

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA EM INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA

BIANCA SOUZA SOARES

**Frente Ampla: o legado de 15 anos da esquerda uruguaia para a América
Latina**

VERSÃO REVISADA

São Paulo

2020

BIANCA SOUZA SOARES

**Frente Ampla: o legado de 15 anos da esquerda uruguaia para a América
Latina**

VERSÃO REVISADA

Dissertação apresentada ao Prolam – Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Economia e Estado

Orientadora: Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali

São Paulo

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S676f Soares, Bianca Souza
Frente Ampla: o legado de 15 anos da esquerda uruguaia para a América Latina / Bianca Souza Soares; orientador Maria Cristina Cacciamali - São Paulo, 2020.
105 f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina. Área de concentração: Integração da América Latina.

1. Frente Ampla. 2. Uruguai. 3. América Latina. 4. Esquerdas latino-americanas. I. Cacciamali, Maria Cristina, orient. II. Título.



ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE
Termo de Ciência e Concordância da orientador(a)

Nome do(a) aluno(a): Bianca Souza Soares

Data da defesa: 05/12/2020

Nome da orientador(a): Prof(a). Dr(a). Maria Cristina Cacciamali

Nos termos da legislação vigente, declaro ESTAR CIENTE do conteúdo deste EXEMPLAR CORRIGIDO elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me plenamente favorável ao seu encaminhamento e publicação no Portal Digital de Teses da USP.

São Paulo, 02/ 02 /20

Assinatura do(a) orientador(a)

Nome: SOARES, Bianca Souza

Título: Frente Ampla: o legado de 15 anos da esquerda uruguaia para a América Latina

Dissertação apresentada ao Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

À Jéssica Díez Corrêa, com amor e gratidão, pelo apoio e compreensão incansáveis ao longo dos últimos dois anos. Este trabalho também é dedicado à minha mãe, aos meus irmãos, à minha avó e à minha sobrinha, pessoas essenciais e cujos laços resgatei há pouquíssimo tempo, mas o suficiente para colocá-los aqui e perto de mim.

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta dissertação de mestrado (2018 – 2020) coincidiu com um dos momentos mais difíceis e enriquecedores da minha vida profissional: a transição de repórter recém-formada para, de repente, gerente de comunicação de uma empresa de mercado de capitais.

Quando fui aprovada no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, da Universidade de São Paulo, soube que as atividades acadêmicas seriam incompatíveis com o trabalho que vinha desempenhado — e com o qual sempre havia sonhado — dentro de uma redação de jornal diário.

Acontece que uma convicção me acompanhava desde a época da faculdade: para escrever de maneira simples e objetiva, mas com profundidade, seria preciso ir além da apuração jornalística diária. Era necessário estudar, investigar e compreender, pelo viés acadêmico, os fenômenos socioeconômicos que estavam acontecendo na América Latina e que tanto me interessavam.

É por isso que sou grata à Universidade de São Paulo, pelos anos de ensino gratuito e aprendizados excepcionais. Estendo o reconhecimento à minha orientadora, a professora Dra. Maria Cistina Cacciamali, pelas dicas valiosas e pelo rigor na condução desta pesquisa. A ela agradeço sobretudo a compreensão e o apoio inestimáveis, sem os quais eu não teria seguido em frente.

Aos colegas e professores do Prolam, que me acompanharam nessa jornada de aulas e discussões importantíssimas, o meu muito obrigada. No entanto, o acúmulo de conhecimento e experiências se dão ao longo da vida, não estão nem podem ficar concentrados em um período específico. Muito obrigada, professores e colegas, que fizeram da escola o meu ambiente preferido. Foi assim desde criança.

No âmbito pessoal, agradeço afetuosamente à minha mulher, Jéssica Díez Corrêa, que me acompanhou antes e durante o programa pós-graduação. Ela não permitiu que eu o deixasse quando parecia impossível conciliar a carreira corporativa com a produção de conhecimento científico.

Sou muito grata à minha família, que mesmo à distância sempre acreditou nos meus sonhos e nos objetivos — às vezes demasiado ousados — que me

propus: deixar o interior de Goiás aos 18 anos, formar-me aos 22, com bolsa integral do Prouni (Programa Universidade para Todos) e um intercâmbio acadêmico internacional subsidiado.

Mas ao tentar dar conta das metas desenhadas pela menina que fui, percebi finalmente que não havia nenhuma graça “já saber o fim da estrada quando se parte rumo ao nada”. Foi uma lição permeada pela dureza e necessária solidão da maturidade. Ainda é difícil atribuir sentido às escolhas que me trouxeram até aqui, mas estou melhor do que fui ontem. E isso devo à minha terapeuta, Paula Zaratini Lotufo. Muito obrigada!

RESUMO

Esta dissertação pretende analisar a trajetória da Frente Ampla e seus 15 anos na Presidência do Uruguai, entre 2005 e 2020. O surgimento da coligação, em 1971, concretizou-se após uma década de tentativas de aproximação entre partidos progressistas e de esquerda. Foi uma longa experiência de negociações, concessões e amadurecimento político. Depois de três décadas disputando as eleições com os tradicionais *blancos* e *colorados* (Partido Nacional e Partido Colorado, respectivamente), a FA conquistou o executivo nacional e ali permaneceu por três mandatos consecutivos, com crescimento econômico ininterrupto e ganhos sociais indiscutíveis. Compreender o legado da esquerda uruguaia, sobretudo do ponto de vista socioeconômico, para a América Latina é, também, um dos objetivos deste estudo.

Palavras-chave: Uruguai. Frente Ampla. América Latina. Esquerda

RESÚMEN

Esta disertación pretende analizar la trayectoria del Frente Amplio y sus 15 años en la Presidencia de Uruguay, entre 2005 y 2020. La aparición de la coalición, en 1971, se produjo luego de una década de intentos de aproximación entre partidos progresistas e izquierdistas. Fue una larga experiencia de negociaciones, concesiones y madurez política. Después de tres décadas disputando las elecciones con los tradicionales blancos y colorados (Partido Nacional y Partido Colorado, respectivamente), el FA conquistó al ejecutivo nacional y allí permaneció durante tres mandatos consecutivos, con un crecimiento económico ininterrumpido y con ganancias sociales indiscutibles. Comprender el legado de la izquierda uruguaya, especialmente desde el punto de vista socioeconómico, para América Latina es también uno de los objetivos de este estudio.

Palabras clave: Frente Amplio. América Latina. Izquierda.

ABSTRACT

This dissertation intends to analyze the trajectory of the Frente Amplio and its 15 years in the Presidency of Uruguay, between 2005 and 2020. The appearance of the coalition, in 1971, took place after a decade of attempts to bring together progressive and left-wing parties. It was a long experience of negotiations, concessions and political maturity. After three decades disputing the elections with the traditional *blancos* and *colorados* (Partido Nacional and Partido Colorado, respectively), the FA conquered the national executive and remained there for three consecutive terms, with uninterrupted economic growth and indisputable social gains. Understanding the legacy of the Uruguayan left, especially from a socioeconomic point of view, for Latin America is also one of the objectives of this study.

Keywords: Frente Amplio. Latin America. Left parties.

SUMÁRIO

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES.....	12
LISTA DE TABELAS	13
LISTA DE SIGLAS	14
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - FA: O PROJETO, A MATURAÇÃO E A FUNDAÇÃO	15
1.1 O desafio da unidade política nos debates das esquerdas	24
1.2 Formalização e Declaração Constituinte da FA	30
1.3 Bases programáticas: como aglutinar uma gênese tão plural	32
1.4 Regulamento Interno: coordenação da transformação social pretendida..	34
CAPÍTULO 2 - FA NAS ELEIÇÕES DE 1971 A 2004: PERSISTÊNCIA E ASCENSÃO	37
2.1 Comitês de Base e a popularização da FA	41
2.2 O primeiro teste da FA: as eleições de 1971.....	42
2.3 A FA pós-eleições e Golpe de Estado	46
2.4 Ditadura “civil-militar” e a atuação frente-amplista	50
2.5 FA nas eleições pós-ditadura e a vitória em 2004	53
CAPÍTULO 3. RESULTADOS SOCIOECONÔMICOS DURANTE OS GOVERNOS FRENTE-AMPLIAS	57
3.1 Rumo a um desenvolvimento inclusivo	61
3.2 O crescimento ininterrupto em 15 anos de governos da FA: ciclos econômicos e diversificação da estrutura produtiva	62
3.3 Mercado de trabalho uruguaio: mudanças estruturais	67
3.4 Mercado de trabalho uruguaio e suas instituições	69
CAPÍTULO 4: O FIM DE UMA ERA: FA PERDE A PRESIDÊNCIA URUGUAIA	74
4.1 O que leva a mudanças de rumos políticos	80

4.2 O programa estratégico do novo governo	83
4.3 Como se comportaram os eleitores por faixa etária	87
4.4 Após 15 anos, a FA deixe a Presidência	93
CONCLUSÃO	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 — Taxas de inflação (%) em governos militares 1973	51
Figura 2 — Resultado eleição presidencial do Uruguai (2004)	54
Figura 3 — Composição da câmara de representantes (2004)	55
Figura 4 — Composição do Senado (2004)	55
Figura 5 — Dívida externa líquida do Uruguai – em milhões de dólares	58
Figura 6 — PIB per capita do Uruguai e da América Latina e Caribe (US\$)	59
Figura 7 — Crescimento do PIB (% anual) – Uruguai e América latina	63
Figura 8 — Evolução da pobreza (% anual) Uruguai	64
Figura 9 — Taxa de desemprego (% anual) Uruguai	68
Figura 10 — Emprego vulnerável (% do total de emprego)	71
Figura 11— Evolução do salário-mínimo uruguaio (pesos uruguaio)	72
Figura 12 — Eleição presidencial do Uruguai (2019)	75
Figura 13 — Composição câmara dos representantes (2019)	76
Figura 14 — Composição senado (2019)	76
Figura 15 — Temas de maior preocupação da população (agosto de 2018)	78
Figura 16 — Temas de maior preocupação da população (março de 2019)	79
Figura 17 — Aprovação do governo e avaliação positiva da situação econômica (América Latina em %)	81
Figura 18 — Comportamento do voto entre eleitores de 60 anos ou mais	88
Figura 19 — Comportamento do voto entre eleitores de 35 a 59 anos	88
Figura 20 — Comportamento do voto entre eleitores de 23 a 34 anos	89
Figura 21 — Comportamento do voto entre eleitores de 18 a 22 anos	89

LISTA DE TABELAS

Quadro 1 — Perfil dos fundadores da Frente Ampla	38
Quadro 2 — Distribuição de votos das principais chapas (1971)	43
Quadro 3 — Taxas de emprego e desemprego (%) 1973 -1984	52
Quadro 4 — Ciclos econômicos e mudanças políticas no Uruguai	66
Quadro 5 — Como você qualifica a situação econômica atual do país?	92

LISTA DE SIGLAS

ALALC – Associação Latinoamericana de Livre Comércio
BCU – Banco Central do Uruguai
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPS – Banco de Previsión Social
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COPRIN – Comisión de Productividad, Precios e Ingresos
CNT – Convención Nacional de Trabajadores
CTU – Central de Trabajadores del Uruguay
FA – Frente Ampla
Fidel – Frente Izquierda de Liberación
INE – Instituto Nacional de Estadística
MIR – Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MRO – Movimiento Revolucionario Oriental
MTSS – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OEA – Organização dos Estados Americanos
OLA – Organización Latinoamericana de Solidaridad.
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PCU – Partido Comunista del Uruguay
PDC – Partido Demócrata Cristiano
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
POR-T – Partido Obrero Revolucionario - Trotskista
PRT – Partido Revolucionario de los Trabajadores
PS – Partido Socialista (Uruguai)
PS – Partido Socialista (Chileno)
PT – Partido dos Trabalhadores
UJC – Unión de Juventudes Comunistas
UNP – Unión Nacional y Popular

INTRODUÇÃO

Acredito que toda pesquisa nasce da necessidade de compreensão de algo que nos toca. Lembro-me exatamente do dia em que o tema desta dissertação surgiu em frente aos meus olhos: eu era uma jovem repórter do Estado de S.Paulo, ainda uma foca, como diz o jargão jornalístico. Folheava o jornal, mas naquela ocasião lia nosso concorrente, a Folha de S.Paulo — onde havia estagiado por dois anos —, quando me deparei com o título “Sob governo de centro-esquerda, economia uruguaia cresce há 15 anos”. Assinava a matéria Sylvia Colombo, uma das repórteres mais competentes do país e especialista em América Latina. Intrigou-me o descolamento do Uruguai em relação ao restante da região, sobretudo dos vizinhos Brasil e Argentina.

O que parecia no mínimo curioso, posto que até o início do século XXI o Uruguai vivia numa relação de extrema dependência das economias brasileira e argentina. A última experiência, a crise do *corralito* argentino entre 1999 e 2002, foi desastrosa para o país. Houve colapso do sistema financeiro, com fuga de capitais e bancos demandando resgate, e 40% da população em situação de pobreza.

No início do século XXI, governos de esquerda foram estabelecidos em um número significativo de países latino-americanos. Por meio de eleições democráticas, líderes esquerdistas alcançaram a Presidência na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, El Salvador, Nicarágua, Paraguai, Peru, Venezuela e no próprio Uruguai. No entanto, àquela altura de 2018, quando a matéria foi publicada, falava-se em uma suposta onda conversadora que varreria o continente, devolvendo o poder à direita.

A experiência uruguaia seria uma exceção. E eu queria entender por quê. Ao entrar em contato com a literatura especializada, ainda na fase de construção do projeto de pesquisa, notei a correlação existente entre os partidos de esquerda da região e o que convencionou-se chamar de novo populismo. Os exemplos mais claros eram Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela. Para Lanzaro (2020), cujos estudos foram fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa, cada um desses governos teve suas peculiaridades. Todos eles, no entanto, partiam do

mesmo tronco do populismo, um fenômeno político bastante recorrente na América Latina e com inclinações ideológicas diferentes, que variam da esquerda à direita.

Ao mesmo, estreava também na região três governos sociais-democratas. No Brasil, o Partido dos Trabalhadores, com dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e dois de Dilma Rousseff (2011-2016), que sofreu um conturbado processo de impeachment e foi substituída pelo vice, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, de centro-direita. No Chile, o Partido Socialista, que governou com Ricardo Lagos (2000 – 2006) e Michelle Bachelet (2006 – 2010); após uma eleição perdida para Sebastián Piñera, de centro-direita, Bachelet voltou à Presidência em 2013 e permaneceu até 2018. Por fim, o Uruguai, onde a Frente Ampla esteve no poder por 15 anos, com dois mandatos de Tabaré Vázquez e um de José Mujica.

O Partido dos Trabalhadores, o Partido Socialista e a Frente Ampla compartilham uma origem socialista e um certo parentesco com o movimento operário. Para chegar ao poder, porém, eles substituíram suas ideologias revolucionárias por um tom moderado e de respeito inegociável às instituições democráticas. Uma vez no poder, mantiveram a veia social, mas agiram conforme o jogo partidário tradicional e se tornaram mais competitivos. O exemplo uruguaio, em particular, mostrou-se o mais bem-sucedido ao longo do tempo.

Enquanto a pesquisa estava sendo conduzida e caminhava para responder à pergunta “o que continua assegurando o sucesso da FA no Uruguai, enquanto seus pares na região foram derrotados pela direita?” o inesperado aconteceu. A FA perdeu a eleição presidencial de 2019 para o candidato de centro-direita Luis Lacalle Pou, do Partido Nacional.

No primeiro momento, pensei que as hipóteses que sustentavam o trabalho haviam sido invalidadas. Entretanto, a FA continuava sendo o último dos grupos políticos que chegaram ao poder no início dos anos 2000 e que ainda gozava de certo prestígio com grande parte do eleitorado — a derrota, como veremos nos capítulos seguintes, foi por uma margem muito pequena de votos. O crescimento econômico por 15 anos ininterruptos estava dado, bem como os ganhos sociais eram inegáveis.

Compreendi, então, que o tema da minha pesquisa ainda era válido, precisava apenas ser redirecionado. Se antes pretendia investigar a razão pela qual a FA continuava contando com o apoio popular, agora minha dissertação pretende investigar e compreender o legado da coligação para as esquerdas da América Latina — e, de certo modo, para a própria FA, que fez uma autocrítica pública após a derrota e anunciou um plano de reconstrução.

A suposta onda conversadora não vingou, pelo menos não em toda a região, como alguns previam. Como representantes da direita, temos Jair Bolsonaro, no Brasil, Iván Duque Márquez, na Colômbia, e Mario Abdo Benítez, no Paraguai. Mas a Argentina voltou a ser governada pelo kirchnerismo, com a vitória de Alberto Fernández, em 2019, e a Bolívia elegeu em 2020 Luis Arce, do MAS, partido do ex-presidente Evo Morales. Lopes Obrador, no México, é outro exemplo. Isso demonstra as oscilações do eleitorado latino-americano e um continente bastante dividido no espectro político.

Ao revisitar processo de formação da FA e investigar seu legado para as esquerdas latino-americanas, esta pesquisa resgata um passado recente do continente — o apogeu de mandatos progressistas, no início do século XXI — e propõe, a partir da experiência uruguaia, um olhar crítico para o futuro da esquerda na região. O estudo aponta, ainda, a relevância da política partidária e da política econômica para avanços progressistas na América Latina.

Esta dissertação foi desenvolvida, em parte, pela análise de dados quantitativos de diferentes fontes, como Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), Banco Mundial, OIT (Organização Internacional do Trabalho), Latinobarômetro e Banco Central do Uruguai. O exame dos dados referentes aos anos de governo da FA resultou em uma segunda análise, essa de teor qualitativo. As edições da revista *Marcha* foram, também, essenciais para a reconstrução do ambiente político da época.

O trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro explora o projeto de formação, maturação e a fundação da FA. Os estudos de Ferreira (2011) mostram que o surgimento da coalização, nos anos 1970, deu-se após décadas de tentativas de aproximação dos partidos minoritários do Uruguai e foi resultado de um longo período de negociações.

Logo em sua primeira disputa, nas eleições nacionais de 1971, a agremiação recém-constituída logrou algo inédito entre a esquerda de então: firmar-se como a terceira via em um sistema político historicamente dominado por *colorados* e *blancos*. Desde o início, a FA contou com o apoio da classe trabalhadora, que via grande parte de suas demandas atendidas pelo programa do grupo.

Mas aglutinar forças políticas tão diversas, desde democratas cristãos até anarquistas, foi um obstáculo inicial difícil de transpor. Villaça (2017) e Trinstán (2005) destrincham as lutas internas da FA, inclusive aquelas travadas entre a ala considerada revolucionária, que apoiou e recebeu apoio da Revolução Cubana. O resultado, após inúmeras tratativas, foi a constituição da Base Programática e do Regulamento Interno, que serão comentados aqui.

O Capítulo dois é dedicado ao caminho percorrido pela FA em sua primeira disputa eleitoral, período que coincide com a data de sua constituição formal, até a vitória em 2004. Os documentos históricos do partido, disponibilizados no site oficial, contribuíram para reconstituição das campanhas de cada ano.

Primeiro candidato da FA à Presidência, o General Liber Seregni centrou seu discurso na alternativa popular e democrática que a coligação representava. Também destacou o problema emigratório do pequeno país, então com 3 milhões de habitantes, atacou as medidas autoritárias do governo da situação, defendeu a reforma agrária e a nacionalização do sistema bancário. Propunha, por fim, uma política de autodeterminação e não submissão ao imperialismo norte-americano.

Discute-se, ainda, a atuação coligação durante os anos de ditadura militar e as primeiras corridas eleitorais até a vitória de Tabaré Vázquez, em 2004. Ele já havia sido prefeito de Montevideu e a boa avaliação na capital se fez conhecer no interior do país, fator determinante para o resultado positivo daquele ano.

O capítulo três explora os resultados da FA no governo. Foram 15 anos de crescimento econômico ininterrupto, acompanhado de uma quase extinção da miséria e redução da desigualdade social. De acordo com o Banco Mundial, o PIB *per capita* do Uruguai em 2018 foi de US\$ 17. 277,97, enquanto a média da América Latina e Caribe para o mesmo período ficou em US\$ 9.044,21. O país também tem a melhor distribuição de renda da região e apresentou, em 2018, o menor índice de

pobreza (8%), enquanto a média do continente é de 30,7%. Os relatórios da Cepal, do Bando Mundial, do Banco Central do Uruguai e da Organização Internacional do Trabalho foram importantes nesta fase da pesquisa.

Os estudos de Doyenart (2015) também colaboraram para a compreensão dos logros frenteamplistas. Na avaliação do autor, os 15 anos sob comandos da FA se deram em um contexto internacional amplamente favorável. Entre 2004 e 2014, a demanda externa foi sustentável, com preços altos para alimentos e matérias-primas. Em um país essencialmente agrário e pequeno, tanto em território quanto em termos populacionais, esse é um fator crucial. Há, ainda, que se reconhecer que mesmo sob governantes de direita o Uruguai foi o primeiro país da região a contar com uma experiência social-democrata. Mas é preciso reconhecer, também, a política macroeconômica prudente da FA, que converteu o crescimento em superávit em conta corrente, contração da dívida pública, aumento dos investimentos e redução da pobreza.

Ainda no capítulo três, tentou-se compreender os pilares da política econômica desenhada pelo Uruguai e colocada em prática entre 2005 e 2019. O estudo *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Uruguay*, desenvolvido pela Cepal e pela OIT serviu de base para a definição dos parâmetros analisados. O trabalho foi conduzido por Amarante e Tenenbaum (2016).

Finalmente, o capítulo quatro trata da primeira derrota da FA. A disputa presidencial de 2019 colocou fim ao ciclo frenteamplista. Após 25 anos, um representante do Partido Nacional voltava à presidência: Luis Lacalle Pou foi eleito presidente, e Beatriz Argimón, vice. A diferença percentual foi mínima, 50,79% contra 49,21% do candidato governista Daniel Martínez, que pediu recontagem dos votos. Ao final, o resultado foi confirmado, com vantagem de 37 mil votos da coligação de direita.

As eleições de 2019 guardam algumas semelhanças com o pleito de 2004. Assim como partidos de esquerda se juntaram para conseguir colocar fim à hegemonia bipartidária no Uruguai, representantes da direita se uniram em torno da candidatura de Lacalle. Formada pelo Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido de la Gente e Partido Independiente, a “Coligação Multicolor”, como foi batizada, abarcou desde representantes da socialdemocracia até a ultradireita.

Tentar responder por que a coligação de esquerda saiu derrotada após 15 anos no poder é uma tarefa difícil. Há o desgaste natural de uma década e meia, claro. Mas a literatura e o noticiário de campanha nos ofereceram algumas dicas.

É inegável que os governos da FA deixam o executivo com um saldo positivo. Mas interessou compreender, no capítulo, o que pesou na decisão dos uruguaios no último pleito. Durante as eleições, pesquisas de opinião e analistas políticos foram unânimes em apontar a segurança pública como o calcanhar de Aquiles do governo. A lista completa das queixas é discutida nesse ponto do estudo.

É no capítulo quatro, também, que se apresenta uma tentativa de compreensão dos principais fatores que resultam em mudanças no comportamento do eleitor. Os estudos de Murillo, Olivero e Vaishnav (2010) colocam uma lupa no eleitor latino-americano e, por isso, foram usados como referências. Por último, exploramos o documento público da FA que propõe uma autocrítica em relação aos seus governos.

CAPÍTULO I. FRENTE AMPLA: O PROJETO, A MATURAÇÃO E A FUNDAÇÃO

O surgimento da FA, em 1971, aconteceu após uma década de tentativas de aproximação entre partidos minoritários do Uruguai. A coalizão de grupos progressistas e de esquerda foi resultado de um extenso período de negociações, concessões e amadurecimento político.

As eleições nacionais daquele ano foram o primeiro teste, com resultado surpreendentemente positivo. A agremiação recém-constituída logrou algo inédito entre a esquerda de então: firmar-se como a terceira via em um sistema político historicamente dominado por *colorados* e *blancos*. Não chegou ao Executivo, mas obteve cerca de 20% dos votos nacionais, ocupando a segunda colocação (30,1%) na capital, Montevideú. Além disso, elegeu cinco senadores e dezoito deputados.

O êxito, no entanto, começou a ser construído anos antes, na década de 1950, quando o *Partido Comunista del Uruguay* defendeu a construção de um pacto político-partidário capaz de enfrentar a hegemonia do bipartidarismo. Resgatar a formação da FA, aqui, é essencial para conhecer os atores responsáveis por sua consolidação, bem como para a compreensão do método escolhido naquela época – e ainda hoje preservado – da busca pelo consenso programático.

Nas eleições de 1962, o projeto deu alguns passos, mas acabou fracassando antes de tomar forma. Grupos de esquerda, intelectuais e jornalistas, inicialmente juntos no que seria o embrião da FA, acabaram se dividindo em dois bandos: o da *Frente Izquierda de Liberación*, dos comunistas, e o do *Partido Unión Popular*, liderado por socialistas. A bifurcação enfraqueceu a iniciativa de uma frente progressista, e o resultado no pleito nacional foi ínfimo para ambos. O primeiro alcançou 3,49% dos votos, enquanto o segundo registrou 2,31% — Partido Nacional e Partido Colorado obtiveram, respectivamente, 46,54% e 44,51%.

Os anos seguintes serviram para revisão da estratégia. Como aponta Ferreira (2011), forças extrapartidárias colaboraram com o processo. Surgido no final do século XIX, o até então independente movimento sindical uruguaio se juntou à *Convención Nacional de Trabajadores* (CNT), cujas bases haviam sido definidas entre os anos 1964 e 1966. Segundo o autor, a junção de ambos foi fundamental para o entendimento dos partidos que viriam a constituir a FA.

A Frente contou com o apoio de grande parte dos trabalhadores, uma vez que adotou em seu programa as principais reivindicações da CNT. Em 1965, o grupo sindical realizou o *Congresso del Pueblo*, com o objetivo de debater a estagnação econômica pela qual o Uruguai passava e indicar alternativas à radicalização neoliberal. Mais uma vez, as discussões foram incorporadas pela FA, que, apesar de não existir formalmente como coalizão partidária, já vinha se posicionando como porta-voz das demandas populares por meio de suas correntes progressistas embrionárias.

