

## A relação entre a cultura política de elite e a estabilidade da democracia: um estudo sobre o caso uruguaio

Rodrigo Enrich de Castro  
*Universidade Federal do Rio Grande do Sul*

### 1 Introdução

Apesar de o Uruguai ser considerado a democracia latino-americana mais estável, antiga e duradoura (González, 1993; Buquet, Chasqueti, 2004) e a “mais bem-sucedida poliarquia” da América Latina, a democracia uruguaia passou por momentos de forte tensão. Em 1973, dentro de um contexto de crise econômica e social, com um governo incapaz de dialogar com a oposição e com uma fraca base de apoio no parlamento, e com a própria oposição defendendo posições maximalistas, o Uruguai sofreu um golpe de Estado com o apoio das forças armadas. A ditadura uruguaia terminaria apenas em 1985.

Em 2002, em outro momento de profunda crise econômica e social, o governo uruguaio conseguiu manter as instituições democráticas, dialogando com a oposição, que manteve sua lealdade institucional e soube colaborar com uma saída política para a crise, mesmo com duras críticas ao governo.

A estabilidade da democracia no Uruguai se deve à existência de uma elite política que, pelo menos desde a Constituição de 1918 e excetuando o período da ditadura do presidente Gabriel Terra (1933-1938) e a ditadura civil-militar (1973-1985), governou o país por meio de acordos e consensos, mesmo com diferenças ideológicas entre os partidos. Assim, o estudo do comportamento e das atitudes da elite política tem relevância na medida em que a própria elite é a principal interessada na manutenção da estabilidade das instituições democráticas.

Dado que uma parte dos trabalhos sobre a democracia uruguaia aponta para a importância das elites (Real de Azúa, 1961; 1969; Serna, 2012), o problema que nos propomos a elucidar é: como a cultura política da elite política uruguaia afetou a estabilidade da democracia? Para isso, analisamos os dois períodos críticos da história recente do Uruguai: o período entre março de 1972, com a posse do presidente Juan María Bordaberry, até a crise de fevereiro de 1973; e o período entre janeiro de 2002, que marca o início da crise econômica no país, até agosto de 2002, após a aprovação de uma legislação que conseguiu fortalecer e estabilizar o sistema bancário e amenizar a crise política e social.

Analisaremos as diferenças na cultura política da elite política nesses períodos e os diferentes resultados políticos. Conforme demonstraremos ao final do trabalho, a elite política uruguaia influenciou o regime democrático através dos seguintes mecanismos causais: apoio normativo à democracia, a moderação e a lealdade institucional. No contexto entre 1972 e 1973, nenhum dos quatro líderes analisados teve um comportamento completamente democrático, principalmente o presidente Bordaberry. Já em 2002, as quatro lideranças analisadas eram plenamente democráticas.

A relevância e principal inovação deste trabalho reside no fato de que é, até o momento, o único que realiza uma análise histórico-comparativa, com a utilização do *process tracing*, entre dois períodos de crise política no Uruguai a partir do comportamento de suas lideranças políticas relevantes, podendo servir de fundamento para pesquisas futuras. Como fontes para a análise, foram selecionados discursos, entrevistas e artigos publicados em periódicos, dos atores políticos selecionados (os presidentes da República nos dois contextos e os líderes da oposição).

Assim, a partir de um estudo de caso de duas conjunturas críticas da história uruguaia, buscaremos analisar de que modo o comportamento de sua elite política afetou a estabilidade da democracia no país. A hipótese elaborada, considerando o objetivo do trabalho e a literatura analisada, é de que uma elite com uma cultura política democrática é um elemento necessário para a estabilidade da democracia.

## 2 A democracia e a cultura política da elite

Neste trabalho, entendemos a democracia como um sistema de governo onde todos os cidadãos têm oportunidades iguais de formular suas preferências, de manifestá-las publicamente e de receberem tratamento igual por parte do governo, sem nenhum tipo de discriminação (Dahl, 1997). Para que esses requisitos possam ser satisfeitos, é necessária a existência das seguintes garantias institucionais: liberdade de associação; de expressão; de voto; liberdade de competição entre as lideranças políticas na busca de apoio; diversidade de fontes de informação; eleições livres e imparciais e instituições que garantam que a política do governo dependa dos votos (Dahl, 1997, p. 14-15).

Em relação às hipóteses acerca das causas da democracia e de sua instabilidade na região, destacam-se as pesquisas baseadas nas teorias da modernização, as baseadas no desenvolvimento do capitalismo e nas classes sociais, as teorias institucionais; e as teorias culturais, baseadas no conceito de cultura política. Entretanto, essas teorias são insuficientes em relação à democracia na América Latina (Munck, 2010; Mainwaring; Pérez-Liñán, 2013, p. 277-294).

Este trabalho encaixa-se na perspectiva de Linz (1989) e O'Donnell e Schmitter (1988), assim como na de Mainwaring e Pérez-Liñán (2013), considerando o comportamento da elite política como principal fator explicativo para a estabilidade da democracia, especialmente no caso dos países latino-americanos, analisando especificamente o caso uruguaio em dois momentos históricos.

Nas ciências sociais, os estudos acerca das elites têm origem nos trabalhos de Pareto, Mosca e Michels, nas primeiras décadas do século XX (Grynszpan, 1996; Bobbio, 2016) e também no trabalho de Wright Mills, que identifica a elite como aqueles que “têm o máximo que se pode ter” (Wright Mills, 1981, p. 17).

Assim, a elite política aqui entendida refere-se aos indivíduos em posição de poder, de decidir e influenciar o processo político, controlando os recursos políticos e da qual em boa medida depende a estabilidade do regime (Mainwaring; Pérez-Liñán, 2013).

Ao analisar as atitudes e comportamentos da elite política uruguaia em duas conjunturas críticas, a primeira que terminou em uma ditadura e a segunda que levou ao fortalecimento da democracia, seguimos a recomendação de Capoccia (2005, p. 4), quando afirma que “if certain choices made by political leaders during democratic crises are quite properly considered to be harmful for

democratic persistence, then the “right” choices in similar critical moments must be seen as contributing to the survival of democracy”.

Neste sentido, Linz e Stepan (1999) enfatizam a importância de que os atores politicamente relevantes estejam de acordo com as regras do sistema democrático, afirmando que uma democracia pode ser considerada consolidada apenas quando “todos os atores da comunidade política habituam-se ao fato de que todos os conflitos políticos serão resolvidos de acordo com as normas estabelecidas e que as violações dessas normas provavelmente serão ineficazes ou sairão caras”, tornando a democracia o “único jogo disponível na sociedade”, ou seja, quando nenhum dos atores politicamente relevantes faz “tentativas sérias de derrubar o regime democrático” (Linz; Stepan 1999, p. 23-24).

