

## Artigo

# Democracia no Uruguai: quase um oásis, mas o diabo mora nos detalhes

*Democracy in Uruguay: almost an oasis,  
but devil lives in the details*

**Guilherme Simões Reis**

Professor da UNIRIO  
guilherme.s.reis@unirio.br

**Resumo:** A qualidade da democracia uruguaia, particularmente nos governos da Frente Ampla, é aqui discutida com base nos critérios mais recorrentes adotados pela literatura especializada: competição; *accountability* horizontal; Estado de direito (*rule of law*); participação; e responsividade (*responsiveness*). A despeito de seus em geral bons resultados, a política uruguaia têm problemas que costumam ser ignorados pela ciência política mainstream, como a sub-representação feminina, a influência do dinheiro nas campanhas políticas, a elevada presença de famílias tradicionais na política, e a atuação política do Judiciário, que também é conivente com a impunidade em relação às violações dos direitos humanos pela ditadura militar.

**Palavras-chave:** Uruguai, democracia, teoria democrática, qualidade da democracia, partidos políticos, ditaduras

**Abstract:** The quality of the Uruguayan democracy, particularly in Governments of the broad front, this is discussed on the basis of the most recurrent criteria adopted by specialized literature: competition; horizontal accountability; Rule of law; participation; and responsiveness. Despite their generally good results, the Uruguayan politics have problems that are usually ignored by mainstream political science, as the female under-representation, the influence of money in political campaigns, the high presence of families traditional politics, and the political action of the judiciary, which is also complicit with impunity with regard to human rights violations by the military dictatorship.

**Keywords:** Uruguay, democracy, democratic theory, quality of democracy, political parties, dictatorships

A justiça e a liberdade, irmãs siamesas, condenadas a viver separadas, voltarão a se unir, bem juntinhas, costas com costas.

Eduardo Galeano, em "El derecho al delirio"

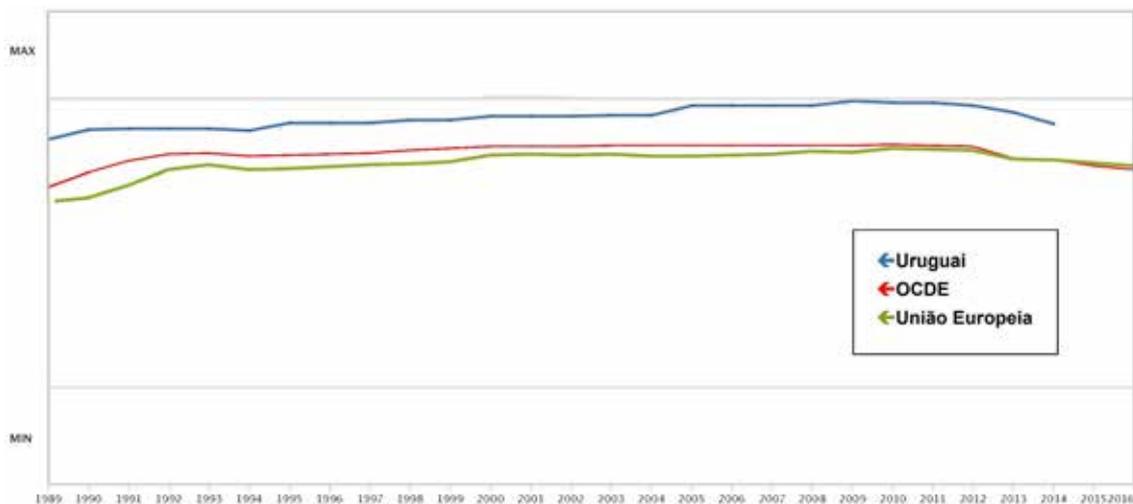
O apelido de “Suíça da América” acompanha o pequenino país de menos de três milhões e meio de habitantes encravado entre Brasil e Argentina. A qualidade da democracia na República Oriental do Uruguai não é tema controverso. A seqüência de três vitórias da Frente Ampla nas eleições presidenciais, duas com o atual presidente Tabaré Vázquez e uma com José “Pepe” Mujica, agrada à esquerda por sua avançada agenda de transformações e bons indicadores socioeconômicos (Reis, 2013a). O país tem a menor desigualdade (o coeficiente de Gini caiu de 45,5 em 2006 para 38,4 em 2013), com a maior proporção da população situada na classe média (muito mais de metade dela) e o menor percentual de população abaixo da linha da pobreza (reduzida de 35% em 2002 para 12% em 2013) da América Latina, com um dos maiores PIB per capita da região (quase 19 mil dólares em 2013), segundo o Banco Mundial (2015). Paralelamente, os autores mais conservadores, mesmo insistindo em uma enviesada classificação que divide as esquerdas do continente entre a “boa” e a “má”, sempre colocam o Uruguai no primeiro grupo. Isso se torna ainda mais marcante, quase como se o país fosse um oásis no meio do deserto, se for levado em consideração que a América Latina vive nova onda de golpes de Estado, bem como de degeneração autoritária das poliarquias remanescentes (Reis, 2017).

Para se ter uma ideia, desde 1989, quando houve a eleição presidencial, o Uruguai é caracterizado no nível máximo de “democracia institucionalizada” pelo *Polity Project* e, salvo por breve redução em 1993 de 1.0 para 0.8, revertida em 1996, o país também tem a máxima pontuação possível em “direitos políticos” de acordo com a *Freedom House*. Se utilizados os índices totalmente agregados de ambos os projetos de pesquisa, a classificação uruguaia como exemplo de sociedade livre e democrática é ainda mais evidente: posição máxima de acordo com a *Freedom House* desde a redemocratização em 1985, e desde 1989 de acordo com a *Polity* (e 0.95 entre 1985 e 89).<sup>1</sup> Se adotados cinco índices do projeto *Varieties of Democracy* (V-Dem) em suas diferentes concepções de democracia – deliberativa, igualitária, liberal, participativa e eleitoral – o Uruguai alcança, desde 1989, resultados superiores em todas elas à média dos países tanto da União Europeia como da OCDE, conforme fica visível nos gráficos a seguir.

---

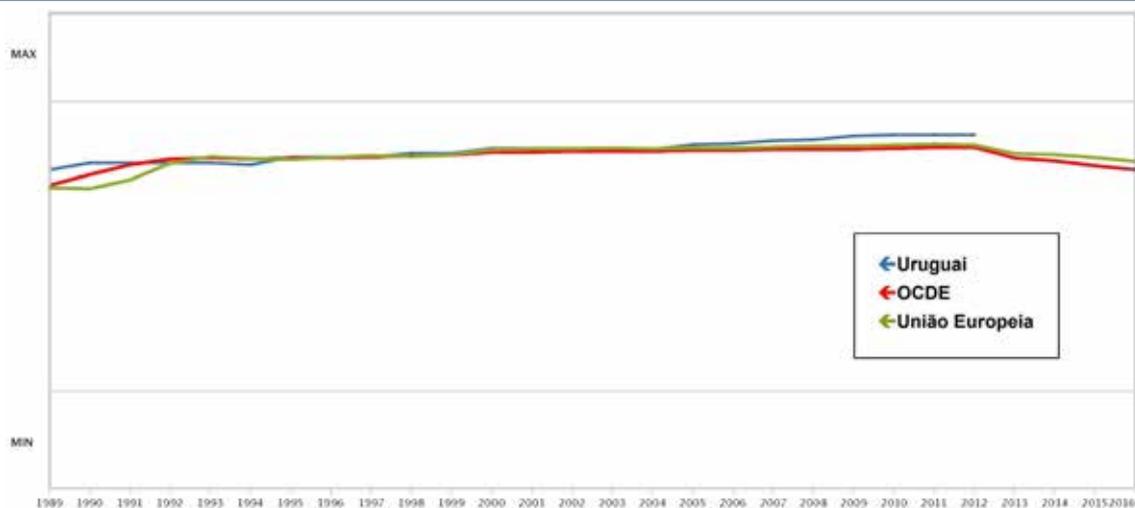
<sup>1</sup> O fato de ambos terem classificado o Uruguai de modo semelhante não chega a surpreender, pois, mesmo adotando metodologias distintas e algo arbitrárias, *Polity* e *Freedom House* em geral chegam a classificações muito semelhantes para os países situados nos extremos – como muito livres e democráticos ou como muito autoritários –, discrepando, no entanto, para os casos intermediários, situados em zona cinzenta e menos consensual (Högström, 2013; Coppedge et al., 2017).

