipótesis”. In. *Gerónimo de Sierra: Cincuenta años de sociología política: Uruguay y América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 2017.
- DI CANDIA, César. *Memoria: El camino de la violencia uruguaya (1940-1973): Incontenible avance tupamaro*. Volume 5. Montevideo: El País, 2006.
- DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
- DUMHOFF, William. *Studying the Power Elite: Fifty years of ‘Who Rules America?’* New York: Taylor and Francis, 2018.
- EASTON, David. “A Re-assessment of the Concept of Political Support”. *British Journal of Political Science*, 5, 4: 1975.
- ECHEGARAY, Fabián. “Impávidos ante la democracia: La subjetividad política argentina”. *Nueva Sociedad*, n.101, mayo- junio, pp. 41-48, 1989.
- ECKSTEIN, Harry. “A Culturalist Theory of Political Change”. *The American Political Science Review*. 82, 3, pp. 789-804, 1988.
- ERRANDONEA, Alfredo. “Las clases sociales en el Uruguay actual”. *Enciclopedia Uruguaya*, 53, 1969.
- ERRANDONEA, Alfredo. *El sistema político uruguayo: analisis de 78 años del sistema político uruguayo*. Montevideo: Ediciones La República, 1994.
- EVANS, Mark. El Elitismo. In: MARSH, David. STOKER, Gerry (eds.) *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- FAILACHE, Cesar (coord.). *Comisión sobre diagnóstico de la situación actual del país y lineamientos de salida a la crisis*. Montevideo: Facultad de Ciencias Economicas, 2003.
- FILGUEIRA, Fernando. “Tendencias, coyuntura y estructura: La crisis social en Uruguay. In. *Informe de Coyuntura, Otro país*, n°3, 2002.

FILGUEIRA, Fernando. GARCÉ, Adolfo. RAMOS, Conrado. YAFFÉ, Jaime. “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX”. In NAHUM, Benjamin (dir.). *El Uruguay del siglo XX: La política*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004.

FINCH, Henry. *La economía política del Uruguay contemporáneo: 1870-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005.

FLISFISCH, Angel. *Consenso democrático en el Chile autoritario*. Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago de Chile, n. 330, 1987.

FOA, Roberto; MOUNK, Yascha. “The Democratic Disconnect”. *Journal of Democracy*, 27, 3, pp. 5-17, 2016.

FREGA, Ana. et al. *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2008.

FREGA, Ana. “La formulación de un modelo: 1890-1918”. In FREGA ET AL, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2008.

GAMBOA, Laura. “Oposición en los márgenes: Estrategias contra la erosión de la democracia en Colombia y Venezuela”. *Desafíos*, 34, 2, 1-34. 2022.

GARCÉ, Adolfo. *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973): Revisando el fracaso de la CIDE*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2002.

GARCÉ, Adolfo. “La ciencia política en Uruguay: un desarrollo tardío, intenso y asimétrico”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, núm. pp. 232-244. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile, 2005.

GARCÉ, Adolfo. YAFFÉ, Jaime. *La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2014.

GERRING, John. *Case Study Research: Principles and practices*. New York: Cambridge University Press, 2007.

GILLESPIE, Charles. “A Transição do regime militar-tecnocrático colegiado do Uruguai”. In: O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence. (Orgs.) *Transições do Regime Autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

GILLESPIE, Charles. GONZALEZ, Luis Eduardo. “Uruguay: The Survival of Old an Autonomus Institutions”. In: DIAMOND, Larry. LINZ, Juan. LIPSET, Seymour (Eds.). *Democracy in Developing Countries: Latin America*. USA: Lynne Rienner Publishers, 1989.

GILLESPIE, Charles. *Negotiating Democracy: Politicians and Generals in Uruguay*. New York: Cambridge University Press: 1991.