Igualmente Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) enfatizam a importância do comportamento dos atores políticos para a sobrevivência e queda dos regimes políticos na América Latina no século XX e sustentam que as principais teorias existentes sobre a democratização são inconsistentes quando aplicadas ao caso latino-americano (Mainwaring, Pérez-Liñán, 2013, p. 277). Os autores enfocam nos atores politicamente relevantes, pois “their beliefs have a more direct impact on regime outcomes than mass beliefs” (Mainwaring; Pérez-Liñán, 2013, p. 17). Para os autores, um regime tende a ser estável quando os atores políticos relevantes evitam posicionamentos radicais, definido pelos autores como preferência sobre políticas que envolvem altos custos a outros atores, e são defendidos de forma intensa e impaciente. A preferência normativa do regime democrático refere-se à disposição de aceitar um determinado regime como a melhor forma de governo, a partir do acatamento de derrotas eleitorais ou legislativas e de comprometimento explícito com as normas (Mainwaring; Pérez-Liñán, 2013, p. 14-15). Os comportamentos descritos podem ser vistos como parte da cultura política dos atores politicamente relevantes em um determinado regime.

Levitsky e Ziblatt (2018) sustentam que a constituição, as instituições, principalmente os partidos políticos, e as normas não escritas são as “grades de proteção da democracia”, e que um mal funcionamento de dessa proteção poderia levar à erosão democrática. Outro ponto relevante do trabalho de Levitsky e Ziblatt (2018) para o desenvolvimento dessa pesquisa é a criação de quatro indicadores do comportamento autoritário. Para os autores

devidos nos preocupar quando políticos: 1) rejeitam, em palavras ou ações, as regras democráticas do jogo, ou tem um compromisso débil com elas; 2) negam a legitimidade de oponentes; 3) toleram e encorajam a violência; e 4) dão indicações de disposição para restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia” (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 32-33).

Os quatro indicadores nos serão úteis para analisar a cultura política democrática da elite e sua importância para a estabilidade da democracia.

A partir da literatura analisada, podemos definir que o conceito de cultura política democrática de elite é constituído a partir das seguintes dimensões: uma elite que expresse um apoio normativo à democracia; prefira o consenso ao mesmo tempo que apresente baixo radicalismo em suas posições políticas e que repudie a violência, o que caracterizaremos aqui como moderação; e a lealdade institucional.

As dimensões selecionadas têm como fundamento as teorias de Linz (1989), Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) e Gamboa (2022). Também o trabalho de Levitsky e Ziblatt (2018) contribui para o

conceito através de seus quatro indicadores de comportamento autoritário. Portanto, os elementos que caracterizam uma cultura política democrática da elite política são: o apoio à democracia e suas instituições, a moderação e a lealdade.

Para explorar a relação existente entre cultura política das elites e estabilidade da democracia no Uruguai será feita uma análise de duas *critical junctures* (Collier, Collier, 2002; Mahoney, 2001; Soifer, 2010) da história recente do país, através da utilização da ferramenta *process tracing*, ideal para as observações feitas em um país (*within-country observations*) cujo objetivo seja examinar em profundidade as sequências, processos ou mecanismos (Collier, 2011; Mainwaring, Pérez-Liñán, 2013; Beach, Pedersen, 2013; Bennett, Checkel, 2015; Cunha, Araújo, 2018), que é exatamente o objetivo desta pesquisa, ou seja, analisar em profundidade o comportamento de parte da elite política uruguaia em duas conjunturas críticas e através de quais mecanismos esse comportamento afetou a estabilidade da democracia. Para isso, a ferramenta do *process tracing* é ideal para esse tipo de pesquisa qualitativa, pois permite estabelecer quais foram os mecanismos causais que levaram a um determinado resultado.

Capoccia e Kelemen (2007, p. 348) definem uma conjuntura crítica como um período de tempo relativamente curto no qual as influências estruturais sobre a ação política estão mais relaxadas e enfraquecidas, aumentando as possibilidades de que as escolhas dos agentes tenham um impacto significativo.

Em síntese, uma conjuntura crítica é uma situação qualitativamente diferente dentro do desenvolvimento histórico de determinada instituição. Entretanto, nem sempre uma conjuntura crítica tem como resultado qualquer mudança profunda, sendo um período apenas de reequilíbrio e estabilização de uma situação anterior (Capoccia; Kelemen, 2007, p. 348). As duas conjunturas críticas analisadas neste trabalho podem ser um exemplo: em 1973 a conjuntura crítica no Uruguai levou a uma quebra da democracia e o início de uma ditadura, a de 2002 teve como resultado uma reafirmação do sistema partidário e da democracia uruguaia. Portanto, no Uruguai, tanto em 1972-1973 quanto em 2002, consideramos que as escolhas dos atores políticos tiveram um forte impacto na estabilidade do regime democrático, assim, podem ser consideradas como conjunturas críticas. Foram selecionadas como fontes obras publicadas que reúnem discursos, artigos publicados na imprensa, entrevistas e discursos publicados pelo próprio parlamento uruguaio, dentro do recorte temporal analisado. Desse modo, biografias, coletâneas, o periódico *Marcha*, então uma das principais publicações do país, e a página oficial do parlamento do Uruguai, são utilizados para compor as evidências analisadas no trabalho com a utilização do *process tracing*, de forma a identificar os comportamentos que compõem os mecanismos causais pelos quais a elite política afeta a estabilidade do regime democrático.

### 3 A conjuntura crítica de 1972-1973 e a cultura política da elite

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

Juan María Bordaberry, presidente eleito nas eleições de 1971, era um homem de classe alta, havia estudado em colégio jesuíta, era um católico pré-conciliar, anticomunista convicto, simpaticante do ditador espanhol Francisco Franco, além de importante produtor rural ligado ao setor mais conservador dentro do Partido Colorado.

A posse ocorreu em um período conturbado. Nos quinze dias anteriores, houve o assassinato de dois militares por guerrilheiros do MLN-T<sup>1</sup>; uma semana antes os tupamaros haviam sequestrado um fotógrafo do Instituto Policial e ainda mantinham em cativeiro o redator do jornal *Acción*. Dois dias antes havia aparecido o corpo de um estudante assassinado pelo Esquadrão da Morte; e um dos principais dirigentes tupamaros havia sido capturado pelo exército (Di Candia, 2006, p. 79; Demasi, 1997).

O ano de 1972 ficaria marcado pelo agravamento da situação econômica e social, que vinha se aprofundando desde metade dos anos 1960. A inflação chegou a 94,7%, o salário real teve uma queda de 17%, as aposentadorias, de 22%, a dívida externa aumentou mais de 100 milhões de dólares e o PIB caiu 3,3% (Nahum, 2004, p. 294). Ao mesmo tempo, a violência política atingiu níveis até então desconhecidos na sociedade uruguaia (Broquetas, 2008, p. 186).