**Gráfico 1 – Índice de Democracia Deliberativa (1989-2016)**



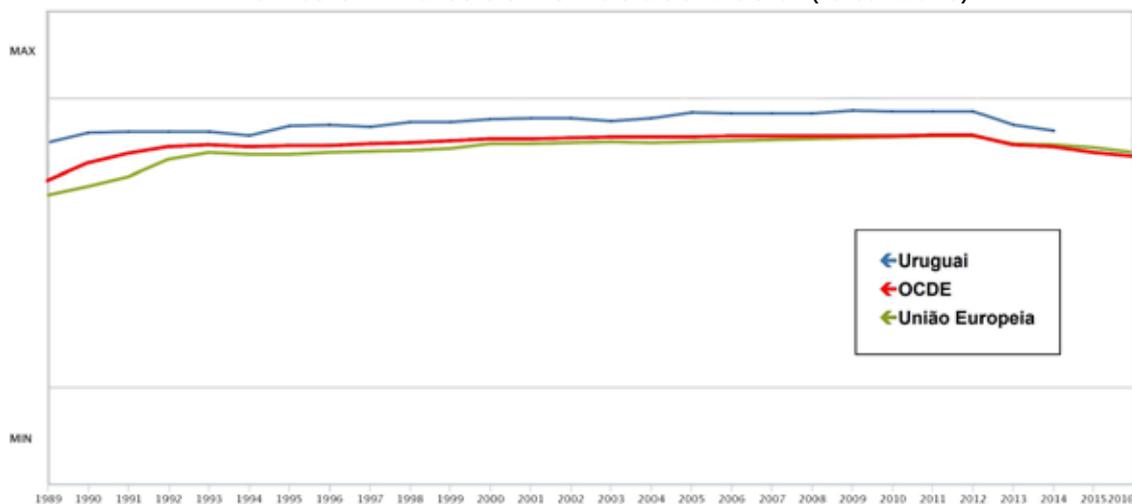
Fonte: O autor, com base na ferramenta do V-Dem disponível em: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>

**Gráfico 2 – Índice de Democracia Igualitária (1989-2016)**



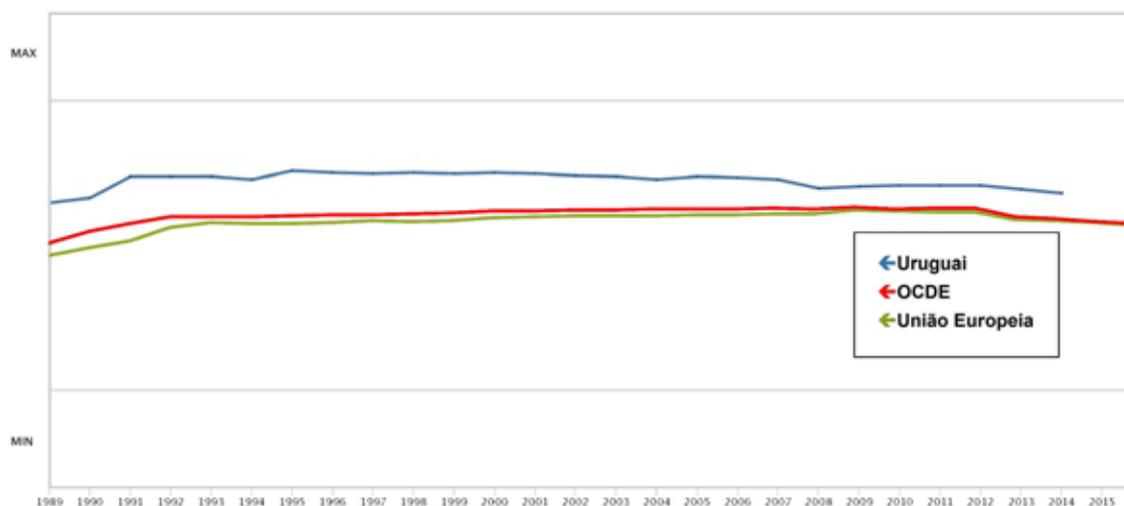
Fonte: O autor, com base na ferramenta do V-Dem disponível em: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>

**Gráfico 3 – Índice de Democracia Liberal (1989-2016)**

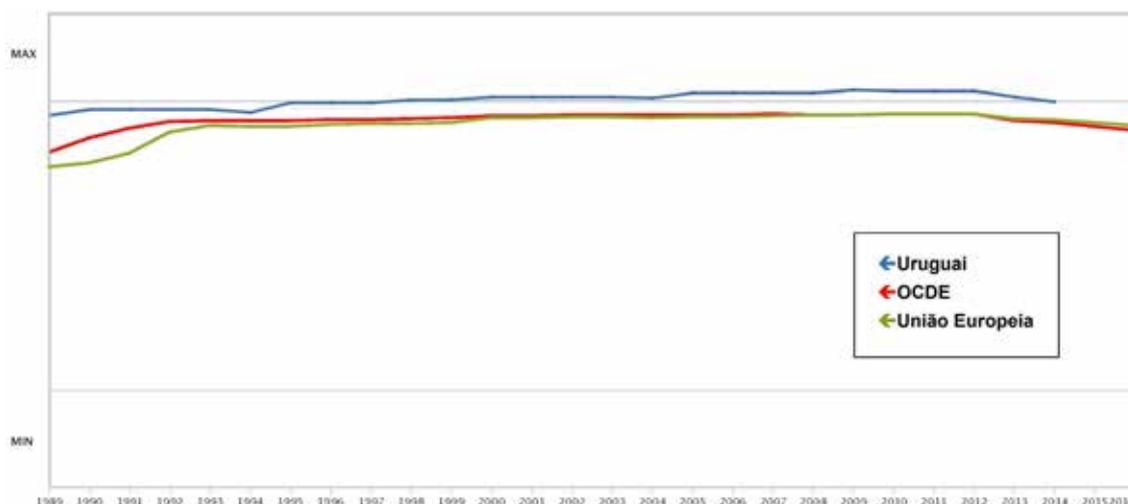


Fonte: O autor, com base na ferramenta do V-Dem disponível em: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>

**Gráfico 4 – Índice de Democracia Participativa (1989-2016)**



Fonte: O autor, com base na ferramenta do V-Dem disponível em: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>

**Gráfico 5 – Índice de Democracia Eleitoral (1989-2016)**

Fonte: O autor, com base na ferramenta do V-Dem disponível em: <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>

Este artigo discutirá a política uruguaia recente com base nos critérios mais recorrentes sobre qualidade da democracia, enfatizando os dois primeiros mandatos da Frente Ampla na presidência – primeira administração Tabaré Vázquez e governo José “Pepe” Mujica. Seguirá, inicialmente, as cinco dimensões selecionadas por Braga (2016), as quais foram, por sua vez, uma síntese das oito dimensões propostas por Diamond e Morlino (2005): competição; *accountability* horizontal; Estado de direito (*rule of law*); participação; e responsividade (*responsiveness*). Sempre que perceber necessário, problematizará tais bases para avaliação, apontará seus limites e os transcenderá. Isso inclui chamar a atenção para problemas do, em geral virtuoso, sistema político uruguaio que não são detectados pelo radar de abordagens mais tradicionais sobre qualidade da democracia. Como diz o célebre provérbio, “o diabo mora nos detalhes”.

A vitória de Vázquez nos pleitos presidenciais foi a primeira, para o cargo máximo do Uruguai, de um candidato não pertencente a nenhum dos dois partidos tradicionais – Nacional (ou Blanco) e Colorado. Significou, também, a conclusão do realinhamento do histórico bipartidarismo blanco-colorado para nova polarização, esquerda-direita, dando continuidade a um processo de crescimento frente-amplista, pelo lado progressista, e de indiferenciação entre os dois antigos partidos que antes hegemonizavam as disputas eleitorais do país – fenômeno que se reforçava pelo ingresso de ex-colorados e ex-blancos progressistas na Frente Ampla e pela perda de eleitores para ela.

A política uruguaia era dividida entre colorados e blancos desde a primeira metade do século XIX, pouco depois da independência do país. Como observei em outro trabalho: “Metade do século XX foi marcada pela hegemonia colorada – muitas vezes cedendo espaços para os blancos em troca de estabilidade – e a outra metade pela alternância de poder entre os dois partidos tradicionais.” (Reis, 2011, p. 1). *Chasquetti e Buquet* (2004), notam que as disputas entre os dois grupos eram, via de regra, violentas até princípios do século XX, com poucos e curtos períodos de convivência pacífica no século XIX, podendo-se identificar o início da poliarquia uruguaia entre 1918 e 1919. A Constituição de 1918, que instituiu o sufrágio secreto universal masculino, era avançada para a época e seu caráter democrático só foi possível, argumentam os autores, porque nenhum grupo era forte o suficiente, para se impor aos demais pela força. Como observa *De Sierra* (1998), a cidadania seria estendida às mulheres nos anos 30.

Naquele momento, os dois partidos, ainda que caracterizados por forte heterogeneidade interna e divididos em múltiplas frações, eram bastante diferentes. Os colorados tinham maior penetração urbana e tendiam à esquerda, enfatizando princípios liberais no âmbito social e maior intervenção do Estado na economia<sup>2</sup>, enquanto os blancos, à direita, aproximavam-se dos princípios do liberalismo econômico e dos interesses dos pecuaristas. Havia, no entanto, também segmentos mais pró-*welfare* dentro do Partido Nacional e facções mais reacionárias no interior do Partido Colorado. Divisões internas, com apoio a governos liderados por parte do partido rival, foram uma constante, conforme descrevo minuciosamente no trabalho antes mencionado (Reis, 2011). Os dois partidos tradicionais, portanto, ainda que com importantes diferenças político-programáticas e demográficas, possuíam ideologia mais fluida, e bases assentadas fundamentalmente na tradição e no caciquismo. Paralelamente, a despeito do bipartidarismo *de facto*, havia a liberdade jurídica para a participação de outros partidos, sendo, como nota *Lanzaro* (2003), o Partido Socialista (PS), fundado em 1911, e o Partido Comunista (PCU) criado em 1921, chamados, “partidos de ideias”.

A democracia uruguaia sofreu, desde então, duas interrupções. A primeira delas se deu com o golpe civil de 1933, liderado pelo presidente Gabriel Terra, com o apoio de sua fração do Partido Colorado e do setor majoritário e mais reacionário do Partido

---

<sup>2</sup> Esse perfil se fortalece a partir dos anos 50, com a hegemonia de correntes batlistas, isto é, que remetem a lideranças como José Batlle y Ordóñez e Luis Batlle Berres, e se vinculam a uma tradição de adoção de políticas keynesianas e industrialistas, com a formulação de um Estado de bem-estar social pioneiro na região.

Nacional, chamado “herrerista”. Esse “interregno da chamada ‘ditabranda’ de José L. Terra” (De Sierra, 1998, p. 438), conhecido como “terrismo”, foi instituído, então, por vias extrainstitucionais com o intuito de restaurar a governabilidade, acabando com a paralisia decisória atribuída à divisão de poderes do marco institucional vigente sob a Constituição de 1918. Durou até o chamado “golpe bom” de 1942, dado pelo presidente colorado Alfredo Baldomir, eleito em 1938, visando à redemocratização.

