

Os governos da *Frente Amplio* no Uruguai: entre o Estado desenvolvimentista e neoliberalismo à esquerda

Danilo Uzêda da Cruz

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Estadual de Feira de Santana

1 Introdução

O Uruguai, pequeno entre dois gigantes, constituiu-se historicamente como um lugar peculiar. Sua excepcionalidade esteve assombrosamente associada a uma “Suíça latino-americana” até que as mazelas do neoliberalismo expressassem o desgaste social e político vivido no país. Com os outros países latino-americanos viveu uma ditadura violenta e de um ambíguo nacionalismo. Do fim do regime à vitória eleitoral da *Frente Amplio* (FA) em uma corajosa coligação entre as esquerdas e centro-esquerda nacionais, passando por eleger o socialdemocrata (Tabaré Vázquez) e um ex-guerrilheiro tupamaro (José Mujica), e com eles a ruptura de uma oligarquia partidária expressada nas tradicionais legendas do Partido Colorado e Partido Nacional, uma longa história ainda está por ser escrita, fazendo jus às conquistas e retrocessos da política uruguaia. Este artigo tem por objetivo apresentar estudos de uma dessas fases, talvez a mais recente, que diz respeito às reformas realizadas pela *Frente Amplio* em seus dois governos iniciais entre 2005–2015, enfocando a análise nas transformações do aparelho de Estado para fragmentar a oligarquia agrária, os poderes dominantes e ao mesmo tempo promover a superação da chaga social de mais longo curso entre nós, que é a pobreza.

Há uma disputa acadêmica em curso sobre a natureza dos governos da chamada reconversão democrática na América Latina, ou ciclo progressista, como nos convida a pensar Silva (2011). Isso porque, entre combate à fome, superação da miséria e da extrema pobreza, além de dinamização das economias nacionais e regionais, os governos promoveram alianças ou coligações com partidos, grupos e oligarquias conservadoras que estavam de fora do jogo político ou, por uma conjuntura desfavorável, permaneciam adormecidas em seus nichos eleitorais. Não bastasse esse problema empírico, os governos ainda realizaram medidas neoliberalizantes¹, que transitaram das reformas previdenciárias a reformas trabalhistas, além da volatização do capital e privatizações tão combatidas em governos declaradamente conservadores, os quais deveriam substituir em letra e voz. Essa

¹ O neoliberalismo é um amplo leque de normativas econômicas, sociais, políticas e mais recentemente também privadas, que dizem respeito tanto à retirada do Estado da agenda social, precarização do mundo do trabalho como ainda à privatização dos serviços públicos, da esfera pública e do “comum” com exacerbação do liberalismo e como prática de individualização e individuação social. O decurso da história demonstrou nos Estados onde o neoliberalismo atuou de forma mais agressiva, como Inglaterra, Estados Unidos e o experimento do Chile, que foi o Estado o indutor e mantenedor da economia política neoliberal, como seu principal sustentáculo.

ambiguidade ou alternativa política levou a uma dupla análise desses governos: são decididamente progressistas ou guardam um conteúdo neoliberal democrático²?

É uma questão crucial posta aqui a compreensão desses dois fenômenos que, embora antagônicos no plano teórico, convergem na vida política, ou seja: como entender que há um neoliberalismo distinto, porque combinado com políticas sociais, ampliação do Estado e atendimento a demandas e agendas políticas de grupos vulneráveis? Essa é a dinâmica caudalosa que o ambiente político latino-americano, em nosso estudo o Uruguai, vive nos governos Taberé-Mujica.

Esse árido e ardiloso embate, bom embate, não passará ao largo desse texto, mas buscaremos empreender uma abordagem concentrada na política uruguaia a partir de uma definição estratégica de seus mandatários da *Frente Amplio* no enfrentamento à crise econômica vivida na região entre os anos de 2001 e 2002, que inviabilizou os governos neoliberais na região, demonstrando a falência, momentânea, do modelo.