- GOERTZ, Gary. *Social Science Concepts: A user's guide*. New Jersey: Princeton University Press, 2006.
- GONZÁLEZ, Luis Eduardo. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitária, 1993.
- GONZÁLEZ, Rodrigo. "Instituições, cultura política e qualidade da democracia: uma análise das rupturas institucionais na América Latina" Em: GONZÁLEZ, Rodrigo; IAZZETA, Osvaldo (orgs.). *Qualidade da Democracia em Perspectiva Comparada na América Latina*. Porto Alegre: Editora SGE, 2015.
- GRYNSZPAN, Mário. "A Teoria das elites e sua genealogia consagrada". *BIB*, Rio de Janeiro, 41, pp. 35-83, 1996.
- GUGLIANO, Alfredo. "Democracia, participação, deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática". *Civitas*, 4, 2, pp. 257-283. 2004.
- GUGLIANO, Alfredo. "Participação e governo local: Comparando a descentralização de Montevideu e o orçamento participativo de Porto Alegre". *Sociologia, Problemas e Práticas*. 46, pp. 51-99, 2004.
- HIGLEY, John. BURTON, Michael. *Elite Foundations of Liberal Democracy*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, 2006.
- HIGLEY, John. BURTON, Michael. "The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns". *Historical Social Research*, 37, 1, 2012.
- HOBBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: O breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOFFMANN-LANGE, Ursula. "Methods of Elite Identification" In: Best, Higley (eds.) *The Palgrave Handbook of Political Elites*. Londres: Palgrave Macmillan, 2018.
- HOOGHE, Marc. "Political Culture" Em: ISHIYAMA, John; BREUNING, Marijke. *21st Century Political Science: A reference handbook*. p. 201-207. Thousand Oakes, California: SAGE, 2011.
- HUIDOBRO, Eleuterio Fernandez. *La Tregua Armada: Tupamaros-Fuerzas Conjuntas/1972*. Montevideo: TAE Editorial, 1988.
- INGLEHART, Ronald. "The Renaissance of Political Culture". *American Political Science Review*, 82, 4, 1988.
- INGLEHART, Ronald. WELZEL, Christian. *Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano*. São Paulo: Francis, 2009.
- ISLAS, Ariadna. FREGA, Ana. "Identidades uruguayas: del mito de la sociedad homogénea al reconocimiento de la pluralidad" In FREGA ET AL, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2008.

JUNTA DE COMANDANTES EN JEFE. *Las Fuerzas Armadas al pueblo oriental: El proceso político*. Montevideo: 1978.

KIRCHHEIMER, Otto. “A transformação dos sistemas partidarios da Europa Ocidental”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 7, pp. 349-385, 2012.

LANZA, Edison. TULBOVITZ, Ernesto. *Tabaré Vázquez: Misterios de un liderazgo que cambió la historia*. Montevideo: Alcierre Ediciones, 2004.

LANZARO, Jorge. “Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 14/2004 - ICP – Montevideo, 2004.

LANZARO, Jorge; DE ARMAS, Gustavo. *Uruguay: clases medias y procesos electorales en una democracia de partidos*. Documento de Trabajo, (Instituto de Ciencia Política) – Montevideo, n°4, agosto, 2012.

LESSA, Alfonso. *Estado de guerra: de la gestación del golpe del 73 a la caída de Bordaberry*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2005.

LESSA, Alfonso. *La primera orden: Gregorio Álvarez, el militar y el dictador: una historia de omnipotencia*. Montevideo: Editorial Sudamericana Uruguay, 2009.

LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro, Brasil: Zahar, 2018.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LINDH, Jaime; FÁBREGA, Jorge; GONZÁLEZ, Jorge. “La fragilidad de los consensos: polarización ideológica en el Chile post-Pinochet”. *Revista de Ciencia Política*, v. 39, n° 1: 99-127, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile, 2019.

LINZ, Juan. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial, 1989.

LINZ, Juan. STEPAN, Alfred. *A transição e a consolidação da democracia: A experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LIPSET, Seymour Martin. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. *The American Political Science Review*, 53, 1, mar. 1959.

LOPEZ, Matias. “Elite Theory”. *Sociopedia.isa*. 2013.