A segunda ruptura democrática se deu com o golpe do presidente civil Juan María Bordaberry, também do Partido Colorado, em 1973, junto com as Forças Armadas; em 1976, o próprio Bordaberry acabou por ser destituído pelos militares, cuja violenta ditadura prosseguiu até 1985. Esse regime militar, observam, *Chasquetti e Buquet* (2004), foi o único período do século XX em que não houve eleições no país, e os partidos políticos estiveram fora do poder no Uruguai. Entre 1979 e 1984 foram quase seis mil presos políticos, tendo o Uruguai em 1976 o índice de prisioneiros políticos *per capita* mais elevado da América Latina; com caráter “mais do tipo policial que militar”, a ditadura uruguaia se caracterizou pela “reclusão massiva e prolongada”, com “aplicação generalizada e sistemática de tortura aos detentos” (Del Río, 2016, p. 24).

Em 1971, antes do golpe militar, quando já se apresentava uma escalada autoritária por parte do então presidente, o colorado Pacheco Areco – que depois apoiaria Bordaberry –, agrupamentos de esquerda deixaram em segundo plano suas rivalidades históricas e fundaram a Frente Ampla. Mesmo com a já mencionada liberdade jurídica para concorrerem, todas as candidaturas de esquerda jamais haviam ultrapassado, somadas, a marca os 10% dos votos. Em sua estreia eleitoral, a Frente Ampla obteve 18% votos. Sua consolidação, no entanto, ocorreria no enfrentamento à ditadura.

A redemocratização se deu com o Pacto do Clube Naval, assinado em 3 de agosto de 1984 por lideranças dos partidos políticos e por representantes do governo ditatorial, garantindo a anistia aos militares pelos desrespeitos aos direitos humanos. As eleições seriam realizadas em 25 de novembro daquele ano. Até esse momento, pode-se concluir que “o Partido Colorado teve um amplo domínio da política uruguaia ao longo do século XX, vencendo todas as eleições até 1958, mas ainda assim conseguiu manter a estabilidade após a guerra civil [do início do século XIX] por meio de diversas formas de coparticipação com o Partido Nacional” (Reis, 2011, p. 15). Incluem-se aí dois períodos em que o sistema de governo adotado sequer foi propriamente o presidencialismo, e

sim o de um colegiado composto por seis membros do partido mais votado e três do segundo colocado.<sup>3</sup>

O primeiro governo da redemocratização, do colorado Julio María Sanguinetti (1985-1990), era minoritário (43% de apoio parlamentar), mas buscava a conciliação, tendo inclusive a cooperação da Frente Ampla, e a aprovação unânime de muitas leis voltadas para a reinstitucionalização do sistema democrático (Reis, 2013b). Passado esse período, no entanto, os dois partidos tradicionais se envolveram em três governos de coalizão consecutivos – primeiro o do blanco Luis Alberto Lacalle (1990-1995), sucedido novamente por Sanguinetti (1995-2000) e, em seguida, pelo também colorado Jorge Batlle (2000-2005) – que promoveram forte guinada ao receituário neoliberal (ainda que frequentemente se considere que o Uruguai não foi um dos países com experiência entre as mais radicais nesse sentido): abertura da economia, desregulamentação de mercado, privatização de setores estratégicos (Reis, 2011).

Ao mesmo tempo em que os dois partidos tradicionais se tornavam cada vez mais indiferenciados, com agenda neoliberal equivalente, a Frente Ampla ia se tornando hegemônica entre o eleitorado progressista e nas áreas mais modernas e povoadas do país, outrora reduto colorado. Na capital, Montevidéu, onde o Partido Colorado antes possuía amplo predomínio e onde vivem 45% da população uruguaia, Tabaré Vázquez se tornou prefeito na histórica eleição de 1990 e, desde então, a Frente Ampla elegeu todos os seus sucessores (Reis, 2011). Como nota De Sierra (1998, p. 461-462), posteriormente a coalizão avançou também no interior, ameaçando o predomínio do Partido Nacional, o que levou à atual situação de ela ter, sozinha, aproximadamente metade dos votos no país.

Nas seções seguintes, a política uruguaia será analisada, com ênfase nos dois primeiros mandatos frente-amplistas à frente do Executivo nacional, em relação a cada uma das cinco mencionadas dimensões da qualidade da democracia, separadamente.

---

**3** A Constituição de 1918 instituiu uma autoridade bicéfala, em que dividiam o poder Executivo um presidente eleito e, ao lado dele – e não abaixo, como ocorreria no caso de um ministério –, o Conselho Nacional de Administração (CNA), composto por nove membros e nesta proporção de 2/3 para o partido mais votado e 1/3 para o segundo (foi esse o sistema de governo derrubado pelo golpe terrista). A Constituição de 1952, por sua vez, instituiu o Conselho Nacional de Governo (CNG), com formação equivalente à do antigo CNA – seis membros para o partido mais votado e três para o segundo –, mas que funcionou como única autoridade executiva até sua extinção em 1967, sem dividir o poder com a figura de um presidente (Reis, 2011).

## 1) Competição

A existência de competição é condição necessária, ainda que não suficiente, para se ter democracia. Refere-se à dimensão “contestação pública” da teoria *dahlsiana* de poliarquia, à efetividade da competição eleitoral. É preciso que a oposição possa concorrer contra o governo em eleições frequentes, livres e justas. *O'Donnell* (1999) sintetizou uma série de condições necessárias para que as eleições sejam democráticas, a qual tem sido obedecida no Uruguai, mas não em outros países do continente, reforçando a imagem de que o país é um oásis no deserto:

Em um regime democrático, as eleições são competitivas, livres, igualitárias, decisivas e includentes, e os que votam são os mesmos que, em princípio, têm o direito de ser eleitos – os cidadãos políticos. [...] Finalmente, as eleições devem ser decisivas, em vários sentidos. Primeiro, os vencedores devem tomar posse dos cargos para os quais foram eleitos. Segundo, com base na autoridade conferida aos seus cargos governamentais, os funcionários eleitos devem poder tomar as decisões que o marco democrático legal e constitucional lhes autoriza. Terceiro, os funcionários eleitos devem concluir seus mandatos nos prazos e/ou nas condições estipulados por essa estrutura institucional. Eleições livres, igualitárias e decisivas implicam, como argumenta Adam Przeworski, que governos podem perder eleições e devem acatar seus resultados.

Utilizando outra terminologia, mas convergindo, *Álvarez et al.* (1996) afirmam que um regime democrático requer “irreversibilidade *est post*” – isto é, que as eleições sejam decisivas, não tenham seu resultado desacatado dependendo de quem se sai vitorioso –, incerteza *ex ante* (a vitória da oposição é possível<sup>4</sup>), e a repetibilidade (eleições se sucedem no tempo, não são evento isolado).

A forma como a questão da competição é tratada em geral na ciência política *mainstream*, no entanto, pode ser situada dentro de uma visão liberal bem estreita e pouco democrática, que legitima plutocracias e hegemonia neoliberal em países do

---

<sup>4</sup> Isso não significa a certeza de se atender ao antidemocrático fetiche liberal com a alternância de poder. O próprio texto de *Álvarez et al.* (1996) é exemplo paradigmático desse problema, considerando a alternância no poder como mais relevante para a democracia do que a vontade popular. Assim, consideram o governo João Baptista Figueiredo, o último da ditadura militar brasileira, como democrático por ter permitido a eleição (indireta) de Tancredo Neves à sua sucessão (o critério é o de que o candidato da oposição venceu a eleição sob as mesmas regras vigentes nos pleitos anteriores) e classificam Botsuana como ditadura porque, desde a independência do país, o mesmo partido havia vencido, de forma limpa, todas as eleições já realizadas (segundo o controverso critério, mesmo sem qualquer indício de que isto sucederia, não se podia afirmar com certeza que, se algum dia o partido perdesse, deixaria a oposição assumir).

Norte capitalista. Há uma desnecessária ênfase na necessidade de diferentes partidos, quando agremiações partidárias não são realmente necessárias para haver democracia (Reis, 2012b), por mais que se possa considerá-las desejáveis. Além disso, é questionável o entendimento de que haver dois concorrentes reais apenas já é o suficiente para se considerar que há competitividade satisfatória – e é difícil não supor que tal visão seja movida pelo intuito de não questionar quão democráticos são os sistemas políticos estadunidense, e britânico. O próprio *Morlino* (1989 p. 108) não parecia nada preocupado com a pluralidade de vozes para a contestação:

Nesse sentido, um sistema parlamentar foi (ou pode ser) o mais favorável para a consolidação. Mas, como demonstram Venezuela e Colômbia, também um sistema presidencial alcança um resultado similar se se dão duas condições: 2) que a função do presidente não seja onipotente e tenha que aceitar limitações e sofrer condicionamentos por parte do Parlamento e da oposição democrática dentro dele; b) que explícita ou implicitamente, mas não só no nível de possibilidade, esteja assegurada uma alternância do cargo presidencial entre os dois maiores partidos (e, para isso, o sistema de partidos tende a se mover, ao menos, no sentido de uma bipolarização não radicalizada).

Para ser justo, a preocupação do autor, era com as chances de consolidação do regime redemocratizado, mais do que com sua qualidade – respondendo à interpretação predominante de que o presidencialismo seria impróprio para isso – e mesmo *Dahl* (2005), disse explicitamente que, para se satisfazer o critério da contestação nos regimes poliárquicos a existência de dois competidores efetivos era suficiente. Entretanto, é importante que se ressalte o quanto a literatura sobre qualidade da democracia valoriza a existência de uma concorrência mínima entre dois líderes, à moda de *Schumpeter* (1961) – que declaradamente não estava preocupado com a “qualidade” de tal processo –, mas não com a diversidade deles. O economista austríaco, foi claro em determinar que o método democrático, teria como único valor legitimar as decisões do governo, e por extensão dar estabilidade. Faz sentido se considerar que esse é um bom critério para uma boa pontuação na variável “competição” quando se trata de qualidade de democracia?