Não por acaso, diante da articulação oposicionista que se desenhava, os anos seguintes foram de escalada autoritária pelo governo do presidente Jorge Pacheco Areco. As *Medidas Prontas de Seguridad*, aplicadas por ele em 13 de junho de 1968, marcaram o início do período que ficou conhecido como *pachequismo* (PORRINI BERACOCHEA, 2007). As disposições suspendiam direitos individuais fundamentais, o que rapidamente foi usado para reprimir a oposição. Pacheco também lançou mão do mecanismo para temas econômicos, congelando preços e salários.

A convulsão social foi alimentada por grupos armados de extrema-esquerda, cujos ataques foram respondidos severamente pelas forças policiais. Mais uma vez, o debate em torno da necessidade de uma aliança progressista tomou conta dos movimentos sociais. Foi neste contexto que o *Partido Demócrata Cristiano*, o *Partido Comunista del Uruguay* e o *Partido Socialista*, bem como representantes egressos de outras agremiações majoritárias, deram início às discussões que, por fim, culminariam na formação da Frente Ampla.

Entre 1968 e 1970, houve longos debates em busca dos consensos que formariam a base da coalizão. A conjuntura da época, de radicalização das forças políticas, não permitia mais um fracasso nas negociações. Em fevereiro de 1971, nasce a Frente Ampla. Já naquele momento, ela não se apresentava como uma simples aliança político-partidária, mas como um movimento de massa, com forte vínculo entre setores sociais e de classe, com o objetivo bem definido de construir uma plataforma comum.

A Frente Ampla chegou às eleições de 1971 com uma configuração inédita no Uruguai. Não havia existido, até aquele momento, um partido não tradicional capaz de competir em pé de igualdade com as forças hegemônicas de então.

Para Ferreira (2011), dois fatores foram decisivos para a concretização da FA naquele momento. O primeiro, foi o agravamento da crise econômica, que resultou em desgaste político-institucional seguido de aumento da violência política. Em segundo lugar, o papel que assumiram os democráticos cristãos como mediadores das agendas das distintas forças que viriam a formar o grupo. Por fim, o historiador ainda apresenta uma hipótese da Frente Ampla como uma resposta tanto à condução autoritária do então presidente Jorge Pacheco Areco quanto à via revolucionária que surgia com a guerrilha urbana.

Nas tentativas de aproximação da esquerda nos anos 1950, o país ainda vivia em um contexto político de liberdade e tolerância. Os grupos de extrema direita não existiam, tampouco o *Movimiento de Liberación Nacional, ou Tupamaros* — guerrilha urbana marxista-leninista que operou entre as décadas de 1960 e 1970, antes e durante a ditadura militar uruguaia.

Nesse ínterim, as esquerdas procuraram construir alianças com vistas às eleições, sempre tendo como meta o aumento de sua representação legislativa e a ampliação do eleitorado, o qual raramente ultrapassava os dez por cento dos votantes inscritos. Conquanto tenha havido rumores golpistas nesse período, antes de 1968 o fechamento institucional não era tido como uma ameaça iminente, e o que orientou a prática dos partidos minoritários foi, antes de tudo, a conquista de posições no campo político. Bem assim, em 1962, quando viu frustrada sua proposta de unidade devido à recusa dos socialistas, o PCU afirmou que no *día seguinte às eleições* novamente convidaria o outro partido para integrar uma fórmula juntos; em outras palavras, sempre havia no horizonte uma próxima disputa e a possibilidade de concertar acordos para o amanhã. (Ferreira., 2011, p. 19-20)

A movimentação no sentido de um consenso progressista acontecia concomitante a mudanças importantes na esfera governamental. Em março de 1967, o general Óscar Gestido, do Partido Nacional, chega ao poder, mas morre em dezembro do mesmo ano e acaba sucedido por seu vice, Jorge Pacheco Areco.

Antes da morte, no entanto, Gestido decretou em outubro as *Medias Prontas de Seguridad*¹, que representaram uma escalada no autoritarismo.

Diante desse cenário e da ascensão das guerrilhas, a estratégia mudou. A ocupação de espaços políticos deixa de ser o propósito central, porque a própria manutenção desses espaços se torna o principal objetivo. Mais do que um projeto de fortalecimento do campo progressista, a FA passa a ser uma ferramenta de luta pela manutenção das instituições políticas.

Mas como uma força recém-constituída obtém uma votação tão expressiva em sua primeira disputa? Além dos fatores conjunturais já citados, quais sejam a crise econômica e a radicalização das opções político-partidárias, oficialmente a Frente Ampla defendeu a transformação político-econômica com ideias clássicas da esquerda, mas sem colocar o socialismo como meta. A transformação pretendida viria pelas vias democráticas, um terreno seguro, legítimo e já conhecido da sociedade. Ela surge, portanto, já com o equilíbrio de ideais que atualmente ainda a molda.

Neste capítulo, discutiremos o desafio da unidade política entre os diferentes movimentos de esquerda que viriam a compor, no futuro, a FA; revisaremos, a partir de documentos oficiais, os primeiros passos de formalização da coligação e, por fim, analisaremos a estratégia política do grupo por meio de seu regulamento interno.

1.1 O desafio da unidade política nos debates das esquerdas

Em 1958, a conceituada revista *Marcha*, fundada em 1939 pelos intelectuais Carlos Quijano, Arturo Ardao e Julio Castro, passou a defender por meio de editoriais assinados por Quijano a criação de uma frente de esquerdas, ainda que naquele momento uma vitória sobre os partidos majoritários parecesse impossível.

¹ As *Medidas Prontas de Seguridad* foram consideradas uma “forma ilimitada de estado de Sitio sancionada en la Constitución que permitía la suspensión de los derechos de huelga, reunión y expresión” (MARKARIAN, p. 21, 2012).

O semanário apresentava uma linha editorial claramente esquerdista, posicionando-se contra o imperialismo e pela unidade dos países latino-americanos. E, ainda que seus editoriais defendessem incondicionalmente a democracia, o conteúdo publicado tinha orientação política comunista: tanto parte dos colaboradores quanto parcela significativa dos leitores se identificavam com as bandeiras comunistas.

Surpreende, ao folhearmos suas páginas, a frequência de pequenas chamadas publicitárias convidando o leitor a viajar a Havana; a concorrer a bolsas de estudo em Moscou; a assistir palestras sobre a China comunista ou a Alemanha Oriental; a prestigiar mostras de cinema soviético, entre outros programas claramente voltados à difusão e ao aprofundamento dos laços com o socialismo. Nota-se, no jornal, inúmeros eventos para comemorar efemérides da Revolução Cubana, muitos realizados pelo MRO, onde era recorrente a exibição de filmes, cubanos. Por ocasião dos preparativos para a OLAS, no primeiro semestre de 1967, houve um verdadeiro “boom” de eventos políticos e culturais pró-Cuba. O posicionamento de *Marcha* favorável ao governo de Fidel é notório em artigos defendendo a Revolução e condenando as represálias ao país, em notas sobre produção cultural da Ilha (Villaça, 2017, p. 315).

Quijano, um dos principais nomes de *Marcha*, fora do Partido Nacional durante toda a sua juventude. No final dos anos 1920, o jornalista criou dentro da agremiação o sublema *Agrupación Demócrata Social*. Mas anos mais tarde, no final da década de 50, afastou-se definitivamente do partido e se aproximou do socialismo, ainda que não tenha se filiado ao PS. É desse período, mais precisamente de 1958, o editorial de *Marcha* em que Quijano afirma a relevância de Karl Marx em seu pensamento:

Temos muitos pontos de contato com o socialismo, nunca os negamos e para quem nos leu, em todos estes anos, não podem ser desconhecidas as aspirações comuns que sempre existiram. Além disso, e isso também é exclusivamente pessoal, se temos alguma formação, não é outra senão a marxista. Ao longo de nossas vidas, Marx nos ajudou a pensar. Na época das primeiras e extensas leituras, ele alimentou nossa juventude. Renán disse que o vinho da igreja deixaria o aroma em seu copo para sempre. Marx, uma vez conhecido, não pode ser esquecido. Marca e impregna. Sempre voltamos a ele, para refutá-lo, contradizê-lo, negá-lo; mas também para confirmá-lo e nos confirmar. (QUIJANO, p. 1 e 4, 1958).

A ideia maturou aos poucos. Na segunda metade dos anos 50, o Partido Comunista tentou acordos com os socialistas, que rejeitaram com a justificativa de que a conservadora sociedade uruguaia não se abriria para frentes que comportassem representantes comunistas.

Como mostra Ferreira (2011), os comunistas defendiam ter um mesmo fim, o socialismo, e um inimigo comum, o imperialismo. Logo, uma aliança entre as duas forças era não somente possível como necessária. Não foi surpresa, portanto, quando durante o XVI Congresso do PCU, em 1955, o Secretário Geral do partido, Rodney Arismendi, apresentou um documento favorável à política de frentes esquerdistas. O posicionamento derivava da orientação do Movimento Comunista Internacional despontada ainda nos anos 30 pelo Comintern.

Naquela época, PCU e outros partidos comunistas da América Latina alinharam-se às diretrizes da União Soviética. O objetivo era preservar a coexistência harmoniosa entre eles e buscar a revolução, naquela etapa, pelas vias democráticas. Os estudos de Tristán (2005), aqui, nos serão úteis para compreender o desenvolvimento da esquerda revolucionária uruguaia tanto nos desdobramentos internos quanto no plano internacional.

O adjetivo “revolucionária”, que se colou à esquerda, teria derivado de uma conjuntura muito específica do continente, aponta o autor. A crise política global da segunda metade do século XX, que dividiu o campo progressista em diversas correntes e culminou com o surgimento da chamada Nova Esquerda, atingiu de maneira muito particular a América Latina. Isso porque a Revolução Cubana, com seu modelo violento de tomada do poder, teria favorecido na região o doutrinamento pela luta armada, daí a denominação *Esquerda Revolucionária*.

À diferença da guerrilha rural cubana, no Uruguai o movimento intensificou-se em vias urbanas. E, ali, os militantes procediam de grupos tradicionais da esquerda e estavam, portanto, habituados a experiências reais organizativas e a lideranças políticas definidas. É verdade que havia na *Esquerda Revolucionária* diversas correntes — socialistas, comunistas e anarquistas — mas elas compartilhavam os mesmos pressupostos: a transformação radical da sociedade por meio da tomada do poder.

A ação revolucionária se deu entre os anos 1955 e 1973. Tristán (2005) retoma o período anterior, de gestação e desenvolvimento do movimento, a fim de compreender as questões históricas nacionais que contribuíram para o processo e acabaram culminando no “fim do Uruguai liberal”.

Para o autor, 1955 foi um ano-chave para o movimento revolucionário. Isso porque o período foi marcado por uma severa crise econômica, da qual resultaram também as crises social e política, com quebra das relações tradicionais do Estado — neste ponto, Tristán lembra que o modelo de país desenhado no início do século XX era considerado exemplar na região, a ponto de o Uruguai ser lembrado como a Suíça da América Latina.

Ainda conforme o autor, a resposta do Estado à crise, com reformas liberais, teve um custo social muito alto e, por conseguinte, aumentou as tensões entre a sociedade civil organizada, sindicatos e governo. Sob um clima de crescente radicalização, o Poder Executivo decide em 1967 autorizar a censura dos meios de comunicação e coloca na ilegalidade a maior parte dos grupos de esquerda.

Em 13 de outubro de 1967, por exemplo, o diário *El Popular* tem sua edição inteiramente confiscada pela polícia, assim como a revista *Marcha* de 22 de outubro do mesmo ano. Em 12 de dezembro daquele ano, o semanário *El Sol* foi suspenso sob a justificativa de divulgar “ideología contraria al gobierno democrático-republicano del Estado, y seguir las premisas de la OLAs” (TRISTÁN, p. 432, 2005).

A OLA a que se refere o documento censor é *Organización Latinoamericana de Solidariedad*. A organização foi resultante de um encontro, realizado em agosto de 1967, que reuniu diversos movimentos revolucionários e anti-imperialistas da América Latina. Em comum, esses grupos nutriam, em menor ou maior grau, o interesse pelas estratégias revolucionárias adotadas por Fidel Castro.

A emergência da Revolução Cubana irrompeu e acelerou uma série de movimentos revolucionários pelo continente, e a internacionalização da revolução foi acompanhada da internacionalização da repressão. A resposta dos governos vigentes se deu pela escalada autoritária via militarismo. Se de um lado os movimentos revolucionários se vinculavam à Cuba, simetricamente os governos

vigentes se associaram aos Estados Unidos, que estavam prontos para enfrentar qualquer nova ameaça comunista na região.

No Uruguai, muitos dos grupos esquerdistas oriundos desse momento histórico formaram anos mais tarde a FA. É relevante, portanto, que abordemos o peso político e cultural de Cuba para a esquerda uruguaia.

O *Movimiento Revolucionario Oriental* (MRO), por exemplo, fundado em 21 de abril de 1961, adotou a II Declaração de Havana como sua base ideológica — o documento divulgado por Fidel Castro em 4 de abril de 1962 reforçava o caráter socialista do regime. Fundado por Ariel Collazo, deputado do Partido Nacional que deixara os *blancos* no final dos anos 1960 após sua primeira viagem a Cuba, o novo partido não defendia a luta armada no Uruguai, mas a constituição de uma frente esquerdista capaz de chegar ao poder pelas vias democráticas.

Também o *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (MIR) surgiu em 1963, no bojo da Revolução Cubana. Diferentemente do MRO, no entanto, defendia a luta armada, era influenciado ideologicamente pelo maoísmo — corrente do comunismo pautada pelos ensinamentos de Mao Tsé-Tung, cujo pensamento é a doutrina oficial do Partido Comunista da China — e pelo guevarismo. O MIR era composto sobretudo por universitários que defendiam a radicalização das estratégias de luta da esquerda uruguaia. Muitos deles eram dissidentes da *Unión de Juventudes Comunistas*, ligada ao *Partido Comunista Uruguayo* (PCU).

Desses dois grupos despontaria, pouco tempo depois, o *Coordinador*. Considerado o embrião dos *Tupamaros*, o coletivo era formado por militantes de diversas organizações políticas, com forte influência dos socialistas. Os “tupas”, como são conhecidos no país, nasceram oficialmente em 1965, mas nunca se apresentaram publicamente como um partido político e optaram por atuar na clandestinidade.

Como resposta ao surgimento do MIR, o PCU decidiu renovar suas diretrizes e ensaiou uma aproximação com a *Frente Izquierda de Liberación* (FideL), que contava com a adesão do MIR e do MRO. Apesar de rejeitar a luta armada como estratégia revolucionária, a FideL sustentou o apoio à Revolução Cubana. Associações como o *Comité Nacional Coordinador de Apoyo a la Revolución*

Cubana (1960 - 1973) e a *Organización de Profesionales Universitarios Solidarios con la Revolución Cubana* contaram com o suporte tanto dos comunistas quanto dos entusiastas da radicalização.

Mas, se por um lado o suporte à Revolução Cubana era consenso, por outro a luta armada gerou intenso debate entre as correntes esquerdistas. A identidade nacional uruguaia contava, já naquela época, com uma longa tradição laica e democrática. Essa particularidade, somada a condições geográficas muito diferentes das cubanas, praticamente inviabilizava a adoção da guerrilha como estratégia de disputa política no país (VILLAÇA, 2017).

O obstáculo às guerrilhas rurais levou organizações mais radicais a combinarem a experiência cubana com a de guerrilhas urbanas de outros países. Os Tuparamos, por exemplo, afirmam em seu Documento número 1 optar pela guerrilha urbana. Os integrantes do grupo manifestavam apoio às ações da guerrilha argelina, às estratégias de luta dos palestinos e à Organização Nacional de Combatentes Cipriotas — movimento nacionalista que surgiu no Chipre na década de 50 contra a presença inglesa. Havia, ainda, simpatia pelo maoísmo e por Carlos Mariguela.

Nesse período, além do debate filosófico em torno da luta armada, outra questão dificultava a construção de um consenso entre as esquerdas uruguaias, uma acirrada disputa de vínculos com o governo cubano. A legitimação cubana outorgava uma espécie de “prestígio internacional e a possibilidade de assessoria logística, pois, naquele momento de grande romantismo revolucionário, se acreditava que Cuba pudesse se converter numa base de exportação da revolução” para o restante da América Latina (VILLAÇA, p. 313, 2017).

Assim como havia ocorrido nas eleições de 1956 e de 1962, quando o Partido Socialista declinou a aliança proposta pelo PCU, mais uma vez não se chegou a um acordo para o pleito de 1966. Como aponta Ferreira (2011), a busca pela unidade entre as esquerdas no país contraditoriamente resultou muitas vezes em um afastamento ainda maior. E, também por isso, a própria constituição da FA na eleição seguinte e sua longevidade configuram um fenômeno político e histórico ainda mais instigante.

1.2 Formalização e Declaração de Constituição da FA

Passada a fase de maturação, a coalizão precisou trabalhar em sua base programática, regulamento interno e formalização enquanto opção político-partidária. Em sua primeira disputa, em 1971, a FA já se apresentou como um movimento de forte envolvimento popular, com a multiplicação de comitês por todo o país. Mas havia, ainda, o desafio de trabalhar internamente sua base plural, para só então apresentar um programa coerente à população.

As primeiras discussões resultaram nas *Bases Programáticas* da agremiação, com afirmações abrangentes tanto em relação a temas políticos quanto à condução da política econômica — como abordaremos a seguir em seção própria. A mesma estratégia já havia sido adotada antes, na *Declaração Constitutiva* da Frente.

Assinam o primeiro documento oficial da FA: *Movimiento por el Gobierno del Pueblo, Partido Demócrata Cristiano, Movimiento Blanco Popular y Progresista, Frente Izquierda de Liberación, Partido Comunista, Partido Socialista, Movimiento Herrerista, os Grupos de Acción Unificadora, Partido Obrero Revolucionario (Trostkista), Movimiento Revolucionario Oriental* e o *Comité Ejecutivo Provisorio de los ciudadanos*. A tática de adotar posicionamentos mais genéricos era compreensível, uma vez que em um grupo tão diverso, apesar das afinidades evidentes, esmiuçar temas gerais poderia ser contraproducente.

A Declaração Constitutiva (Aguirre Bayley, 1985, p. 85-88) apresentava o projeto da FA como uma alternativa à “profunda crise estrutural” que o país vivia, condenava a “dependência do estrangeiro e o predomínio de uma oligarquia em direta convivência com o imperialismo”. Seriam essas as causas das “tensões sociais” e da “preocupação coletiva sobre o destino da nacionalidade oriental”.

O documento acusava as classes dominantes e o governo de Pacheco de estabelecerem uma ordem baseada no despotismo, de atropelarem as liberdades públicas e sindicais, de agredirem física e materialmente a universidade e o sistema de ensino, bem como de empobrecerem os trabalhadores com o congelamento dos salários. Também falava em “asfixiação” dos meios industriais, de comerciantes e produtores rurais, em um movimento conjunto de paralisação das forças produtivas e de trabalho. O objetivo, segundo o documento, seria manter intactos privilégios de

uma minoria “apátrida” e parasitária em aliança com o poder imperial, em uma condição que equivaleria ao status de colônia dos Estados Unidos.

Nesse cenário, a polarização entre grupos hegemônicos e estratos da sociedade organizada se intensificou. Ainda conforme a Declaração, a Frente Ampla surge nesse contexto de consciência coletiva sobre a necessidade de se criar um aparato político capaz de aglutinar forças autenticamente nacionais e lançar mão das vias democráticas para realizar as grandes transformações pretendidas. A convocação do povo como partícipe está clara no primeiro documento da Frente:

Esta união, pela sua essência e pela sua origem, ao ter o povo como protagonista, tem permitido reunir fraternalmente Vermelhos e Brancos, Democratas Cristãos e Marxistas, homens e mulheres de diferentes ideologias, concepções religiosas e filosofias, trabalhadores, estudantes, professores, padres e pastores, pequenos e médios produtores, industriais e mercadores, civis e militares, intelectuais e artistas, enfim, a todos os representantes do trabalho e da cultura, aos legítimos porta-vozes do próprio seio da nacionalidade. Por ser um movimento profundo enraizado nas puras tradições do país, que recebe e venera as construções que vêm do fundo da história e, simultaneamente, tem objetivos claros para alcançar um futuro de sucesso, sente que o seu aspecto mais profundo a conecta com o ato esclarecido, insubordinado e combatente de artiguismo. (Declaração Constitutiva. In: AGUIRRE BAYLEY, Miguel. 1985, p. 85-88)

Em linhas gerais, o programa apresentado define como prioridade a superação da crise socioeconômica, o fim da subordinação ao imperialismo norte-americano e a reintegração dos direitos básicos individuais, preservando e incentivando as organizações políticas e sindicais. Também defende a redistribuição de renda e uma política de bem-estar concreta.

Os resultados socioeconômicos dos governos da FA serão discutidos mais adiante. No entanto, é interessante fazer, aqui, uma comparação com o que foi proposto em sua fundação e aquilo que foi efetivamente alcançado.

Durante os três mandatos da coligação, a promoção de políticas sociais permitiu que os uruguaios tivessem um aumento significativo do salário-mínimo, entre 2004 e 2019 o acréscimo chegou a 300%. O objetivo de reduzir as desigualdades sociais também foi atingido: a pobreza caiu de 39,9%, em 2004, para 8,6%, em 2018. No mesmo período, a indigência quase desapareceu: saiu de 4,5% para 0,1%. O incremento dos investimentos públicos nesses anos foi de 136%.

1.3 Bases Programáticas: como aglutinar uma gênese tão plural

Superado o primeiro desafio, de definição das forças político-partidárias que formariam a Frente, o grupo trabalhou em sua Base Programática, aprovada em 17 de fevereiro de 1971. O documento foi dividido em cinco seções: *Libertades, derechos y garantías*; *Política internacional*; *Reforma de la estructura económica y social*; *Política Social y educativa* e *Política institucional*.

Em que pese o contexto de ascensão autoritária do governo central vigente, as Bases Programáticas começam com a defesa das liberdades. Exigia-se a suspensão das *Medidas Prontas de Seguridad*, perdão aos presos políticos, devolução dos cargos de funcionários públicos que haviam sofrido retaliação do Executivo, fim da interferência e repressão ideológica no ensino secundário, além da legalização de jornais, partidos e grupos políticos então criminalizados.

No mesmo tom do documento de constituição da Frente Ampla, a seção de política internacional reclamava a soberania uruguaia. A independência dos povos latinos, na visão do grupo, colocava-se como o único caminho para a luta anti-imperialista na região. Portanto, os princípios de *autodeterminação* e de *não intervenção* eram inegociáveis. No mesmo sentido, pleiteava-se uma política de integração latino-americana para enfrentar organismos internacionais como a OEA (Organização dos Estados Americanos) e a ALALC (Associação Latinoamericana de Livre Comércio), acusados de agirem em prol da hegemonia norte-americana.

Na avaliação de Ferreira (2011), a terceira seção, sobre a reforma da estrutura econômica e social, foi a que demandou maiores esforços conciliatórios do grupo. Nesse ponto, a pluralidade de visões entre marxistas e não marxistas convergiu em um programa comum, com concessões de ambos os lados. As nacionalizações foram tratadas da seguinte maneira:

Nacionalização de bancos, grandes monopólios e itens essenciais do comércio exterior para removê-los da usura e especulação, eliminar grupos de poder, nacionais e estrangeiros, e colocar a poupança interna, o crédito e as divisas a serviço do desenvolvimento nacional (AGUIRRE BAYLEY, p. 90-91. 1985).

O caráter generalista das afirmações representou um conforto para os menos estatistas ao mesmo tempo que satisfazia, de certa maneira, o campo mais

marxista. Outro tema que despertou a atenção dos subgrupos foi a coletivização dos setores agropecuários, com posicionamentos bastante diferentes entre os comunistas e os democratas cristãos. No final das contas, prevaleceu o discurso moderado, que permitiu ampliar o alcance eleitoral da FA.

É relevante destacar que a reforma agrária, atendida nessa seção, sempre foi no Uruguai uma pauta com apelo popular muito forte. Mesmo o Partido Colorado, durante seu período no poder, tentou satisfazê-la. Ou seja, diferente de outros países da região, o acesso à terra não é um projeto identificado exclusivamente com grupos de esquerda — tampouco se restringiu aos projetos da Frente Ampla.

O capítulo sobre política social e educativa pedia o fim da extinção da COPRIN (Comisión de Productividad, Precios e Ingresos), que três anos antes havia eliminado os Conselhos de Salários. Nele, propunha-se ainda a designação de um salário-mínimo nacional. A educação seria objeto de uma reestruturação democrática e independente, que atendesse à proposta de transformação econômica, social e política do país.

Por fim, a política institucional sugeria o fomento à participação popular nas decisões de Estado por meio de plebiscitos e referendos. O documento também defendia mais autonomia para os municípios e uma reforma do acesso ao serviço público, a fim de evitar o uso de cargos como moeda de troca política.

A definição das Bases Programáticas pode ser considerada um êxito para um grupo tão diverso. Mas a impossibilidade de elaborar um plano de governo, com projetos de médio e longo prazos, dá pistas de que as diferenças eram contornáveis até certo ponto. Os maiores enfrentamentos aconteciam entre democratas-cristãos e comunistas. Apesar disso, havia um ponto-chave que os unia de maneira inquestionável: o combate à oligarquia e ao imperialismo — estes fundamentados no latifúndio, no comércio e no mercado de financeiro, conforme aponta Ferreira (2011).

E foi apenas com esse documento que a Frente Ampla chegou às eleições de 1971. Naquele momento, a radicalização autoritária do governo colocou o projeto em um novo patamar de urgência, já que a coalizão se apresentava como uma alternativa viável e democrática ao presidente Jorge Pacheco Areco.

Embora as lideranças falassem abertamente sobre a necessidade de um projeto capaz de entregar uma resposta ao dilema capitalismo *versus* socialismo, a definição da FA como uma rede socialista ou não aconteceria somente após fases de desenvolvimento político-econômico. É interessante observar que o termo socialismo não é citado nas *Bases Programáticas*, talvez uma exigência de parte do grupo, talvez um cuidado a fim de não afastar parte dos potenciais eleitores.