Em seu discurso de posse, no dia 1º de março de 1972, o presidente Juan Maria Bordaberry demonstrava respeito às instituições e tentava passar uma imagem de democrata e de conciliador, ao mesmo tempo em que justificava a utilização de medidas repressivas para combater a guerrilha: “La excepcionalidad de la agresión que sufre nuestro país exige un Estado ágil en componer sus decisiones y eficaz en hacerla cumplir, para lo cual debe estar munido de los instrumentos legales que el momento requiere ineludiblemente” (República Oriental del Uruguay, 1972). Em entrevista publicada em 2003, Bordaberry reconheceu não saber exatamente o que significava ser um “democrata”: “Llegué como demócrata, sin tener mucha conciencia de lo que eso significaba [...] Mi primer deber era poner orden en la sociedad uruguaya, independiente de toda otra cosa” (Campodónico, 2003, p. 60).

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

O dia 14 de abril de 1972 foi marcado pela intensificação da violência. Pela manhã, guerrilheiros assassinaram quatro pessoas. Todos os assassinados eram, segundo o MLN-T, integrantes do Esquadrão da Morte. Logo após o meio dia, as forças armadas invadiram diversos esconderijos do MLN-T em diferentes bairros de Montevidéu, nos quais foram mortos oito tupamaros e presos muitos outros. No mesmo dia a polícia invadiu um ato na sede central do Partido Comunista, provocando confusão e roubando documentos do partido.

---

<sup>1</sup> O Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros (MLN-T) foi um grupo guerrilheiro de extrema-esquerda durante os anos 1960 até 1973.

Períodos de insegurança e violência abrem “janelas de oportunidade” para que líderes autoritários possam atacar as instituições democráticas (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 184). Assim, no dia 15 de abril o parlamento uruguaio aprovou, sem os votos da Frente Ampla<sup>2</sup>, a declaração do “estado de guerra interno”<sup>3</sup> e a suspensão das garantias individuais, dando liberdade para o governo reprimir os opositores, sendo tupamaros ou não (Nahum, 2004, p. 281). A partir de então, a suspensão das garantias foi permanente (Broquetas, 2008, p. 187). No dia 17 de abril, militares mataram sete militantes comunistas e feriram dois em ataque a uma seção do Partido Comunista (Demasi, 1997).

Durante o debate que resultou na aprovação do “estado de guerra interno”, o senador e um dos líderes da Frente Ampla, Zelmari Michelini, sustentou sua posição a favor da anistia aos tupamaros, que em boa medida representava a da Frente Ampla. Michelini marcou as diferenças com o MLN, afirmando os métodos democráticos da FA em contraposição à estratégia violenta do MLN: “Éstos no son nuestros métodos. Los métodos que preconiza el FA son perfectamente conocidos; estamos insertos en la vida política del país, recorreremos el camino de la concienciación de massa”. Por outra parte, mesmo sendo favorável à anistia, Michelini negava qualquer possibilidade de negociação com o governo e, assim como em outros momentos do período, apostava no entendimento entre os partidos para solucionar a crise (Michelini, 1978, p. 13-33).

No dia 29 de abril o ex-candidato à presidência nas eleições de 1971 e principal líder da Frente Ampla, Líber Seregni, também afirmou ser favorável a um diálogo entre os tupamaros e o governo (Demasi, 1997, p. 222). Ao mesmo tempo, Seregni tentava desvincular a imagem da Frente Ampla dos tupamaros: “el Frente Amplio quiere la pacificación para cambiar. Queremos la paz, formamos el Frente Amplio como fuerza pacífica y pacificadora” (Caetano, 2006, p. 110). Portanto, a FA apostava no diálogo entre o MLN e o governo para resolver a crise, sem deixar de marcar suas diferenças com a guerrilha e afirmar o papel de “pacificador” da FA, então um novato no sistema político.

Já o líder do Partido Nacional, Wilson Ferreira Aldunate, declarava ser contrário à anistia e apontava também para as causas econômicas e sociais do surgimento do MLN, afirmando que “habrá menos tupamaros si hay menos desesperados”. Ferreira Aldunate reforçava assim sua posição de defensor do estado de direito e da constituição, ao mesmo tempo em que reafirmava sua oposição ao governo de Bordaberry e aos tupamaros: “no es la primera vez que los objetivos del gobierno han coincidido con los de los tupamaros” (EL DISCURSO..., 1972, p. 10-11).

No dia 15 de maio foi aprovada uma proposta do Partido Colorado que prorrogava o “estado de guerra interno” até o dia 30 de junho. No dia 18 de maio, os tupamaros assassinaram quatro soldados que faziam a segurança do comandante do exército. A resposta das forças armadas foi dura, e em poucos meses o MLN estava praticamente eliminado, culminando com a prisão de seu principal líder no final de agosto. Nesse mesmo mês Michelini mostrava que a oposição estava disposta a dialogar, reforçando a necessidade de amplas reformas econômicas e sociais (Michelini, 1978, p. 51).

Devido aos acontecimentos de maio, o presidente pediu ao parlamento a prorrogação do “estado de guerra interno”, que seria substituído no mês seguinte por uma *Ley de Seguridad del*

<sup>2</sup> A Frente Ampla foi fundada em 1971 como uma coalizão de partidos de esquerda, de centro e de setores oriundos dos partidos tradicionais.

<sup>3</sup> O “estado de guerra interno” era um instrumento legal que concedia às forças armadas a prerrogativa de controlar e dispor dos presos.

*Estado*, que transferiu as funções do judiciário ao poder executivo, especificamente às forças armadas (Broquetas, 2008, p. 187).

No mês de agosto, Michelini apresentou evidências das conversas realizadas entre militares e alguns dirigentes do MLN. Em sessão no Senado, ele reafirmou a posição da FA favorável ao diálogo com os tupamaros, desde que houvesse uma trégua e uma saída política para os problemas do país (Michelini, 1978, p. 87).

O presidente Bordaberry, segundo Lessa (2005), havia sido informado por generais das forças armadas de uma suposta rendição da guerrilha. Porém, quando avisado de que o MLN exigia algumas condições para a rendição, entre elas o fim das torturas, desautorizou qualquer diálogo com os tupamaros. Ainda segundo Lessa, depois da decisão de Bordaberry de não negociar de forma alguma com o MLN, “comenzó a quedar por el camino cualquier intención de terminar con los enfrentamientos mediante un acuerdo” (Lessa, 2005, p. 44).