Feita a necessária digressão, passemos ao caso uruguaio. Como afirmado anteriormente, apesar de a política do país ter girado em torno do bipartidarismo, e a partir da vitória da Frente Ampla seguir com a polarização entre dois blocos, em todos

os períodos democráticos da história do Uruguai houve liberdade efetiva para outras forças disputarem as eleições. Além disso, sempre houve regras que tornavam as disputas mais fragmentadas do que um confronto entre duas partes coesas ou centralizadas. Eram permitidas múltiplas candidaturas presidenciais por partido, saindo-se vencedor o candidato mais votado do partido mais votado para presidente. A eleição para presidente se realizava, portanto, por meio do sistema de maioria simples com duplo voto simultâneo. Isso foi alterado com a reforma eleitoral de 1997 (vigente desde a eleição de 1999), devendo cada partido, lançar um único candidato presidencial a ser definido em primárias internas abertas<sup>5</sup>, além de o pleito ser por *ballotage*, isto é, de haver segundo turno caso nenhum candidato supere os 50% dos votos – esta última mudança teve como importante motivação adiar a vitória frente-amplista, que aumentava sua votação e logo terminaria na primeira colocação no primeiro turno (Reis, 2011).

As eleições são proporcionais para o Legislativo (diferentes listas fechadas para o Senado podem ser escolhidas pelos eleitores de cada candidato presidencial, não se podendo votar em uma lista vinculada a outro presidencial; diferentes listas fechadas para a Câmara de Representantes, por sua vez, estão ligadas a cada lista para a Câmara de Senadores, precisando o eleitor, manter a coerência em todos os níveis da votação). Assim, para além da preservação das facções intrapartidárias, a proporcionalidade permite ampla margem de escolha do eleitorado. Além da Frente Ampla e dos dois partidos tradicionais, outras forças conseguem acesso à arena legislativa. O pequeno Partido Independente, de centro, tem um senador e obteve três deputados na eleição de 2014, e o agrupamento Unidade Popular, criado em 2013 e parcialmente composto por dissidências da Frente Ampla, conseguiu eleger um deputado. De todo modo, partidos com votação muito baixa nas primárias internas (em 2009 eram aqueles com menos de 500 eleitores), não podem participar das eleições gerais.

Distante de um modelo *winner-take-all*, a política uruguaia, além da adoção de um sistema eleitoral proporcional, tem também outra forte característica de democracia consorciativa, conforme explicado na seção sobre *accountability* horizontal: a tradição

---

<sup>5</sup> Podem votar nas primárias (sem voto obrigatório), simultâneas para todos os lemas seis meses antes da eleição, todos os cidadãos inscritos no Registro Cívico (Lanzaro, 2008: 914). O autor observa que, “para evitar o “transfigurismo” dos perdedores [da primária], na mesma temporada eleitoral os candidatos não estão autorizados a mudar de partido”. Acrescenta ainda que o vencedor da primária de um partido será o pré-candidato mais votado que superar os 40% dos votos nessa disputa com no mínimo 10 pontos percentuais sobre o segundo colocado ou que atingir maioria absoluta. Caso nenhum dos pré-candidatos em disputa conseguir tal resultado, uma convenção do partido, surgida das próprias internas, escolherá entre os dois primeiros candidatos em uma votação normal e pública.

de cooperação entre partidos adversários. O balanço da política pré-Frente Ampla fica claro pelos números reunidos em *Reis* (2011, p. 15):

Segundo Moreira (2004: 10), “Se são somados os dois regimes de Colegiado (eliminados pela reforma constitucional de 1967), e as coalizões desde 1989, vê-se que em 46 dos 65 anos de democracia (70% de nossa vida democrática) se verificaram fórmulas de coparticipação entre blancos e colorados.” Chasquetti e Garcé (2005) complementam que em 63% do período entre 1985 e 2004 (durante 151 dos 240 meses), colorados e blancos formaram governos de coalizão, majoritários ou não.

## 2) Accountability Horizontal

Esta dimensão da qualidade da democracia, nas palavras de *Braga* (2016, p. 12), “inclui grau de responsabilização das autoridades por outros atores institucionais com poder de revisão das ações e de punição dos que governam, como cortes constitucionais, agências, tribunais e comitês especializados.” Está intimamente relacionada, portanto, à dimensão seguinte, Estado de direito (*rule of law*).

Tipicamente, a preocupação recai sobre os abusos do Poder Executivo. Entretanto, frequentemente os ataques à democracia têm ocorrido pela ação do Legislativo e do próprio Judiciário, sendo este último raramente submetido a controles (em geral apenas o Judiciário, corporativista, tem a prerrogativa de se controlar), salvo quando é eleito ou quando se viola gravemente esta dimensão de *accountability* horizontal por estar submisso ao Executivo (*Reis*, 2017). A estabilidade política no Uruguai não põe em cheque, portanto, a questão da punição dos governantes recentes, ainda que a atuação do Judiciário possa, sim, ser questionada em termos de sua ação política e da impunidade dos envolvidos no período ditatorial. Este último será tratado em detalhe na próxima seção. A questão da atuação política do Judiciário, no entanto, ameaça outra dimensão da qualidade da democracia: a responsividade (*responsiveness*).

Abusos do Executivo diante da oposição não são comuns desde a redemocratização. Como dito, a cooperação entre os partidos é uma marca na política uruguaia, que assume traços de democracia consensual a despeito de historicamente ter sido um sistema bipartidário e de hoje estar dividido em dois blocos ideológico-eleitorais distintos. Blancos e colorados, por diversas vezes formaram coalizões de governo, com

os dois partidos tradicionais presenciando divergências entre suas frações internas oposicionista e governista. Com a emergência da Frente Ampla no governo isso não voltou a ocorrer no plano nacional. Entretanto, um traço de cooperação interpartidária não foi rompido (na verdade, foi retomado): a nomeação pelo presidente da República de oposicionistas para cargos de alto escalão nas direções das empresas estatais. Tais nomeações, são prerrogativa do presidente, mas, além de se requerer a anuência do Conselho de Ministros, devem ser aprovadas por três quintos dos senadores, diferentemente da maioria dos países presidencialistas. Isso dá a tais nomeações um caráter de política de Estado, mais do que de política partidária.

*Baráibar* (2012) recapitula essas cooperações interpartidárias desde a redemocratização: já em seu primeiro governo, em 1985, Sanguinetti, que buscou a conciliação, ofereceu à Frente Ampla integrar esses entes autônomos. Após muita deliberação interna, a coalizão de esquerda aceitou a oferta e indicou Juan Young para o Banco da República (BROU), Luciano Macedo para o Banco de Seguros, Joaquín Rossi para o Instituto Nacional de Colonização, Ulises Anaya para a Administração Nacional de Telecomunicações (Antel), Luis Nunes para a Administração de Ferrovias do Estado (AFE) e José Olivera para a empresa de petróleo e gás Ancap. Os governos seguintes dos partidos tradicionais, de corte mais neoliberal, no entanto, não mantiveram essa postura – incluindo o do retorno de Sanguinetti à presidência –, não indicando ninguém da Frente Ampla para tais cargos, o que pode se explicar pela ameaça que o crescimento eleitoral frente-amplista significava para o bipartidarismo estabelecido.

Entretanto, assim que Tabaré Vázquez saiu vitorioso nas urnas, a Frente Ampla retomou a antiga prática e ofereceu à oposição que propusesse nomes para integrar esses entes. O Partido Colorado recusou, enquanto o Partido Nacional, após aceitação inicial, acabou rejeitando a oferta também, por divergências acerca das negociações em torno do Banco da República. Ao suceder Vázquez, Mujica manteve a mesma postura e refez o oferecimento para os oposicionistas, que desta vez aceitaram, após longa negociação: os blancos indicaram nomes para 33 cargos, os colorados para 20 e o pequeno Partido Independente para três.

Ademais, a despeito de ser um Estado unitário, o Uruguai tem um sistema bicameral, com ambas as casas eleitas proporcionalmente, de modo que possui considerável número de atores de veto para evitar a “tirania da maioria”.

### 3) Estado de direito (rule of law)

Esta dimensão, de acordo com Braga (2016, p. 12), “inclui o grau em que todos os cidadãos são iguais perante a lei e o grau em que ela é universal, pública e aplicada por um Judiciário independente”. Pressupõe-se ainda que as leis reforcem o próprio regime democrático, os direitos civis e políticos dos cidadãos.

Evidentemente, um Judiciário independente não é garantia de democracia, haja vista ameaças aos freios e contrapesos, o corporativismo que permite a formação de verdadeiras castas, e o apoio que esse Poder deu a golpes de Estado, por exemplo, no Brasil e no Paraguai (Reis, 2017). Ainda que, até aqui, não tenha atentado contra a democracia eleitoral, o independente Judiciário uruguaio peca ao menos por dois vícios: atuação política de classe e atuação titubeante na questão da justiça transicional. O primeiro será abordado na seção sobre responsividade (*responsiveness*), visto que se impõe como déficit dela. O segundo será abordado nas próximas linhas, no restante da presente seção.

Em maio de 1988, a Suprema Corte de Justiça julgou constitucional a Lei da Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado, que foi sancionada em dezembro de 1986 levando ao arquivamento de todas as denúncias de violações de direitos humanos por militares e policiais na ditadura, contrariando tanto a Constituição como tratados internacionais de que o Uruguai era signatário (Del Río, 2016).