Na avaliação de Ferreira (2011), a FA não adotou um discurso fundamentado na oposição entre direita e esquerda porque esses símbolos diziam muito pouco para a população local, historicamente dividida entre *blancos* e *colorados*. Assim como a diferenciação entre classes ou a própria concepção de classes, que era assimilada basicamente por marxistas e eleitores do comunismo ou socialismo.

Em consonância a isso, tanto o documento de formação quanto o discurso de Liber Seregni, candidato à presidência pelo grupo, apostavam em conceitos mais palpáveis, como povo *versus* oligarquia, patriotas *versus* pró-imperialistas, progressistas *versus* conservadores.

O Partido Comunista declarou que sua adesão ao grupo não era meramente estratégica, mas deixou evidente em seus *Cuadernos de Marcha* que o objetivo sempre foi legitimar o comunismo dentro do movimento. Assim como o Partido Socialista, que também defendia uma revolução nacional feita em etapas e entendia que a Frente Ampla seria parte do processo.

1.4 Regulamento Interno: coordenação da transformação social pretendida

Uma vez formada, a Frente precisava de um regulamento que garantisse o direito à voz de todos os membros, bem como disciplinasse sua atuação. Aprovado em 16 de março de 1971, o documento determinava que o grupo estaria aberto a quaisquer forças políticas ou cidadãos dispostos a aceitarem o programa previamente estipulado.

O *Reglamento de Organización* estruturou o grupo da seguinte forma: *Organismos de Base*; *Intermediarios* ou de *Coordinación*; de *Dirección e Ejecución*, além dos *Tribunales de Conducta Política*. A atuação por meio da base popular se

daria a partir dos Comités del Frente, que mais tarde viriam a ser conhecidos como Comités de Base. O critério de formação dos comitês variava entre geográfico (por bairros ou regiões) ou por ramo de atividade (estudantes ou trabalhadores), por exemplo. Não havia qualquer restrição partidária, desde que os partícipes acatassem o regulamento. Isso não somente garantiu a diversidade de vozes já na base, como exigiu dos grupos um esforço contínuo de conciliações.

No primeiro momento, os comitês serviram como plataforma de promoção da Frente e de seu projeto. Com o passar do tempo, porém, mostraram-se uma ferramenta essencial para a mobilização social e para o aprofundamento do vínculo popular.

A mediação entre o que era discutido nos comitês e a direção nacional da coalização ficava a cargo dos Organismos Intermediários ou de Coordinación. Essa mesma equipe era responsável por organizar o movimento territorialmente com o objetivo de expandi-lo pelo país.

A Direção e Execução das políticas ficavam a cargo de um *Plenário* formado por todas as organizações, partidárias ou não, da Frente. Qualquer tipo de ação necessariamente passava pelo crivo dessa espécie de conselho, bem como pelo endosso do Presidente e Vice-presidente da coalizão, além de três representantes independentes.

A presidência do Plenário era exercida de maneira rotativa por representantes de todos os grupos integrantes da Frente. As votações, para serem válidas, deviam respeitar o quórum (quase sempre, mais da metade das agremiações, com necessidade de maioria absoluta para temas complexos). Estavam sujeitos a votação: alteração ou aditamentos das Bases Programáticas, admissão, exclusão ou punição de membros, organograma da coalizão, escolha de candidatos, entre outros.

Art. 9º - Os Comitês da Frente serão amplamente constituídas, convocando todos os membros da Frente Ampla do respectivo lugar, sem distinção de qualquer forma pela sua participação organizada em qualquer dos setores políticos que compõem a Frente ou pela sua condição de Independentes. (Reglamiento de Organización, p. 98, 1971)

As votações eram organizadas por delegações, isto é, os integrantes precisavam votar em conformidade com o seu grupo. Excetuando-se, claro, os representantes independentes. A abstenção de voto era permitida, desde que os indivíduos ou grupo se comprometessem a cumprir o que fosse definido. Depois de votada, a pauta se tornava responsabilidade da *Mesa Executiva*.

Por fim, os *Tribunales de Conducta Política*, vinculados à Direção Nacional da FA, analisavam e julgavam eventuais irregularidades de membros ou organizações aderidos. As informações para o julgamento dos casos de infrações eram elaboradas por cinco indivíduos dissociados de qualquer grupo partidário da coalizão.

CAPÍTULO 2. FA NAS ELEIÇÕES GERAIS DE 1971 A 2004: PERSISTÊNCIA E ASCENSÃO

O dia 26 de março de 1971 foi marcado pelo primeiro discurso político da Frente Ampla. Já como candidato da coalização, o General Liber Seregni realiza o ato na *Explanada de la Intendencia*, em Montevideu. Com a frase símbolo dos estudantes da Faculdade de Medicina, “*un pueblo unido jamás será vencido*”, ele sintetiza o momento de fortalecimento social frente à arbitrariedade de Pacheco.

A fala de Seregni, naquele dia, esteve centrada (i) na necessidade popular e coletiva da FA como alternativa à ascensão autoritária; (ii) no problema emigratório de um país cuja população não chegava a 3 milhões de habitantes; (iii) nas reflexões sobre as *Medidas Prontas de Seguridad*, usadas para manter privilégios dos partidos tradicionais; (iv) na FA como herdeira da tradição artiguista (referência ao capitão José Artigas, que ascendeu a general logo após o êxito da Batalha de las Piedras, símbolo da vitória popular sobre o exército nacional); (v) nas *Bases Programáticas*, que ainda precisavam ser difundidas por todo o território nacional (vi) na reforma agrária e na nacionalização do sistema bancário e, por fim, (vii) na política de autodeterminação e não submissão ao imperialismo.

Seregni, cuja habilidade de oratória em início de campanha despertava desconfiança mesmo entre membros da Frente, finaliza o discurso com as seguintes palavras:

A Frente Ampla nos honrou com a indicação para a candidatura presidencial. Temos consciência da tremenda responsabilidade que assumimos. Mas sou consubstancial com a Frente Ampla e com o povo do meu país. Venho do povo, é o meu país, o meu povo, aquele que me permitiu realizar-me como homem, como soldado e como cidadão, e a ele devo tudo o que sou (26 de Marzo, Historia, Frente Amplio).

O militar de 55 anos foi escolhido como candidato, com o médico Juan José Crottogini, de 62, na posição de vice. A eleição desses dois nomes, para a disputa pela Presidência, e de um terceiro (Hugo Villar, médico de 45 anos) para a prefeitura de Montevideu assumiu o protagonismo dos debates internos tão logo as *Bases Programáticas* foram definidas.

Novamente o consenso se apresentava como um dos maiores desafios, dada a configuração plural do grupo. Além de ter apelo eleitoral, o que significava uma biografia suficientemente conhecida a nível nacional e um passado ilibado, os candidatos precisavam contar com o endosso dos diferentes conjuntos membros da aliança.

Diferentemente de outros partidos, que fizeram prévias internas, a Frente Ampla optou pelo consenso em torno dos três nomes. A concorrência dentro do grupo ocorreu apenas para cargos do Legislativo. A constatação de que os principais nomes poderiam não integrar, naquele momento, o quadro de fundadores da Frente aconteceu rapidamente. Isso porque algumas candidaturas eram certamente inviáveis, dadas as disparidades político-ideológicas entre comunistas e democratas-cristãos, por exemplo.

Também o fato de ser uma organização recém-criada dificultou a escolha baseada em uma biografia coletiva. O quadro a seguir parte de levantamento realizado por Ferreira (2011) e mostra a diversidade ideológica dos fundadores da FA — e a ínfima participação feminina, pelo menos entre os precursores:

Quadro 1 — Perfil dos fundadores da Frente Ampla

NOME	OCUPAÇÃO	ORIGEM POLÍTICA	ORGANIZAÇÃO
ALDA ROBALO	Dirigente política Advogada	Colorada Batilista	Agrupación Pregón
ARIEL COLAZZO	Dirigente político	Blanca	MRO
ARTURO BALIÑAS	Militar Advogado	-	Independente
CARLOS QUIJANO	Jornalista Advogado Economista	Blanca	Independente

ENRIQUE ERRO	Dirigente político Jornalista	Blanca	Pátria Grande
FRANCISCO RODRÍGUEZ CAMUSSO	Dirigente político	Blanca	MBPP
HECTOR RODRÍGUEZ	Dirigente sindical Jornalista	Comunista	GAU
HUGO BATALLA	Dirigente político Advogado	Colorado Batilista	Lista 99
JOSÉ HENRIQUE DÍAZ	Dirigente político Advogado	Socialista	PS
JOSÉ PEDRO CARDOSO	Dirigente Político Médico	Socialista	PS
JUAN PABLO TERRA	Dirigente político Arquiteto Sociólogo	Democrata cristão	PDC
LUIS PEDRO BONAVIDA	Dirigente político Jornalista	Blanca	Fidel
OSCAR BRUSCHERA	Jornalista Docente	-	Independente
RODNEY ARISMENDI	Dirigente político	Comunista	PCU
VICTOR LICANDRO	Militar		Independente
RODNEY ARISMENDI	Dirigente político	Comunista	PCU

VICTOR LICANDRO	Militar		Independente
VÍVIAN TRÍAS	Dirigente Político	Socialista	PS
	Docente		
	Historiador		
ZELMAR MICHELINI	Dirigente Político	Colorado Batllista	Lista 99 ²
	Jornalista		

Fonte: Ferreira (2011), elaboração própria

O processo decisório que levou aos nomes dos candidatos foi pouco conflituoso. Ao que parece, menos do que a definição das *Bases Programáticas*. Os partidos membros estavam alinhados no entendimento de que, apesar de se tratar de personagens alheios à vida político-partidária, Seregni, Crottogini e Villar haviam vivido “o desmantelamento do Uruguai batllista e a crise que se instalara desde meados da década de 50, o que de alguma forma os credenciava como interlocutores do discurso defendido pela Frente Ampla.” (FERREIRA, 2011, p. 278)

Seregni tornou-se amplamente conhecido por haver pedido baixa do comando da Região Militar Nº 1 no final de 1968. Ele discordava de posicionamentos técnicos do Ministro da Defesa e, por gozar de prestígio entre seus pares, foi seguido por tantos outros. Havia entre os oficiais uma subdivisão chamada *constitucionalistas*, que se opunha à maneira como o Estado vinha combatendo o movimento subversivo. Parte desse grupo, Seregni também era crítico à interferência na Universidade e à militarização dos bancários.

² As organizações políticas das quais os fundadores da FA faziam parte e que aparecem no quadro 1 eram: Agrupación Pregón, Movimiento Revolucionario Oriental, Movimiento Pátria Grande, Movimiento Blanco Popular y Progresista, Grupos de Acción Unificadora, grupación por el Gobierno del Pueblo, Partido Socialista, Partido Demócrata Cristiano, Frente Izquierda de Liberación, Partido Comunista del Uruguay.

Tratava-se, portanto, de um militar com grande capital pessoal, que havia suspenso a própria carreira por sentir que seus princípios vinham sendo desrespeitados. Era, também, comprometido com o discurso da necessidade de pacificação do país, umas das bandeiras da FA.

Para compor a chapa com Seregni, os frentistas pleitearam, a princípio, o nome de Carlos Quijano, que declinou o convite, mas mostrou-se entusiasta da proposta política da coalizão. Somente após a negativa do intelectual o posto foi oferecido a José Crottogii.

Naquelas eleições, apenas 10 meses após sua fundação, a Frente Ampla alcançou com a chapa Seregni-Crottogini 18,6% do total dos votos válidos. A porcentagem, como se verá a seguir, cresceu gradualmente, até a vitória de 2004, quando pela primeira vez uma coalizão de esquerda chegou ao poder na história do Uruguai.

2.1 Comitês de Base e a popularização da FA

A FA se fez conhecer pelo grande público por meio dos Comitês de Base, uma novidade em termos de participação popular no país. Esses espaços eram multipartidários, incentivavam o livre debate de ideias e funcionavam como uma ferramenta de mão dupla: à medida que apresentava aos eleitores o programa político da coalizão, acolhia demandas sociais.

As estratégias para o engajamento popular eram criativas e atentas às necessidades básicas da população. De aulas de matemáticas a campanhas de vacinação, de mutirões de limpeza à jardinagem, tudo o que pudesse ser usado de chamariz era considerado, como relata Alberto Couriel em entrevista a Ferreira (2011). Já naquela época, houve, por exemplo, o cuidado de criar berçários que permitissem a participação de mães nas reuniões e assembleias. As atividades propostas eram extrapartidárias, mas todas de cunho político.

Com a proximidade das eleições, cresceram os atos dos filiados e simpatizantes da coalizão. A euforia foi respondida com episódios de violência promovidos por adversários pró-governo. Os incidentes levaram o General Victor Licandro e os Coronéis Coronéis Perez Rompani e Hermenegildo Irastorza, da ala militarista da Frente, a se mobilizarem e pedirem publicamente um posicionamento das autoridades.

Se a hostilidade sofrida pelos participantes dos comitês dá pistas da importância do movimento, os números do Primeiro Congresso dos Comitês de Base da FA confirmam a ideia: realizado em dezembro de 1971, após as eleições, o evento reuniu mais de 2.300 delegados de todo o país. Não cabe dúvidas de que, para uma nação até então acostumada com o bipartidarismo e com uma parca participação política, surgia um fenômeno popular.

De acordo com Duverger (1980), o grau de participação política pode ser dividido em três níveis. Eleitores são aqueles que simplesmente depositam seu voto de confiança em um candidato. Os simpatizantes, por sua vez, são mais do que meros eleitores, mas menos involucrados do que os militantes. Estes, os militantes, voluntariamente promovem o partido ou força política.

Sob esta perspectiva, os comitês eram formados por simpatizantes e por militantes, claro. Os primeiros não necessariamente envolvidos nas atividades externas, mas bastante presentes nas discussões correntes. Já os militantes levavam o debate interno para as ruas, divulgando o projeto de país defendido pela coalizão.

A FA também buscou se aproximar de outra camada da sociedade que exerceria um papel essencial para sua consolidação: os intelectuais. É possível inferir, pelo quadro de fundadores, que a coalizão terminou por reaproximar a massa crítica uruguaia da vida pública. Mesmo os pensadores e escritores que recusaram a atuação partidária ativa pela Frente Ampla corroboraram o projeto firmando um abaixo-assinado em apoio à coligação dias antes das eleições gerais.

2.2 O primeiro teste da FA: as eleições de 1971

A poucas semanas do pleito, pesquisas de intenção de voto colocavam a Frente Ampla em vantagem sobre os demais partidos. A mais relevante delas, do Instituto de Ciências Sociais, foi realizada entre os dias 15 e 17 de outubro nas cidades de Montevideú, Canelones, Colônia, Salto e Paysandú.

Uma falha no cálculo da margem de erro das cidades do interior impediu a divulgação dos resultados fora de Montevideú. Ainda assim, o panorama da capital, onde 501 pessoas foram ouvidas, era promissor para a Frente: 31% do eleitorado dizia votar na coalização. Em seguida, estavam os indecisos (22%), os eleitores do Partido Colorado (21%), do Partido Nacional (18%) e os que optaram por não responder (8%).

Os números favoráveis geraram euforia entre os frentistas. As notícias que circulavam na mídia estimulavam o clima de otimismo: na véspera da eleição, o jornal *El País* tinha como manchete uma pesquisa que colocava a Frente Ampla na dianteira, com 48% dos votos da capital.

A revista *Marcha* preparou dois editoriais com comparações aos pleitos anteriores, quando *blancos* e *colorados* se alternaram no poder. O argumento do texto estava centrado na ideia de que havia, naquele momento, uma massa insatisfeita e não identificada com o bipartidarismo histórico. A ascensão da FA como uma terceira via forte e, agora, nacionalmente reconhecida, tinha potencial para transformar o cenário político do país.

Embora as pesquisas apontassem para a aliança esquerdista como franca favorita, o Partido Colorado venceu o pleito com a chapa Bordaberry-Sapelli, que recebeu 379.515 votos. Pelo partido Nacional, Wilson Ferreira Aldunate obteve mais votos (439.649) do que a dupla colorada, mas seu partido foi ultrapassado pela sigla adversária por cerca de 13 mil votos. Acusações e denúncias de fraude na apuração surgiram em artigos publicados nos periódicos de oposição, marcando a eleição de 1971 como a mais polêmica da história uruguaia. A distribuição dos votos naquele pleito pode ser conferida no quadro 2.

PARTIDO COLORADO	PARTIDO NACIONAL	FRENTE AMPLA
Bordaberry-Sapelli	Ferreira Aldunate-Pereyra	Seregni-Crottogini
379.515 VOTOS	439.649	304.275
OUTRAS CHAPAS	Outras chapas	Chapa única
302.109	229.173	
TOTAL COLORADO	Total blancos	Total blancos
681.624	668.822	304.275

Fonte: Cuadernos de Marcha (1971, p. 66.)

Percentualmente, o Partido Colorado alcançou 41% dos votos, seguido do Partido Nacional, com 40,2%, e da FA, que conquistou 18,3% do eleitorado. Na capital, porém, a coalizão estreante registrou surpreendentes 30,1%, atrás apenas do Partido Colorado, que recebeu 39,5% dos sufrágios — ali, o Partido Nacional ficou em terceiro, com 29,8% dos votantes.

Embora o resultado não tenha sido a vitória, a FA elegeu 5 senadores, 18 deputados e 51 vereadores em todo o país. Não conquistou nenhum município, mas o frentista Hugo Villar recebeu a maior quantidade de votos da capital, Montevidéu. Foram os colorados, no entanto, que ganharam na cidade. Isso porque a *Lei das Lemas*³ dispunha que a eleição seria vencida pela sigla que obtivesse, somando todas as suas listas, o maior número de votos.

³ “Para los Uruguayos lema refiere al nombre de un Partido Político, y sublema a una corriente ideológica dentro de ese partido político. Los sublemas pueden tener varias listas dentro del mismo. La expresión ‘Ley de Lemas’ no refiere a una ley o, varias. En realidad, designa una serie de disposiciones, constitucionales, legales y reglamentarias. Nuestra ley de lemas consagraba y, parcialmente, continúa consagrando, el doble voto simultáneo y la acumulación de votos dentro de todos los lemas, hoy, sin distinciones entre partidos permanentes o accidentales. Corresponde referirse a la distinción entre lemas permanentes y accidentales que, fue eliminada, e intentaba unificar los partidos y desestimulaba la escisión porque las nuevas fracciones no podían acumular.

Após a eleição e ainda em meio às dúvidas a respeito da integridade do processo eleitoral, a FA viveu um momento de autocrítica. Em artigo publicado no periódico *Ahora*, Liber Seregni dizia ser cedo para apontar as causas do baixo rendimento, mas desconfiava de que o grupo havia se equivocado ao acreditar que sua capacidade eleitoral correspondia à de mobilização popular (SEREGNI, 1971). O discurso da coalização agradava, mas não convertia votos dos simpatizantes indecisos, opinou.

Na mesma linha, Júlio Castro argumentou em *Marcha* que a “maioria silenciosa” — aquela que não se envolvera diretamente na campanha — não havia sido inteiramente convencida. Para o intelectual, no entanto, era necessário reconhecer o percurso extraordinário: em janeiro, a FA era apenas uma concepção estratégica e, em poucos meses, se tornara um feito político.

Para avançar, o grupo precisaria entender que o único caminho seria contemplar sua pluralidade sem abrir mão da unidade: “de su mantenimiento y afirmación depende la vida misma del Frente Amplio” (CASTRO, 1971). Por fim, Castro desenvolve uma reflexão a respeito dos *Comités de Base*. Esses organismos se diferenciavam de tudo o que vinha sendo feito em termos de participação popular, porque apresentavam: i. capacidade de penetração direta e menos formal que a filiação partidária e ii. influência mais imediata. Mas seria necessário repensá-los:

Os comitês de base devem, entretanto, revisar suas formas de funcionamento à luz dos resultados obtidos. Até agora, houve mais escolas de formação de quadros e centros de discussão para teses políticas do que agências para penetrar na massa dos não convencidos. É possível que esta etapa anterior tenha sido fundamental para uma correta tomada de posição. Mas é preciso lembrar que os ensaios dialéticos não ensinam - muito menos no nível dos não iniciados - e que podem se tornar um vício esterilizante quando abusados. O projeto de congresso de comitês de base

Esta distinción, hoy, no existe, sin embargo, la disposición transitoria ‘W’ la reconsagra al ser necesario presentarse a la elección interna y que quién se presentare como candidato a cualquier cargo en las elecciones internas, sólo podrá hacerlo por un partido político y queda inhabilitado para presentarse como candidato a cualquier cargo por otro Partido en las inmediatas elecciones nacionales y departamentales. Dicha inhabilitación alcanza también a quienes se postulen como candidatos a cualquier cargo ante los órganos electores partidarios. Ello no permite crear un nuevo partido político y obliga al perdedor a votar dentro del partido original o verse en el ostracismo político durante cinco años” (Dapkevicius, 2011).

será uma boa oportunidade para submetê-los a uma avaliação (CASTRO, 1971, p. 58)

Esta seria, como sinalizou, uma tarefa lenta, de paciência e convencimento dos setores que se mantinham indiferentes à vida pública. Até ali, a campanha da FA havia sido organizada em prazo recorde, mas agora haveria tempo para análises mais profundas das decisões políticas do grupo. Com uma doutrina, uma organização, uma estrutura e um aparato formal que garantiam sua existência e desenvolvimento, o partido construía a base social que o levaria ao Executivo Nacional em pouco mais de 30 anos.

2.3A FA pós-eleições e o Golpe de Estado

Passada a primeira disputa eleitoral, a coalizão tinha como primeiro trabalho construir o diálogo entre seus candidatos eleitos para uma atuação coordenada e coerente. Foi por isso que, antes do início da nova legislatura, os membros da Frente assinaram um documento chamado *Compromiso político*, por meio do qual a FA reafirmava os pactos firmados pré-eleição e mostrava que o projeto não se limitava àquela eleição, que foi perdida. Significava, sim, uma nova proposta de país.

As organizações políticas que integram a Frente Ampla ratificam o compromisso de cumprir e respeitar os acordos estabelecidos na Declaração Constitutiva, nas Bases do Programa, no Regulamento da Organização, nas 30 Primeiras Medidas de Governo atual. Acordo Político e lutar para tornar realidade os postulados do programa nacional e dos programas departamentais aprovados (Compromisso político. In: BAYLEY AGUIRRE, Miguel. Frente Amplio: La admirable alarma de 1971, 2005)

Os Comitês de Base também receberiam atenção naquele momento. Eles deveriam, como proposto por Julio Castro em *Marcha*, ser repensados, dada a importância que assumiram nas eleições. Mas o processo de aperfeiçoamento — estrutura, organização e estratégia partidária — da FA foi interrompido pelo Golpe de Estado ocorrido cerca de um ano e meio depois. A ruptura democrática mudou o foco do grupo: o objetivo principal, como grupo político organizado, passou a ser o restabelecimento das instituições.

A atividade guerrilheira do Movimento de Libertação Nacional — Tupamaros — se intensificou nessa época, bem como a resposta autoritária do governo, resultando em uma extrema polarização. O que havia começado, nos anos anteriores, como uma crise político-institucional, transformou-se em uma convulsão social sem precedentes. O caos institucional está ligado à ascensão de dois grupos até então inexistentes ou marginalizados das esferas de poder, a guerrilha urbana e as forças armadas.

Os partidos tradicionais foram enfraquecidos, enquanto essas duas novas forças ganhavam espaço. Ambas se apresentavam como movimentos antissistema ou contrassistema, uma vez que questionavam a estrutura do sistema político vigente. E, na mesma medida em que enfraqueciam as premissas democráticas, suas ações criavam um ambiente propício para o surgimento de projetos alternativos de poder (BONINO, 1985).

A participação da FA na eleição de 1971 foi pautada pela construção de uma opção democrática — e dentro das regras institucionais — ao *pachequismo*. Com a expansão dos Tupamaros, no entanto, representantes de setores da FA assumiram um posicionamento controverso. Integrantes do Partido Comunista e do Movimento Independentes 26 de Março mantinham uma conexão clandestina com os guerrilheiros. Obviamente, a relação de membros da FA com forças antissistema gerou dúvidas a respeito dos verdadeiros propósitos políticos da agremiação.

Em janeiro de 1972, o MLN suspendeu a trégua que havia decretado meses antes. Simultaneamente, grupos de extrema direita aumentaram sua atuação, multiplicando os embates de rua. Com isso, as Forças Armadas ganharam destaque e passaram a enfrentar os grupos políticos de maneira mais ofensiva — até as eleições, os episódios de repressão existiam, mas eram menos frequentes. Dirigentes da Frente passaram a ser perseguidos, alguns foram presos, outros tiveram suas casas invadidas.

Foi nesse contexto que integrantes da Frente Ampla, minoria no Congresso, foram derrotados e viram ser aprovado o Estado de Guerra Interno⁴, que suspendeu

⁴ Por meio do Decreto 277/192, o presidente Juan Maria Bordaberry criou o “Estado de Guerra Interno”, um dispositivo jurídico que colocava as Forças Armadas a serviço do executivo, concentrado ainda mais poder nas mãos de militares. As ações desse momento levaram “à prisão,

as já enfraquecidas garantias individuais. Aquele 15 de abril, quando o texto foi aprovado, concedeu poderes excepcionais ao Executivo e ampliou demasiadamente a força dos militares. A imprensa, por sua vez, ficou impedida de produzir livremente o noticiário — dessa maneira, a opinião pública esteve privada de qualquer informação sobre as violações cometidas pelas autoridades.

Tornou-se proibido “emitir opiniones o juicios sobre la actuación de las fuerzas armadas y policía que conspiren contra su moral o reputación en cuanto se refiera a la lucha antsubversiva” (Prohibido informar. Marcha, Montevideo, p. 10, 21. 1972 *apud* Ferreira, 2011). Curiosamente, foi, portanto, o próprio Poder Legislativo que abriu as portas para que os militares se instalassem de vez na vida política uruguaia.

Apenas dois dias após a aprovação do *Estado de Guerra Interna*, o Exército e a Polícia mataram sete membros do Partido Comunista (MARTÍNEZ, 2006). O episódio mostrava a violência reservada para aqueles que se posicionassem contrários ao governo. Os assassinatos foram justificados oficialmente como uma resposta ao ataque de um militante, que teria atirado contra policiais.