Também em agosto de 1972, o senador Wilson Ferreira Aldunate mostrava seu apoio a uma negociação que envolvesse todos os partidos para resolver a crise: “¿Por qué no buscar, por lo menos, algo que nos encuentre a todos, por encima de nuestras divergencias? ¿Por qué no hacer flamear la gran bandera detrás de la cual podamos militar absolutamente todos los uruguayos? Todos: los colorados, los blancos y el FA” (Luppi, 2008, p. 138) e posicionou-se em defesa das instituições democráticas: “entendemos que el gobierno, bueno o malo, es el gobierno. Y hay un deber nacional de defenderlo”. Entretanto, não deixou de criticar o presidente e apresentar sua proposta de saída da crise, defendeu novas eleições nas quais, provavelmente, seria o favorito: “El presidente de la República no estaba psicológicamente preparado para la tarea [...] Ahora es necesario que dé su opinión el pueblo soberano” (EL DISCURSO..., 1972, 10).

A partir de outubro de 1972 iniciou-se o processo de autonomização das forças armadas, que desembocaria no golpe final, em junho de 1973. As forças armadas não acataram uma ordem judicial de liberar quatro médicos que estavam presos, além de prenderem um dos líderes do Partido Colorado, Jorge Batlle (Nahum, 2004, p. 286). A prisão de Batlle fez com que todos os ministros que integravam o seu setor dentro do Partido Colorado se demitissem do governo, deixando Bordaberry com apoio parlamentar cada vez mais reduzido.

Entre os meses finais de 1972 e fevereiro de 1973, uma série de ataques recíprocos entre políticos e militares, levou a um aprofundamento da crise institucional. Já em fevereiro, as forças armadas publicaram comunicados à população, nos quais expressavam um programa de ação para o país, incluindo algumas demandas da esquerda. Em ato da Frente Ampla no mesmo mês de fevereiro, Seregni atacou o governo e o presidente Bordaberry como responsável pela falta de solução da crise, gerando mais desordem: “el señor Bordaberry, no sólo no ha sabido corregir el desorden, sino que ha contribuido a agravarlo. El gobierno se ha convertido en el mayor agente de desorden que sufre la patria” (Caetano, 2006, p. 225).

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

El señor presidente pudo contar con el apoyo del Frente para construir, pero prefirió realizar un acuerdo mesquino [...] prefirió el aislamiento y la dureza; sólo supo ser tolerando con algunos corruptos, a quienes premió con privilegios y embajadas, con impunidad y con

ventajas [...] su gestión es una acabada muestra de ineptitud para conducir los destinos del país (Caetano, 2006, p. 226).

Como saída para a crise, Seregni defendia a renúncia de Bordaberry devido a sua falta de vontade de dialogar: “entendemos que el señor Bordaberry debería renunciar [...] La presencia del señor Bordaberry entorpece las posibilidades de dialogo” (Caetano, 2006, p. 227).

Seregni, assim como em outras oportunidades, marcava também a diferença da FA com o MLN: “somos revolucionarios conscientes y hemos elegido para el logro de nuestros objetivos, con claridad meridiana, una metodología distinta a la lucha armada” (Caetano, 2006, p. 134). Dia 12 de fevereiro, Bordaberry se reuniu com os comandantes das forças armadas e chegou a um acordo no qual o presidente comprometia-se com a participação das forças armadas no desenvolvimento nacional, através da criação de um *Consejo de Seguridad Nacional* (COSENA) (Nahum, 2004, p. 287). No dia 13, Wilson Ferreira fez um discurso pelo rádio, novamente defendendo a renúncia do presidente Bordaberry e a convocação de novas eleições (Luppi, 2008, p. 163-164).

A partir de fevereiro, o processo que levaria à ditadura se aprofundou. As forças armadas conseguiram controlar e dirigir as ações do poder executivo. A possibilidade de diálogo era cada vez menor. As forças armadas entraram então em um confronto direto com o parlamento, pedindo a quebra da imunidade parlamentar de diversos políticos, de todos os partidos, que eram repetidamente negadas pelo parlamento (Nahum, 2004, p. 289-290). No dia 27 de junho, o presidente decretou a dissolução do parlamento, dando início à ditadura civil-militar.

De acordo com a teoria da cultura política democrática de elite, analisaremos o comportamento de parte da elite política uruguaia, inicialmente do governo, representado pelo presidente Juan María Bordaberry, e em seguida da oposição, representada por Wilson Ferreira Aldunate do Partido Nacional, Líber Seregni e Zelmar Michelini da Frente Ampla.

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



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

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

Tanto Seregini quanto Michelinei estavam abertos ao diálogo, não apenas com o governo, mas com o MLN, e eram favoráveis a anistiar os tupamaros. Por outro lado, em muitos de seus discursos, embora defendendo a democracia e as instituições, Seregini e Michelinei defendiam reformas profundas na economia e nas políticas sociais, uma estratégia maximalista que em boa medida dificultava o diálogo com o governo. A crítica à violência era mais fortemente dirigida ao governo, enquanto a crítica ao MLN era acompanhada de uma justificativa do seu surgimento, como o aumento da desigualdade e a crise econômica. No entanto, apesar do conteúdo radical dos discursos, a oposição utilizava as estruturas institucionais, como defende Gamboa (2022), como o parlamento e a imprensa, para criticar o governo e defender suas posições, uma atitude de lealdade que garantia sua própria legitimidade como oposição e a manutenção do apoio popular.

Embora Ferreira Aldunate também tivesse alguns pontos em comum com Bordaberry, como o catolicismo e a origem familiar atrelada aos grandes proprietários rurais, sua identificação profunda com um dos partidos pode ter sido um elemento de socialização de uma cultura política democrática. Já Seregini e Michelinei traziam os valores de uma classe média urbana, embora Seregini tenha se socializado em ambiente militar, enquanto Michelinei já era um *batllista* radical e militante sindical.

Como visto anteriormente, uma elite com cultura política democrática é composta basicamente de três dimensões: o apoio à democracia, a moderação e a existência de uma oposição leal. A oposição uruguaia na conjuntura crítica de 1972-1973 mostrava apoio ao regime democrático e suas instituições, mesmo com duras críticas a políticas específicas do governo. Já Bordaberry não tinha

comprometimento específico com a democracia. Em relação à moderação, a oposição defendia mudanças profundas nas políticas públicas, a abertura de um diálogo entre todos os partidos e, no caso da Frente Ampla, uma anistia aos guerrilheiros presos. Por outro lado, Bordaberry não demonstrou qualquer interesse em negociar, nem com a Frente Ampla e muito menos com o MLN.