A própria Suprema Corte de Justiça mudou sua posição em 19 de outubro de 2009, estabelecendo que a Lei de Caducidade, era inconstitucional em relação ao caso de Nibia Sabalsagaray. Entretanto, tal decisão, que representou um divisor de águas para o enfrentamento das violações dos direitos humanos pela ditadura, foi tomada quando faltavam somente seis dias para as eleições gerais e para o plebiscito de iniciativa popular de reforma constitucional previamente convocado para decidir sobre o mesmo tema, a anulação da Lei da Caducidade<sup>6</sup> – ele será abordado mais detalhadamente na próxima seção, mas é relevante antecipar que o resultado da votação foi contrário à anulação da referida lei. Nesse intervalo, outro evento importante, em 22 de outubro, foi a condenação pela Suprema Corte de Justiça do ex-ditador Gregorio Álvarez a 25 anos de

---

<sup>6</sup> O caso Nibia Sabalsagaray havia sido iniciado ainda em 2004 e somente em 2008 a Suprema Corte de Justiça aceitou dar ingresso à causa e apenas em 2009 tomou a decisão, justamente quando faltava apenas uma semana para o plebiscito.

prisão (Del Río, 2016). Nos anos seguintes, ocorreria uma série de decisões importantes nos tribunais:

[...] foram processados e condenados os dois ex-ditadores Juan María Bordaberry e Gregorio Álvarez. O primeiro condenado a 30 anos de prisão por encabeçar o golpe de 1973, além de uma série de assassinatos; e o segundo, condenado a 25 anos de prisão pelos 37 assassinatos qualificados. Em abril de 2010, Juan Carlos Blanco foi condenado a 20 anos de prisão pelo assassinato de Elena Quinteros. Em junho de 2011, Bordaberry e Blanco também seriam condenados por ordenar e coordenar os homicídios dos políticos da oposição Zelmario Michelini e Hector Gutiérrez Ruiz, e dos ex-guerrilheiros Rosario Barredo e William Whitelaw. Em maio de 2013, houve a primeira condenação de um oficial militar em atividade, o General Miguel Dalmao, pelo assassinato de Nibia Salbasagaray (Del Río, 2016: 39).

Ainda que se possam mencionar algumas condenações exemplares, o fato é que o Estado uruguaio, com protagonismo de sua Suprema Corte de Justiça, não atuava de modo decisivo para levar adiante as investigações e processos referentes à maioria dos crimes do período ditatorial. A Lei da Caducidade permanecia vigente. Diante disso, ao receber um desses casos, o caso Gelman, a Corte Interamericana de Direitos Humanos publicou sentença em 24 de fevereiro de 2011 em que declarou:

Dada sua manifesta incompatibilidade com a Convenção Americana, as disposições da Lei da Caducidade que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos carecem de efeitos jurídicos e, conseqüentemente, não podem seguir representando um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso e para a identificação e punição dos responsáveis, nem podem ter igual ou semelhante impacto a respeito de outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana que possam haver ocorrido no Uruguai. (CIDH apud Del Río, 2016: 40).

Ainda assim, a Suprema Corte de Justiça voltaria a atuar de modo conivente com as violações de direitos humanos na ditadura. Em fevereiro de 2013, por meio da resolução 70/2013, decidiu que a magistrada Mariana Mota, que tinha em suas mãos cerca de 50 casos de violações aos direitos humanos, mudasse de um tribunal penal a um civil. Depois, a Suprema Corte declarou ainda inconstitucionais os artigos 2 e 3 da lei 18.831, do governo Mujica, que visava a evitar que os crimes de violação dos direitos humanos prescrevessem. O argumento da Suprema Corte era o de que contrariariam o princípio

de irretroatividade da lei penal ao estabelecer que não se computassem os prazos de prescrição já transcorridos e dispor de forma retroativa que o caráter de crimes de lesa-humanidade deveria ser adicionado à natureza original do tipo penal (Del Río, 2016).

Tal decisão motivou reação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, já no mês seguinte, afirmando que é obrigação do Estado cumprir prontamente as suas sentenças e que não podem ser invocadas disposições de direito constitucional ou outros aspectos do direito interno para justificar o não cumprimento. De todo modo, a decisão da Suprema Corte de Justiça uruguaia deu margem a que alguns tribunais julgassem diversos casos de violação de direitos humanos como prescritos, ainda que, discricionariamente, outros tenham tomado posicionamento oposto, promovendo importantes condenações, como as do general Miguel Dalmao e do coronel José Chialanza a 28 anos de prisão em abril de 2013 por “homicídio muito especialmente agravado”, referente ao caso Nibia Sabalsagaray. As divergências, entre os diferentes magistrados passou a ser o padrão, sem que se resolvesse a maioria dos casos de violações de direitos humanos pelo terrorismo de Estado (Del Río, 2016: 41-43).

Houve uma mudança de postura da Suprema Corte de Justiça entre o final de 2014 e 2015, considerando que os crimes da ditadura aceitos como delitos comuns foram efetivamente crimes de lesa-humanidade, mas a continuidade desse posicionamento não está assegurada. Eram outros membros os responsáveis pela decisão, pois os titulares estavam ausentes, e o presidente da Suprema Corte, Jorge Chediak, não demonstrou considerar problemática a sistemática recusa a tratar como terrorismo de Estado casos de violação dos direitos humanos no período autoritário, declarando que “o Poder Judiciário do Uruguai tem sido particularmente exitoso em processar quem cometeu as flagrantes violações aos direitos humanos na ditadura” (Del Río, 2016: 44).

Segundo relatórios do Observatório Luz Ibarburu (EJOLI), integrado por 15 organizações sociais, incluindo a central sindical PIT-CNT: de um total de 284 denúncias por crimes de lesa-humanidade apenas seis delas têm sentença; dos 192 casos de desaparecimentos forçados somente 80 casos têm processo; dos 124 homicídios registrados, só houve o processamento relativo a 17 vítimas; e não existiu ainda nenhum acusado pelos delitos de tortura ou de violência sexual. As Forças Armadas tampouco têm cooperado, ocultando quase todos os arquivos da época (Del Río, 2016).

A primeira vez desde a redemocratização em que um comandante do Exército se pronunciou sobre um fato ocorrido na ditadura ocorreu em dezembro de 2011, quando Pedro Aguerre leu uma declaração de todos os generais do país condenando o assassinato do professor e jornalista Julio Castro em 1977, o primeiro caso comprovado de execução de preso político na ditadura. Foi também a primeira vez desde a redemocratização que um comandante do Exército se pronunciou sobre um fato ocorrido na ditadura e o condenou. O corpo havia sido descoberto em outubro de 2011 em um prédio anexo ao Batalhão 14 da Infantaria Paraquedista e identificado em janeiro. Castro foi executado, com as mãos e pés amarrados, com um tiro na cabeça após ser torturado, mas a versão oficial até então era a de que ele havia sido morto não intencionalmente por causa da tortura e que as cinzas de sua cremação teriam sido jogadas no Rio da Prata. Aguerre disse desconhecer qualquer “pacto de silêncio” sobre os desaparecidos e que, se existisse, ordenaria sua imediata revogação, pois não toleraria ou encobriria homicidas e delinquentes no Exército.

Se a atuação do Judiciário, particularmente da Suprema Corte de Justiça, foi incompatível com as disposições internacionais de que o Uruguai é signatário sobre a violação dos direitos humanos, e se a participação popular no referendo e no plebiscito foi decepcionante em sua decisão pró-impunidade, a atuação da Frente Ampla, a despeito dos inegáveis avanços nos governos Vázquez e Mujica, também não esteve livre de vacilações e contradições.

Conforme analisa *Del Río* (2016), a chegada da Frente Ampla ao poder fortaleceu a justiça transicional e deu fim a um histórico de negação e obstrução das investigações, em claro contraste com as presidências blancas e coloradas, quando “a impunidade era a política de Estado”: “Na sua administração, algumas reivindicações demoradas sobre as violações aos direitos humanos na ditadura se colocaram em marcha: se ativaram processos judiciais a perpetradores, se iniciou a arqueologia em quartéis, e se abriram arquivos oficiais” (Del Río, 2016: 37).

Após a eleição de Vázquez, que apontou a verdade e a justiça como um dos primeiros pontos a serem atacados pelo seu governo, foi adotada uma estratégia jurídica de, mirando aspectos pouco claros da Lei da Caducidade, considerar que “alguns casos específicos (delitos econômicos, delitos cometidos por civis, policiais ou militares de alta patente da ditadura, crimes cometidos no exterior e apropriação ilegal de menores)

estavam fora da lei”, permitindo que fossem investigados e punidos (Del Río, 2016: 37). Por meio da resolução 755/005, Vázquez fez um convênio com o Grupo de Pesquisa em Arqueologia Forense da Universidade da República (GIAF) para procurar os restos dos desaparecidos e evidências das violações aos direitos humanos durante a ditadura<sup>7</sup> e também requereu informações às Forças Armadas:

De forma inédita, [...] encomendou aos Comandantes em Chefe do Exército, da Marinha e da Força Aérea realizar uma ampla investigação do destino dos detentos desaparecidos e do papel que teve cada setor militar, além de realizar buscas pelos restos. Dos cinco informes apresentados pelos diferentes setores das Forças Armadas, entre agosto e novembro de 2005, foi admitida a detenção, execução e sepultamento clandestino, e se reconheceu o intercâmbio com setores militares da Argentina. Também disponibilizaram informações sobre os destinos dos desaparecidos e lugares de sepultamento; e se reconheceu publicamente a utilização de voos clandestinos de Buenos Aires a Montevideú (Del Río, 2016: 37).

No governo Vázquez, as causas judiciais sobre violações aos direitos humanos aumentaram: tiveram início cerca de 25, envolvendo aproximadamente 60 vítimas, com militares uruguaios sendo detidos e encarcerados, por sentença condenatória ou prisão preventiva (Del Río, 2016: 38).