Como presidente da FA, Liber Seregni fez naquele 26 de abril um discurso histórico apontando as consequências do *Estado de Guerra* para o povo uruguaio. Sua experiência como militar não apenas lhe permitia uma leitura apurada do enfrentamento, mas também conferia autoridade às suas palavras:

Se estamos em guerra, há dois modos fundamentais de resolução: pelo diálogo entre as partes ou pelo extermínio de uma das partes. Em nossa história nacional, as guerras internas terminaram com um diálogo entre as partes. Por fim, mesmo os vitoriosos, nunca levaram a guerra ao extermínio do outro lado. [...] Esse é um fato constante em nossa história: as autoridades de plantão, na ocasião, dialogaram com os subversivos. E não pretenda introduzir falsas distinções entre "revoluções" no século passado e "subversão" hoje. Para qualquer governo, em qualquer época, aqueles que se levantaram contra ele foram "subversivos" (CAETANO, p. 100, 2006 *apud* FERREIRA, 2011)

A manifestação de Seregni, em consonância com o que os parlamentares frentistas pediam no Congresso, era pela paz e em favor do diálogo entre militares

morte ou exílio de praticamente toda a oposição e, por isso, desde fins daquele ano de 1972 os Tupamaros deixaram de representar qualquer ameaça ao governo uruguaio” (Mathias e Vales, 2010, p.60).

e Tupamaros. Além de posicionar a Frente no campo político, o discurso do líder foi importante para consolidar o comportamento do grupo diante da escalada da violência — alas mais radicais, por exemplo, passavam a questionar qual seria o instrumento de luta mais efetivo para aquele momento do país.

No esforço de preservar a unidade da Frente, em julho de 1972 foi publicado o documento *Definições políticas*. Reafirmava-se que o esgotamento das vias democráticas era o mais alto compromisso assumido por todos os membros. Isso não impediu o então presidente Bordaberry de vincular, em rede nacional de televisão, ataques realizados por militantes à FA, uma estratégia para deslegitimar a atuação da coalizão.

O tom dos comunicados emitidos pelas Forças Armadas, no entanto, gerou uma “confusa simpatia” nos ciclos esquerdistas, como aponta o historiador André Ferreira: “Como era possível uma corporação majoritariamente conservadora, que levava a cabo uma perseguição implacável contra os opositores do governo – armados ou não –, engendrar uma plataforma como aquela?” (FERREIRA, 2011, p. 388). O programa a que se refere o pesquisador defendia, entre outras coisas, o incentivo à exportação, a reforma agrária, uma nova política de créditos e o combate aos ilícitos econômicos. Todos esses temas caros à Frente Ampla e demais organizações progressistas

Sem qualquer tipo de conciliação, os Tupamaros foram praticamente extintos no começo da década de 1970. Um mês após a decisão de instituir o *Estado de Guerra*, a Assembleia Geral resolveu estender as leis marciais por mais 45 dias. Desta vez, no entanto, sem o apoio integral dos partidos conservadores. As forças militares desejavam prorrogá-lo por tempo indeterminado, mas os *colorados* estavam dispostos a conceder 60 dias, enquanto os *blancos* não queriam permitir mais do que 15. A negociação fechou em 45 dias, seguida de insubordinações de militares a ordens vindas do executivo, o que desencadearia uma crise institucional.

Após seguidos atos de insubordinação dos militares, o presidente Juan María Bordaberry tentou recuperar o controle político-institucional do país com a nomeação de um novo Ministro da Defesa, o general Antonio Francese. O movimento foi notado pelos militares, que publicaram um comunicado afirmando não reconhecer a autoridade da pasta e do novo ministro (COSTA BONINO, 1995).

O episódio foi sucedido pela dissolução do Congresso Nacional em 27 de junho de 1973, “disolvieron las camaras”, escreveu o jornal *El País* naquela data. Resultado de um longo processo de deterioração política e econômica, o Golpe de Estado encerrava uma década de instabilidade social e dava início a outra, de autoritarismo e perseguição inéditos.

No dia seguinte ao fechamento do Congresso, Seregni discursou a fim de esclarecer o posicionamento da FA e determinar os próximos passos da organização. O líder afirmou não haver dúvida de que o golpe orquestrado por Bordaberry era antinacional e antipopular e, portanto, sua autoridade ilegítima. Por fim, convocava todos os militantes e cidadãos, sobretudo os sindicatos e comitês de base, a formarem uma frente de resistência à ilegalidade. Poucos dias depois, o presidente da FA seria preso em uma manifestação popular contra o regime.

2.4 Ditadura “civil-militar” uruguaia e a atuação *frente-amplista*

A coalizão existia há cerca de dois anos quando os partidos políticos foram eliminados, forçando-a a resistir na clandestinidade ou no exílio. E foi o que aconteceu. A Ditadura uruguaia, autointitulada Civil-Militar, foi instaurada via Ato Institucional em 1973, quando Juan María Bordaberry substituiu Arthur Pacheco na Presidência.

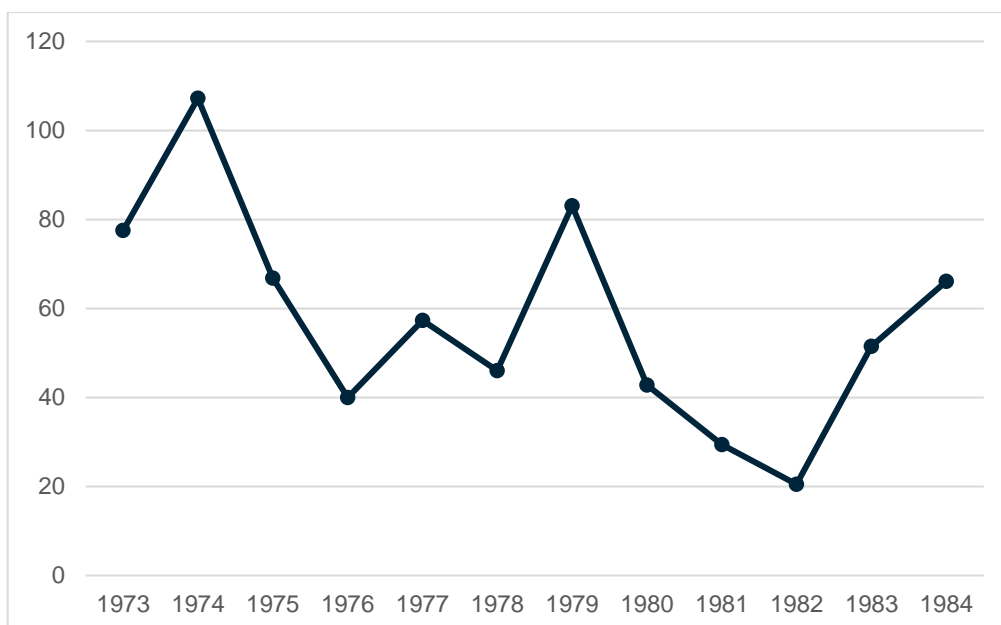
Em uma de suas primeiras ações, Bordaberry dissolveu o Congresso e concentrou todos os poderes no Executivo, sob a tutela das Forças Armadas. Diferentemente do que aconteceu nos demais países da região, os governos militares uruguaio mantiveram civis no cargo diretivo, sobretudo para cuidar de questões externas e econômicas. O poder, no entanto, era de fato exercido pela cúpula militar.

Três presidentes civis ocuparam o cargo durante o período que compreendeu os anos de 1973 a 1985: Juan María Bordaberry (1973-1976), Alberto Demichelli (1976), Aparicio Méndez (1976-1981) e apenas um oriundo da carreira militar, o general Gregório Álvarez (1981-1985), que viria a ser o responsável pelo processo de transição para o regime democrático.

De acordo com o Informe de *Madres y Familiares de Uruguayos Desaparecidos* (2004), estima-se que cerca de 7 mil pessoas foram presas ou sequestradas na época. Desse total, ao menos 175 desapareceram. O Uruguai, naquele momento, era o país com o maior número de presos políticos proporcionalmente ao total de sua população.

Na área econômica, destacam-se as políticas neoliberais do ministro Alejandro Villegas (1974 — 1976). A inflação foi temporariamente controlada, mas com um custo social que se intensificou ainda no final dos anos 1970. Em 1981, já sob o comando do general Álvarez, a atividade econômica estagnou-se, com queda de 14% do PIB (Produto Interno Bruto), e no ano seguinte a inflação voltou a subir, como pode ser visto no gráfico da figura 1. A dívida externa atingiu os US\$ 4,6 bilhões, acelerando o processo de desgaste do regime e a pressão pela abertura política (FINCH, 2018).

Figura 1 — Taxas de inflação (%) em governos militares 1973 – 1984



Fonte: Instituto Nacional de Estadística

As taxas de desemprego também crescem no período. Em 1973, os desempregados representavam 8,9%. O nível de desocupação subiu até 1977 e, nos quatro anos seguintes, apresentou uma queda considerável, como mostra o quadro 3. A partir de 1982, no entanto, o desemprego volta a crescer e atinge 14% da população.

Quadro 3 — Taxas de emprego e desemprego (%) 1973 -1984

	OCUPAÇÃO	DESEMPREGO
1973	43,9	8,9
1974	46,9	8,1
1975	-	
1976	46,1	12,9
1977	47,4	11,8
1978	47,1	10,1
1979	47,8	8,4
1980	-	
1981	-	7,3
1982	49,8	6,6
1983	48,1	11,9
1984	49,8	14,7

Fonte: Instituto Nacional de Estadística

Apesar do inevitável fim do período ditatorial, as Forças Armadas fizeram o possível para neutralizar as forças políticas mais relevantes. O discurso oficial dizia ser necessário construir uma transição segura e controlada, com estruturas políticas e institucionais remodeladas. Nesse contexto, autorizou-se a restauração da FA, mas seu líder histórico, Líber Seregni, foi declarado inelegível. O grupo disputou o

pleito com Juan José Crottogini para presidente e José D'Élia, então presidente da Central de Trabajadores, na posição de vice.

2.5 FA nas eleições pós-ditadura e a vitória em 2004

Em condições controladas, as primeiras eleições pós-ditadura foram realizadas em 1984. O vencedor foi Julio María Sanguinetti, do Partido Colorado, que obteve 31% dos votos. Nesse mesmo ano, 250 ex-guerrilheiros foram libertados, grande parte simpáticos ou filiados à FA.

A FA volta a crescer enquanto força política apenas nas eleições seguintes, em 1989, com a chapa Seregni e Danilo Astori. Naquele ano, alcançou 20% dos votos nacionais. Foi também nessa disputa que lançou o médico Tabaré Vázquez, do Partido Socialista, como candidato à prefeitura de Montevideu. Vázquez recebeu 35% dos votos da capital, tornando-se o primeiro frenteamplista a chegar a um posto do executivo.

O mandato de Tabaré Vazquéz na prefeitura de Montevideu foi marcado pela modernização do Estado e pela ampliação da participação popular nas decisões locais: a capital uruguaia passou a ser dividida em 18 subprefeituras, criando uma espécie de comitê de vizinhos, responsáveis por decisões a respeito do orçamento e das prioridades das obras e serviços de sua região.

A postura moderada do médico oncologista colaborou para uma crescente tolerância à FA por parte do eleitorado conservador, que há anos alternava entre *blancos* e *colorados*. Vazquéz mostrou-se distante do imaginário pintado por seus adversários, o de um revolucionário marxista radical.

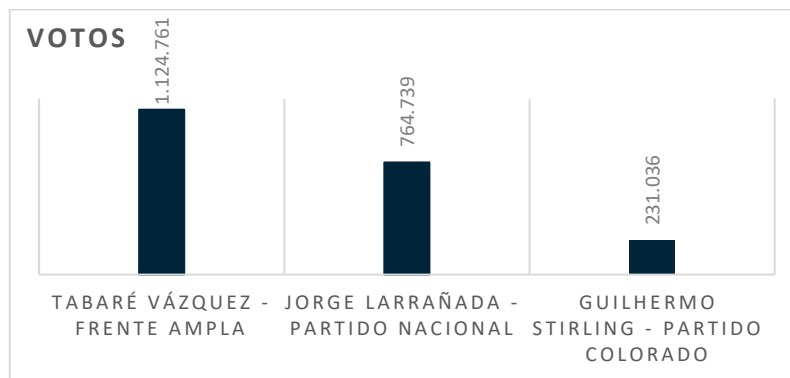
Durante seu mandato, os gastos sociais do governo de Montevideu cresceram, mas também houve redução da folha de pagamentos, venda de empresas estatais da cidade e terceirização de alguns serviços. Em uma reportagem na pré-eleição de Vázquez, o jornal brasileiro Folha de S.Paulo assim o define: "o socialismo de Vázquez tem o selo da moderação uruguaia. Ele não segue nenhuma religião e se diz marxista. Mas vê o marxismo apenas como uma "ferramenta" para compreender a realidade, não uma doutrina ideológica rígida" (Malbergier, 1999).

A atuação como prefeito faz Vázquez ganhar projeção nacional e, em 1994, converter-se em candidato da FA à Presidência, com Rodolfo Nin Novoa como vice. Na disputa pelo Executivo nacional, eles registram 31,8% da votação, um novo recorde para a coligação, que cresceu na capital, garantindo um novo mandato em Montevidéu ao conquistar 45% do eleitorado.

Em 1999, novamente a chapa Vázquez-Nin representou a FA nas eleições nacionais. Pela primeira vez, o grupo se consolida como a primeira força política do país: 40% dos votos para a Presidência e uma representação parlamentar surpreendente, 40 deputados e 12 senadores. Apesar do resultado positivo no executivo nacional, Vázquez mais uma vez não chega ao posto. Isso porque, pelas regras da Reforma Constitucional de 1996, o segundo turno é obrigatório, uma oportunidade não desperdiçada pelos partidos Colorado e Nacional, que se alinham em torno da candidatura de Batlle.

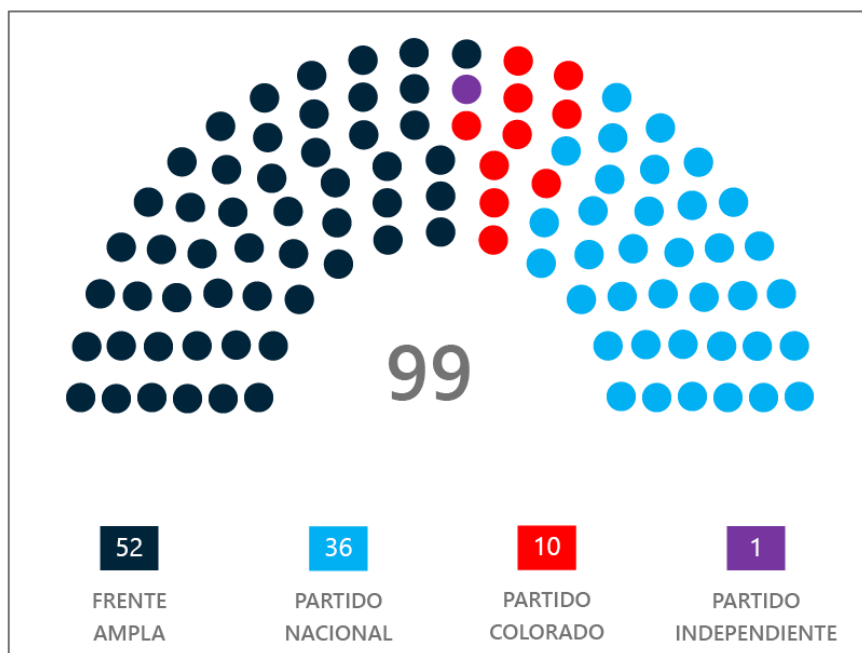
A coligação volta a vencer na capital, nos anos 2000, com 52% dos votos, e cresce substancialmente em todo o território nacional. O resultado mostrou-se uma prévia das eleições de 2004, quando a Presidência foi disputada por Tabaré Vázquez (Frente Ampla), Jorge Larrañaga (Partido Nacional), Guillermo Stirling (Partido Colorado), Pablo Mieres (Partido Independiente), Víctor Lissidini (Partido Intransigente), Aldo Lamorte (Unión Cívica), Julio Vera (Partido Liberal) e Rafael Fernández (Partido de los Trabajadores). Em 31 de outubro daquele ano, a FA alcança a Presidência, com 50,5% dos votos no primeiro turno. Obteve, ainda, a maioria absoluta nas duas câmaras — de senadores e deputados —, um feito inédito para um partido desde 1966.

Figura 2 — Resultado eleição presidencial do Uruguai (2004)



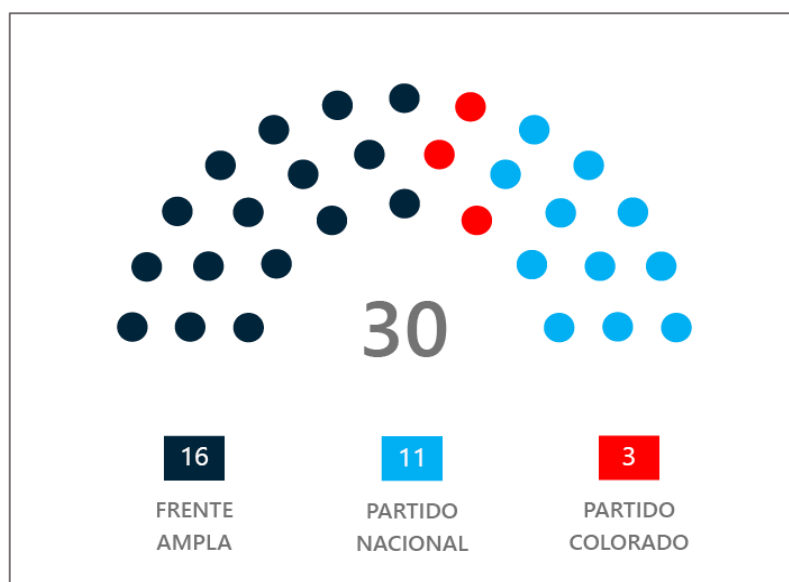
Fonte: Corte Electoral República Oriental del Uruguay

Figura 3 — Composição da câmara de representantes (2004)



Fonte: Corte Electoral República Oriental del Uruguay – Elaboração própria

Figura 4 — Composição do Senado (2004)



Fonte: Corte Electoral República Oriental del Uruguay – Elaboração própria

Uma vez no poder, a FA apresentaria resultados concretos de uma política de desenvolvimento sustentável e de inclusão social. Em 2004, o crescimento econômico chegou a 6,9%, quando o país estava acostumado a crescer pouco mais de 2% ao ano durante longos períodos. Vale ressaltar, no entanto, que o bom desempenho, como veremos no capítulo a seguir, também esteve relacionado pela demanda externa contínua, com altas nos preços dos alimentos e matérias-primas.

CAPÍTULO 3. RESULTADOS SOCIOECONÔMICOS DURANTE OS GOVERNOS FRENTE-AMPLIAS

Os atos eleitorais acontecem dentro de um determinado contexto social no qual diferentes fatores movem a balança do eleitorado. As mudanças de rumo político ou a permanência em um sentido devem, portanto, ser examinadas a partir da conjuntura complexa em que se produzem.

Ao analisar as eleições presidenciais de 2014, última a ser vencida pela Frente Ampla, Doyenart (2015) lembra o ambiente em que se deu a vitória de Tabaré Vázquez dez anos antes. Nos primeiros anos pós-ditadura, afirma, a sociedade uruguaia estava “congelada”, de costas para todas as mudanças econômicas, sociais e culturais que haviam varrido o mundo. A era industrial havia aberto espaço para a era do conhecimento e das telecomunicações e, rapidamente, o país precisou estar pronto para afrontar aquele novo momento. A nova etapa democrática (1985 a 1999) foi, portanto, marcada por essas transformações e pensada a partir das teorias neoliberais.

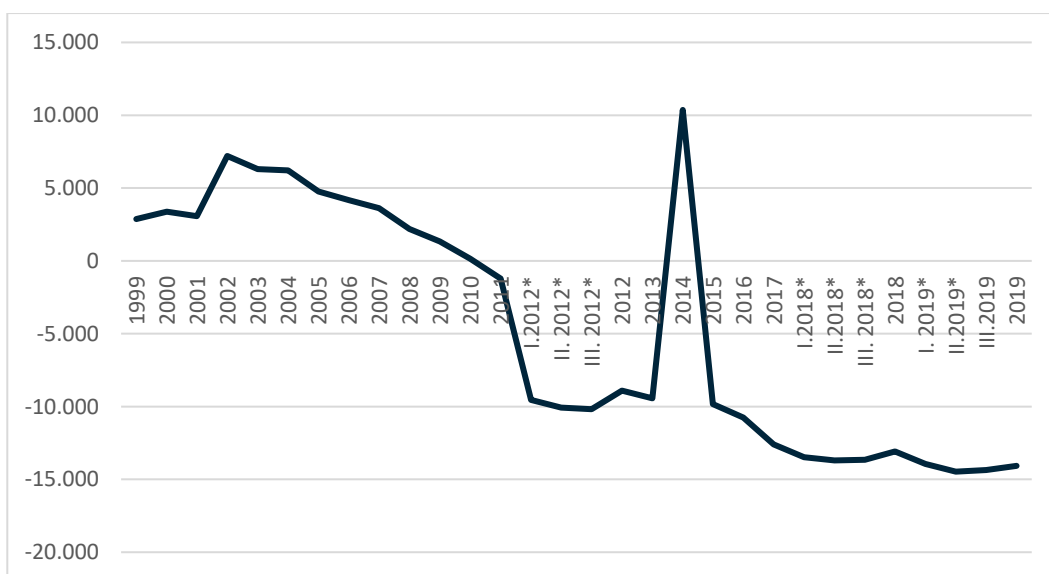
E se a História do Uruguai — ou pelo menos a presente no imaginário nacional — esteve sempre marcada pela integração, centralização e previsibilidade e pouca influência da Igreja Católica, a chegada da Frente Ampla ao poder executivo inaugurou um novo período de mudanças e imprevisibilidades.

[...] Hoje temos que começar a pensar e nos olhar de forma diferente. A velha ideia de sociedade como um conjunto natural integrado em torno de uma cultura, um modo de produção e um conjunto de funções, está dando lugar a uma ideia mais complexa, multidimensional, desarticulada, composta por conjuntos heterogêneos, com interesses diversos e muitas vezes em conflito (DOYENART, 2015, p. 36).

O perfil conciliador da Frente Ampla, cuja capacidade de escuta, vale lembrar, foi desenvolvida por anos de tentativas de acordos entre as esquerdas, mostrou-se oportuna para aquele momento. Mas, ao chegar ao poder, a coligação precisaria mostrar resultados para manter-se ali.

Na avaliação do autor, os 15 anos sob comandos da FA se deram em um contexto internacional amplamente favorável. Entre 2004 e 2014, a demanda externa foi sustentável, com preços altos para alimentos e matérias-primas. Em um país essencialmente agrário e pequeno, tanto em território quanto em termos populacionais, esse é um fator crucial. Mas é preciso reconhecer, também, a política macroeconômica prudente, que converteu o crescimento em superávit em conta corrente, contração da dívida pública, aumento dos investimentos e redução da pobreza.

Figura 5 — Dívida externa líquida do Uruguai – em milhões de dólares



Fonte: Banco Central do Uruguai⁵

Os resultados não deixam de ser surpreendentes, pelo menos para a parcela da população que temia uma catástrofe econômica resultantes de um governo supostamente baseado em velhas receitas socialistas. O pragmatismo adotado pelo grupo construiu o consenso de que já não se tratava, como os primeiros partidários

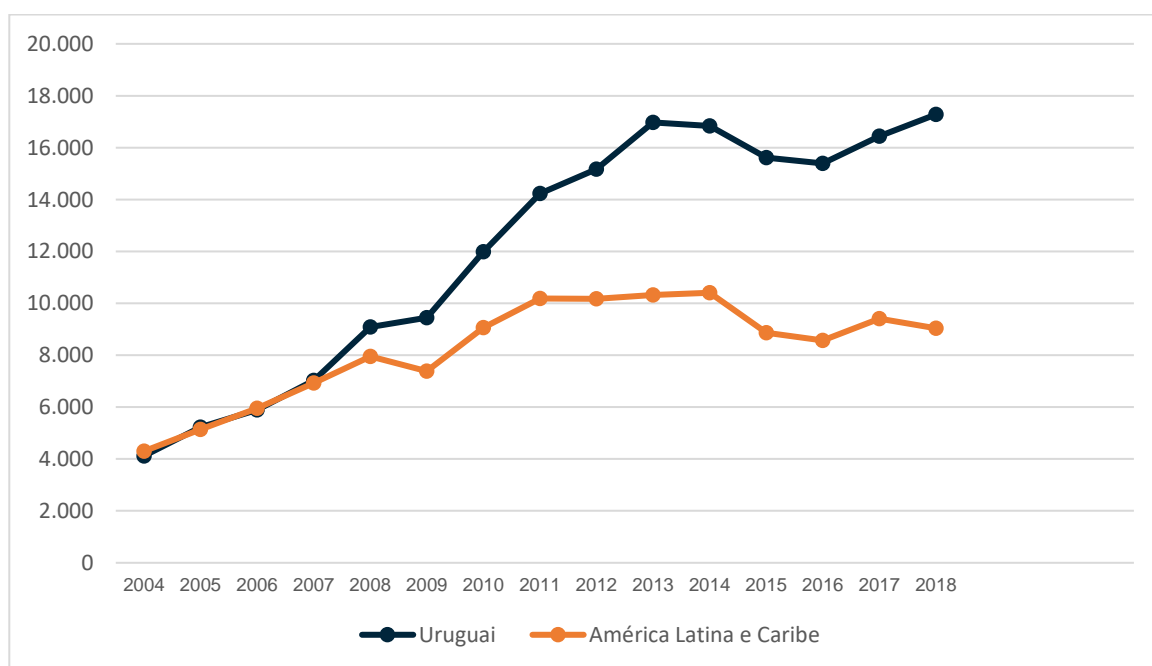
⁵ A partir da publicação de dezembro de 2015, de acordo com as melhores práticas internacionais, a cobertura institucional da dívida externa foi ampliada, incorporando ativos e passivos da dívida do setor privado bancário, em consonância com a publicação trimestral de posição de investimento internacional.

poderiam ter acreditado na década de 1970, de um Estado produtor, protetor e intervencionista. Mas, acima de tudo, de um Estado social.