A análise realizada a partir das evidências e do *process tracing*, nos permite afirmar que o principal obstáculo para a estabilidade da democracia uruguaia em 1972 e 1973, dentro da elite política aqui analisada, era o comportamento do presidente Juan María Bordaberry. Mesmo considerando a importância de outros fatores, como a forte pressão das forças armadas e a influência do contexto internacional, a última palavra era do presidente Bordaberry, como na ocasião em que proibiu o diálogo com o MLN. Mesmo com o caminho do diálogo fechado por Bordaberry, a oposição manteve uma atitude aberta ao diálogo, sem abrir mão das críticas ao governo e, ocasionalmente, pedindo a renúncia do presidente.

A profunda crise que se desenvolveu no Uruguai entre 1972 e 1973 teve como resultado final um golpe civil-militar liderado pelo presidente. O Uruguai ainda passaria por outra crise grave em 2002, mas o resultado foi significativamente diferente.

#### 4 A conjuntura crítica de 2002 e a cultura política da elite

A conjuntura crítica analisada teve início em janeiro de 2002 com a descoberta de uma grave fraude bancária, até agosto de 2002, com a aprovação da lei de fortalecimento do sistema financeiro. A aprovação da lei não significou o fim dos problemas econômicos e sociais, mas permitiu ao governo estabilizar o sistema financeiro e dar início à recuperação da credibilidade do sistema político, mesmo que com um alto custo para o governo. Antes mesmo do início da crise bancária, o Uruguai sofria os efeitos de diversos problemas na economia internacional desde o final dos anos 1990. O financiamento externo às economias emergentes havia caído drasticamente depois da crise russa de 1998 (Steneri, 2011, p. 17). Desse modo, os investimentos estrangeiros diretos na América Latina tiveram uma queda de 34% em 2002 em relação a 2001 (Mordecki et al., 2015, p. 19).

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

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

Em uma reunião em fevereiro de 2002, o governo uruguaio foi informado de que havia uma grave fraude no principal banco privado do Uruguai, o Banco Comercial, e que os quatro acionistas internacionais não poderiam cobrir o rombo. Esse desfalque seria um fator decisivo no desenvolvimento da crise, pois levaria a desconfiança ao restante do sistema financeiro (Bensión, 2004, p. 189; Steneri, 2011, p. 21). No final do mês de fevereiro o governo chegou a um acordo com os acionistas para injetar dólares no sistema financeiro.

A saída encontrada pelo governo foi reforçar as reservas do Banco Central por meio de um empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI). Durante o primeiro semestre de 2002 a crise se aprofundou, devido à debilidade cada vez maior da base política do governo, à queda da credibilidade da equipe econômica e do próprio presidente Batlle e à uma série de erros na comunicação do governo (Failache, 2003, p. 18).

No dia 12 de maio, o presidente Jorge Batlle fez um pronunciamento pela televisão no qual culpava a Argentina pelo agravamento da crise, anunciava o envio de uma lei de urgência para conter os gastos públicos, aumentar a arrecadação e devolver a confiança aos investidores: “se ha debilitado el sistema financiero uruguayo en función de dos hechos: de lo que vino de Argentina en principio y del temor de los uruguayos” (Steneri, 2011, p. 50-51).

A oposição, por meio do presidente da Frente Ampla e candidato derrotado nas eleições de 1999, Tabaré Vázquez, criticava o anúncio do governo: “nuestra fuerza política rechaza unánimemente el discurso y su contenido” (Steneri, p. 2011, p. 52). Tabaré Vázquez tentava manter o equilíbrio dentro do partido, fortalecendo os elementos de união dentro da coalizão e evitando se aliar explicitamente a uma das correntes. Acerca da possibilidade de que o aprofundamento da crise acabasse produzindo manifestações sociais violentas, que poderiam debilitar ainda mais o governo, afirmou: “a la izquierda no le gustan ni las promueve” (Paolillo, 2004, p. 61). Nesse mesmo sentido, Vázquez marcava sua posição de lealdade e de responsabilidade com o país, sem deixar de apontar a responsabilidade do governo na crise, afirmando que: “el gobierno está sumergido en un caos político que no es mayor por tener una fuerza política de oposición muy seria, muy responsable, leal institucionalmente y con una gran madurez” (Paolillo, 2004, p. 361).

No final de junho de 2002, o governo uruguaio fechou um acordo com o FMI, o maior empréstimo realizado pela instituição até aquele momento, representando cerca de 19% do PIB uruguaio (Paolillo, 2004). As condições para o empréstimo eram a redução do superávit primário e a aprovação de reformas para aumentar o ritmo de crescimento econômico.

Nos primeiros dias de julho, a oposição convocou o ministro da economia, Alberto Bensión, ao parlamento para explicar os problemas e as soluções do governo. Alejandro Atchugarry, senador pelo Partido Colorado, afirmou que as medidas do governo seriam úteis no longo prazo, com a manutenção da confiança internacional no país. Na mesma sessão, Atchugarry afirmava estar convicto da capacidade de acordos dentro do sistema político: “Pienso que los tan denostados partidos políticos hacen hoy la principal diferencia con la Argentina. Aclaro que me estoy refiriendo incluso a los que hacen oposición o, tal vez, especialmente a ellos” (República Oriental del Uruguay, 2002a). Atchugarry reforçava sua confiança na negociação e no consenso: “Reitero que nuestra obligación hoy es construir esos consensos y aun administrar los disensos para conducir en paz a la sociedad uruguaya” (República Oriental del Uruguay, 2002a).

No dia 16 de julho, o parlamento votou uma moção de censura apresentada pela Frente Ampla ao ministro de economia. Atchugarry fez uma defesa da manutenção da equipe econômica e da construção de soluções, na qual realçava sua convicção de que na construção de consensos políticos através do diálogo estaria a saída da crise. Atchugarry pedia diálogo entre os partidos que apoiavam o governo e também à oposição em sua “administração do dissenso”: “Nuestra primera obligación es el diálogo entre los partidos que sustentan el Gobierno, que hoy enfrenta tantas dificultades, y también con los partidos a los que, estando -como están- en una posición diferente [...] les pedimos en una hora tan difícil la administración del disenso” (República Oriental del Uruguay, 2002b). Ao final, a moção de censura não foi aprovada pelo parlamento.

A falta de soluções para a crise fez com que o Partido Nacional anunciasse no final de julho que retirava sua confiança no ministro de economia Alberto Bensión. O presidente Batlle nomeou o então senador Alejandro Atchugarry, do Partido Colorado, como ministro de economia. Até aquele momento, cerca de 40% dos depósitos bancários haviam sido retirados dos bancos no Uruguai, o desemprego chegava a 20% e a aprovação do presidente era de apenas 5% (Paolillo, 2004, p. 358; Sabaj, 2022, p. 161).