LUPPI, Carlos. *Biografía de Wilson: Una comunidad espiritual*. Montevideo: Editorial Sudamericana, 2008.

- MACPHERSON, C.B. *Teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MAHONEY, James. “Path Dependence in Historical Sociology”. *Theory and Society* 29: 507-548, 2000.
- MAHONEY, James. “Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36, 1, pp. 111-141, 2001.
- MAHONEY, James. “The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences”. *Sociological Methods & Research*, 41(4) pp.570–597, 2012.
- MAINWARING, Scott. PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Democracies and Dictatorships in Latin America: emergence, survival, and fall*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- MARCHESI, Aldo. “Una mirada histórica a la ley de caducidad” in Marchesi (org.) *Ley de Caducidad: un tema inconcluso. Momentos, actores y argumentos (1986-2013)*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2013.
- MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luis Bonaparte*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MICHELINI, Zelmari. *Uruguay Vencera: Discursos, entrevistas y artículos de Zelmari Michelini*. Barcelona: Editorial Laia, 1978.
- MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- MOISÉS, José Álvaro. *Os Brasileiros e a Democracia: bases socio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Editora Ática, 1995.
- MOISÉS, José Álvaro, MENEGUELLO, Rachel. *A Desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia – o caso do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2013.
- MORDECKI, Gabriela. LEIVA, Ana Cecilia. MIRANDA, Ronald. RODRÍGUEZ, Sandra. *Crisis, recuperación y auge: 15 años de política económica en Uruguay (2000-2014)*. Montevideo: IECON, 2015.
- MOREIRA, Constanza. *Democracia y desarrollo en Uruguay*. Montevideo: Editorial Trilce, 1997.
- MORLINO, Leonardo. “Estabilidad política”. In N. Bobbio; N. Matteucci; G. Pasquino. *Diccionario de Política Volume 1*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.
- MOSCA, Gaetano. “La clase política”. In: Batlle (org.). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Ariel, 2001.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

MULLER, Edward. "Democracy, Economic Development and Income Inequality". *American Sociological Review*, 53, 1, 1988.

MULLER, Edward. SELIGSON, Mitchell. "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships". *American Political Science Review*, 88, 3, 1994.

MUNCK, Gerardo. "Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación". *Revista de ciencia política*, 30, 3, pp. 573 – 597, 2010.

NAHUM, Benjamin; FREGA, Ana; MARONNA, Monica; TROCHON, Ivette. "El fin del Uruguay liberal". *Historia uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1998.

NAHUM, Benjamín. *Manual de Historia del Uruguay: tomo I (1830-1903)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2003.

NAHUM, Benjamín. *Manual de Historia del Uruguay: tomo II (1903-2000)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004.

NAHUM, Benjamín. *La época batllista: 1905-1929. Historia Uruguaya tomo 6*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2007.

NORRIS, Pippa. *Critical Citizens: Global support for democratic governance*. New York: Oxford University Press, 1999.

NORRIS, Pippa; INGLEHART, Ronald. *Cultural Backlash: Trump, Brexit and authoritarian populism*. New York: Cambridge University Press, 2019.

NOTARO, Jorge. "La batalla que ganó la economía: 1972-1984". In NAHUM, Benjamin (dir.) *El Uruguay del siglo XX: La economía*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies/University of California, 1973.

O'DONNELL, Guillermo. SCHMITTER, Philippe (ed.) *Transições do regime autoritário*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

PADRÓS, Enrique Serra. "A ditadura civil-militar uruguia: doutrina e segurança nacional". *Varia Historia*, Belo Horizonte, 28, 48, p.495-517: jul/dez 2012.

PANIZZA, Francisco. *Uruguay: batllismo y después: Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1990.

PARETO, Vilfredo. *Manual de Economía Política*. São Paulo, Editora Nova Cultura: 1996.

PODER LEGISLATIVO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. *Discurso de posse de Juan Maria Bordaberry*. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/discursos/presidentes-rou/3841>. 1972.