Quando a FA ganhou as eleições nacionais e obteve maioria parlamentar, em 2004, foi um marco também para a história política do país, que até então alternava governos *blancos* e *colorados*. Autodefinida como uma força política promotora de mudanças e de justiça social, de orientação progressista, democrática, popular e antioligárquica, ela desenhou e colocou em prática um projeto de governo que, por seus resultados socioeconômicos, tornou-se exemplo na América Latina.

Foram 15 anos de crescimento econômico ininterrupto, acompanhado de uma quase extinção da miséria e redução da desigualdade social. De acordo com o Banco Mundial, o PIB *per capita* do Uruguai em 2018 foi de US\$ 17. 277,97, enquanto a média da América Latina e Caribe para o mesmo período ficou em US\$ 9.044,21. O país também tem a melhor distribuição de renda da região e apresentou, em 2018, o menor índice de pobreza (8%), enquanto a média do continente é de 30,7%.

Figura 6 — PIB per capita do Uruguai e da América Latina e Caribe (US\$)



Fonte: Banco Mundial

O Uruguai ostenta a primeira colocação no índice que mede o aumento real dos salários na América Latina, segundo a Organização Internacional do Trabalho. Enquanto o salário real das pessoas economicamente ativas da região cresceu 20% entre 2005 e 2017, os uruguaios desfrutaram de uma expansão de 55,5% no mesmo período.

Ainda conforme a OIT, os uruguaios contam com a maior cobertura de seguridade social da América Latina. O logro é ainda mais relevante se considerado o perfil envelhecido da população: nos últimos seis anos, o país contou com o maior número da história de dependentes do sistema previdenciário.

As políticas desenvolvidas durante os anos da FA no poder estiveram focadas em ampliar a cobertura de programas sociais, a exemplo das aposentadorias: cerca de 90% da população com mais de 65 anos está coberta pelo sistema de pensão, um dos coeficientes mais altos da América Latina.

No site do banco Mundial, o Uruguai é apresentado como o país que se destaca na América Latina por ser uma sociedade igualitária, com baixos níveis de desigualdade e pobreza, além de ter uma taxa quase inexistente de indigência. A classe média do país, em termos relativos, é a maior da região, representando 60% da população.

A entidade também ressalta o fato de a economia uruguaia ter experimentado taxas de desenvolvimento positivas desde o ano de 2003, com uma média de crescimento de 4,1% entre 2003 e 2018. Mesmo com a desaceleração observada nos últimos anos, as taxas continuaram positivas inclusive em 2017 e 2018, quando Brasil e Argentina passavam por profundas recessões. Isso ressalta, segundo o Banco Mundial, o afastamento de antigos padrões econômicos do país, que se mostrava fortemente dependente de seus vizinhos.

A bem-sucedida passagem pela crise recente, ainda conforme a instituição, foi resultado de políticas macroeconômicas prudentes e de um compromisso com a diversificação de mercados e produtos nos setores dominantes, a saber agricultura e silvicultura. A escolha por esse caminho teria aumentado a capacidade do país para resistir aos choques regionais.

Do ponto de vista do comércio internacional, a relação com os vizinhos também sofreu mudanças, com uma significativa diversificação que reduziu a dependência da região. Em 2018, Brasil e Argentina, tradicionais compradores do Uruguai, representavam, respectivamente, apenas 12% e 5% das exportações de bens. Concomitante a isso, ganharam espaço China (26%) e União Europeia (18%) como principais parceiros comerciais.

O Banco Mundial salienta, porém, algumas limitações estruturais do país. Cita particularmente as áreas de investimentos em infraestrutura, integração na cadeia de valores globais e formação de mão de obra jovem. No entanto, a instituição destaca o “forte desempenho institucional em outras áreas, tais como a confiança no governo, a escassa corrupção e um enfoque político baseado em consensos, assim como um grande compromisso de acordos institucionais” (BANCO MUNDIAL, 2019). Ou seja, o Uruguai conta com uma base institucional consolidada, propícia para a renovação de políticas sociais que afrontem as limitações mencionadas pelo próprio banco.

3.1 Rumo a um desenvolvimento inclusivo

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) propõe a chamada trilogia da igualdade: a *igualdade* como horizonte, a *mudança estrutural* por meio do *emprego* como o caminho e a política como instrumento de realização.

Por isso, o subcapítulo a seguir se dedicará a compreender os pilares da política desenhada pelo Uruguai e colocada em prática entre 2005 e 2019. O estudo *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Uruguay*, desenvolvido pela Cepal e pela Organização Internacional do Trabalho, servirá de base para a definição dos parâmetros aqui analisados.

A primeira seção se dedicará ao que o estudo chamou de *Mudança estrutural do sistema produtivo*, que transformou a dinâmica produtiva e a produtividade do país. Esses elementos se tornaram fonte primária da correção, a longo prazo, de desigualdades históricas. Isso porque o processo de convergência produtiva resultou em uma estrutura econômica mais integrada, complexa e diversificada, bases de um crescimento econômico rápido, sustentável e contínuo.

A segunda focará no mercado de trabalho, que representa a fonte majoritária de renda das famílias. Serão analisadas as iniciativas que tiveram como objetivo melhorar as condições de acesso ao emprego, bem como preservar condições dignas de trabalho. O tema é relevante para esta pesquisa também por ser sensível ao cotidiano popular: o desemprego, assim como a inflação, costuma direcionar acentuadamente a opinião pública em eleições.

A terceira seção abordará os mecanismos de proteção social. Dentro de um modelo de desenvolvimento econômico inclusivo, eles oferecem apoio e segurança, além de capacitar pessoas para o mercado de trabalho formal. Indiretamente, portanto, fomenta-se a demanda agregada e o crescimento interno.

O estudo *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Uruguay* aponta que a principal lição que a experiência uruguaia sugere é que, mesmo em condições de desigualdade produtiva, “políticas trabalhistas e tributárias podem conter, até certo ponto, essas tendências regressivas e contribuir para redução de forma significativa a desigualdade de acesso ao mercado de trabalho.” (AMARANTE, INFANTE, 2016, p. 12)

Ao colocar uma lupa sobre as conquistas dos governos frenteamplistas, este capítulo se propõe a explorar as mudanças observadas na estrutura produtiva e no âmbito social e, assim, apontar as sinergias entre as duas coisas.

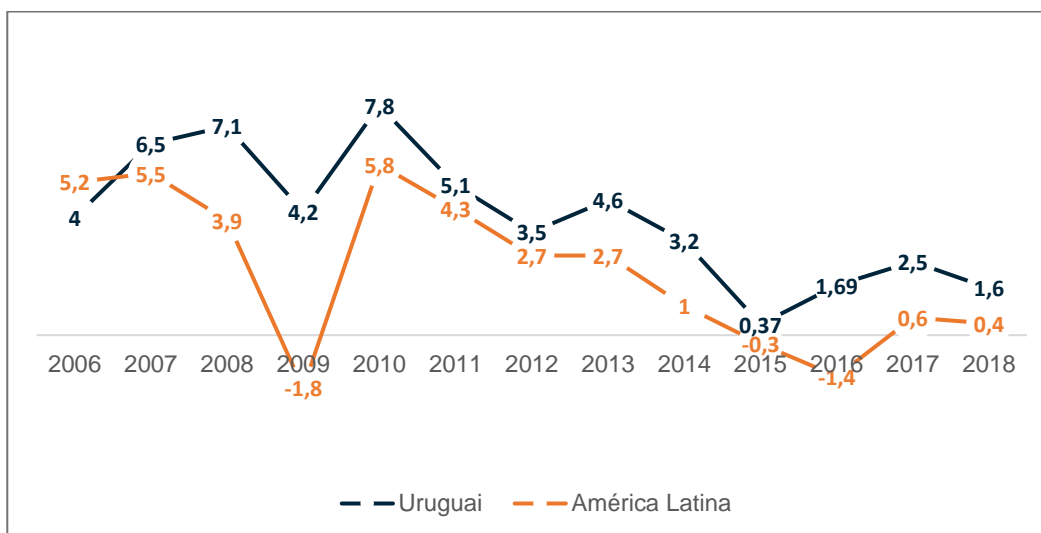
3.2 O crescimento ininterrupto em 15 anos de governos da Frente Ampla: ciclos econômicos e diversificação da estrutura produtiva

Em 2019, o Uruguai completou um ciclo de 15 anos de crescimento econômico, o maior já registrado na história do país. O resultado positivo se deu tanto em momentos de expansão dos demais países latino-americanos quanto em períodos de crises locais. Entre 2015 e 2018, anos marcados por recessões nas principais economias da região, o país manteve um crescimento acumulado de 7,4%.

O ciclo de ascensão teve início no primeiro mandato de Tabaré Vázquez, a partir de 2005. Poucos anos antes, em 1999, a economia uruguaia experimentou uma fase de contração que culminou na crise de 2002. Os reflexos na economia real foram imediatos: o produto interno bruto (PIB) apresentou uma contração de 8% naquele ano. Apesar da queda acentuada, a recuperação nos anos seguintes foi relativamente rápida, com aumento da produção e melhora dos indicadores econômicos e sociais.

O gráfico a seguir mostra o comportamento do crescimento do Produto Interno Bruto do Uruguai e a média dos países latino-americanos. Nota-se que em 2005, quando a Frente Ampla chega ao poder, o crescimento do PIB uruguaio ultrapassa pela primeira desde os anos 2000 a média da região. Imediatamente no ano seguinte, o país volta a ficar abaixo, mas passa à frente novamente em 2007 e assim se mantém em todos os seguintes períodos.

Figura 7 — Crescimento do PIB (% anual) – Uruguai e América Latina



Fonte: Banco Mundial

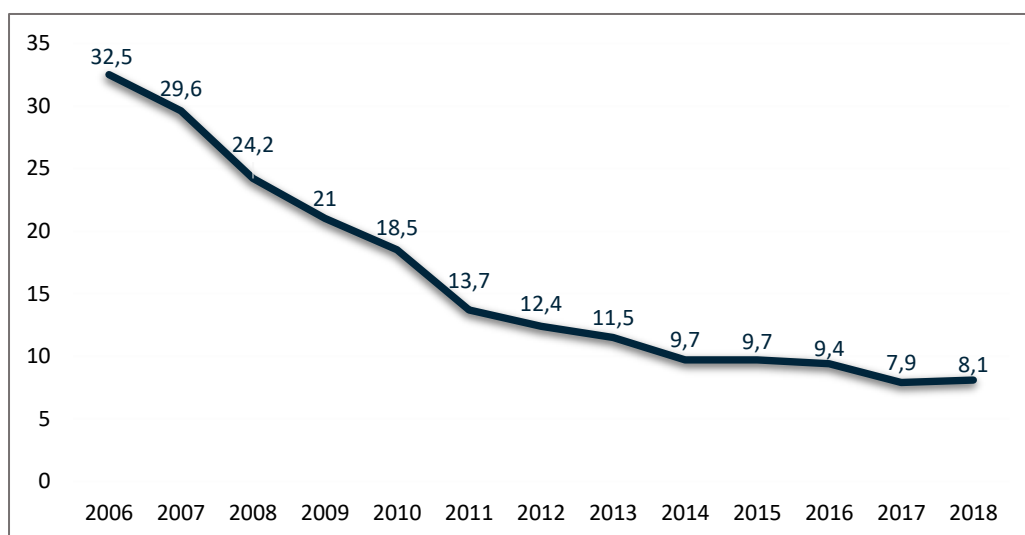
Concomitante ao crescimento econômico, o país reduziu sensivelmente a pobreza: saiu de 32,5% em seu primeiro ano de mandato (2006) para 8,1% em 2018, último dado disponível no Instituto Nacional de Estadística (INE). Com esses

números, o Uruguai se consolidou com o menor índice de pobreza da América Latina — a porcentagem de indigência é praticamente nula, 0,1%.

Reduziu-se também a pobreza no meio rural, de 16%, em 2006, para 2,1% na década seguinte. A aprovação de leis trabalhistas e a definição de políticas públicas pensadas para o setor foram fundamentais para alcançar essas metas.

O crescimento real do salário-mínimo também colaborou para o cenário de sustentabilidade do bem-estar econômico. De 2005 a 2016, a expansão observada foi de 55,5%, assim como o poder de compra, que aumentou três vezes — o maior observado desde a redemocratização.

Figura 8 — Evolução da pobreza (% anual) – Uruguai



Fonte: Banco Mundial

Para entender esse processo, no entanto, é necessário voltar mais alguns capítulos da história uruguaia. Ao longo de sua trajetória, o Uruguai apresentou diferentes modelos de desenvolvimento. A Cepal aponta, no início do século XX, para uma economia aberta, com grande dinamismo demográfico, resultado do crescimento natural e da imigração. Já nas décadas seguintes, assim como as demais nações da América Latina, o país registrou um crescimento promovido internamente. Políticas públicas orientadas à diversificação da estrutura produtiva e

à expansão da demanda interna foram a tônica — com conseqüente redução dos níveis de desigualdades. Ao final do século XX, porém, o país adotou a postura inversa: abriu-se novamente, voltou a explorar seus recursos naturais de forma acentuada, protagonizou uma emigração massiva e viu a desigualdade aumentar notoriamente.

A dinâmica dos ciclos de crescimento pode ser explicada, conforme Amarante e Infante (2016), a partir da estrutura produtiva uruguaia, que assim como a dos demais países latinos está fortemente relacionada aos recursos naturais. As commodities, provenientes da terra de alta qualidade, formam a base das exportações da região. Esse perfil de exportação é incerto, uma vez que os bens primários, comparativamente a manufaturas e serviços, estão expostos a uma volatilidade muito maior da demanda externa e das variações dos preços internacionais.

Assim, não somente as estruturas produtivas mudam, altera-se a própria produtividade, porque ela está mais fortemente relacionada aos níveis de exploração da capacidade instalada. E é por isso que umas das características das estruturas produtivas que têm como base recursos naturais é a chamada desigualdade estrutural, isto é, a existência de poucos setores de alta produtividade frente a todo um tecido produtivo que apresenta baixos níveis de produtividade e vínculos mínimos com o setor competitivo. Já os países desenvolvidos desenvolveram, ao longo da história, uma exportação cuja competitividade advém tanto de um amplo tecido produtivo e quanto de uma vasta capacidade científico e tecnológica (BÉRTOLA, 2016).

Nesse mesmo sentido, é relevante ressaltar que nessas economias um número significativo da força de trabalho está inserida em atividades de baixa produtividade — e conseqüentemente baixas remunerações — e outra parcela dos trabalhadores está concentrada em poucos setores de alta produtividade, o que acaba por acentuar a persistente desigualdade na região.

O mesmo estudo mostra, no entanto, que diversos mecanismos podem diminuir a discrepância entre níveis de produtividade e a distribuição dos ingressos: uma política sólida de salário-mínimo, instituições do mercado de trabalho, políticas sociais e níveis de sindicalização dos trabalhadores.

De acordo com os autores, o mais recente ciclo expansivo da economia uruguaia se parece ao forte ciclo ocorrido logo após a Segunda Guerra Mundial: crescimento rápido e liquidez externa. O que diferencia o ciclo mais recente, entretanto, é a melhora no nível de distribuição dos ingressos, que não foi observado nas décadas de 1970 e 1990, quando a distribuição de renda se deteriorou.

Ainda que o enfoque desta dissertação seja sobre os logros econômicos pós-eleição da Frente Ampla, em 2004, o levantamento realizado por Bértola (2016) lança luz às possíveis implicações das flutuações econômicas vividas pelos Uruguai. Conforme o autor, essa movimentação tem um grande impacto no conjunto do tecido social, com mudanças nas dinâmicas migratórias, fechamento de empresas, mudanças drásticas no ambiente de negócios e falta de previsibilidade da situação econômica — o que no médio prazo gera resulta em falta de credibilidade institucional e descontinuidade nas orientações de políticas públicas.

O quadro a seguir, de elaboração do autor, evidencia que as crises econômicas mais profundas são acompanhadas, nos quatro ou cinco anos posteriores, de mudanças políticas significativas. Explorada no primeiro capítulo da dissertação, a crise da década de 1950, por exemplo, gerou tensões institucionais que nos 15 anos seguintes desembocaram na ditadura militar. Isso não quer dizer que as crises geram ou agravam conflitos políticos internos, mas elas tendem a acelerar processos de grandes mudanças político-sociais.

Quadro 4 — Ciclos econômicos e mudanças políticas no Uruguai

PERÍODO	QUEDA PIB PER CAPITA (%)	ANOS DE QUEDA	ANOS DE RECUPERAÇÃO ATÉ O NÍVEL PRÉ-CRISE	ANOS ATÉ A CRISE SEGUINTE	ANOS ACIMA DAPRÉ-CRISE	CRESCIMENTO SOBRE O NÍVEL PRÉ-CRISE (%)	MUDANÇA POLÍTICA ASSOCIADA À CRISE
1872-1875	26	3	15	16	1	4	Militarismo
1888-1890	21	2	19	25	6	29	Aparição do estatismo

1912-1915	30	3	15	19	4	23	Interrupção das reformas
1930-1933	36	3	17	27	10	24	Ditadura de Terra
1954-1957/59	9	2-5	18	27	9	25	Ditadura militar
1981-1984	17	3	11	17	6	30	Democratização
1998-2003	16	5	9			32	Primeiro governo de esquerda

Fonte: Bértola (2016)

A mudança estrutural do sistema produtivo nesses diferentes períodos resultou em um desafio a ser compreendido por estudos futuros, defende Bértola (2016): o Uruguai conseguiu diminuir a desigualdade salarial ao mesmo tempo em que aumentou a desigualdade estrutural entre os setores produtivos. O grande desafio, agora, é promover a expansão e a diversificação de médias e pequenas empresas, o que ajudaria a diversificar o tecido produtivo nacional.

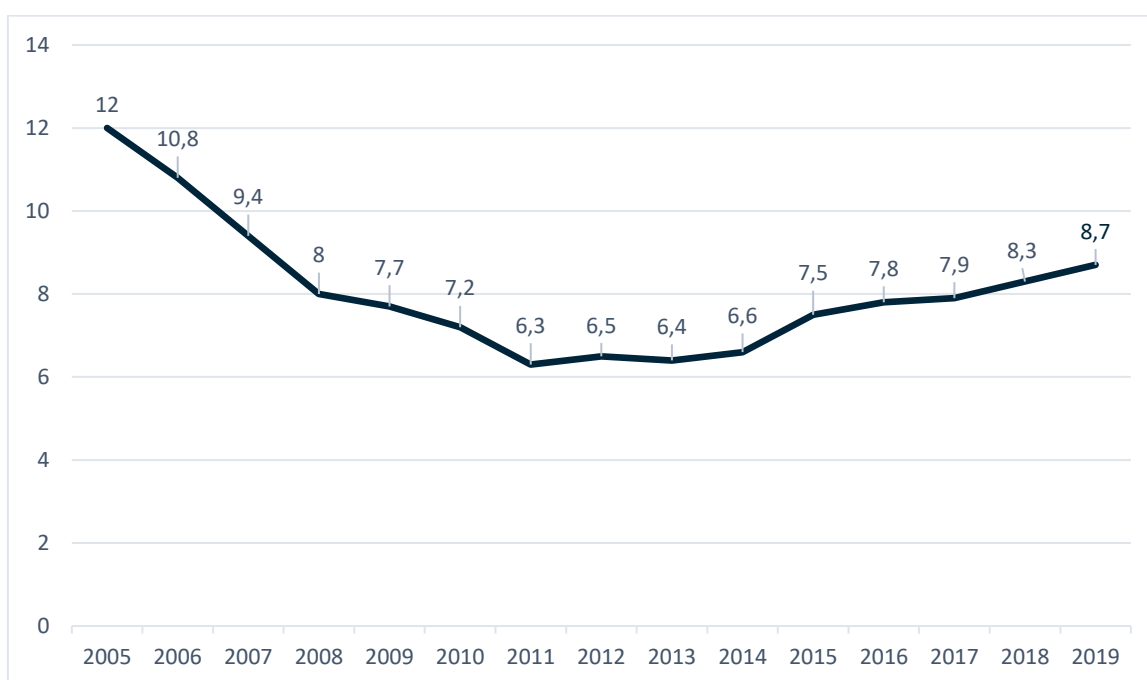
3.3 Mercado de trabalho uruguaio: mudanças estruturais

A primeira década do século XXI ficou marcada por dois acontecimentos que influenciaram a atividade econômica uruguaia e, por consequência, seu mercado de trabalho. A primeira foi a crise de 2002, que teve origem na desvalorização da moeda brasileira ainda em 1999. As crises da dívida soberana e da balança de pagamento somadas à corrida aos bancos gerou uma queda de 8% no PIB do Uruguai em 2002.

Como esperado, a taxa de ocupação no período caiu, saindo de 55%, em 1998, para 47% no trimestre posterior ao início da crise. Concomitantemente, a taxa de desocupação escalou durante os primeiros anos do século XXI e alcançou o

ápice nesse mesmo trimestre, com 19%. O baque econômico, no entanto, foi interrompido por uma recuperação relativamente rápida. Isso porque os anos seguintes à crise de 2002 foram de aumento da produção e de melhora em diversos indicadores econômicos e sociais. O PIB deixou de cair em 2003 e, desde então, cresceu ininterruptamente, com taxas superiores à média histórica dos últimos 50 anos da economia uruguaia.

Figura 9 — Taxa de desemprego (% anual) – Uruguai



Fonte: Organização Mundial do Trabalho

Amarante e Tenenbaum (2016) notam, porém, um movimento importante: durante os primeiros anos de recuperação, a dinâmica da atividade econômica esteve acompanhada de um aumento também na taxa de emprego, chegando a valores superiores aos anos prévios da crise. O cenário muda a partir de 2010, quando se observa um distanciamento entre o aumento da atividade econômica e o emprego. Enquanto o PIB mantinha a trajetória de crescimento, a taxa de ocupação atingiu, em 2011, um teto de cerca de 60%.

O contexto de estabilidade econômica permitiu reduzir a informalidade no mercado de trabalho — medida a partir do número de trabalhadores informais, isto

é, que não contribuem para a seguridade social. A porcentagem de informalidade entre os ocupados saiu de 36%, em 2002, para 24% em 2014.

É importante destacar que o crescimento económico experimentado pelo país nos anos 1990 não foram acompanhados de redução da taxa de informalidade como o dos anos 2000. São vários os aspectos que influenciam no nível de formalidade em tempos de bonança: o risco de custos de demissão é menor, o que tende a incentivar a formalidade por parte dos empregadores. Além disso, o desemprego menor favorece o ambiente de negociação para os empregados, que passam a ter melhores condições para exigir formalização. Por fim, o aumento da demanda por bens e serviços também influencia positivamente os trabalhadores autônomos, cuja melhora na renda os incentiva a assumir os custos da formalização (AMARANTE, ARIM e YAPOR, 2015).

Como demonstram Amarante e Tenenbaum (2016), esses fatores tiveram grande importância na recente mudança do quadro de informalidade uruguaia. As autoras retomam, porém, um conjunto de reformas e políticas públicas que extrapolam o escopo de âmbito do mercado de trabalho, mas que tiveram efeito positivo sobre o nível de formalidade no país, como se verá a seguir.

As crises que acompanharam os primeiros anos do século XXI resultaram em sucessivas baixas no salário real. Em 2003, com o início da retomada da atividade económica, a recuperação do salário foi lenta. Somente em 2010 os ingressos ultrapassaram os níveis anteriores à crise, demonstram as autoras. Nesse mesmo período, a diferença salarial por nível de formação cresce até 2007 e, em seguida, começa a diminuir. A diferença salarial entre gêneros se mantém relativamente estável, enquanto diminui significativamente a de assalariados de Montevideu e do interior do país.

As autoras defendem que essa homogeneização dos salários em todo o território nacional está vinculada à negociação coletiva. Os indicadores de desigualdade de ingressos, que cresceram até 2007 e a partir daí caíram consistentemente, confirmam o argumento.

O principal fator explicativo para a diminuição da desigualdade salarial foi a redução da desigualdade no acesso à educação, assim como aconteceu em outros

países da região. Mas vai além: ferramentas institucionais, como a valorização do salário-mínimo, também são mencionadas como decisivas para o alcance da equiparação salarial.

3.4 Mercado de trabalho uruguaio e suas instituições

A seguir serão discutidas as mudanças das instituições laborais do país na última década. É importante ressaltar, como fazem Amarante e Tenenbaum (2016) no estudo que orienta esta seção, que o impacto direto dessas políticas pode ser difícil de mensurar. Mas é razoável vincular as melhoras dos índices às transformações institucionais ocorridas no período.

Essas ferramentas laborais levaram o Uruguai a ocupar em 2017, conforme o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o posto de país com a melhor qualidade de trabalho. Serão discutidos brevemente os seguintes tópicos: acordos coletivos, salário-mínimo, políticas voltadas para os trabalhadores domésticos, tributo único, seguro-desemprego, aposentadorias e licenças maternidade e parentais.

Uma das primeiras medidas adotadas pela Frente Ampla ao tomar posse, em 2005, foi a restauração da negociação coletiva. Ela havia deixado de funcionar em 1992, com exceção dos setores de transporte, construção, saúde privada e empresas públicas. Com a restituição, os salários e condições de trabalho passaram a ser discutidos em três frentes: empregados, empregadores e governo.