Sobre o novo ministro de economia, o presidente Batlle justificou a escolha: “los tiempos que vienen son tiempos políticos...porque será el parlamento el que tendrá que dilucidar los instrumentos legales imprescindibles e impostergables para poder llevar adelante las tareas, sin duda arduas y difíciles, en las que estamos empeñados” (Paolillo, 2004, p. 358). A escolha de Atchugarry teve um efeito positivo na população e em todo o sistema político, pois era um político reconhecido pela abertura ao diálogo com todos os partidos e organizações sociais, além de ser bem-visto pela oposição (Paolillo, 2004; Sabaj, 2022). Enquanto foi ministro de economia, Atchugarry se reunia quase que diariamente com funcionários do executivo, do Banco Central, com representantes dos funcionários bancários, com a bancada do Partido Nacional e da Frente Ampla, além de estar presente em encontros de diversas comissões parlamentares (Sabaj, 2022, p. 187). Em seu discurso de posse Atchugarry afirmou que trabalharia de forma aberta com todos os partidos e setores sociais, de modo a cumprir com a tarefa de fortalecer o sistema bancário e estabilizar o país (Paolillo, 2004, p. 360).

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

A oposição, representada pela Frente Ampla, estava dividida. De um lado, alguns setores viam a necessidade da manutenção da estabilidade e da negociação com o governo; de outro, setores que negavam qualquer negociação com o governo e faziam oposição radical. Essa divisão de certa forma refletia as mudanças programáticas pelas quais a FA vinha passando pelo menos desde 1994 (Garcé; Yaffé, 2014).

A posição de Tabaré Vázquez contrastava com a do senador Danilo Astori, um dos líderes da Frente Ampla e principal representante da moderação ideológica e programática da FA do período,

como analisado por Garcé e Yaffé (2014). Astori, na sessão de aprovação da lei de fortalecimento do sistema bancário, afirmava as diferenças entre seu setor (*Asamblea Uruguay*) com Tabaré e com a posição final da FA, no entanto valorizava a união e a disciplina partidária: “nosotros hemos votado negativamente este proyecto - me refiero a los senadores de asamblea uruguay - por disciplina” (República Oriental del Uruguay, 2002c). No mesmo sentido, Astori demonstrava valorizar os esforços, tanto do governo quanto da oposição, no sentido de contribuir para a estabilidade e a volta da confiança da população: “Intentemos por todas las vías asumir conductas de confianza, de calma y de serenidad en nuestros compatriotas, porque sin este ingrediente no nos va a resultar posible superar esta situación” (República Oriental del Uruguay, 2002c). Astori indicou a necessidade de ter “atitudes políticas de apoio” ao sistema bancário, necessárias para ajudar o país a se recuperar da crise (República Oriental del Uruguay, 2002c).

Em relação ao desenvolvimento da crise, Mordecki et al. (2015) sustentam que o governo uruguaio utilizou três estratégias diferentes para enfrentar a crise de 2002. A primeira, entre fevereiro e maio de 2002, consistiu em dar maior liquidez ao sistema bancário através do Banco Central uruguaio, com intervenções e suspensão de atividades e capitalização de bancos.

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

O resultado da crise de 2002 foi a queda da atividade econômica, o desaparecimento das reservas internacionais devido à corrida bancária e o aumento da dívida pública em relação ao PIB em cerca de 100% (Steneri, 2011, p. 103) A crise econômica teve também seus reflexos políticos. Conforme Buquet (2002, p. 38): “por un lado, los malos resultados de la economía golpean al sistema político, deteriorando su imagen y su legitimidad. Por otro lado, las decisiones del sistema político, por acción u omisión, pueden incidir en la evolución de la economía y de la situación social”.

Em relação ao comportamento da elite política durante a crise de 2002, podemos observar que o presidente Jorge Batlle teve um comportamento plenamente democrático, pois aceitava as regras do jogo democrático, não negava a legitimidade dos opositores políticos nem das organizações sociais, não teve atitudes de encorajamento ou tolerância à violência nem buscou restringir os direitos e liberdades civis. A moderação também teve relação com a lealdade institucional do presidente, especificamente nas negociações para aprovar as medidas necessárias para superar a crise, sem ameaçar nenhum tipo de represália ou medida autoritária caso as negociações não avançassem.

A socialização de Jorge Batlle com a política partidária desde muito jovem teve peso decisivo nas atitudes do adulto Jorge Batlle<sup>4</sup>, principalmente em sua valorização da democracia, dos partidos e a abertura ao diálogo durante a crise de 2002. Atchugarry teve um comportamento ainda mais moderado, leal às instituições e favorável a acordos que o presidente Batlle, tanto que sua nomeação

---

<sup>4</sup> Jorge Batlle era filho do ex-presidente Luis Batlle Berres, sobrinho-neto do ex-presidente José Batlle y Ordóñez e bisneto do ex-presidente Lorenzo Batlle, todos do Partido Colorado.

como ministro de economia foi elogiada por todos os partidos e foi considerado o principal responsável pelo sucesso da negociação e da aprovação da Lei de Estabilidade do Sistema Bancário no parlamento.

A oposição, nas figuras de Tabaré Vázquez e Danilo Astori, teve comportamentos de apoio ao regime democrático e suas regras. Embora alguns setores da Frente Ampla tivessem um comportamento mais radical, defendendo um possível pedido de renúncia do presidente Batlle e a antecipação de eleições e até incentivado manifestações mais agressivas contra o governo (Paolillo, 2004, p. 59-62), Tabaré Vázquez conseguiu equilibrar as opiniões internas, fazendo duras críticas ao governo sem deixar de mostrar que a Frente Ampla era um partido responsável e leal às instituições democráticas, sem nenhum tipo de atitude de deslegitimação das instituições. Astori foi mais moderado que Vázquez, e em algumas sessões do senado defendeu medidas propostas pelo governo, ao contrário da opinião oficial da Frente Ampla. A oposição, analisada aqui através dos comportamentos de Vázquez e Astori, favoreceu uma saída política para a crise negociada com o governo, que, por sua vez, havia estabelecido um diálogo, em parte por necessidade para aprovar as medidas, em parte devido à cultura política democrática do presidente.

Os setores e partidos mais radicais dentro da Frente Ampla acabaram restringidos pelos setores mais moderados, como no caso de *Asamblea Uruguay* de Astori, possibilitando uma maior estabilidade política e social em período de forte crise. Acreditamos que o peso moderador de atores como Astori teve relevância na hora de dialogar e negociar saídas para a crise, mostrando que a Frente Ampla era um partido responsável e capaz de governar o país.

Os quatro atores políticos aqui analisados demonstravam um apoio normativo ao regime democrático; comportamentos moderados, dentro de um contexto extremamente difícil de crise econômica e social; e uma atitude de lealdade institucional, reconhecendo as instituições democráticas e os demais atores políticos como legítimos. Assim, o comportamento e as atitudes desses atores políticos são uma demonstração da cultura política democrática uruguaia construída durante o século XX e que se manteve, através de diferentes processos de socialização, nos partidos, na universidade, nos sindicatos, entre outros, até o século XXI, servindo de fundamento da estabilidade da democracia.