Enquanto seus vizinhos viviam um neoliberalismo agressivo em vários ciclos, no Uruguai sua intensidade desde os anos 1980 não foi da mesma força. Os principais autores que estudaram o tema no país acreditam que a ação dos movimentos sociais, sobretudo do *Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores* (PIT-CNT), da ação política da *Frente Amplio* e atores políticos e sociais. Essa atuação criou obstáculos importantes à execução de um programa neoliberal no país, paralisando privatizações de empresas públicas, como também mobilizando a sociedade para a defesa dos direitos trabalhistas e previdenciários, alvo crucial do neoliberalismo no Uruguai, como também em outros países, desregulamentando e fragmentando a classe trabalhadora. Mesmo assim, no período entre 1990 e o início do novo século o neoliberalismo foi hegemônico como projeto político no país, que buscou, por meio do ajuste fiscal e redução do gasto público, o equilíbrio macroeconômico determinante ao modelo. A abertura e financeirização da economia buscou a liberalização do capital ao mercado interno, constringendo ainda as políticas sociais e de ampliação dos direitos sociais universais (como saúde, moradia, educação, alimentação)³. As populações de menor renda que já vinham sofrendo com o enfraquecimento das políticas de bem-estar e o encarecimento dos preços no país, quadro que se agravou no fim dos anos 1990, quando o neoliberalismo mundial sofreu sua primeira crise cíclica. Essa crise se estendeu por mais tempo entre os países periféricos e de economia dependente-complementar. Foi o caso do Uruguai, onde a crise econômica de 2002 colapsou as divisas nacionais, empresas e o comércio exterior. As consequências sociais foram o agravamento da pobreza, desemprego urbano e rural, além da fragilização da ação do Estado. Esse quadro levou à migração de parcela significativa da população jovem com qualificação profissional, que perambulava pela capital em busca de emprego. Brasil, Argentina e países europeus passaram a oferecer melhores condições de empregabilidade a essa massa populacional que, não obstante, continuava a crescer diante da crise e insustentabilidade do modelo neoliberal no país.

2

² Com alguma incerteza do que possa ser neoliberalismo progressista ou democrático, vamos caminhando com esse conceito impreciso, assumindo o risco de que possa ser apenas um verniz que confortavelmente não machucaria as esquerdas latino-americanas forçadas ou decididas a tomar medidas de cunho neoliberal e abandonar seus projetos socialistas.

³ O segundo mandato de Sanguinetti (1995-2000) representou uma pequena mudança na educação, com maiores investimentos públicos e retomada da gratuidade, tornada pública e obrigatória ao Estado sua oferta.

Foi esse contexto, e não apenas a vontade política das esquerdas, que fez com que a *Frente Amplio* se articulasse conseguindo interromper a alternância partidária entre *Blancos* (Partido Nacional) e *Colorados*, centenária na república Uruguiaia. A classe dirigente revezava-se no poder sem que se modificasse a estrutura econômica e as relações de poder. O programa da *Frente Amplio* nas eleições de 2004 é uma alternativa econômica e política a uma antiga estrutura de poder no país, sustentada pelas oligarquias rurais, capital internacional e elite econômica nacional, mas, sobretudo, como um modelo alternativo ao neoliberalismo.

Esse artigo tem a preocupação central de debater os aspectos cruciais dos avanços e retrocessos da *Frente Amplio* no poder, buscando apresentar um panorama da política recente do Uruguai sob governos progressistas. Certamente aderimos à corrente na Ciência Política que afasta esses governos do modelo neoliberal. Mas discutimos aqui alguns elementos que apresentaram proximidade com o que a literatura tem chamado de neoliberalismo progressista ou democrático.