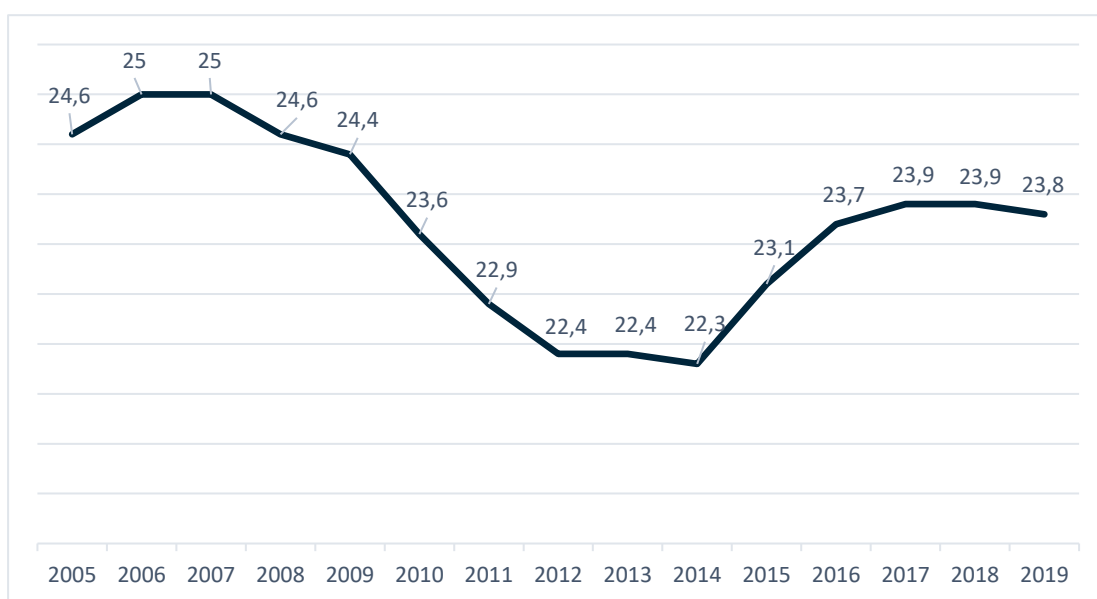
Houve, ainda, ampliação dos segmentos contemplados na negociação coletiva. Pela primeira vez na história, trabalhadores rurais e do setor público foram incorporados, bem como os pertencentes ao serviço doméstico — estes a partir de 2008. Na prática, a mudança representou um Estado ativo, incentivador do sistema tripartite, com papel claro de regulador do mercado de trabalho e protetor dos direitos individuais do trabalhador.

O gráfico a seguir mostra o comportamento da taxa de trabalho vulnerável a partir de 2005, quando o executivo nacional passa às mãos da FA. Os dados são do Banco Mundial, com informações da OIT (Organização Mundial do Trabalho). Primeiro, faz-se necessário explicar o conceito de trabalho vulnerável, entendido

pelas organizações como o emprego de trabalhadores familiares não remunerados e trabalhadores autônomos como porcentagem do emprego total.

Nota-se que a porcentagem cai consistentemente até 2014. É possível relacionar a melhora ao fortalecimento dos trabalhadores e das entidades que os representam, como os sindicatos. No entanto, a partir de 2015, a taxa começa a subir novamente e ultrapassa os patamares pré-crise de 2002, quando alcançou 23,2%. O resultado negativo se soma a tantos outros que, possivelmente, levaram à derrota da Frente Ampla nas eleições presidenciais de 2019. Este tópico, no entanto, será tratado mais profundamente apenas no capítulo seguinte.

Figura 10 — Emprego vulnerável (% do total de emprego)



Fonte: Organização Mundial do Trabalho

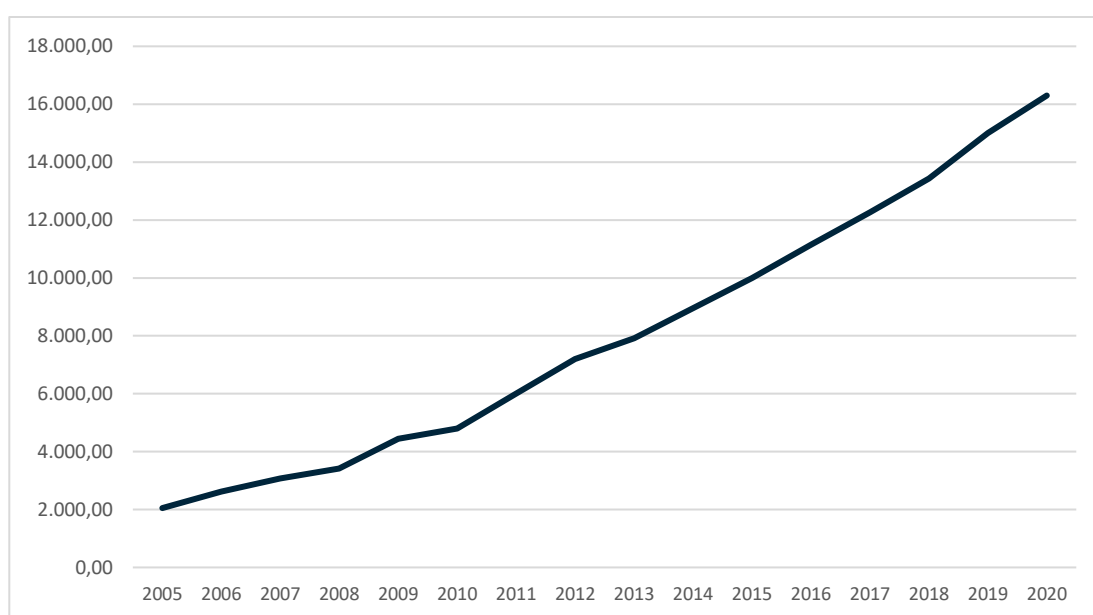
Outra mudança diz respeito à recuperação do salário-mínimo. Criado por decreto presidencial em 1969, o dispositivo contemplava os trabalhadores assalariados privados maiores de 18 anos, mas não fazia referência aos trabalhadores rurais e os domésticos — desde que foram incluídos nas negociações coletivas, esses grupos têm regimes salariais próprios. Também os trabalhadores

rurais passaram a contar com horas extras, férias remuneradas e planos de saúde, além de terem sua jornada limitada a oito horas por dia.

Entre 2004 e 2009, determinou-se que os ajustes seriam semestrais, a fim de corrigir os anos anteriores de estagnação. Desde então, as revisões são anuais. Ainda em 2005, o salário-mínimo pode recuperar em termos reais o que havia sido perdido durante a recessão, chegando aos níveis de 1992.

Por fim, o crescimento do salário-mínimo durante o governo da Frente Ampla foi considerável. O aumento foi de 314% entre 2004 e 2019, quando o governo perdeu as eleições pela primeira vez em quase duas décadas.

Figura 11— Evolução do salário-mínimo uruguaio (pesos uruguaios)



Fonte: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

A lei nº 18.065 de 27 de novembro de 2006 regulou o trabalho doméstico. Com os resultados provenientes da regulamentação, a Organização Mundial do Trabalho (OIT) passou a considerar o Uruguai o país da América Latina que mais proteções oferece ao segmento. De fato, a nação foi a primeira da região em ratificar o Convênio sobre Trabalhadores e Trabalhadoras Domésticas, de 2011.

A lei equipara os direitos desses trabalhadores aos do restante da população ocupada, bem como a incorporação da classe na negociação coletiva e limitação da jornada de trabalho, com pausas para descansos. Desse modo, os trabalhadores domésticos passaram a ter acesso aos benefícios da seguridade social.

Mais do que garantir, por força de lei, os mesmos direitos, o governo deu início a programadas de capacitação dos trabalhadores do setor. Também organizou campanhas de conscientização da população sobre a necessidade de formalizá-los.

Desde então, os níveis de formalização são consideráveis. Segundo o Banco de Previsión Social (BPS), o número de trabalhadores registrados passou de 38.569, em 2004, para 64.721, em 2012. Os dados mais atuais mostram que, após 14 anos da promulgação do texto, 70% dos trabalhadores do setor estão registrados, e seus salários cresceram acima da média dos demais.

O seguro-desemprego é outra ferramenta de política pública que também foi modificada durante os governos da FA. Criado no país em 1958, o programa pode ser requerido em três situações: demissão, suspensão temporária de atividades e redução de carga de trabalho. As duas últimas permitem que a empresa enfrente as oscilações econômicas sem abrir mão de seus funcionários, já que eles não deixam de estar vinculados a ela. Para ter acesso ao seguro, o trabalhador deve ter contribuído para o fundo pelo menos seis meses do ano anterior, e o benefício tem uma duração máxima de seis meses.

As mudanças ocorreram no ano de 2008. A contribuição do trabalhador deixou de ser de um montante fixo para um valor decrescente, com o objetivo era estimular a busca por empregos. De fato, houve resultados. Um estudo desenvolvido por Amarante, Arim e Dean (2013) mostra que o principal impacto foi a diminuição na duração do desemprego.

Outra alteração proposta pelo governo foi na duração do subsídio na modalidade de suspensão do trabalho, de seis para quatro meses — aqui, com a finalidade de incentivar as empresas a restaurarem os postos de trabalho mais rapidamente. Do lado do trabalhador, permitiu-se que o benefício fosse recebido compatível com a manutenção de outras atividades remuneradas.

Houve modificação legislativa também no sistema de aposentadoria e na extensão das licenças maternidade e paternidade. Para o acesso à aposentadoria, a atualização mais recente aconteceu em 2009, ao entrar em vigor a Lei nº 18395. A nova regra diminuiu o número mínimo de anos de trabalho de 35 para 30, mas manteve a idade de retiro em 60 anos. Para mulheres, passou-se a considerar um ano de trabalho adicional a cada filho (com uma consideração máxima de cinco filhos).

Por se tratar de um país envelhecido, criou-se também um auxílio desemprego para pessoas prestes a se aposentar. São elegíveis aquelas com 58 anos e pelo menos 28 de trabalho registrado e que estejam há pelo menos um ano sem trabalho formal. O subsídio tem duração de dois anos e, a partir daí, elas estão aptas a receberem a aposentadoria comum.

A licença maternidade e paternidade foi alterada pela Lei nº 19161, por meio da qual a licença se estendeu para 14 semanas, seis antes do parto e oito depois. A ampliação do período se ajustou ao que tempo proposta pela OIT. O benefício passou a valer também para microempendedoras — o equivalente à média mensal de seus rendimentos do último ano — e mulheres que recebam o seguro-desemprego.

Mudança relevante foi em sua política de licença paternidade. Em 2009, os pais tinham direito a três dias (incluído o dia de nascimento); A partir de 2013, ampliou-se para sete e, desde 2016, são dez dias de licença. Assim como no caso da licença maternidade, todos os trabalhadores formais ou independentes têm direito a acessá-la.

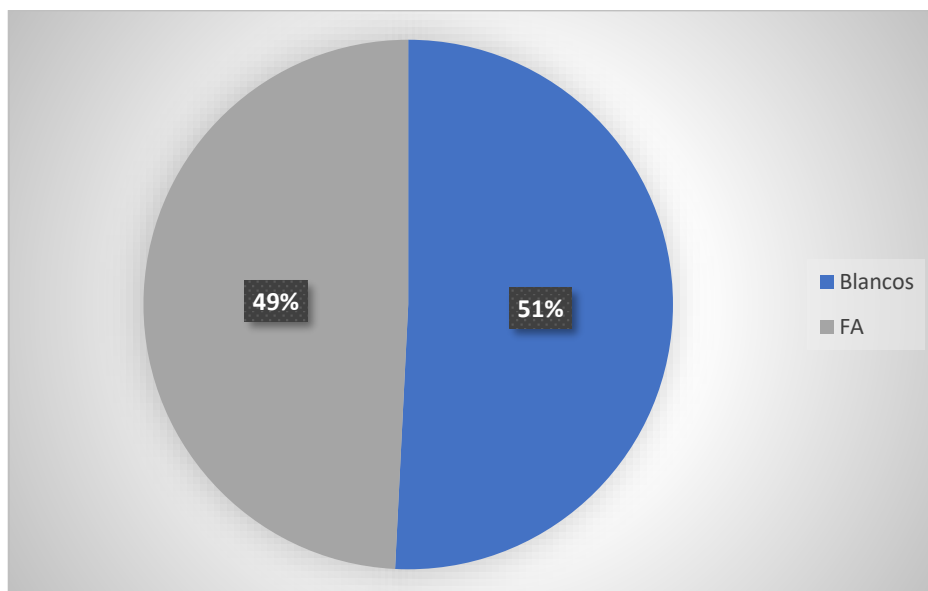
Por fim, a nova lei criou, ainda, a possibilidade de um dos pais solicitar meia jornada até que a criança cumpra seis meses de idade. Apenas um pode solicitar o benefício, mas a alternância está prevista, inclusive entre os dias da semana. O custo com a meia jornada não fica a cargo das empresas, mas do *Banco de Previsión Social*. O esforço para incentivar a divisão igualitária da licença estava no cerne da nova lei. No entanto, levantamento de 2015 feito pelo banco aponta que, desde a mudança, das 7.599 pessoas que solicitaram a meia jornada apenas 198 eram do sexo masculino.

CAPÍTULO 4: O FIM DE UMA ERA: FA PERDE A PRESIDÊNCIA URUGUAIA

Quando Tabaré Vázquez venceu em primeiro turno da eleição presidencial de 2004, com 50,45% dos votos válidos, deu início a uma nova era da esquerda uruguaia: a aliança entre Partido Socialista, Partido Comunista e Movimento de Participação Popular (MPP) chegou ao poder e nele permaneceu por 15 anos. Ao longo da trajetória, os êxitos são incontestes, sobretudo no campo socioeconômico, mas os últimos anos foram marcados por um desgaste considerável da coligação.

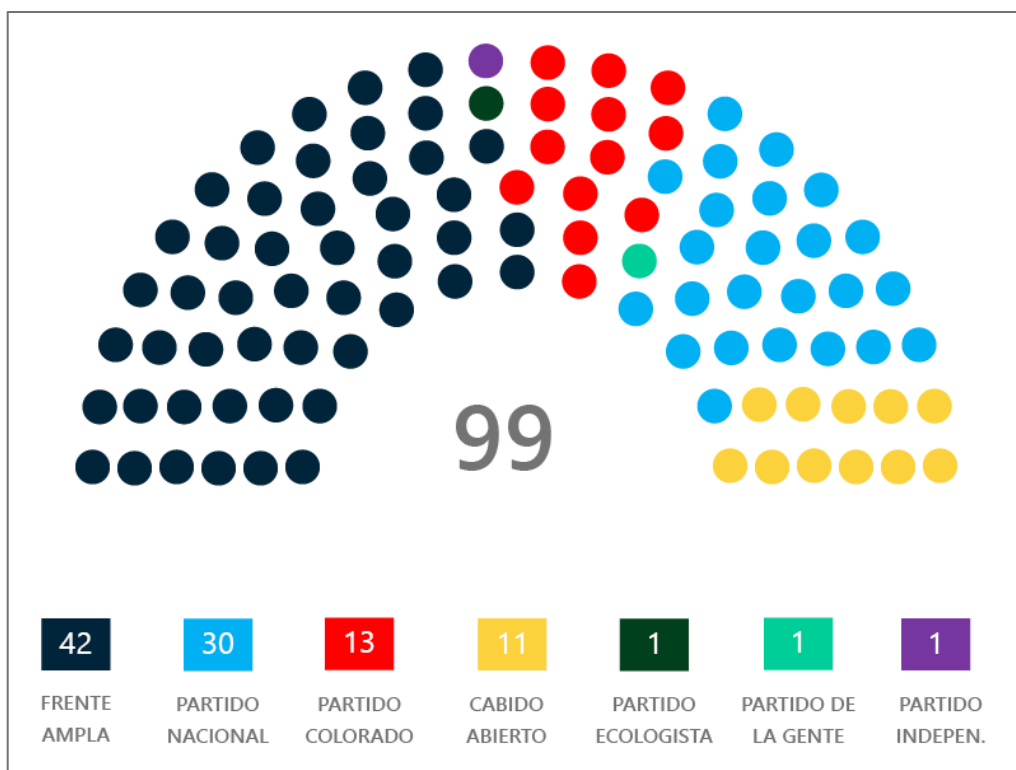
A disputa presidencial de 2019 colocou fim ao ciclo frenteamplista. Após 25 anos, um representante do Partido Nacional voltava à presidência: Luis Lacalle Pou foi eleito presidente, e Beatriz Argimón, vice. A diferença percentual foi mínima, 50,79% contra 49,21% do candidato governista Daniel Martínez, que pediu recontagem dos votos. Ao final, o resultado foi confirmado, com vantagem de 37 mil votos da coligação de direita.

Figura 12 — Eleição presidencial do Uruguai (2019)



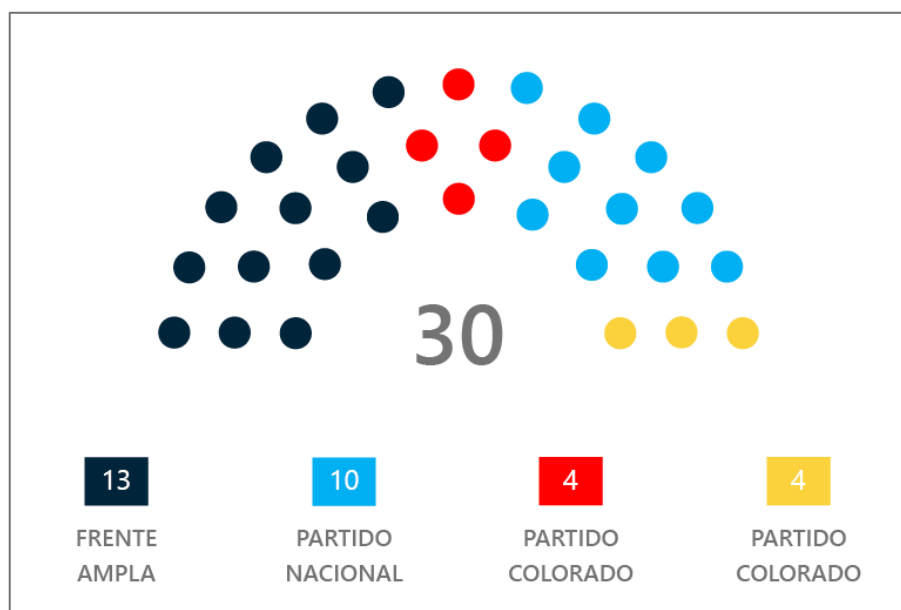
Fonte: Corte Electoral República Oriental del Uruguay – Elaboração própria

Figura 10 — Composição câmara dos representantes – 2019



Fonte: Corte Electoral República Oriental del Uruguay – Elaboração própria

Figura 14 — Composição senado (2019)



Fonte: Corte Electoral República Oriental del Uruguay – Elaboração própria

As eleições de 2019 guardam algumas semelhanças com o pleito de 2004. Assim como partidos de esquerda se juntaram para conseguir colocar fim à hegemonia bipartidária no Uruguai, representantes da direita se uniram em torno da candidatura de Lacalle. Formada pelo Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido de la Gente e Partido Independiente, a “Coligação Multicolor”, como foi batizada, abarcou desde representantes da socialdemocracia até a ultradireita.

Lacalle venceu a disputa interna do Partido Nacional ao apresentar uma equipe técnica e propostas para diminuir o gasto estatal, melhorar a segurança pública — uma das maiores demandas da população uruguiaia — e avançar na agenda para a educação.

Também optou por uma vice que tinha apelo com eleitores fora da base de seu partido. Beatriz Argimón é uma ex-deputada reconhecida pelas pautas feministas: desempenhou papel fundamental na aprovação das leis de cotas e em pautas relacionadas ao enfrentamento da violência doméstica. Tornou-se a primeira mulher a ser eleita vice-presidente do Uruguai, um país onde a presidência nunca foi ocupada pelo sexo feminino.

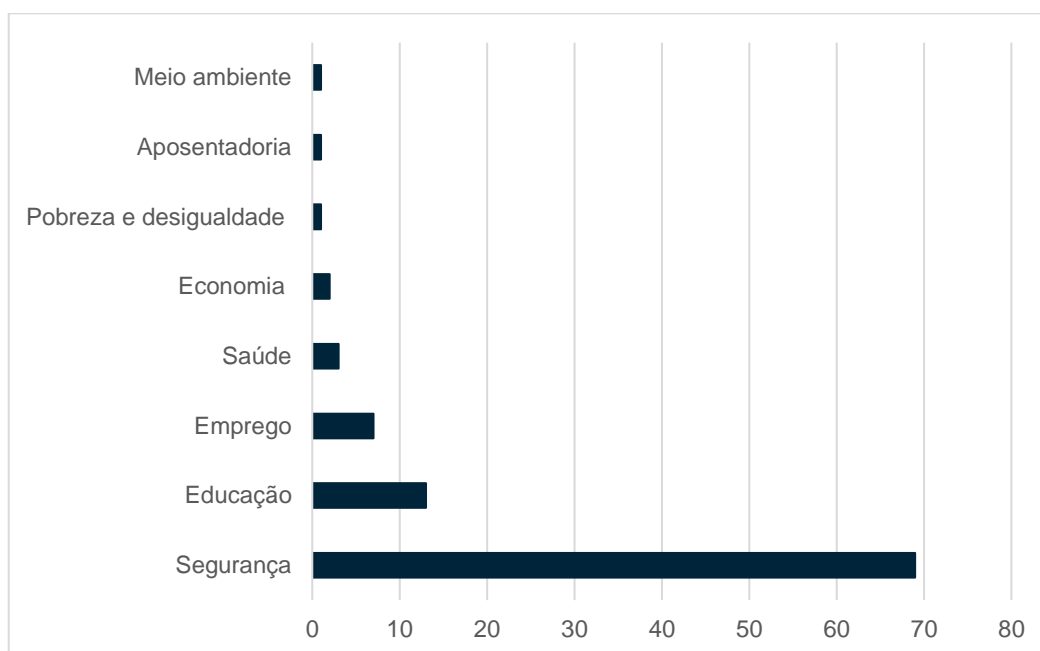
Já a outra aparente coincidência não se mostrou verdadeira poucos meses depois. Acreditava-se que, assim como a chegada da FA à Presidência se deu concomitante à onda de governos esquerdistas que varreu a América Latina no início do século XXI, a vitória de Lacalle também acompanhava uma tendência regional. O conservador Maurício Macri havia se tornado presidente da Argentina meses antes. No Brasil, Michel Temer substituiu Dilma Rousseff, que foi afastada do cargo, e passou a governar com uma agenda liberal.

No entanto, Andrés Manuel López Obrador venceu no México e os argentinos voltaram a eleger um kirchnerista, Alberto Fernández. Na Bolívia, após um período politicamente conturbado, um candidato do MAS (Movimento ao Socialismo), partido do ex-presidente Evo Morales, voltou à presidência: com 55,2% dos votos, Lucas Arce venceu em primeiro turno — conforme a legislação boliviana, o candidato que alcança mais de 50% dos votos ainda no primeiro turno é declarado vencedor.

É inegável que os governos da FA deixam o executivo com um saldo positivo. Mas interessa compreender, aqui, o que pesou na decisão dos uruguaios no último pleito. Durante as eleições, pesquisas de opinião e analistas políticos foram unânimes em apontar a segurança pública como o calcanhar de Aquiles do governo.

O narcotráfico se intensificou no país, que em 2018 experimentou um crescimento de 45,8% nos homicídios em relação ao ano anterior — o que opositores relacionam à legalização da comercialização da maconha, em 2013. Cresceram também os casos de furtos, roubos e de violência doméstica. E, mesmo proporcionalmente sendo um dos países menos violento da América Latina, nenhuma outra nação registrou um aumento tão significativo da insegurança. Entre 2005 e 2017, houve aumento de 80% dos homicídios e 200% nas denúncias de furto, conforme pesquisa estendida nas figuras abaixo.

Figura 15 — Temas de maior preocupação da população (agosto de 2018)



Fonte: Pesquisa de Opinião Pública Factum

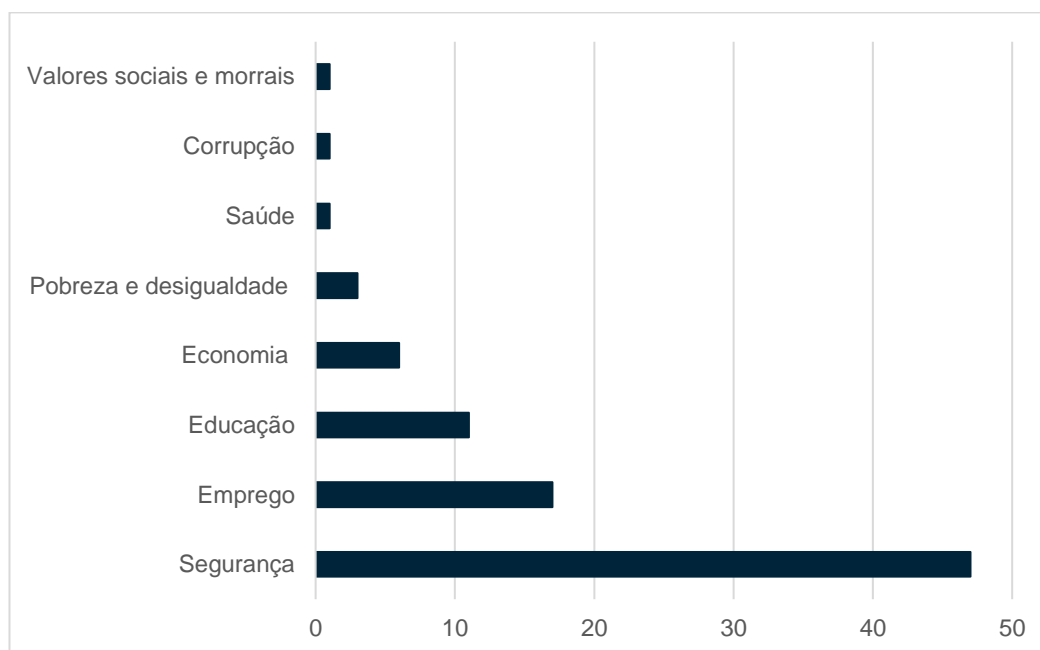
Como mostra o gráfico acima, a um ano das eleições gerais, em 2018, a segurança pública era a maior preocupação dos uruguaios, com 69%. Em seguida,

apareceram educação (13%), emprego (7%), saúde (3%), economia (2%), pobreza e desigualdade (1%), aposentadorias (1%) e meio ambiente (1%).

De fato, a desaprovação do governo entre o empresariado do país aumentou significativamente nos últimos anos. A pesquisa *Expectativas Empresariales 2019*, conduzida pela consultoria Deloitte, mostrou nas vésperas da eleição que a desaprovação do governo entre empreendedores estava em 74%. O mesmo estudo apontou que, para 95% dos entrevistados, o próximo governo deveria mudar os rumos da política fiscal, uma das principais bandeiras adotadas por Lacalle.

A meses do pleito, a mesma pesquisa expôs novamente a preocupação com a segurança em primeiro lugar, ainda que em menor porcentagem (47%). A apreensão com emprego (17%) cresceu e ultrapassou temas educacionais (11%). Completam a lista, respectivamente, economia (6%), desigualdade e pobreza (3%), saúde (1%), corrupção (1%) e valores sociais e morais (1%).