O governo Mujica também teve avanços. Para cumprir a mencionada sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos que exigia do Estado uruguaio parar de obstruir os julgamentos dos crimes de violação dos direitos humanos na ditadura, o presidente aprovou a resolução 323/2011, em 30 de junho de 2011. Com isso, revogou administrativamente as resoluções baseadas na Lei da Caducidade adotadas pelos governos entre 1985 e 2005, pós-redemocratização e anteriores à vitória da Frente Ampla, tornando o sistema de justiça o único encarregado de desarquivar causas, investigar os eventos e sancionar os responsáveis. A consequência dessa medida foi o envio para os tribunais para investigação de 88 casos arquivados entre 1986 e 2005 (Del Río, 2016).

Como a partir de 1º de novembro de 2011 os crimes da ditadura de violação dos direitos humanos, por serem tratados como delitos comuns, poderiam prescrever, impossibilitando a apresentação de novas denúncias para que se iniciassem processos contra crimes não considerados como de lesa-humanidade, o governo Mujica elaborou

---

<sup>7</sup> Os resultados foram modestos, com apenas dois desaparecidos sendo encontrados, mas isso foi o suficiente para comover a opinião pública e desmentir a narrativa de que eles não existiam (Del Río, 2016: 38).

projeto de lei, para garantir que isso não ocorreria, que veio a ser aprovado. Por essa lei 18.831, que seria declarada parcialmente inconstitucional pela Suprema Corte de Justiça como mencionado mais acima, estava restabelecida a pretensão punitiva do Estado, sendo os delitos cometidos durante a ditadura considerados, em conformidade com os tratados internacionais de que o Uruguai é signatário, como de lesa-humanidade, não podendo ser computado qualquer prazo, processual, de prescrição ou de caducidade. Isso permitiu que entre 2011 e 2012 cerca de 80 novos processos em cada ano chegassem aos tribunais (Del Río, 2016).

Entretanto, como dito, a atuação da Frente Ampla não esteve livre de contradições. A coalizão governista elaborou no final de 2010 um projeto de reinterpretação da Lei da Caducidade, que, na prática, tornaria o seu funcionamento nulo. Mesmo tendo maioria nas duas casas, não conseguiu a aprovação de seu próprio projeto graças à atuação de um membro da sua bancada na Câmara de Representantes em 20 de maio de 2011, mantendo-se assim a Lei da Caducidade em vigor. O fiel da balança foi o Movimento de Participação Popular (MPP) – ao qual pertence Mujica –, maior setor da Frente Ampla e originado do antigo grupo guerrilheiro MLN-Tupamaros. Apesar de estar na esquerda da Frente Ampla em questões econômicas e pós-materiais, próximo ao Partido Comunista, o MPP adota posturas mais conservadoras nas questões militares, à semelhança de grupos da direita frente-amplista, tal como os vinculados ao ex-vice-presidentes Danilo Astori e Rodolfo Nin Novoa (Reis, 2013b).

O projeto havia sido aprovado pelos senadores e tinha modificações em relação ao original, previamente aprovado pelos deputados, em outubro de 2010, sempre com muita discussão interna, frequentemente lançando mão do argumento de que não se poderia contrariar a decisão popular no plebiscito. Quando voltou à Câmara de Representantes, foi rejeitado, com um empate de 49 votos a favor e 49 contra. O deputado frente-amplista Víctor Semproni, que garantiria a maioria, decidiu não votar, retirando-se do plenário ao discursar que o projeto seria inconstitucional (ele próprio havia votado a favor da primeira versão). Outros deputados da Frente Ampla, a maioria deles membros do MPP e especificamente do MLN-Tupamaros como Semproni, haviam manifestado contrariedade, mas ainda assim, por disciplina partidária, votaram a favor da anulação (Reis, 2013b).

A aprovação anterior, por 16 votos a 15, na Câmara de Senadores, em 12 de abril de 2011, tampouco havia sido um exemplo de atuação em bloco contra a impunidade por parte dos legisladores governistas. Além de todos os senadores de oposição, um da Frente Ampla também votou contra, Jorge Saravia, que depois migraria para o Partido Blanco. Um ex-líder guerrilheiro tupamaro, o hoje falecido Eleuterio Fernández Huidobro, que também se opunha à lei interpretativa, declarou voto a favor por disciplina partidária, mas anunciou sua renúncia à cadeira de senador, surpreendendo a todos. Rodolfo Nin Novoa, o terceiro senador da Frente Ampla contrário à lei, não participou da sessão e foi substituído pelo suplente, Gustavo Guarino.

#### 4) Participação

O Uruguai, desde a Constituição de 1918 e à exceção dos dois regimes ditatoriais – o terrista e o da ditadura civil-militar das décadas de 70 e 80 –, permite amplamente o sufrágio, a associação a partidos e a organizações da sociedade civil. As condições sociais para a participação também são favorecidas pela baixa desigualdade, pela elevada educação e, para os padrões sul-americanos, pela considerável pluralidade da imprensa.

A concepção igualitária de democracia, conforme definida em Coppedge *et al.* (2017, p. 23), destaca que “desigualdades materiais e imateriais inibem o uso efetivo de liberdades e garantias políticas (eleitorais) formais”:

Idealmente, todos os grupos deveriam ter as mesmas capacidades *de jure* e *de facto* de participar, de ocupar posições políticas de poder, de colocar questões na agenda, de influenciar as políticas públicas [...]. Seguindo a literatura nesta tradição grandes desigualdades de saúde, educação ou renda são vistas como inibidoras do exercício do poder político e de se ter direitos políticos *de facto*.

Uma concepção puramente liberal de democracia tende a valorizar unicamente as liberdades e garantias *de jure*, dando pouca atenção a sua efetiva presença na sociedade. Consequência disso é má vontade com regimes eleitorais que dão forte ênfase a esse princípio igualitário – boa parte da atual popularidade acadêmica do epíteto “populista” reside aí – e enorme conivência para com regimes profundamente excludentes que se atêm a formalidades não cumpridas ou mesmo inviabilizadas pelo arranjo vigente.

De todo modo, a qualidade da democracia uruguaia, que atende aos requisitos formais usualmente apreciados, não é dissociável do elevado nível de igualdade na sociedade. Efetivamente, a capacidade dos uruguaios de participação decorre grandemente disso. *De Sierra* (1998, p. 436-437) identifica as origens desse igualitarismo já em princípios do século XX, em que havia “frações burguesas modernizadoras que foram hegemonizando o bloco de poder” de caráter laico e liberal, um grande excedente agropecuário exportável e baixo percentual de população de origem escrava ou indígena. Daí, com a sequência de quase 50 anos do período batllista e neobatllista, marcada por industrialização e desenvolvimento de um *welfare state*, a consequência foi:

Uma análise comparativa em relação à América Latina – inclusive se limitada aos países do Cone Sul – até o fim dos anos 50 e os 60, quando começa a crise dos chamados ciclos populistas, é indubitável que o Uruguai é o país que alcançou a estrutura social menos polarizada, a distribuição de renda mais equitativa e a menor percentagem de setores marginais ou confinados no que nos últimos anos se denominou extrema pobreza. Não apenas no perímetro urbano da capital ou nas principais cidades (como era o caso da Argentina) mas no conjunto da população urbana (quase 85% já em 1950), e inclusive na totalidade do país. Algo similar se dava no nível da cobertura e da qualidade educacional e sanitária (*De Sierra*, 1998, p. 437).

Passada a ditadura cívico-militar e a era neoliberal, a Frente Ampla no governo encontrou um país mais desigual, mas criou o Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES), que implementou o Plano Emergência – ou Plano de Atenção Nacional à Emergência Social (PANES) – e outros programas, melhorando a distribuição de renda, a saúde e a educação.<sup>8</sup>

Digna de nota é também a participação dos trabalhadores organizados, que foi favorecida pelos governos da Frente Ampla. Ainda assim, a central sindical PIT-CNT, que teve protagonismo na reação à investida neoliberal dos anos 90, faz pressão também contra o governo aliado. Em julho de 2016, ela convocou 24 horas de greve geral contra as medidas de ajuste fiscal do segundo governo Tabaré Vázquez, que enfrentava crise econômica e tinha apenas 34% de aprovação. A greve geral obteve apoio de impressionante 1 milhão de trabalhadores, em um país com menos de 3,5 milhões de habitantes.

---

<sup>8</sup> Mais detalhes em Reis (2013a e 2013b).

O primeiro governo Vázquez, implementou lei de proteção à atividade sindical, estendeu a jornada de trabalho de 8 horas ao campo, e convocou os Conselhos de Salários a partir de 2005 (culminando em acordos coletivos em 85% dos casos em 2006) e a negociação coletiva por ramo de atividade (possibilitando a recuperação salarial perdida no governo Jorge Batlle), como queria a PIT-CNT (Reis, 2013b). A obediência de Vázquez à Lei de Conselhos de Salários – que estabelecia negociações centralizadas tripartites entre sindicatos, câmaras empresariais e representantes do governo –, que era de 1943 e nunca havia sido derrubada, teve enorme impacto devido à forma como a direita a contornava. Os Conselhos de Salários deixaram de ser convocados durante a ditadura civil-militar, foram convocados por Sanguinetti nos anos de redemocratização, mas sem seguir exatamente a lei que os regulamentava, e voltaram a não ser convocados a partir da guinada neoliberal do governo Lacalle (Reis, 2013a).

Outro elemento importante de participação no arcabouço institucional uruguaio é o fato de a população poder convocar plebiscitos para reformar a Constituição. Precisa para isso, de assinaturas equivalentes a 10% dos cidadãos inscritos no Registro Cívico Nacional, validadas pela Corte Eleitoral (em 2012, isso significava quase 259 mil assinaturas, marca que foi atingida, forçando o plebiscito sobre redução da maioria penal, que acabaria derrotado por decisão popular em 2014) (Reis, 2012a). Plebiscitos populares foram convocados com sucesso nos anos 90 pela Frente Ampla e pela central sindical PIT-CNT, e, isso foi fundamental para que o neoliberalismo não tivesse sido tão agressivo quanto nos países vizinhos; o referendo de 1992 derrubou a Lei de Reforma das Empresas Públicas pretendida pelo governo Lacalle (Reis, 2013a).