Que a ruptura paradigmática dos governos da *Frente Amplio* modificou o Uruguai recente não há desentendimento na literatura pesquisada. Alguns autores, como veremos adiante, têm apresentado criticamente o governo progressistas de Tabaré-Mujica-Tabaré entre os anos de 2005-2020. Uma das críticas centrais é a da não ruptura com o modelo neoliberal. Em vez do enfrentamento, esses autores argumentam que os governos progressistas navegaram em uma versão menos agressiva do neoliberalismo, permitida por uma conjuntura (interna e externa) favorável, desfigurando as principais bandeiras desse campo político.

Do último governo Tabaré (2015-2020) traremos apenas algumas notas. Isto porque, em nossa análise, ele se afastou do programa da *Frente Amplio* de maneira tão radical que não conseguimos enquadrar como um governo de centro-esquerda⁴.

Assim, analisaremos a partir da matriz econômica, social e administrativa, e do modelo de Estado e projeto político da *Frente Amplio* no poder os caminhos por onde o governo Tabaré-Mujica conseguiu caminhar, e onde tropeçou. Em um segundo momento realizaremos os limites, regionais e internos do Estado uruguiaio, que inviabilizou alguns pontos do programa político do governo. O terceiro ponto discutido diz respeito aos aspectos cruciais do programa da *Frente Amplio*, seja como projeto político, seja como gestão do Estado. Por fim, consolidaremos um quadro com aqueles avanços e inações à frente do Estado uruguiaio, sobretudo na viabilidade ou existência de um neoliberalismo brando ou progressista, como tem chamado alguns autores.

2 Conflitos paradigmáticos e modelos estatais contemporâneos

À medida que a globalização se expande como modelo político-cultural, ampliam-se também as possibilidades de organização dos Estados e suas formas de resistência, conflitando com certa visão de que o globalismo era inexorável ou que os processos globalizantes alcançariam a todos do mesmo modo. A intensidade da mobilidade e estrutura do capital no período pós-fordista é parte dessa expressão, dificultando a vida dos Estados de economia periférico-dependente e complementar, provocando o encurtamento das crises cíclicas vividas pelo capital.

⁴ Para um maior aprofundamento desse último período, ver: Bidegain; Freigedo; Zurbriggen (2021).

Assim, sem a pretensão de anular o papel do Estado, antes pelo contrário, modificam-se de forma muito mais aceleradas normas infralegais, instrumentos coercitivos, fragmentação do poder estatal ou infraestrutura, e finalmente a perda do controle econômico-social.

Essa mesma conjuntura que produz esses modelos complexos de Estado, produz transformações na sociedade que, por sua vez, repercutem em demandas e agendas novas e acirradamente radicais, ainda que nem todas sejam progressistas. E recentemente temos sentido até mesmo o clamor por medidas regressivas e conservadoras, que incluem maior controle, mais constrangimento estatal e um *by-pass* em democracias consolidadas.

Do mesmo modo, e sem que possamos já definir ou dizer com precisão de onde partem, a correlação de forças, internas e externas ao Estado, mas que atuam na sociedade, associadas a projetos políticos, repercutem em expectativas, agendas e demandas desses grupos sociais. Esses projetos políticos operam na viabilização das transformações tecnológicas, produtivas, financeiras, culturais e sociais, como também mercadológicas e comerciais, alterando e gerando novas expectativas sociais. Assim, o paradigma em curso obriga ou determina de forma hegemônica que o caráter formal ou informal das coalizões políticas seja cada vez menos coeso, de onde o alinhamento político, sobretudo entre nós, latino-americanos, diz respeito a uma intensa articulação entre poderes políticos regionais, partidos e forças sociais progressistas. Essa perspectiva realinha Estado e sociedade não mais como antagonicos e sim no sentido gramsciano de complementares de uma determinada formação histórico-social.

Mesmo que a busca seja por uma uniformização e hegemonização de um modelo de Estado aderente ao neoliberalismo, os Estados-nação interpretam essa dinâmica a partir de suas formações histórico-sociais e correlações de forças internas-externas, variando a formatação “típico-ideal” em cada país e região. As características específicas são, portanto, parte dessa formação, ainda que guarde aspectos comuns.