PODER LEGISLATIVO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. 32ª *Sesion Extraordinaria del 11 y 12 de Julio de 2002*. Disponível em: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20020711S0032_SSN4838178.html#pagina148. 2002.

PODER LEGISLATIVO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. 33ª *Sesion Extraordinaria del 16 de Julio de 2002*. Disponível em https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20020716S0033_SSN9727303.html#pagina249. 2002.

PODER LEGISLATIVO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. 39ª *Sesión Extraordinaria del 3 y 4 de agosto de 2002*. Disponível em: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20020803S0039_SSN4222263.html#pagina451. 2002.

PAOLILLO, Claudio. *Con los días contados*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2004.

PASQUINO, Gianfranco. "Partidocracia". In: N. Bobbio; N. Matteucci; G. Pasquino. *Dicionário de Política Volume 2*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

PATEMAN, Carole. "The Civic Culture: A philosophic critique" In: Almond, G. Verba, S. *The Civic Culture Revisited*. Newbury Park: Sage Publications, 1980.

PEREA, Eva. MARTINEZ, Ismael. LAGO, Mónica. "Metodología de la ciencia política". *Coleccion Cuadernos Metodologicos* nº28. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madri, 2009.

PEREZ, Romeo. "Cuatro antagonismos sucesivos: la concreta instauración de la democracia uruguaya". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2, 1988.

PIERSON, Paul. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review*, 94, 2, pp. 251-267. 2000.

PONTE, Víctor Manuel Durand. "La cultura política autoritária en México". *Revista Mexicana de Sociología*, 57, 3, jul -sep., pp. 67-103, 1995.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. "O que mantem as democracias?" *Journal of Democracy*, Jan. 1996.

PUTNAM, Robert. "Studying Elite Political Culture: The Case of "Ideology"". *The American Political Science Review*, 65, 3, pp. 651-681: 1971.

PUTNAM, Robert. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*. Pp. 65-78, jan. 1995.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAMA, Germán. "La democracia política". *Enciclopedia Uruguaya* nº 44. Montevideo: Editorial Arca, 1969.

RAMA, Carlos. "Batlle: la conciencia social". *Enciclopedia Uruguaya* nº34. Montevideo: Editorial Arca, 1969.

REAL DE AZÚA, Carlos. *El patriciado uruguayo*. Montevideo, Asir, 1961.

REAL DE AZÚA, Carlos. *La clase dirigente*. Montevideo: Editorial Nuestra Tierra, 1969.

REAL DE AZÚA, Carlos. *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1984.

REAL DE AZÚA, Carlos. *El impulso y su freno: tres décadas de Batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, 2009.

REISINGER, William. "The Renaissance of a Rubric: political culture as concept and theory". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 7, n. 4, 1995.

REIS, Guilherme Simões. "Democracia no Uruguai: quase um oasis, mas o diabo mora nos detalhes". *Teoria e Pesquisa: revista de ciência política*, 26, 2. 2017.

RENNÓ, Lúcio. "Teoria da cultura política: vícios e virtudes". *BIB*, n. 45, pp. 71-92, 1º semestre de 1998.

REY, Eduardo. *A la vuelta de la esquina: La izquierda revolucionaria uruguaya (1955-1973)*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2006.

RILLA, José. "Uruguay 1985-2007: Restauración, reforma, crisis y cambio electoral". *Revista Nuestra America*, nº6, agosto-diezembre 2008.

ROCHA, Cecília. *El desarrollo de la ciencia política en Uruguay (1987-2009): temas, teorías y metodologías*. Trabalho de conclusão do curso de Licenciatura em Ciência Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideú, Uruguai, 2012.

RODRÍGUEZ, Ana María. "La república del compromiso: 1919-1933". In FREGA ET AL, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2008.

RODRÍGUEZ, Maurício. *Zelmar Michelini: su vida. La voz de todos*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2016.