Por outro lado, o mecanismo dos plebiscitos e referendos não deve ser visto como uma panaceia. Foram realizados um referendo em 1989 e um plebiscito em 2009 para tornar inconstitucional a Lei da Caducidade, que anistia os crimes de violação dos direitos humanos cometidos na ditadura, mencionada na seção anterior (Del Río, 2016). Em ambos os casos a impunidade foi vitoriosa. Como afirma Elin Skaar (apud Del Río, 2016: 29), o Uruguai é “o único caso na história mundial em que o povo em um país democrático ratificou uma lei assegurando a impunidade aos militares via referendo”.

Em 1989, logo após a redemocratização, ainda havia o temor da reação dos militares<sup>9</sup>, mas mesmo em 2009 o apoio de 48% dos votantes à extinção da lei foi insufi-

---

<sup>9</sup> O próprio Morlino (1983: 106) observava que a consolidação democrática só seria possível com a neutralidade ou a neu-

ente. Pode-se considerar, que a própria regra do plebiscito, ocorrido simultaneamente, às eleições, tinha um viés pró-rejeição à anulação da Lei da Caducidade. Conforme explica *Del Río* (2016: 38): “Aqueles que estavam a favor deviam colocar no envelope o Sim, e aqueles que não estavam contra não deviam colocar nada. Assim, os indecisos ou sem opinião formada foram computados como Não.” De todo modo, à diferença do primeiro referendo, *Del Río* (2016) avalia que o novo plebiscito gerou maior movimentação e a revitalização dos setores de direitos humanos e da sociedade civil, inclusive surgindo novas organizações. O apoio à sua convocação foi expressivo, sendo recolhidas 337 mil assinaturas, quando o exigido era apenas 10% dos eleitores registrados, o que equivalia a pouco mais de 250 mil.

Alguns aspectos sobre a desigualdade de participação também são problemáticos no Uruguai e passam à margem do radar de boa parte da ciência política: a influência do dinheiro, a desigualdade de gênero e as oligarquias. Uma questão frequentemente ignorada nas discussões sobre qualidade de democracia é o quanto o dinheiro interfere nas chances dos diferentes candidatos. *Reis e Borba* (2016), por exemplo, mostram um dado que vai de encontro às virtudes da democracia uruguaia: o país é um dos que têm a propaganda televisiva gratuita menos relevante na América do Sul, restrita à TV estatal, com baixo tempo diário (inferior a 10 minutos) e por um período curto (um tempo de campanha inferior a 30 dias). Isso obviamente não contribui para que o eleitorado se informe sobre as propostas dos candidatos. Além disso, a propaganda paga em emissoras privadas é totalmente desregulada, não havendo na legislação nenhuma menção nem ao tempo diário (o período em que a campanha é permitida, no entanto, compreende os mesmos dias em que há veiculação na gratuita e igualitária televisão estatal), nem ao preço cobrado. Como *Reis e Borba* (2016, p. 6), alertam, “a compra de espaços publicitários depende da capacidade de arrecadação de recursos dos partidos”, o que cria óbvio viés pró-mercado.

A participação feminina na política também não põe o Uruguai em posição invejável, a despeito de se verem mulheres em posições-chave – Ana Olivera foi prefeita de Montevideo entre 2010 e 2015, a Frente Ampla foi presidida por Mónica Xavier entre

---

tralização dos militares, de modo que em muitos casos os líderes no governo adotaram “políticas que satisfazem os interesses corporativos dos militares (melhores condições de salários, modernização dos armamentos e, em todo caso, evitam entrar a fundos nos aspectos internos da instituição, como promoções ou aposentadorias). Em outras palavras, o pleno êxito da consolidação implica que as elites civis desenvolvam uma estratégia que leve os militares, primeiro, a aceitar o novo ordenamento político e, depois, a permanecer definitivamente nos quartéis”.

2012 e 2015, e Lucía Topolansky, ex-primeira dama e atual vice-presidenta, é uma das figuras mais relevantes da Frente Ampla e do setor frente-amplista MPP, não estando a reboque do marido, Pepe Mujica. Pinçar esses casos, no entanto, não muda a situação: de acordo com relatório da União Interparlamentar da Organização das Nações Unidas de 2011, o país era apenas o 75º do mundo e 18º no continente americano com maior percentual de mulheres no parlamento, 14,3% (Matos, 2011). Dos 30 senadores eleitos em outubro de 2014 – a Câmara de Senadores reúne a maioria dos mais importantes políticos do país – apenas nove eram mulheres, sendo cinco delas da Frente Ampla, que obteve metade da representação (além disso, três dos dez senadores blancos eram mulheres e uma dos quatro colorados, sendo Pablo Mieres o único senador do Partido Independente).

Por outro lado, a influência de algumas famílias na política denota oligarquização, e falta de abertura para efetiva renovação. São vários os casos, em geral envolvendo os dois partidos tradicionais. O falecido historiador Lincoln Maiztegui Casas, afirmou que o número de famílias que compunham a classe política uruguaia não é superior a cem. Algumas, no entanto, têm particular destaque. Luis Lacalle Pou, candidato blanco à presidência da República em 2014, é filho do ex-presidente Luis Alberto Lacalle, que por sua vez é bisneto de outro ex-presidente, Luis Alberto de Herrera, cujo pai, Juan José de Herrera foi um dos fundadores do Partido Nacional e ministro das relações exteriores na década de 1860.<sup>10</sup> A família Batlle, colorada, no entanto, é aquela com trajetória mais impressionante:

A família Batlle é, certamente, a mais importante da história política uruguaia. Quatro de seus membros foram presidentes da República Oriental do Uruguai, e outros tantos ocuparam posições proeminentes. Batlle Berres presidiu o país entre 1947 e 1951 e, depois, foi o presidente do Conselho Nacional de Governo em 1955 e 56, quando o Executivo era colegiado. O fundador do batllismo, José Batlle y Ordóñez, foi o presidente de 1903 a 1907 e de 1911 a 1915. Batlle y Ordóñez não foi, no entanto, o primeiro Batlle a presidir o país. Seu pai, Lorenzo Batlle, filho de um comerciante catalão, foi o presidente entre 1868 e 1872, assumindo o poder durante a Guerra do Paraguai; sua hostilidade aos blancos desencadeou a chamada “Revolução das Lanças”. Jorge Batlle Ibáñez, filho de Batlle Berres, seria presidente entre 2000 e 2005 (Reis, 2011, p. 8).

---

<sup>10</sup> Os dados sobre a família Lacalle e a declaração de Maiztegui foram retirados de *El Observador*, de 8 de junho de 2014, disponível em <[www.elobservador.com.uy/de-padres-e-hijos-la-politica-uruguayana-n280471](http://www.elobservador.com.uy/de-padres-e-hijos-la-politica-uruguayana-n280471)>.

## 5) Responsividade (Responsiveness)

Esta dimensão da qualidade da democracia, se refere a quanto o processo democrático efetivamente, é capaz de fazer com que as demandas dos cidadãos sejam atendidas, com que as políticas implementadas correspondam às suas preferências e interesses. O sistema proporcional, como dito, permite a representação das diferentes correntes de opinião, e a eleição dos governos da Frente Ampla possibilitou que se provesses políticas que recuperassem o país da piora socioeconômica do fim da era neoliberal.

O segundo governo Sanguinetti, uma coalizão com expressivos 64% de apoio parlamentar (Chasqueti, 2000), teve, de acordo com *Waksman* (1997), uma agenda marcada por políticas impopulares, como a aprovação de uma reforma educacional rejeitada tanto por professores como por estudantes, e a reforma do Estado, com privatizações e redução da estabilidade de funcionários públicos, a despeito de ter gerado pouca repercussão e passado uma imagem de moderação. Ainda assim, a criação do segundo turno no arcabouço institucional uruguaio impediu que a Frente Ampla, que pela primeira vez venceu o primeiro turno, em 1999, elegeesse o presidente.

Blancos e colorados se apoiaram e novamente os últimos elegeram o presidente: Jorge Batlle, que buscou promover o liberalismo econômico e a diminuição do Estado. De todo modo, a Frente Ampla elegeu a maior bancada no Parlamento; a maioria governista era apertada, com apenas 55% das cadeiras, e heterogênea. Os blancos eram maioria na coalizão de governo e pressionavam por radicalização do neoliberalismo, enquanto que o setor majoritário do Partido Colorado, liderado por Sanguinetti e ao qual não pertencia o presidente, queria o rumo oposto. Desse modo, a despeito de ter sido eleito um governo com agenda impopular, as condições para sua implementação eram precárias, em função da correlação de forças no Parlamento, levando *Chasqueti e Garcé* (2005), a considerar Jorge Batlle como o “presidente mais fraco da história do país”. O governo alcançou indicadores socioeconômicos catastróficos – queda na renda da população e duplicação do desemprego e da pobreza<sup>11</sup> – e sua impopularidade levou os blancos a abandonarem a coalizão (Buquet e Chasqueti, 2005).

---

<sup>11</sup> Além de problemas nas relações exteriores, fechamento do mercado de carne (central na economia uruguaia) por causa da febre aftosa, colapso financeiro e endividamento externo (Reis, 2011).

Esse foi o ambiente que proporcionou a vitória de Vázquez logo no primeiro turno nas eleições de 2004, com maioria absoluta para a Frente Ampla, nas duas casas legislativas. Entre 2005 e 2012, a pobreza foi reduzida de 40% para 13%, a indigência de 5% para 0,5% e o desemprego de 17% para 7% (Reis, 2013a; La República, 19/11/2012). Nesse governo foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES), e foi implementado o segundo maior programa de transferência de renda na América Latina em termos de percentual da população beneficiada (30,7%) (Reis, 2013a e 2013b).