Situam-se dentro do espectro democrático como Estado de Direito Democrático, ainda que possamos dizer que a democracia entre os Estados da região permaneça como uma promessa inconclusa. Essa premissa possibilita que alcance senão a totalidade a maioria substantiva da população por meio de suas políticas públicas de forma satisfatória, permanecendo e conseguindo exercer de forma privilegiada seu poder político (ou poder infraestrutural). A eficiência dos Estados de Direito Democrático é medida por essa capacidade.

Desde muito tempo a literatura parou de observar essa eficiência em relação ao nível e quantidade de gasto público com o corte dos grupos ou classes. Os bens e serviços ofertados pelo Estado uruguaio, por exemplo, alcançam de forma mais ou menos eficaz as populações a partir de seus diversos recortes interseccionais. Esses Estados também guardam a característica comum de serem Estados competitivos (Jessop, 2009). O ator político Estado atua para atrair e consolidar os investimentos, empreendimentos e capital internacional para a dinamização em seus próprios territórios. É o Estado que age ativamente para promover a economia local, em competição com os outros em nível regional ou internacional. Internacionalmente, essa lógica se concentra nas transnacionais e na migração de capital financeiro. Regionalmente, a fórmula é mais complexa porque estão atreladas as classes dominantes locais, frações de classe que também interagem com o poder político.

Não é nossa pretensão neste artigo adentrar para todas as funções e atribuições do Estado Democrático de Direito, mas é preciso dizer que, além dessas funções econômicas e sociais corriqueiras, o Estado contemporâneo inseriu sua competitividade inter-regional e global como uma ação política.

Diferentemente dos países periféricos, aqueles do centro da economia capitalista e do liberalismo político, os Estados latino-americanos não consolidaram o Estado de Bem-Estar social, aliás, como parte da condição de periférica do capital (Hall; Soskice, 2001; Esping-Andersen, 1993; Pollit; Bouckaert, 2004). A despeito disso na América Latina os últimos decênios do século XX assistiram a hegemonia do modelo neoliberal (Monedero, 2009; Thwaites Rey, 2010). Dois elementos são cruciais para a compreensão dessa lógica: primeiro, não há na história do Estado moderno um necessário etapismo ou evolucionismo das formas de governo e de Estado; segundo, a determinação do modelo não depende apenas das contradições internas das populações e Estados-nação.

Do mesmo modo, o neoliberalismo como paradigma hegemônico fez-se de forma diferenciada ou específica, como dissemos, a partir da formação social específica. Sem substituir totalmente o *Welfare State*, os países centrais passaram a reduzir o tamanho de seus aparatos, corte de gastos públicos, ampliando a escuta às demandas das populações, sem retirar totalmente os direitos trabalhistas ou previdenciários conquistados, mas incorporando novos direitos para necessidades e destinatários mais específicos e parciais (Pierson, 2006). O capitalismo contemporâneo e seus Estados representantes puderam novamente à custa da fragmentação e precarização do trabalho nos países periféricos manter suas classes trabalhadoras com as condições anteriores, transferindo a crise política para os países que fragilmente tinham construído sistemas de bem-estar.

No “continente latino” essas variações foram sentidas ainda mais fortemente. Países de colonização recente, que passaram por processos republicanos conturbados e que prescindiram, com uso da força, de construir democracias populares ou mesmo liberalismos de atenção social, criaram neoliberalismos também caudatários daqueles centrais. Não só isso. Mesmo as vitórias eleitorais das esquerdas e centro-esquerda nacionais no início do século XXI não configuraram a ruptura total desses modelos, sob o risco de interrupção dos frágeis sistemas democráticos, por inviabilidade histórica ou ainda dada as contradições político-sociais de suas populações e Estado.