- ROSSEL, Cecília. “Tipos democráticos y opinión pública en Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 13: 153-186, 2002.
- RUESCHEMEYER, Dietrich. STEPHENS, Evelyn Huber. STEPHENS, John. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- RUIZ, Esther. “Del viraje conservador al realineamiento internacional: 1933-1945”. In: FREGA ET AL, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2008.
- SABAJ, Maurício. *Alejandro Atchugarry: el héroe improbable*. Montevideo: Editorial Planeta, 2022.
- SANGUINETTI, Julio Maria. *Luis Batlle Berres: El Uruguay del optimismo*. Montevideo: Penguin Random House, 2015.
- SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SCHMITTER, Philippe; KARL, Terry. “What Democracy is...and is not”. *Journal of Democracy*, 2, 3: 75-88, 1991.
- SELIOS, Lucía. “Los últimos diez años de la cultura política uruguaya: entre la participación y el desencanto”. *América Latina Hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca., 44, p. 63-85, 2006.
- SERNA, Miguel (coord.) *Giro a la izquierda y nuevas elites en Uruguay: ¿Renovación o reconversión?* Montevideo: Universidad de la República, 2012.
- SIMONS, Helen. *Case Study Research in Practice*. London: Sage, 2009.
- SOIFER, Hillel David. “The Causal Logic of Critical Junctures”. *Political Methodology: Committee on Concepts and Methods, Working Paper Series*. 24, jan. 2010.
- SOLARI, Aldo. “Las clases sociales y su gravitación en la estructura política y social del Uruguay”. *Revista Mexicana de Sociología*, 18, 2, pp. 257-266, 1956.
- SOLARI, Aldo. *El desarrollo social en el Uruguay de la posguerra*. Montevideo: Alfa, 1966.
- STAKE, Robert. “Case Studies”. In: DENZIN, Normam, LINCOLN, Yvonna. *Strategies of Qualitative Inquiry*. Thousand Oaks: Sage, 2003.
- STENERI, Carlos. *Al borde del abismo: Uruguay y la gran crisis del 2002-2003*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011.

- STREET, John. "Political Culture: From Civic Culture to Mass Culture". *British Journal of Political Science*, 24, 1, pp. 95-113.
- TILLY, Charles. *Coerção, capital e estados europeus*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.
- TILLY, Charles. *Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- TURNER, Henry Aschby. *Hitler's Thirty Days to Power: January 1933*. New York: Castle Books, 2004.
- VAN EVERA, Stephen. *Guide to Methods for Students of Political Science*. New York: Cornell University Press, 1997.
- VANGER, Milton. *El país modelo: Jose Batlle y Ordóñez (1907-1915)*. Montevideo: Arca, Ediciones de la Banda Oriental, 1983.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Espanha: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2011.
- WELP, Yanina. "La democracia y el declive de las elites". *Nueva Sociedad*, 290, noviembre-diciembre de 2020.
- WIATR, Jerzy. "A cultura cívica de uma perspectiva marxista-sociológica". *Crítica Marxista*, 42, p.67-84, 2016.
- WILDAVSKY, Aaron. "Choosing Preferences by Constructing Institutions: a cultural theory of preference formation". *American Political Science Review*, 81, 1: 1987.
- WOLLOCH, Bernardo. *Jorge Batlle: el profeta liberal*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 2017.
- WRIGHT MILL, Charles. *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- YAFFÉ, Jaime. "Aprontándose para la cosecha: el moderado ajuste de la estrategia opositora de la izquierda". In *Informe de Coyuntura, Otro país*, nº3, 2002.
- YIN, Robert. *Estudios de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- ZANNIER, Facundo. "La presente ausencia del racismo: ciencia política y el discurso de la excepcionalidad uruguaya desde una mirada crítica decolonial". *Revista de estudiantes de Ciencia Política*, 17-18. 55-82, 2021.
- ZUASNABAR, Ignacio. *Treinta años de opinión pública en el Uruguay*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer Uruguay, 2018.
- ZUM FELDE, Alberto. *Proceso histórico del Uruguay*. Montevideo: Editorial Arca, 1967.

Periódico:

CUADERNOS DE MARCHA. Publicação mensal publicada por Marcha,
Montevidéo: mar/1972 a fev/1973.