Uma ameaça à responsividade, tão ou mais grave em outros países da região, mas também presente no Uruguai, é o excesso de intromissão política do Judiciário. O governo Mujica, por exemplo, é injustamente acusado recorrentemente por setores da esquerda de outros países de ter tido avanços apenas em questões fora do âmbito estritamente econômico, como a legalização do aborto, da venda de marijuana e de casamentos entre pessoas do mesmo sexo. Entretanto, não avançou mais em termos econômicos por duas razões centrais: 1) porque vigorou quando a situação já estava consideravelmente sanada, após as mudanças realizadas sob a presidência de Vázquez, e 2) porque o Judiciário impediu. Em abril de 2013, Mujica enviou para o Congresso um projeto de imposto sobre as grandes propriedades rurais, cujos recursos seriam utilizados para a manutenção das estradas, danificadas fundamentalmente pelos próprios caminhões utilizados por esse ramo de atividade econômica. A Suprema Corte de Justiça, no entanto, considerou o imposto inconstitucional, usando a justificativa de que implicaria “dupla tributação” (Reis, 2013a).

## 6) Considerações finais

A poliarquia uruguaia é festejada por sua estabilidade, pluralidade, vitalidade e respeito às regras e às minorias. Como dito, dos analistas mais conservadores àquelas da esquerda, o diagnóstico tende a ser favorável e não faltam motivos para isso. A politização do país e os indicadores sociais são invejáveis, e não apenas se comparados aos de países vizinhos.

A proporcionalidade e a presença de freios e contrapesos forçam os atores à negociação e há uma tradição de cooperação entre rivais, sem, no entanto, que isso descaracterize as diferenças ideológicas e programáticas. Efetivamente, desde que a Frente

Ampla se fortaleceu eleitoralmente, o contraste entre seu progressismo, e o liberal-conservadorismo dos partidos tradicionais, dita as disputas políticas, tanto no nível nacional como em diversas localidades.

Os indicadores sociais do Uruguai já eram positivamente expressivos, e ainda melhoraram com as políticas implementadas nos mandatos frente-amplistas. Para além da manifestação nas eleições – tanto durante os pleitos regulares como nas primárias realizadas antes para a escolha dos candidatos presidenciais de cada partido –, a participação política é muito forte em outros âmbitos, com expressivo associativismo e atuação poderosa dos trabalhadores sindicalmente organizados. Além disso, a possibilidade de convocação de plebiscitos pela própria população expande sua margem de ação política, ainda que o resultado possa eventualmente ser frustrante, como no caso da Lei da Caducidade.

Não há como ignorar, no entanto, que vícios são camuflados sob o brilho dos indicadores de primeiro mundo. Como apresentado, a sub-representação feminina não se distingue do cenário mundial de patriarcalismo, as campanhas políticas são sujeitas a muita influência do capital privado e do seu viés pró-empresarial, e é notável a presença de famílias tradicionais nos altos escalões do poder. Ademais, o Judiciário intervém politicamente de forma elitista e tem postura inconsistente e titubeante em sua atuação nos processos de memória e justiça relativos às violações dos direitos humanos pela ditadura cívico-militar, sendo conivente com a impunidade.

Para encerrar, é preciso alertar que, com o ambiente crescentemente autoritário no continente, e particularmente nos países que mais influenciam o Uruguai – ocorreram o golpe de Estado no Brasil em 2016 e abusos do presidente argentino eleito Mauricio Macri em 2015 emitindo decretos de urgência sem consultar o Congresso (Reis, 2017)-, não se pode garantir que o oásis democrático na pequena República Oriental durará para sempre. Ou que o diabo continuará se restringindo aos detalhes.

## Referências

ÁLVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antônio, LIMONGI, Fernando; PRZEWORSKI, Adam (1996). Classifying Political Regimes. *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, n. 2, p. 3-36.

- BANCO MUNDIAL (2015). Uruguay - Systematic country diagnostic. Washington: World Bank Group. Disponível em:  
<<http://documents.worldbank.org/curated/en/914791468187801159/pdf/98620-SCD-Box393170B-PUBLIC-SecM2015-0227.pdf>>
- BARÁIBAR, Carlos (2012). La integración de la oposición en los organismos públicos. *La República*, 03 ago. Disponível em: <[www.republica.com.uy/la-integracion-de-la-oposicion-en-los-organismos-publicos/165432/](http://www.republica.com.uy/la-integracion-de-la-oposicion-en-los-organismos-publicos/165432/)>
- BRAGA, Maria do Socorro (2016). *Theories about the quality of democracy: Origins, perspectives and fundamentals*. Trabalho apresentado no 24º Congresso Mundial de Ciência Política, em Poznań, Polônia.
- CASTIÑEIRAS, Mariana (2016). Radiografía de la Suprema Corte: Una Corte que se volvió protagonista *El País*, 5 fev. Disponível em <<http://www.elpais.com.uy/que-pasa/corte-que-se-volvio-protagonista.html>>
- CHASQUETTI, Daniel (2000). Gobierno y Coaliciones en Uruguay: 1985-1999. In: Jorge Pelúas (coord.). *Coparticipación y Coalición: 164 años de Acuerdo entre Blancos y Colorados*. Montevideo: ARCA-HUMUS, pp. 70-91.
- \_\_\_ e BUQUET, Daniel (2004). La democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso. *Revista Política*, Santiago, n. 42, outono, p. 221-247.
- \_\_\_ e GARCÉ, Adolfo (2005), Unidos por la historia: desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político. In: Daniel Buquet (coord.). *Las claves del cambio: Ciclo electoral y nuevo gobierno - 2004-2005*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- COPPEDGE, Michael; GERRING, John; LINDBERG, Staffan I.; SKAANING, Svend-Erik; TEORELL, Jan (2017). *V-Dem comparisons and contrasts with other measurement projects*. Varieties of Democracy Institute: Working Paper n. 45. University of Gothenburg, abr.
- DAHL, Robert A. (2005). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp.
- DEL RÍO, Andrés (2016). Justiça Transicional no Uruguai: Os labirintos da dimensão da justiça. *Revista Política Hoje*, v. 25, n. 2, p. 21-53.
- DE SIERRA, Gerónimo (1998). Sistema político, sistema de partidos y régimen electoral en el Uruguay. In: José Antônio Giusti Tavares e R. E. Rojo (orgs.). *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: FGV, p. 433-466.

- DIAMOND, Larry e MORLINO, Leonardo (eds.) (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HÖGSTRÖM, John (2013). Does the Choice of Democracy Measure Matter?: Comparisons between the Two Leading Democracy Indices, Freedom House and Polity IV. *Government and Opposition*, v. 48, p. 201-221.
- LANZARO, Jorge (2003), Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista. In: Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, p. 283-317.
- MATOS, Marlise (2011). Recentes dilemas da democracia e do desenvolvimento no Brasil: Por que precisamos de mais mulheres na política? *Sinais Sociais*, n. 17, p. 110-141.
- MOREIRA, Constanza (2004). Las vísperas del cambio: el triunfo de la izquierda y la re inserción del Uruguay en la región. *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 1. Disponível em: <[http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/2\\_analises\\_las\\_visperas.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/2_analises_las_visperas.pdf)>
- MORLINO, Leonardo (1989). Consolidación democrática : definición, modelos, hipótesis. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 3, p. 87-124.
- O'DONNELL, Guillermo (1999). Teoria democrática e política comparada. *Dados*, v. 42, n. 4, p. 577-654.
- REIS, Guilherme Simões (2011). A disputa político-partidária no Uruguai: oponentes externos, adversários internos. *Observador On-line*, v. 6, n. 3. Disponível em: <[http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/78\\_observador\\_topico\\_Observador\\_v\\_6\\_n\\_3.pdf](http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/78_observador_topico_Observador_v_6_n_3.pdf)>
- \_\_\_ (2012a). Maioridade penal: uma trincheira da luta para impedir mais um mandato da Frente Ampla. *Boletim OPSA*, v. 3, p. 17-23. Disponível em: <[http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/boletim/boletim\\_n\\_3\\_2012.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/boletim/boletim_n_3_2012.pdf)>
- \_\_\_ (2012b). Partidos: para quê? *Breviário de Filosofia Pública*, v. 75, p. 263-273. Disponível em: <<http://estudoshumeanos.com/wp-content/uploads/2012/10/2-263-273.pdf>>
- \_\_\_ (2013a). Os governos da Frente Ampla: mudanças históricas no Uruguai. *Observador On-Line*, v. 8, n. 4. Disponível em: <[http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/observador\\_v\\_8\\_n\\_04\\_2013.pdf](http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/observador_v_8_n_04_2013.pdf)>
- \_\_\_ (2013b). *Ainda a social-democracia?:* Rediscutindo e aplicando o conceito a partidos competitivos da América do Sul e da Europa. Tese (doutorado em Ciência Política) – IESP-UERJ, Rio de Janeiro.
- \_\_\_ (2017) O fim da era das democracias na América. *Breviário de Filosofia Pública*,

\_\_\_\_; BORBA, Felipe (2016). *As regras de campanha e os sistemas partidários na América Latina*.

Trabalho apresentado no 8º Congresso Internacional do Conselho Europeu de Pesquisa Social sobre a América Latina (CEISAL), em Salamanca, Espanha.

SCHUMPETER, Joseph A. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

WAKSMAN, Guillermo (1997), Uruguay: La izquierda avanza hacia el gobierno. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 148, mar-abr, p. 12-19.

YAFFÉ, Jaime (2005), *Al centro y adentro: La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Librería Linardi y Risso.

Recebido: 10/5/2017

Aceito: 2/08/2017