Figura 16 — Temas de maior preocupação da população (março de 2019)



Fonte: Pesquisa de Opinião Pública Factum

4.1 O que leva a mudanças de rumos políticos

Apontar os principais fatores que resultam em mudanças no comportamento do eleitor é um desafio. Mas a percepção econômica não pode ser subestimada. Como apontam Murillo, Olivero e Vaishnav (2010), os eleitores latino-americanos tendem a culpar o governo em exercício pelo mal-estar econômico, respondendo negativamente a fracos desempenhos econômicos, especialmente à alta inflação. Para explicar a reação latina ao índice de preços, os autores a comparam, por exemplo, ao comportamento norte-americano frente a catástrofes nacionais — se o governo da vez não tiver resposta à altura, é punido na primeira oportunidade de voto.

O estudo relaciona a ascensão da esquerda na América Latina no início dos anos 2000 com o fraco desempenho econômico dos governos de direita à época. A mudança no poder não teria sido fruto de uma revolução político-eleitoral, mas resultado do amadurecimento democrático desses países:

Contribuímos para essa literatura mostrando que o crescimento eleitoral da esquerda tem sido muito mais sustentado do que sugerem as manchetes recentes; é uma resposta direta aos incentivos eleitorais em uma região que, pela primeira vez, desfruta de uma ampla e extensa experiência democrática.

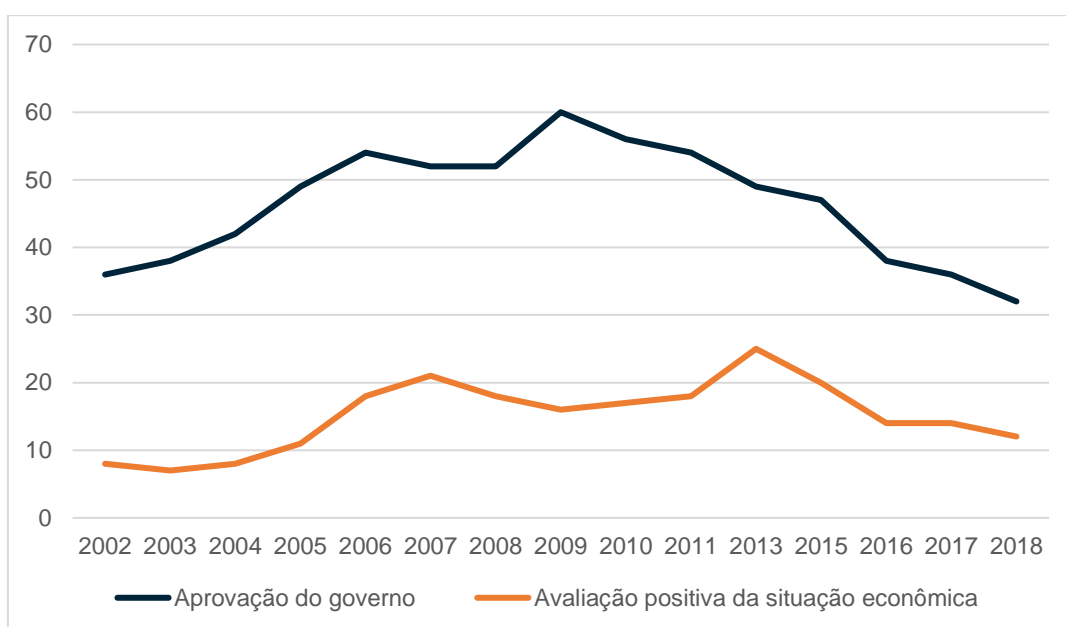
As eleições democráticas permitiram que os eleitores punissem os maus desempenhos, e interpretamos a ascensão da esquerda pelas lentes da votação retrospectiva. Este mecanismo explicativo é crucial em uma região onde as jovens democracias são caracterizadas por uma fraqueza de freios e contrapesos, o que torna o voto o principal mecanismo de responsabilização do executivo (Murillo, Olivero e Vaishnav, 2010, p.88).

Os autores argumentam, ainda, que as eleições de candidatos de esquerda nesse período não foram acompanhadas de mudanças na opinião pública. Entre 1996 e 2001, havia no continente uma forte identificação com a direita. A tendência se estabilizou nos anos subsequentes, mas não diminuiu.

A ideia da punição via processo eleitoral encontra respaldo no gráfico da figura 14, que mostra os resultados do Informe 2018 Latinobarómetro. A pesquisa é realizada a cada dois anos pela ONG sediada em Santiago, no Chile, e escuta as

populações de 18 países da América Latina. Entre 2002 e 2018, as linhas que mensuram a aprovação do governo e a avaliação positiva da situação econômica do país têm um comportamento muito similar: o governo é bem avaliado quando a economia vai bem e deixa de sê-lo no momento em que os resultados econômicos se deterioram.

Figura 17 — Aprovação do governo e avaliação positiva da situação econômica (América Latina em %)



Fonte: Latinobarómetro 2018

Apesar de o argumento ser válido, pelo menos quando o continente é visto de maneira uniforme, nem sempre pode ser confirmado. Entre os anos 1990 e 1994, o Uruguai viveu um ciclo de crescimento econômico similar ao observado durante os governos da FA: o poder de compra dos cidadãos cresceu substancialmente, o desemprego esteve na casa dos 12% e a pobreza foi reduzida significativamente. Foi nesse período, também, que o país ingressou no bloco Mercosul, o que significa acesso aos importantes mercados brasileiro e argentino. O poder executivo era de do nacionalista Luis A. Lacalle — pai do atual presidente.

O ambiente de bonança, no entanto, não barrou o crescimento significativo da oposição esquerdista, representada pelo futuro presidente Tabaré Vázquez. Foi no pleito de 1994 que, pela primeira vez, a hegemonia de *blacos* e *colorados* deu espaço a uma disputa muito mais acirrada. Naquele ano, os três principais partidos terminaram quase com a mesma porcentagem de votos, deixando o país dividido em três terços.

O que aconteceu? A população votou contra seu bolso? Não, simplesmente outros fatores foram mais importantes do que a condução da economia e o bem-estar da população.

Claro que após a crise econômico-financeira de 2002, os uruguaios não pensaram duas vezes em castigar duramente o governo de Jorge Batlle, deixando o Partido Colorado com somente 10% dos votos e levando a Frente Ampla ao governo nacional com mais de 50% dos votos (DOYENART, 2015, p. 44).

A economia é, portanto, dado relevante, mas costuma estar acompanhada de outros. Um segundo fator que precisa ser levado em conta, aponta Doyenart (2015), é o contexto sociocultural predominante. Isso porque é ele que determinará as principais aspirações e demandas populares, bem como o eleitorado se relacionará com os partidos políticos. Em um mundo globalizado, o ambiente segue um modelo mais individualista, consumista e com poucas causas coletivas — as pautas são mais segmentadas e atendem a uma agenda identitária.

Um terceiro elemento a ser considerado e, na avaliação do autor, muito importante no Uruguai, é a fidelização partidária. Em 2011, por exemplo, após dois anos da eleição de 2009 e faltando outros dois para o pleito seguinte — quando os eleitores estão menos suscetíveis a discursos políticos — cerca de 80% da população afirmava ter simpatia por algum partido político. Em pesquisas próximas a períodos eleitorais, quase 90% dos entrevistados apresentam votos definidos mesmo quando a pergunta não menciona nominalmente os candidatos.

Existe, ainda, uma infinidade de razões de cunho pessoal, cuja mensuração é praticamente impossível. Estratos socioeconômicos, histórico familiar, experiências de vida, valores e culturas não podem ser ignorados, embora academicamente estejam aglutinados — ou reduzidos — a critérios educativos e econômicos.

No campo ideológico, a autoidentificação ideológica direciona com muita precisão o voto, sobretudo na esquerda. O estudo conduzido por Doyenart (2015) revela que o cidadão uruguaio que se declara à esquerda no espectro ideológico (de uma escala que vai de 1 a 3) tem uma probabilidade de mais de 80% de votar na Frente Ampla. Aqueles que se posicionam entre 8 e 10, ou seja, à direita, muito provavelmente vota nos partidos tradicionais.

Mas uma proporção grande da população uruguaia posiciona-se ao centro, 65%. Nesse grupo, o comportamento eleitoral é altamente imprevisível e pouco sensível à autoidentificação partidária. Nesse grupo, as campanhas eleitorais têm impacto relevante — ainda que seja uma sociedade com forte fidelização partidária, elas têm a capacidade de forjar imagens e vender produtos.

Por fim, o autor aponta para os tipos de liderança esperada. Esse aspecto varia conforme o sistema de crença e valores. Em países desenvolvidos, como nos Estados Unidos e nos europeus, busca-se um líder que garanta as liberdades e não coloque impedimentos para o desenvolvimento e crescimento pessoal. As sociedades mais tradicionais preferem lideranças que satisfaçam necessidades básicas e garantam segurança e proteção. E completa: “na nossa opinião, no Uruguai estamos mais próximos do segundo caso que do que do primeiro” (DOYENART, 2015, p. 48).

4.2 O programa estratégico do novo governo

Para enfrentar Daniel Martínez no segundo turno, Luis Lacalle Pou reuniu-se com os líderes dos partidos de oposição Ernesto Talvi, do Partido Colorado, Guido Manini Ríos, do Cabildo Abierto, Edgardo Novick, do Partido de la Gente, e Pablo Mieres, do Partido Independiente, para a construção da Coligação Multicolor. A união com representantes dos mais diversos espectros políticos resultou em um documento chamado de *Compromiso por el país*.

Juntos, esses partidos receberam 53% dos votos válidos do primeiro turno. No legislativo, elegeram 54 dos deputados, e no Senado chegaram a 17 cadeiras, de um total de 30. Vislumbrando um governo de conciliações, eles defendiam ser, naquele momento, os únicos capazes de oferecer ao país uma maioria

parlamentária “que permita governar com fluidez e uma variedade de enfoques y sensibilidades que nos ajude a dar melhores respostas a diversidade de necessidades e aspirações dos uruguaios”. A declaração apresentava 13 linhas estratégicas:

- a) Um governo com as contas em ordem;
- b) Um Estado inteligente e transparente;
- c) Empresas públicas a serviço da população;
- d) Impulso ao crescimento: desenvolvimento produtivo e melhoria da produtividade;
- e) Inserção internacional: abrir mercados e fazer alianças;
- f) Uma polícia respeitada, uma sociedade pacífica;
- g) Uma política de defesa adequada ao século XXI;
- h) Transformar a educação;
- i) Proteger aos mais vulneráveis;
- j) Agenda de direitos;
- k) Proteger o mercado de trabalho;
- l) Cuidar da saúde dos uruguaios;
- m) Meio-ambiente e bem-estar animal.

Se divido por blocos de assunto, o documento pode ser resumido da seguinte maneira. No campo econômico, a Coligação Multicolor reconheceu os êxitos de seus antecessores, mas afirmou que, apesar de haver se beneficiado de um “ambiente de abundância”, a Frente Ampla não soube administrá-la. Por isso, a oposição comprometeu-se a baixar o déficit fiscal e “identificar e aproveitar oportunidades de economizar nos gastos públicos sem afetar as prestações de serviços na área social”. Também propôs a criação de uma espécie de regra fiscal.

A frente de Lacalle sugeriu uma reforma do Estado, visto que sob a administração anterior a máquina pública havia “se tornado maior e mais cara”. Também por isso, o Estado estava “mais ineficiente, pouco transparente e mais burocrático”. A reforma planejava, entre outras coisas, a criação de uma agência de

monitoramento e avaliação de políticas públicas, o fomento da Junta de Transparência e Ética Pública e a otimização das compras públicas.

Em que pese os 15 anos de crescimento ininterruptos, o país apresentou nos últimos anos uma desaceleração considerável. Por isso, seria necessário "reativar a economia, gerando um país mais competitivo e dinâmico em todos os setores". O novo governo pretendia lançar mão de "economias geradas mediante ao melhoramento da eficiência do setor público na redução de tarifas, prioritariamente as de combustíveis y eletricidade." Priorizaria, ainda, as medidas de apoio às micro, pequenas e médias em empresas, além de mudar o regime de parcerias público privadas (PPP) e fortalecer o mercado de valores mobiliários.

A respeito das relações exteriores, o documento defendeu que o Uruguai estava "fechado em um Mercosul bloqueado e isolado do mundo", com regras que tornam os produtos nacionais não sejam competitivos. Propõe, assim, uma reorganização da política externa, com a flexibilização de normas do bloco e revisão da política fronteiriças.

Por se tratar de um assunto sensível aos eleitores em geral, a segurança pública recebeu um espaço amplo na discussão. "O aumento da delinquência e do narcotráfico é a pior ameaça aos direitos humanos que hoje enfrenta o país", começa o documento.

E assume um tom emergencial ao propor a declaração de um Estado de emergência nacional a fim de "iniciar o combate frontal ao delito em todas suas modalidades"; o "combate frontal" ao narcotráfico; "introduzir a presunção de legítima defesa a favor dos funcionários policiais, corpo de Prefeitura Nacional Naval e guardas privados de segurança armado". Para a última medida, seria necessária a modificação do artigo 26 do Código Penal uruguaio. O texto completa: "sem prejuízo e eventuais responsabilidades por excesso de emprego da força".

Ainda dentro das propostas de combate à violência, Lacalle defendeu conservar os antecedentes criminais de adolescentes autores de "delitos gravíssimos". Assim, se voltassem a cometer crimes após a maioridade penal, não poderiam ser considerados réus primários. No mesmo sentido de endurecimento, sugeriu excluir dos regimes de saídas transitórias os reincidentes de diversos delitos, como de

narcotráfico (arts. 30 a 35 do Decreto Lei N° 14.294), homicídio simples (art. 310 do Código Penal), homicídio qualificado (art. 311 do Código Penal) e outros.

A defesa nacional também deveria ser ajustada aos desafios do século XXI, afirma o documento. Dentre os principais, seriam o narcotráfico, novas modalidades de terrorismo e a proteção dos recursos naturais. Para isso, o documento preconiza a modificação da Lei Orgânica Militar N° 19.775, “incorporando uma visão moderna que permita construir uma força eficiente e eficaz no cumprimento de suas missões e compromissos.”

Para a educação, a candidatura de Lacalle propôs a reforma dos estatutos docentes e da governança da Administração Nacional de Educação Pública, a expansão de escolas militares e a construção de um Plano Nacional de Construção de escolas em zonas vulneráveis. Também no campo socioeconômico, defendeu que “recuperar a integração e a justiça social serão os maiores desafios a serem enfrentados pelo governo.” Entre as principais medidas, estaria a reorganização do Ministério de Desenvolvimento a fim de reduzir “a burocracia, descentralizar a execução de programas sociais y coordenar ações com outras dependências.”

Os partidos que assinam o documento se comprometeram a defender os direitos humanos dentro e fora do Uruguai e firmaram um compromisso em não alterar leis sobre o tema. “Permanecerão as leis que foram votadas nos últimos anos em benefício de grupos historicamente prejudicados por seu gênero, origem étnica e orientação sexual.”

No mesmo tópico, os partidos da coligação tratam dos desaparecidos durante os anos dos governos militares. Afirmam que serão usados os instrumentos jurídicos disponíveis e os investimentos necessários para avançar nas buscas e na coordenação das organizações familiares e instituições de defesa dos direitos humanos.

A respeito da política trabalhista, o documento reconhece que o país tem uma “rica tradição” de gestão das relações trabalhistas, com destaque para os Consejos de Salarios. Mas defende a necessidade de avançar em convênios setoriais que reflitam a “diversidade de situações e condições econômicas particulares das diferentes empresas”. Para incentivar a ocupação de grupos considerados

vulneráveis, fala-se em reduções de contribuições patronais para empresas que contratarem adultos com mais de 50 anos, chefes de família desocupados e outros.

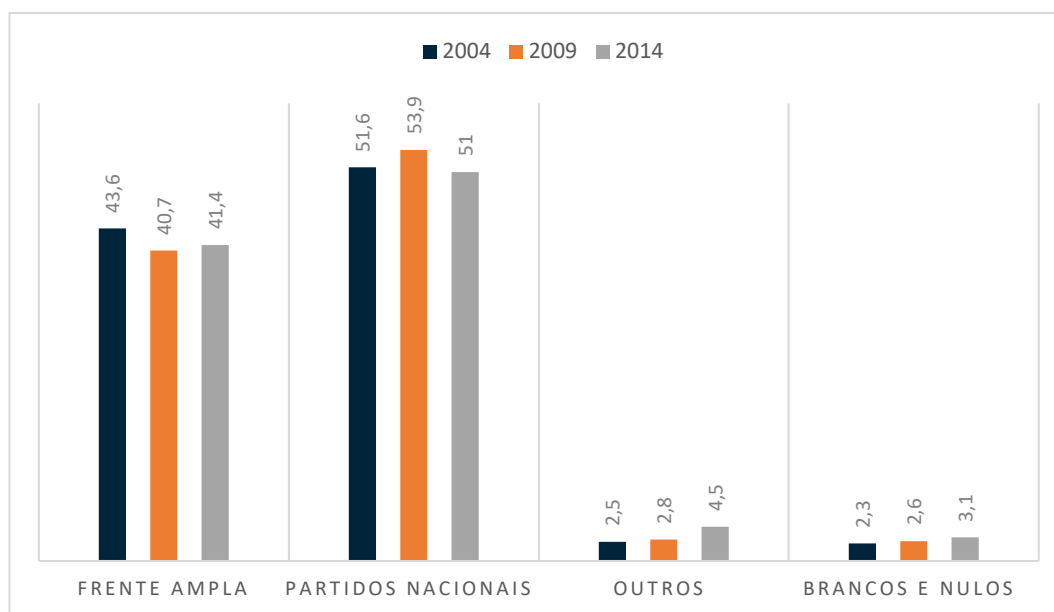
Ainda de acordo com a declaração, a porcentagem que gasta com a saúde pública — 8% do PIB — é alta e não corresponde em qualidade com o que é oferecido à população. Como solução, propõe-se um novo sistema de mobilidade regulada de plano de saúde, com o objetivo de proteger a liberdade de eleição dos usuários e como forma de incentivar uma melhora na qualidade dos serviços prestados. Outra proposta anunciada foi a criação de uma Receita Única Nacional para que todos os usuários do Sistema de Saúde possam retirar seus medicamentos em qualquer farmácia do país.

Por fim, quando trata de assuntos relacionados ao meio ambiente, o documento criticou diretamente os governos anteriores. “Nestes últimos anos, sofremos processos de deterioração ambiental aos quais o governo da Frente Ampla não foi capaz de responder com eficiência.” Sugeriu, então, a criação de um Ministério do Meio Ambiente, com a realocação de funcionários e de recursos que hoje se encontram no Ministério da Fazenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente. Além disso, propôs a formação de um Programa Nacional de Bem-estar Animal nos sistemas produtivos e, no campo de formação, o fortalecimento da educação ambiental em todos os níveis de ensino.

4.3 Como se comportaram os eleitores por faixa etária

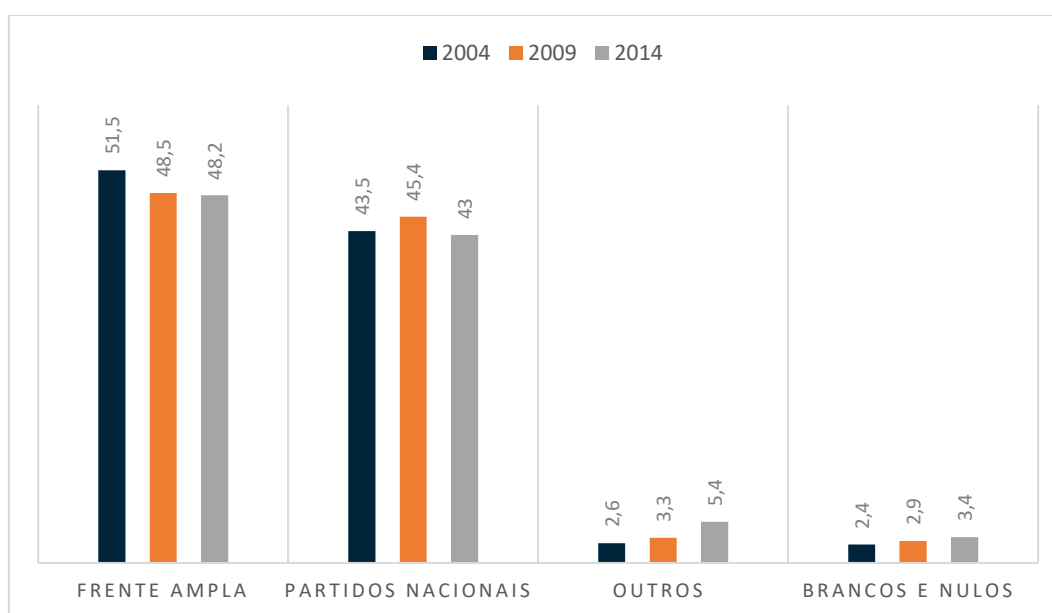
A seguir, mostramos o comportamento dos eleitores uruguaios de acordo com suas respectivas faixas etárias. Os gráficos foram construídos a partir do estudo de Óscar Bottinelli (2015) e levam em conta os pleitos de 2004, 2009 e 2014, observando os votos nos partidos tradicionais (Partido Colorado e Partido Nacional) e os votos para a FA. Nota-se que, apesar das vitórias seguidas, a FA vinha diminuindo continuamente a porcentagem de eleitores.

Figura 18 — Comportamento do voto entre eleitores de 60 anos ou mais



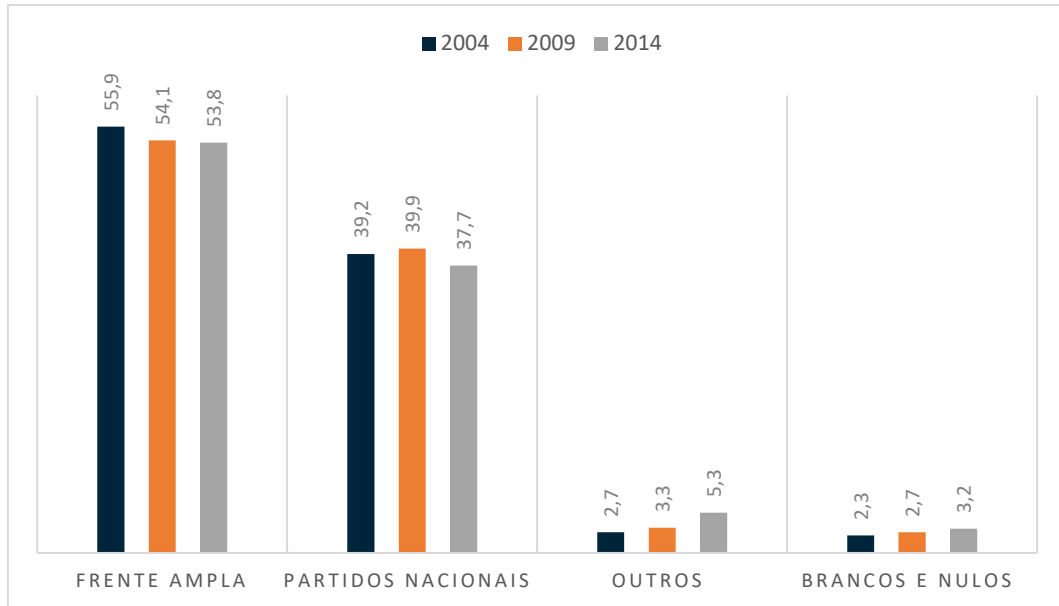
Fonte: Bottinelli (2015)

Figura 19 — Comportamento do voto entre eleitores de 35 a 59 anos



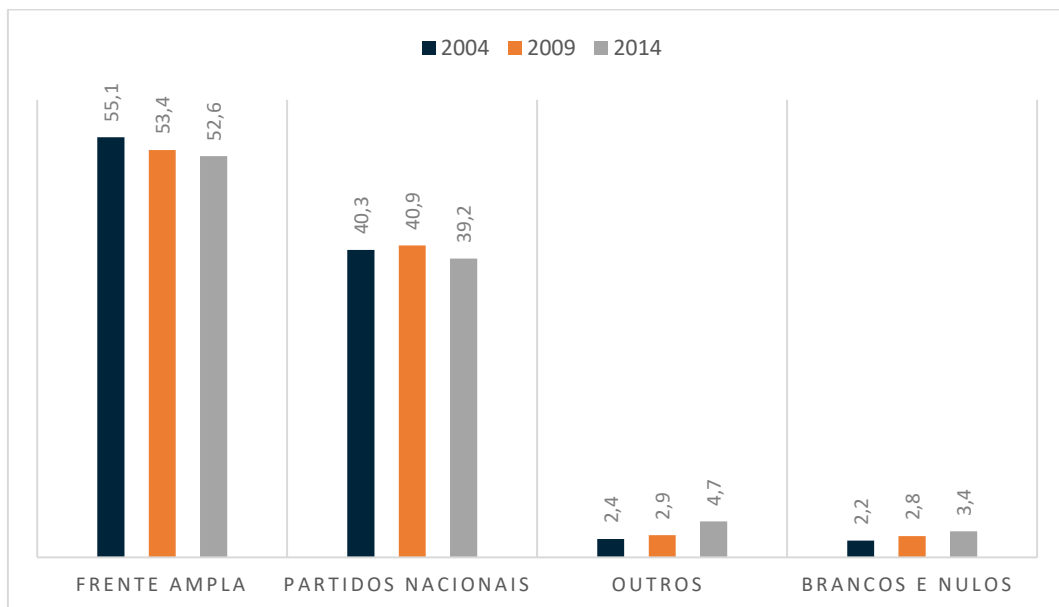
Fonte: Bottinelli (2015)

Figura 20 — Comportamento do voto entre eleitores de 23 a 34 anos



Fonte: Bottinelli (2015)

Figura 21 — Comportamento do voto entre eleitores de 18 a 22 anos



Fonte: Bottinelli (2015)

A campanha de 2004, a primeira a ser vencida pela FA, antecipou-se ao que, de acordo com seus dirigentes, teria sido um dos maiores obstáculos do pleito anterior, de 1999: a propaganda do medo construída por partidos adversários — sobre o suposto marxismo revolucionário da chapa Tabaré-Mujica — e endossada pela mídia. De acordo com Diego Piñero, produtor geral da campanha central da FA em 2004:

[...] A estratégia traçada inicialmente foi realizar uma rodada de reuniões com os canais televisivos, com todos os diretores dos canais e com os diretores jornalísticos dos canais. Ficou claro que, em 99, havia ocorrido um ataque à regra do jogo democrático que não poderia acontecer novamente. As pesquisas mostravam a Frente Ampla como a favorita a ganhar as eleições. A mídia, então, assumiu uma postura menos partidária e mais objetiva em relação ao eleitorado. É preciso reconhecer também que 40% [dos eleitores] votam à esquerda e a mídia se adapta rapidamente para gerar conteúdo para esse público (PIÑERO, 2019).