## 5 Considerações finais

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

O trabalho analisou se o comportamento da elite política uruguaia influenciou a estabilidade da democracia no Uruguai em duas conjunturas críticas e quais foram as possíveis diferenças entre os comportamentos que resultaram em desfechos distintos. A primeira conjuntura crítica tem início com a posse do presidente Juan María Bordaberry, do Partido Colorado, em março de 1972, até fevereiro de 1973, quando os militares não aceitam uma mudança no ministério realizada pelo presidente, que

perde todo apoio, dando início ao processo de radicalização que finalmente levaria ao golpe de Estado de 27 de junho de 1973. A segunda conjuntura crítica inicia-se em fevereiro de 2002 com o começo da crise financeira e econômica e termina em agosto de 2002, com a aprovação da Lei de Fortalecimento do Sistema Bancário, que marcaria o princípio do fim da crise uruguaia. A crise ainda teria outros desenvolvimentos, como a saída do Partido Nacional da base do governo Colorado, a vitória da Frente Ampla nas eleições de 2004 pela primeira vez na história e a forte queda na votação do Partido Colorado.

Seguindo os trabalhos de Linz (1989), Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) e Levitsky e Ziblatt (2018), elaboramos a hipótese de que a estabilidade da democracia é, fundamentalmente, resultado da cultura política da elite política, que se expressa por meio de suas atitudes, comportamentos e valores. A partir da utilização do *process tracing*, esperava-se a existência dos seguintes mecanismos causais: o apoio normativo ao regime democrático; a moderação; e a lealdade, tanto na oposição quanto no governo. Para conhecer a cultura política da elite política uruguaia, especificamente dos atores aqui selecionados, foram analisados discursos, entrevistas e artigos para jornais. As evidências coletadas confirmam a hipótese de trabalho levantada neste artigo, de que a democracia uruguaia é produto das atitudes e comportamentos de sua elite política e que, em determinadas conjunturas críticas, quando uma parte importante da elite política, basicamente seus atores politicamente mais relevantes, distanciou-se dos valores democráticos, a democracia uruguaia entrou em crise.

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

A análise da conjuntura crítica de 1972-1973 corrobora a teoria de Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) de que “the absence of a normative preference for democracy among a majority of political actors thus emerges as a common denominator for all instances of breakdown” (Mainwaring; Pérez-Liñán 2013, p. 167). Por outro lado, a análise da conjuntura de 2002 mostra que o apoio ao regime democrático entre a elite política somado à moderação e à lealdade institucional são favoráveis à estabilidade democrática, mesmo em períodos de grave crise econômica e social.

O caso de Bordaberry enquadra-se perfeitamente na definição de Levitsky e Ziblatt de que “democracias podem morrer não nas mãos de generais, mas de líderes eleitos” (Levitsky; Ziblatt 2018, p. 15). Mesmo que a democracia uruguaia já estivesse sendo enfraquecida desde o governo de Pacheco Areco, a partir de 1967, quando Bordaberry assumiu a presidência, a situação ainda era reversível. Assim, sustentamos que o comportamento de Bordaberry foi fundamental para a quebra da democracia no Uruguai em 1973. Em 2002, tanto o presidente Jorge Batlle e o senador e ministro Alejandro Atchugarry quanto os opositores Tabaré Vázquez e Danilo Astori mostraram, apesar das diferenças, comportamentos de moderação, lealdade institucional e apoio ao regime democrático, indicando a presença de uma cultura política democrática entre estes atores. Certamente o fator externo de forte apoio às democracias, como apontado por Mainwaring e Pérez-Liñán (2013), contribuiu a democracia no continente latino-americano após as redemocratizações dos anos 1980,

bem como a memória recente da ditadura militar entre a elite política favoreceu um comportamento mais tolerante e aberto ao diálogo entre os adversários políticos.

O trabalho centrou-se em determinados atores políticos relevantes, entretanto, não negamos a importância de outros fatores, que poderão ser analisados em pesquisas futuras, tais como: a análise de outros atores políticos, como os militares e os tupamaros, ambos atores importantes no período e que não manifestaram apoio normativo ao regime democrático; as negociações com os organismos internacionais, entre outros. Também poderá haver maior aprofundamento dos elementos de socialização da elite política, explorando a socialização política em suas diferentes etapas e a construção de uma determinada cultura política e sua importância para o desenvolvimento do regime democrático no Uruguai.

O recorte temporal também poderá ser ampliado: na primeira conjuntura crítica (1972-1973) poderia considerar-se o ano de 1967 com a posse do presidente *colorado* Jorge Pacheco Areco, que marcou o começo da repressão e do autoritarismo no Uruguai. Na segunda conjuntura em 2002, o período poderia estender-se pelo menos até as eleições de 2004 e cobrir todo o desenrolar da crise e sua superação.

Em 2002, ao contrário de 1972 e 1973, a cultura política democrática da elite, entendida como uma instituição informal, serviu como uma “grade de proteção da democracia”, e consideramos o caso uruguaio um bom exemplo de que “lições surpreendentemente importantes podem ser tiradas de pequenos países” (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 36).

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

## Referências

BEACH, Derek. PEDERSEN, Rasmus. *Process tracing methods: foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan Press, 2013.

BENNETT, Andrew. CHECKEL, Jeffrey. *Process tracing: from metaphor to analytic tool*. New York: Cambridge University Press, 2015.

BENSION, Alberto. *La crisis del 2002: mi gestión frente al cataclismo bancario*. Montevideo: Fin de Siglo, 2004.

BÉRTOLA, Luis. La crisis actual y la historia. *Informe de Coyuntura, Otro país*, n. 3, p. 12-17, 2002.

BLIXEN, Samuel. *Seregni: la mañana siguiente*. Montevideo: Brecha, 1997.