Ainda assim essas vitórias na crise (Silva, 2011) defendem e promovem modelos alternativos de nacional desenvolvimentismo ou social-desenvolvimentismo que taticamente ou estrategicamente viabilizou a inserção de novos direitos para suas populações. Ao tomar o sistema distraído, esses governos fizeram avançar uma agenda pública de enfrentamento à pobreza e combate à exclusão social como nunca visto entre os latino-americanos, a partir da forte intervenção do Estado na economia em favor dos direitos sociais, de políticas de inclusão e, particularmente, na articulação de um eixo sul-sul de países de capitalismo periférico-dependente e a China (Thwaites Rey, 2010; Monedero, 2009; Boschi; Gaitán, 2008).

As esquerdas que participaram dessa conjuntura favorável⁵ combinou oligarquias regionais, capitalismo nacional e forças sociais progressistas para uma agenda comum, ultrapassando, naquele

⁵ Nem todos os partidos de esquerda ou movimentos “aceitaram” as alianças e acordos políticos com partidos de centro ou mesmo partidos conservadores, optando por manter-se como uma força política autônoma e mesmo opositora a um projeto político de coalizão. O debate central desses partidos, contrários à aliança com oligarquias regionais ou como

momento, o neoliberalismo estrutural com um conjunto heterogêneo e variado de experiências políticas. As alternativas de inserção das populações pobres e miseráveis ao capitalismo deu-se decisivamente com a mescla de políticas universalistas, focalizadas e modelos redistributivos e distributivos de recursos públicos, bens e serviços. Elementos característicos do Estado de Bem-Estar.

O Uruguai também viveu esse hibridismo, como característica dos Estados latino-americanos. Essa possibilidade de análise apontada por Evans (2007) buscando caracterizar os sistemas organizacionais tem sido uma matriz utilizada fortemente para compreender a debilidade ou a sobredeterminação dos Estados no continente latino-americano. A coexistência de modelos menores de Estado sob a lógica hegemônica do neoliberalismo constituiu-se uma alternativa aos países periféricos como forma de sobrevivência de seus Estados e populações. Combinam-se assim lógicas de ação de tipo neoliberal, e também setores e áreas com lógicas de ação de tipo desenvolvimentista de bem-estar universal.

3 Breve trajetória da *Frente Amplio*

Após um longo século de domínio político no Uruguai dos partidos Colorado e *Blanco* (Nacional), cuja relação histórica esteve associada ao processo de independência nacional, nos anos 1970, como questionamento a esse bipartidarismo, nasceu a *Frente Amplio* (FA), a partir da organização de movimentos e partidos de esquerda.

A *Frente Amplio*, organizada para disputar as eleições de 1971, teve como paradigma as frentes de libertação populares formadas pela esquerda latino-americanas ao longo da história do continente, mas com uma clara opção de atuar dentro da legalidade democrática e eleitoral. Uma característica inicial destacou a *Frente Amplio* dada sua abrangência como uma das frentes mais amplas do continente, superando a Frente Popular do Chile, das mais expressivas na América Latina naquele momento, reunindo socialistas, comunistas, social-democratas e democratas-cristãos. Formavam a frente: Partido Socialista do Uruguai (PSU), Partido Comunista do Uruguai (PCU), Partido Democrata Cristão (PDC), além de alguns grupos radicais e cisões de colorados e *blancos*. A escalada autoritária era percebida por lideranças de esquerda como um problema de curto prazo, o que pode ser visto já em 1973, com o golpe militar.

Essa característica de atuação dentro da institucionalidade, e da objetiva disputa eleitoral, possibilitou à *Frente Amplio* uma organicidade permanente, quase como um partido político, com congressos, manifestos, e decisões coletivamente acordadas entre os dirigentes de todos os partidos e movimentos uruguaios, seguindo inclusive o calendário e a legislação eleitoral (Alcántara, 2004; Arregui, 2016). Sua fragilidade organizacional, no entanto, se expressava na dificuldade de superar as estruturas partidárias e identidades classistas que a formava. Segundo Alcántara (2004), no período da ilegalidade a *Frente Amplio* congelou suas posições, mas pôde se estruturar como um partido institucional, consolidando estrutura e identidade própria suprapartidariamente, ainda que a principal força política passasse a ser o Partido Comunista Uruguaio (PCU), concentrando as forças de enfrentamento à ditadura.

capitalismo nacional, se mostrou posteriormente validada historicamente, já que o decurso histórico ensinou a *posteriori* que a aliança com setores conservadores seria desastrosa para os projetos políticos progressistas.