A série documental *Crónicas de Campañas*, veiculada desde 2019 pela TV Ciudad, no Uruguai, apresenta no capítulo sobre o pleito de 2004 recortes de propagandas adversárias que exploram o passado revolucionário de membros da FA. O locutor de um dos vídeos do Partido Colorado sugere que a ala mais extremista da coligação esquerdista havia saído vencedora nas internas, o que seria “preocupante”. No mesmo filme, os *colorados* se apresentam como garantia de “tolerância, ordem e justiça social”:

Do total de votos da Frente Ampla na eleição interna de 27 de junho, os Tupamaros, os socialistas e os comunistas somaram 56%; o setor de Astori apenas 10%. Para alguns, isso é fantástico. Se para você é preocupante, pense a respeito. Em outubro, os colorados votamos colorado, garantia de tolerância, ordem e justiça social.

A estratégia da FA foi, então, adotar um tom mais ameno e pragmático, com foco na união de forças progressistas que ansiavam pela transformação. De fato, a “nacionalização” da campanha e o conceito de mudança foram peças fundamentais no jogo: “pela primeira vez, a Frente Ampla não assina as peças [de campanha]. O logotipo central da campanha tinha as cores do Uruguai; o que mais se via nos atos eram bandeiras uruguaias, nacionalizou-se a estratégia de comunicação” (Piñero, 2019).

E a capitalização do desejo de mudança vingou, como veremos a seguir. A ascensão da esquerda uruguaia neste período deve ser entendida principalmente por duas vias, a demográfica e a econômica — embora explicações ideológicas não sejam ignoráveis, uma vez que a moderação e o pragmatismo da FA no discurso e em plataformas políticas certamente jogaram a favor, sobretudo com eleitores de centro.

Do ponto de vista demográfico, cabe salientar que desde a sua fundação a FA mostrou-se um partido atrativo para os jovens. De fato, o crescimento eleitoral da coligação coincidiu com o surgimento de novas gerações. Ela foi capaz não somente de conquistar votos entre novos eleitores, mas também conseguiu conservar esses votos e construir uma tradição partidária. Os jovens que votaram na FA em 1971 sustentaram seu apoio em 2004 (Queirolo, 2006).

Já as motivações econômicas estariam ligadas a um descontentamento profundo com o *status quo* e a situação econômica do país. Para González (1999), González e Queirolo (2000) e Luna (2004), a FA capitalizou a insatisfação popular pelas razões apresentadas anteriormente e porque nas eleições de 2004 era o único partido político relevante que nunca havia estado no governo nacional e, portanto, inimputável pela conjuntura socioeconômica de então.

Os autores usam a teoria das perspectivas, de Kahnemann y Tversky (1979), para confirmar o argumento. A ideia central é que nem sempre o eleitor tende a evitar o risco e opta pela alternativa menos incerta, mais conhecida. A propensão ao risco depende do campo em que ele se encontra: em uma situação de perdas, comporta-se de maneira mais arriscada porque não tem muito a perder; por outro lado, em um cenário positivo, procede de maneira mais avessa ao risco.

Por nunca haver estado na Presidência, a FA era considerada um partido inexperiente e, até certo ponto, imprevisível. No entanto, a incerteza em relação a ela diminuiu na medida em que crescia a insatisfação com os resultados econômicos dos partidos *blanco* e *colorado*, no poder desde o início da república.

O quadro 4 mostra o crescimento da insatisfação econômica nos ciclos eleitorais anteriores. Os dados são de pesquisas pré-eleitorais realizadas pela consultoria CIFRA, González, Raga e Associados. Em 1994, 48% dos uruguaios

qualificavam a situação econômica do país como ruim; em 1999, esse grupo aumentou para 68% e em 2004 atingiu 69% da população. O descontentamento é ainda maior quando se considera a distribuição interna (“ruim” e “muito ruim”) das respostas negativas: no ano de 1999, 21% classificava o cenário econômico como muito ruim, enquanto em 2004 essa faixa cresceu para 33%.

Quadro 4 — Como você qualifica a situação econômica atual do país? (%)

	1994	1999	2004
MUITO BOA	1	-	-
BOA	12	6	6
NEM BOA NEM RUIM	39	26	25
RUIM	33	47	36
MUITO RUIM	15	21	
TOTAL	100	100	100

Fonte: Pesquisas pré-eleitorais feitas pela consultora CIFRA

É importante lembrar que a ascensão da Frente Ampla nas eleições de 2004 coincidiu com a vitória de partidos de esquerda em outros países da região. Destacam-se o *Movimiento al Socialismo*, na Bolívia (2005); a reeleição da Concertación, com o Partido Socialista, no Chile (2005); a fração da esquerda no Partido Justicialista, na Argentina (2003); o Partido dos Trabalhadores, no Brasil (2002), e Hugo Chávez, na Venezuela (1999).

Queirolo (2006) defende que a confirmação da teoria das perspectivas observada no Uruguai se repetiu, quase concomitantemente, na América Latina. “Tanto no Brasil quanto na Bolívia e na Venezuela os partidos de esquerda capitalizaram a insatisfação popular com os partidos que governaram anteriormente porque eram os únicos que não podiam ser culpados pela má situação econômica” (Queirolo, p. 47, 2006).

Feita a avaliação da eleição de 2004, que levou a FA ao poder pela primeira vez, saltamos agora para a de 2019, a primeira a ser perdida desde que a coligação chegou ao poder.

4.5 Após 15 anos, a FA deixe a Presidência uruguaia

Quando o resultado do primeiro turno da eleição presidencial de 2019 tornou-se público, a FA sabia que enfrentaria um segundo turno disputado. Na primeira rodada do pleito, o candidato frenteamplista, Daniel Martínez, obteve 39,2% dos votos — na comparação com o pleito de 2014, a coligação perdeu cerca de 6 pontos percentuais; em segundo lugar ficou Luis Lacalle Pou, do Partido Nacional, com 28,6% dos eleitores e, em terceiro, Ernesto Talvi, do Partido Colorado, que recebeu 12,3% dos votos.

Na mesma noite do primeiro turno, Lacalle falou em “avançar em um governo multicolor”, que incluiria não somente o tradicional Partido Colorado, mas também novatos, como Cabildo Abierto (que registrou 10,9% dos votos), Partido de la Gente (1,1%) e Partido Independiente (1%).

De fato, o candidato colorado declarou apoio quase imediato a Lacalle, que também conseguiu aglutinar as demais forças da direita. Repetia-se, assim, o mesmo movimento que décadas antes havia levado a FA à Presidência: a união de diferentes siglas para derrotar o partido da situação.

O candidato da FA, Daniel Martínez, um engenheiro com então 62 anos de idade, sustentou sua campanha com o discurso da necessidade de um quarto governo de esquerda consecutivo para “não perder tudo de bom que havia sido conquistado” e, por sua vez, fazer um governo “ainda melhor”. Ele sabia que a disputa seria acirrada. Por isso, apelou ao “diálogo” com outras forças e chegou a aludir a nomes históricos da política partidária uruguaia, como Líber Seregni (fundador da FA), Wilson Ferreira Aldunate (PN) e José Batlle y Ordóñez (PC). Não foi suficiente.

Martínez foi considerado a renovação do partido, estava há anos na vida pública, foi ministro da Indústria e chegou a eleger-se prefeito de Montevideu em 2015, cargo a que teve de renunciar para se candidatar à Presidência. Apesar do

histórico promissor, não era reconhecido como um líder natural dentro da FA, como haviam sido os ex-presidentes Tabaré Vázquez e José Mujica. Se eleito, teria que negociar com os diferentes grupos que formam a FA e com um parlamento diferente — pela primeira vez em 15 anos no poder, a coligação não detinha a maioria das cadeiras.

Os resultados das pesquisas de intenção de voto do segundo turno se confirmaram e, no dia 24 de novembro de 2019, Lacalle Pou ganhou a eleição. A diferença foi pequena, apenas 30 mil votos impediram um quarto mandato da FA. Ainda que se falasse em uma sensação de “empate técnico”, a derrota impôs uma autocrítica à coligação.

Em 21 de dezembro de 2019, a FA publicou uma resolução de objetivos imediatos. Assim começa: “em relação ao processo de balanço e perspectivas que agora se abre, e que para este seja construtivo e responda às inquietudes dos frenteamplistas, urge estabelecer com clareza as etapas e formas de análise” do que seriam os próximos passos. O documento lista sete tarefas iniciais. Nota-se o tom de reflexão e convocação da base para uma renovação necessária. “É o começo de um processo que deve ser gradual, profundo e fraterno, pavimentado na mais ampla participação do povo frenteamplista ao longo do ano de 2020.”

A resolução propõe um cronograma de atividades e ressalta a necessidade de retomar os Comitês de Base, bem como a criação de oficinas, assembleias e outros canais pelos quais as contribuições da comunidade possam chegar. Destaca-se em negrito, pela própria FA, o seguinte trecho:

Os pontos-chave para análise e discussão política são: avaliação dos governos, avaliação das campanhas do atual ciclo eleitoral e análise dos votos perdidos pela Frente Ampla, relação força política-governo-movimentos sociais, estrutura e funcionamento da força política, incluindo um balanço crítico e autocrítico dos organismos de direção, assim como apresentação de relatórios, nesse sentido, dos presidentes das Comissões Centrais e dos responsáveis pelos comandos eleitorais (FRENTE AMPLIO, 2019).

Além de propor uma avaliação dos anos de governo e das campanhas, que são os objetivos imediatos mais óbvios, o tom de autocrítica pode ser percebido na tentativa de compreensão de como se deu a relação da Frente Ampla enquanto

governo — dentro da estrutura burocrática — com os movimentos sociais, responsáveis pela formação e fortalecimento da FA enquanto força política relevante nacionalmente.

Tentar responder por que a coligação saiu derrotada após 15 anos no poder é uma tarefa difícil. Há o desgaste natural de uma década e meia, claro. Mas a literatura e o noticiário de campanha nos oferecem, ainda, algumas dicas. A primeira razão, segundo Silva (2015), teria sido o caso Sendic. O vice-presidente, Raúl Sendic, renunciou em setembro de 2017 acusado de corrupção durante sua gestão na ANCAP, a principal petroleira do país. “Não importa a dimensão do caso nem a comparação com outros maiores em países vizinhos: os desvios éticos sempre são demolidores para a esquerda”, escreveu o jornalista e analista político para o jornal *The Washington Post*:

Os governos frenteamplistas garantiram uma determinada estabilidade macroeconômica e facilitaram o acesso ao consumo, mas não promoveram um envolvimento social com as causas. O resultado: a sociedade uruguaia não necessariamente tornou-se mais solidária do que era há 15 anos. Enquanto o bom senso comum tendia a caminhar, no longo prazo, para noções mais liberais, o governo FA promoveu políticas públicas (combate à pobreza, progressividade tributária, sistema de transferências) que não contavam com o suporte social necessário. A falta de politização entre amplos setores da sociedade, somada a um contexto de estagnação da economia, configurou um cenário favorável para a fuga de votos para opções mais à direita (SILVA, 2019)

Ou seja, os avanços socioeconômicos não foram acompanhados de um necessário propósito comum de país — talvez apenas nos grandes centros ou nos ambientes universitários. A FA não politizou, junto à massa popular, sua agenda progressista. Quando se soma a esse cenário a interrupção do longo período de crescimento econômico, que facilitou o acesso ao consumo, encontramos algumas respostas para a fuga de votos.

Critica-se também, sobretudo no último mandato de Tabaré Vázquez, um projeto político considerado já desgastado e isolado socialmente. Os avanços na agenda de direitos humanos — legalização da venda de maconha, aprovação do direito ao aborto e do casamento entre pessoas do mesmo sexo, entre outros —

parece ter tido mais reconhecimento internacional do que qualquer efeito positivo entre os eleitores do interior do país.

Por fim, em matéria de segurança pública, como mostramos no capítulo anterior, a FA não soube administrar as demandas sociais e isso acabou afastando setores que tradicionalmente votavam à esquerda, como os trabalhadores e pequenos comerciantes.

CONCLUSÃO

Desde sua formação, a FA autodefiniu que seria uma força política promotora de mudanças e de justiça social, de orientação progressista, democrática, popular e antioligárquica. Quando conquistou a Presidência do Uruguai, em 2004, ela de fato desenhou e colocou em prática um projeto de governo que, por seus resultados socioeconômicos, tornou-se exemplo na América Latina.

O grupo trabalhou com uma política macroeconômica prudente, que converteu o crescimento em superávit em conta corrente, contração da dívida pública, aumento dos investimentos e redução da pobreza. Os ganhos sociais foram, portanto, inegáveis. O bem-estar econômico somado à redução da pobreza, aumento de distribuição de renda, segurança no mercado de trabalho e ampliação de direitos humanos criou um ambiente favorável às reeleições dos candidatos frente-amplistas.

Mas para compreendermos o legado da FA às demais esquerdas da região, acredito ser necessário revisitar, como fizemos neste trabalho, o processo de formação do grupo. A Frente é diversa, ampla e criou mecanismos de aproximação das massas: os Comitês de Base foram fundamentais para a disseminação do programa político da coligação e de sua identidade popular. Além disso, o canal serviu para que a própria FA receba as demandas sociais diretamente dos eleitores, sejam simpatizantes ou apenas representantes da sociedade civil organizada.

É interessante ressaltar, também, que a FA tem origem socialista e parentesco com o movimento operário, com alas fortemente ligada à guerrilha urbana, que nos anos 1960 apoiou e recebeu apoio da Revolução Cubana. Porém, para chegar ao poder, a agremiação substituiu suas ideologias revolucionárias por um tom moderado e de respeito inegociável às instituições democráticas. Isso tranquilizou o eleitorado uruguaio, que desde o início da república alternava seu voto entre os tradicionais *blancos* e *colorados* e via as instituições democráticas asseguradas.

Uma vez no poder, a FA manteve a veia social, mas agiu conforme o jogo partidário tradicional e se tornou mais competitiva nos pleitos seguintes. O exercício da escuta — tanto de seus membros diversos quanto da população — claramente

representou uma vantagem para o grupo. É claro que o desgaste natural do tempo e a alternância do poder, que faz parte do jogo democrático, pesaram para a primeira derrota do partido, após 15 anos de governo.

Mas o trabalho que realizamos aqui, de tentar entender os demais fatores que influenciaram a opção do eleitor uruguaio pelo Partido Nacional, em 2019, de certa maneira foi feito também pela própria FA — e de maneira pública. A autocrítica e o convite para que seus filiados e simpatizantes os ajudassem a entender o resultado mostra que a capacidade de escuta do grupo se mantém. Pode não ser a mesma dos anos 1970, que reuniu desde democratas cristãos a anarquistas em um mesmo grupo, mas ela ainda está lá. É a gênese do Partido, pode e deve ser recuperada.

Desde a sua formação, a FA apresentou-se não como uma simples aliança político-partidária, mas como um movimento de massa, com forte vínculo entre setores sociais e de classe, com o objetivo bem definido de construir uma plataforma comum. Não há dúvidas de que o discurso do grupo se transformou em resultados práticos e palpáveis.

A FA nasceu sensível às demandas populares. Assim permaneceu pela maior parte de seus três mandatos. É verdade que manter o vínculo popular em um país pequeno, de pouco mais de 3 milhões de habitantes, é um desafio outro se comparado à mesma proposta em um país como o vizinho Brasil, de dimensões continentais. Mas o caso uruguaio mostra ser possível, por meio de mecanismos simples — como os Comitês de Base — aproximar-se do eleitor indiferente às questões políticas e da vida pública. Ela experimentou, inclusive, um jeito novo de fazer política não necessariamente pelo viés partidário.

Outra lição que os progressistas latino-americanos podem aprender, desta vez com um erro da experiência uruguaia, é sobre a agenda de direitos. A legalização da venda de maconha, aprovação do direito ao aborto e do casamento entre pessoas do mesmo sexo, entre outros, foram avanços importantíssimos no país, cuja influência da Igreja Católica é irrisória comparada aos países vizinhos, mas parecem ter ressoado mais na comunidade internacional — ou nos ciclos acadêmicos — do que no eleitor médio. Existe um trabalho educacional, eu diria,

que precisa ser feito para que as massas reconheçam a necessidade desse tipo de pauta.

E se a FA foi bastante competente em trabalhar nas demandas populares de outrora, no último ano ela parece ter virado as costas para o que havia de mais latente no país: a preocupação com a segurança pública e o narcotráfico. Quando essas pautas, que também são populares, deixam de ser atendidas, vemos um afastamento de setores que tradicionalmente votavam à esquerda, como os trabalhadores e pequenos comerciantes. Representantes da direita e de centro souberam capitalizar bem em cima do tema, tanto no Uruguai quanto no restante da região. O que ocorreu no Brasil é exemplar.

A suposta onda conversadora de que falamos no início desta dissertação não se confirmou. Apesar dos casos brasileiro, paraguaio e colombiano — o atual governo uruguaio é mais moderado e centrista do que de direita — a esquerda ainda permanece resiliente na região. Argentina, Bolívia, México e o próprio Uruguai têm muito a aprender com a trajetória da Frente Ampla, que não deixa de ser exitosa porque sofreu uma derrota na eleição de 2019.

A trajetória da FA nos mostra ser crível e realizável uma transformação político-econômica na América Latina com ideias clássicas da esquerda, sem clássica e até nostálgica meta do socialismo. As mudanças planejadas no país aconteceram pelas vias democráticas, um terreno seguro, legítimo e já conhecido da sociedade. Criou-se, portanto, um Estado protetor e intervencionista quando necessário, mas sobretudo um Estado social. Dentro desse ambiente, estão lançadas as bases para uma política externa de integração da região, que defenda o Estado democrático, suas instituições e o desenvolvimento socioeconômico do continente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes:

Jornais

Ahora

El Día

El Oriental

El País

Marcha

Folha de S.Paulo

O Estado de S.Paulo

Revistas:

Cuadernos de Marcha

Livros, artigos e documentos de época:

AGUIRRE, Miguel Bayley. El Frente Amplio: historia y documentos. Montevideo: EBO, 1985, p. 89-95

ARDAO, Arturo. Carta política a Quijano y Castro. Marcha, Montevideo, p. 7, 6 abr. 1962.

BANCO Central do Uruguay. 2019. Informe de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional. Montevideú. 2019

BANCO Mundial. Uruguay: panorama general. 2020.

BIZBERG, Ilán. (coord.), Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile, México, El Colegio de México, 2015, 693 pp.

BONINO, Luis. Crisis de los partidos tradicionales y movimiento revolucionario en el Uruguay. Montevideo: EBO, 1985.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Populismo econômico, ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina. São Paulo. Nobel: 1991.

BUQUET, Daniel y Daniel CHASQUETTI. 2005. "Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio". Revista de Ciencia Política 25(2): 143-152

CAETANO, Gerardo (Coord.). Discurso de Seregni pronunciado en el acto final de la campaña electoral, el 23 de noviembre de 1971. In: Colección Liber Seregni, Tomo I. La fundación del Frente Amplio y las elecciones de 1971. Montevideo: Taurus, 2005, p. 269-276.

CASTRO, Julio. La lucha recién empieza. Marcha, Montevideo, p. 8, 3 dez. 1971.

COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2000. Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000. Santiago: CEPAL.

COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Uruguay. 2018. Santiago: CEPAL

COUTINHO, Clara Pereira, Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: Teoria e Prática. v. 2. Coimbra. Almedina: 2014.

DAPKEVICIUS, R Flores. El sistema electoral en el Uruguay: ley de lemas.

Ilustrados.com., Uruguai, 2011. Disponível em: 14 Nas eleições, acontece a mesma situação descrita acima, ou seja, o eleitor vota em listas fechadas de partidos ou segmentações internas.

<<http://www.ilustrados.com/tema/6156/Sistema-Electoral-Uruguay-Lemas.html>>.

Acesso em: 07 jul. 2020.

DRAZEN, Allan. 2000. Political Economy in Macroeconomics. Princeton, N.J.: Princeton University Press.: Capítulos 1-2.

DUVERGER, Maurice. A new political system model: Semi-presidential government, European Journal of Political Research 8(2): 165–187, 1980.

FERREIRA, André Lopes. A unidade política das esquerdas no Uruguai: das primeiras experiências à Frente Ampla (1958-1973). 2011. 430 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, Assis, 2011.

FINCH, Henry. Uruguay, 1930-1990. In: BETHELL, Leslie (Ed.). Historia de América Latina. El cono sur desde 1930. Vol. 15. Barcelona: Crítica, 2001, p. 156-186.

GONZÁLEZ, L.E. Estructuras políticas y democracia en Uruguay. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993.

GONZÁLEZ, L.E.; QUEIROLO, R. Las Elecciones Nacionales del 2004: posibles escenarios, en Instituto de Ciencia Política: Elecciones 1999-2000. Colección política Viva, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000

HOBBSAWM, Eric J. Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

La campaña electoral 2014 en Uruguay: evolución del voto y del sistema de partidos / Pablo Mieres (ed.) ; María Fernanda Boid [et al.]. -- Montevideo: Fundación Konrad Adenauer : Universidad Católica del Uruguay, 2015.

LACLAU, Ernesto; MARCONDES MOURA, Carlos Eugênio. A razão populista. São Paulo. Três Estrelas: 2013

Lanzaro, Jorge. 2011. "Uruguay. A Social Democratic Government in Latin America". En The resurgence of the Latin American left. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LANZARO, J. Os partidos uruguaios: a transição na transição. Opinião Pública, Campinas, v. IX, n.2, p.46-72, out. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v9n2/v9n2a03.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

LUNA, Juan Pablo. 2002. "¿Pesimismo Estructural o Voto Económico?: Macropolitics en Uruguay". Revista Uruguaya de Ciencia Política 13: 123-152.

KEECH, William R. 1995. Economic Politics: The Costs of Democracy. Cambridge [England]; New York, NY: Cambridge University Press.

MARKARIAN, Vania. El 68 uruguayo. El movimiento estudiantil entre molotovs y música beat. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2012.

MATHIAS, Suzeley Kalil e VALES Tiago Pedro. O militarismo no Uruguai. Resultado parcial do projeto “Educação militar e construção da Democracia”, desenvolvido com bolsa CNPq-Pq 2009-RN 009/2009.

MORENO VELADOR, Octávio Humberto; FIGUEROA IBARRA, Carlos Alberto. El miedo al populismo latinoamericano en el siglo XXI. Papeles de Trabajo, nº 31, julho, 2016.

Murillo, María Victoria, Virginia Oliveros y Milan Vaishnav (2011). «Economic Constraints and Presidential Agency». En Steven Levitsky y Kenneth Roberts (eds.). 2011. The Resurgence of the Latin American Left. Baltimore: The Johns Hopkins University Press: 52-70.

PORRINI BERACOCHEA, Rodolfo. La sociedad movilizada. In: FREGA, Ana et. al. Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005). Montevideo: EBO, 2007, p. 285 - 316.

QUEIROLO, Rosario. Las elecciones uruguayas de 2004: la izquierda como la única oposición creíble. colomb.int., Bogotá, n. 64, p. 34-49, Dec. 2006. Available from <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122006000200003&lng=en&nrm=iso>. access on 12 Nov. 2020.

SELIOS, Lucía; VAIRO, Daniela. Elecciones 2009 Uruguay: permanencia de lealtades políticas y accountability electoral. Opinião Pública, Campinas, vol. 18 nº 1, junho, 2012, p. 198 - 215.

SELLTIZ; WRICHTSMAN; COOK. Métodos de pesquisa nas relações sociais. v 2. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1982.

SEREGNI, Líber: “El F.A. ganó una tremenda capacidad de movilización de masas”. Ahora, Montevideo, p. 2, 18 dez. 1971.

TAVOLARO, S. B. F. América Latina, variável independente? Para uma crítica ao binômio centro-periferia. Teoria & Pesquisa: Revista de Ciências Sociais, 18, 85-118. 2009

TRISTÁN, Eduardo Rey. La izquierda revolucionaria uruguaya, 1955-1973. Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas; Universidad de Sevilla, 2005.

VILLAÇA, M. (2019). O semanário Marcha, Carlos Quijano e a configuração de um circuito cultural de resistência no Uruguai (anos 1960-70). Revista Hydra: Revista Discente De História Da UNIFESP, 2(3), 257-272. <https://doi.org/10.34024/hydra.2017.v2.9110>

Fontes online:

CARTACAPITAL. Em defesa do populismo. São Paulo. 19, abril. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/internacional/em-defesa-do-populismo-2515.html>> Acesso em: 6, set. 2019

EL OBSERVADOR. El FMI mejora la proyección de crecimiento en Uruguay para 2017. Montevideo. 18, abril, 2018. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/el-fmi-mejora-la-proyeccion-crecimiento-uruguay-2017-n1059520>> Acesso em: 6, set. 2017

EL PAÍS. O discreto milagre da esquerda uruguaia: 15 anos de crescimento ininterrupto. Montevideo. 25, jul. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/24/internacional/1500926308_443410.html> Acesso em: 10, set. 2017

FOLHA DE S.PAULO. Líderes populares latino-americanos não concebem ideia de criar herdeiro. São Paulo. 24, jul. 2019. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/sylviacolomboconvidada/2017/07/1903710-sucessor-para-que.shtml>> Acesso em: 9, set. 2019

FOLHA DE S.PAULO. Saiba quem é Tabaré Vázquez. São Paulo. 28, nov. 1999. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2811199907.htm>> Acesso em: 10, out. 2020.

FOLHA DE S.PAULO. Sob governo de centro-esquerda, economia uruguaia cresce há 15 anos. São Paulo. 28, dez. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/sob-governo-de-centro-esquerda-economia-uruguaia-cresce-ha-15-anos.shtml> Acesso em: 30, dez.2020.