- BOBBIO, Norberto. Teoría das elites. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política* v. 1, Brasília: UnB, 2016.
- BROQUETAS, Magdalena. Liberalización económica, dictadura y resistencia: 1965-1985. In FREGA, Ana (Coord.). *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo: Banda Oriental, 2008, p. 163-210.
- BUQUET, Daniel. La crisis económica y el sistema político". *Informe de Coyuntura, Otro país*, n. 3, p. 38-41, 2002.
- BUQUET, Daniel; CHASQUETTI, Daniel. La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso". *Política*, n. 42, p. 221-247, 2004.
- CAETANO, Gerardo. *El proceso previo al golpe de Estado (1972-1973)*. Colección Liber Seregni. Montevideo: Taurus, 2006.
- CAMPODÓNICO, Miguel Ángel. *Antes del silencio: Bordaberry, memorias de un presidente uruguayo*. Montevideo: Linardi y Risso, 2003.
- CAPOCCIA, Giovanni. KELEMEN, Daniel. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.
- CAPOCCIA, Giovanni. *Defending democracy: reactions to extremism in interwar Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2005.
- COLLIER, David. COLLIER, Ruth. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.
- COLLIER, David. Understanding process tracing. *PS: Political Science and Politics*, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.
- CUNHA, Eleonora. ARAÚJO, Carmen. *Process tracing nas ciências sociais: fundamentos e aplicabilidade*. Brasília: ENAP, 2018.
- DAHL, Robert. *La poliarquia: participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 1997.
- DEMASI, Carlos (Coord.) *La caída de la democracia: cronología comparada de la historia reciente del Uruguay (1967-1973)*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1997.
- DI CANDIA, César. *Memoria: el camino de la violencia uruguaya (1940-1973): incontenible avance tupamaro*. Montevideo: El País, 2006.
- FAILACHE, Cesar (Coord.). *Comisión sobre diagnóstico de la situación actual del país y lineamientos de salida a la crisis*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas, 2003.
- FILGUEIRA, Fernando. Tendencias, coyuntura y estructura: la crisis social en Uruguay. *Informe de Coyuntura, Otro país*, n. 3, p. 17-23, 2002.
- GAMBOA, Laura. Oposición en los márgenes: estrategias contra la erosión de la democracia en Colombia y Venezuela. *Desafíos*, v. 34, n. 2, p. 1-34, 2022.
- GARCÉ, Adolfo. YAFFÉ, Jaime. *La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo*. Montevideo: Fin de Siglo, 2014.

GONZÁLEZ, Luis Eduardo. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993.

GRYNSZPAN, Mário. A Teoria das elites e sua genealogia consagrada. *BIB*, n. 41, p. 35-83, 1996.

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

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

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

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

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

EL DISCURSO de Bordaberry: Mister Hyde y Dr. Jekyll. *Marcha*, 25 maio 1972.

MAHONEY, James. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, p. 111-141, 2001.

MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Democracies and dictatorships in Latin America: emergence, survival, and fall*. New York: Cambridge University Press, 2013.

MICHELINI, Zelmario. *Uruguay vencerá: discursos, entrevistas y artículos de Zelmario Michelini*. Barcelona: Laia, 1978.

MORDECKI, Gabriela; LEIVA, Ana Cecilia; MIRANDA, Ronald; RODRÍGUEZ, Sandra. *Crisis, recuperación y auge: 15 años de política económica en Uruguay (2000-2014)*. Montevideo: Instituto de Economía, 2015.

MUNCK, Gerardo. Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, v. 30, n. 3, p. 573-597, 2010.

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

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

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

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

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

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. PODER LEGISLATIVO. *Discurso de posse de Juan Maria Bordaberry*. 1972. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/discursos/presidentes-rou/3841>>. Acesso em: 14 abr. 2023.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. PODER LEGISLATIVO. *32ª Sesión Extraordinaria del 11 y 12 de Julio de 2002*. 2002a. Disponível em:

<[https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20020711S0032\\_SSN4838178.html#pagina148](https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20020711S0032_SSN4838178.html#pagina148)>.  
Acesso em: 14 abr. 2023.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. PODER LEGISLATIVO. *33ª Sesión Extraordinaria del 16 de Julio de 2002*. 2002b. Disponível em  
<[https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20020716S0033\\_SSN9727303.html#pagina249](https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20020716S0033_SSN9727303.html#pagina249)>.  
Acesso em: 14 abr. 2023.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. PODER LEGISLATIVO. *39ª Sesión Extraordinaria del 3 y 4 de agosto de 2002*. 2002c. Disponível em:  
<[https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20020803S0039\\_SSN4222263.html#pagina451](https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20020803S0039_SSN4222263.html#pagina451)>.  
Acesso em: 14 abr. 2023.

SABAJ, Maurício. *Alejandro Atchugarry: el héroe improbable*. Montevideo: Planeta, 2022.

SERNA, Miguel (Coord.). *Giro a la izquierda y nuevas elites en Uruguay: ¿Renovación o reconversión?* Montevideo: Universidad de la República, 2012.

SOIFER, Hillel David. The causal logic of critical junctures. *Political Methodology: Committee on Concepts and Methods, Working Paper, Series 24*, jan. 2010.

STENERI, Carlos. *Al borde del abismo: Uruguay y la gran crisis del 2002-2003*. Montevideo: Banda Oriental, 2011.

WRIGHT MILL, Charles. *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

*Artigo submetido em: 20/09/2023*

*Aprovado em: 12/11/2023*

Rodrigo Enrich de Castro ([rodrigoenrichdecastro@gmail.com](mailto:rodrigoenrichdecastro@gmail.com)) é Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pesquisador de pós-doutorado na mesma instituição.

### **A relação entre a cultura política de elite e a estabilidade da democracia: um estudo sobre o caso uruguaio**

**Resumo.** Este artigo analisa a relação entre o comportamento da elite política e a estabilidade da democracia no Uruguai em duas conjunturas críticas, utilizando uma análise qualitativa com *process tracing*. Argumentamos que os mecanismos causais pelos quais a elite política afetou a democracia foram: o apoio ao regime democrático, a moderação e a lealdade. Na primeira conjuntura, entre março de 1972 e fevereiro de 1973, houve uma radicalização da crise, agravada pelas atitudes e comportamentos de parte da elite política, culminando no golpe de Estado de junho de 1973. Na segunda conjuntura, entre fevereiro e agosto de 2002, a elite política conseguiu chegar a acordos básicos que fortaleceram o regime democrático e encaminharam uma saída para a crise. Pode-se

concluir que o comportamento dos atores políticos selecionados teve papel fundamental no desenrolar das crises.

**Palavras-chave:** democracia, Uruguai, elites, conjuntura crítica.

### **The relation between elite political culture and democratic stability: a study on the Uruguayan case**

**Abstract.** This paper analyses the relation between the behaviour of the Uruguayan political elite and the stability of democracy in Uruguay in two critical junctures, through a qualitative analysis with process tracing. We argue that the causal mechanisms through which the political elite affected democracy are regime support, moderation and loyalty. In the first critical juncture, between March 1972 and February 1973, there was a radicalization of the crisis, aggravated by the attitudes and behaviours of part of the political elite, resulting in the *coup d'Etat* in June 1973. In the second juncture, between February and August 2002, the political elite managed to reach basic agreements that strengthen the democratic regime and lead to a way out of the crisis. We may conclude that the behaviours of the political actors chosen had a fundamental role in the progression of the crisis.

**Keywords:** democracy, Uruguay, elites, critical junctures.