Apenas em 1984, a FA retorna como uma força política, reaglutinando novamente os partidos de esquerda, no Pacto Del Club Naval, acordo político pela democratização, acertado entre os militares, o Partido Colorado (PC) e parte da própria FA. A partir desse pacto ainda ficariam de fora dois dos principais líderes opositoristas: Liber Seregni, da FA, e Wilson Ferreira Aldunate, do Partido Nacional (PN). Esse acordo político eleitoral dividiu a *Frente*, fazendo com que alguns políticos e lideranças se retirassem por não aceitar pontos do acordo, como por exemplo a anistia política de lideranças de esquerda contrárias ao regime militar e que atuaram na clandestinidade enfrentando o regime. O Movimento de Liberação Nacional - Tupamaros (MLN-T), por exemplo, atuou fortemente durante o regime. O grupo guerrilheiro marxista-leninista uruguaio de guerrilha urbana, operou nas décadas de 1960 e 1970, antes e durante a ditadura civil-militar no Uruguai (1973-1985), consolidando uma estratégia de luta que passava pelo enfrentamento direto ao Estado militar.

Assim, apenas nas eleições de 1989 é que a esquerda e demais partidos opositoristas aparecem na literatura como marco da democratização uruguaia (Linz; Stepan, 1999; Arregui, 2016). Aliás, é justamente nessa eleição que Tabaré Vázquez se elege intendente (prefeito) de Montevideu, concorrendo pela *Frente Amplia*, no maior colégio eleitoral do país. Essa vitória também abre um novo ciclo na *Frente* diante do período democrático, o da expansão eleitoral, consolidando a hegemonia na capital, e também organizacional, uma vez que a FA derrotou as forças de centro-esquerda e dissidências de colorados e *blancos*. Essa última característica levará a um abrandamento ou à transformação e moderação de seu programa e estratégias. É importante lembrar que uma parte da esquerda atuou durante a ditadura militar na clandestinidade, em claro enfrentamento ao regime militar. Assassínatos e prisões entre lideranças e membros da esquerda clandestina, orquestradas pelo Estado, não fizeram refluir a luta política de um setor significativo da esquerda nacional.

Segundo Linz e Stepan (1999), a capacidade eleitoral da *Frente* teve um leve crescimento de 18,3% em 1971 para 21,3% em 1984, mas estacionou em 1989 nos 21,2% do eleitorado. Esse percentual esteve associado à saída de algumas forças de centro-esquerda descontentes com os acordos político-eleitorais, que criaram o Novo Espaço (NE)⁶. A partir daí, o crescimento da FA permaneceria progressivo até alcançar a maioria absoluta do eleitorado nas eleições de 2004⁷.

Do mesmo modo, assistiu-se a conquista política de novos espaços e grupos, com a expansão progressiva das alianças para a composição da *Frente*. Claro que, ao passar dos anos, idas e vindas de grupos políticos deram a tônica da necessidade de alinhamento programático e de divergências na condução do projeto político democrático. Um marco político foi a realização do *Encuentro Progresista - Frente Amplio* (EP-FA), que consistiu na aliança das forças da FA com partidos e grupos de centro-esquerda, como o PDC (que havia integrado o NE em 1989) e grupos progressistas saídos dos partidos tradicionais (Arregui, 2016). Em 2004, a Frente forma uma aliança ainda mais ampla, constituindo o *Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría* (EP-FA-NM), devido à aliança com forças progressistas, como o agora Partido do Novo Espaço, e novos grupos oriundos dos partidos tradicionais

⁶ Passada a divergência inicial o novo partido retornaria à *Frente Amplio* para as disputas eleitorais de 2004, permanecendo na base política da aliança até hoje.

⁷ Os resultados eleitorais da *Frente* são: 30,6% em 1994, a primeira colocação de Vázquez no primeiro turno de 1999, com 40,1% (sendo derrotado no segundo turno pela união dos partidos tradicionais), e 51,7%, que garantiu a vitória no primeiro turno de 2004 (Uruguay, Corte Electoral, s.d.).

(como o Batllismo Progressista). Apenas em 2005 todos os campos se reuniram oficialmente na *Frente Amplio* (Arregui, 2016).

Por conta dessas mudanças nos quadros políticos, o programa e a estratégia da *Frente* também passa por profundas transformações ao longo dos anos, desde sua fundação até a ascensão ao governo nacional. A defesa da democracia, presente em 1971, que naquele contexto era uma forma de chegar ao socialismo, passou a ser valorizada e consolidada como única forma de garantir os direitos iguais a toda a população. A partir dos anos 1980 até os anos 1990, segundo Arregui (2016), o termo democracia política passa a constar nos manifestos e programas da *Frente* de forma mais clara e ampla. Do mesmo modo as categorias “anti-imperialismo” e “desenvolvimentismo econômico” passam a ser incorporadas e ressignificadas, admitindo a valorização do Estado e o dirigismo econômico, assim como o papel da iniciativa privada.

O sucesso eleitoral levou à outra mudança na retórica política. O chamado notadamente de classe, convidando as forças trabalhadoras para a luta política dos anos 1970 deu lugar a um convite mais ampliado à cidadania e à participação político-eleitoral. O militante ativo vai cedendo lugar gradativamente ao cidadão vigilante da democracia. Essa narrativa acompanhou a vitória eleitoral de Tabaré Vázquez, em 2004, agora pela *Frente*. Parte dessa mudança diz respeito ao próprio quadro social uruguaio, produto das transformações na base social urbana e rural.

Assim como os principais partidos e frentes progressistas e guerrilheiras dos anos 1970, a *Frente Amplio* retira da ordem do dia o socialismo. Vista por alguns grupos da esquerda clássica como transformismo político, a retirada da meta socialista é parte de uma leitura da realidade e inauguração do progressismo político nas esquerdas uruguaias, substituindo esse ideal por uma visão de mundo igualitária, mas aderente a outra narrativa, ou seja, entram em cena a justiça social, o aprofundamento da democracia e um capitalismo dirigido. Mesmo com todas essas transformações, há uma manutenção do esqueleto do ideário frente-amplista, qual seja igualdade, justiça e solidariedade social. Agora apresentadas em um programa político eleitoral, com estratégias e métodos distintos daqueles que a fundaram (Garcé; Yaffé, 2004).

Os principais historiadores e cientistas políticos da *Frente Amplio* e da esquerda uruguaia reconhecem a necessidade de atualização do programa, nascido em um ambiente autoritário e antidemocrático, sob o espectro do comunismo soviético e assombrado pelo neoliberalismo nascente. Ao colapsarem as alternativas de esquerda para o socialismo e comunismos mundiais, a expectativa era de que uma reavaliação dos programas fosse viabilizada com uma leitura mais justa da realidade nacional. Também a experiência de gestão administrativa em Montevideu favoreceu uma melhor leitura dessa nova realidade que tinha que combinar esforços de mudança e incorporação de projetos divergentes, dentro de uma experiência democrática.

Por fim, a experiência histórica do Uruguai na formação de tradições políticas (*vis-à-vis* colorados e *blancos*) exigia à *Frente Amplio* introduzir elementos identitários para a consolidação do frente-amplismo, para, em contraposição às “famílias políticas” tradicionais, oferecer ao eleitorado uma nova “família” associada a um ideário de esquerda.

A tradicionalização da *Frente Amplio*, analisada por Yaffé (2020) é nada mais do que a aproximação da estrutura organizacional dos partidos tradicionais, e pela construção/invenção de uma tradição identitária, familiar, afetiva (Yaffé, 2020). Esse contexto possibilitou à *Frente Amplio* sua

progressiva expansão de votos no eleitorado urbano e rural, repetindo de geração para geração a intenção de voto e efetivamente apoio ao frente-amplismo.

Ainda que rapidamente essa trajetória da *Frente Amplio*, é o que validará o sucesso eleitoral de seus governos, Tabaré-Mujica-Tabaré, passando a Frente a ser mais que uma alternativa política ou “voto divergente” para se consolidar como voto ideológico à esquerda.

4 A Frente Amplio no governo: reformas, ajuste fiscal e ampliação das políticas públicas

Para enfrentar o neoliberalismo e a crise que estava instalada o programa de governo da primeira frente de centro-esquerda, que conseguiu ainda acomodar alguns dissidentes da antiga ala conservadora uruguaia. A *Frente Amplio*, uma coalizão, formada por partidos e movimentos teve o mérito inicial de interromper um longo ciclo vicioso entre o Colorado e o Partido Nacional (*Blanco*) duradoura que foi por toda a república.

Para Midaglia e Antía (2007), o programa da *Frente Amplio* traduzia uma forte crítica antineoliberal, a partir de programas sociais cuja profundidade e extensão era a necessária para a superação da crise econômica e do agravamento do desemprego na “Suíça das Américas”. A lógica central do programa da *Frente* era a promoção de um sistema coeso de proteção social, expandindo e estendendo direitos sociais a partir do atendimento as demandas dos grupos sociais mais fragilizados e excluídos socialmente (Midaglia, 2000; Midaglia; Antía, 2007).

Ao projetar um “Uruguaí para todos”, a *Frente* estava articulando o discurso universalizante das políticas públicas e dos recursos públicos, em ações direcionadas para os setores mais pobres e mais excluídos dos direitos sociais e civis. A proposta eleitoral da *Frente* é de que tais políticas não sejam uma alternativa aos direitos sociais universais, e sim uma garantia de que os mais pobres terão um complemento necessário para sair da condição de pobreza, com acesso a benefícios que equivaliam aqueles direitos universais não assegurados historicamente (Midaglia; Antía, 2007).

Adotando uma estratégia desenvolvimentista, o governo da *Frente* propõe uma economia aberta ao mercado internacional, com aumento do consumo interno. Essa orientação teve como pressuposto teórico o keynesianismo dos anos 1940-1950, aumentando o dirigismo estatal na economia. Guarda em comum com a ortodoxia neoliberal a necessidade de manutenção de ajuste das contas, equilíbrios macroeconômicos e a estabilidade institucional. A *Frente Amplio* acrescenta disruptivamente que é necessário “um crescimento com maior valor agregado nacional e melhor distribuição de benefícios” (Frente Amplio, 2004, p. 6, 7, 10; tradução do autor). Tratava-se do dirigismo estatal como ator político que se retomava em termos nacionais, com papel ativo na elaboração e coordenação de um plano estratégico baseado em um desenvolvimento com mais distribuição para todos (Frente Amplio, 2004, p. 6).

A viabilização do programa passava por um novo arranjo administrativo-institucional, com mobilização de novos atores e formação do corpo técnico-administrativo para compreender e ser sensível às demandas sociais. Os instrumentos fiscais, institucionais, técnicos; o apoio ao crédito às empresas e estímulo ao cooperativismo e à cooperação entre empresas e cooperativas têm como fundamento a necessidade de desenvolver e promover um ambiente interno mais aderente às transformações necessárias (Frente Amplio, 2004, p. 10, 29-36). A mesma lógica é o retorno da atuação

das empresas públicas para esse mesmo projeto (Frente Amplio, 2001). “E a introdução do imposto de renda com a marca de ‘quem ganha mais deve pagar mais” (Frente Amplio, 2004, p. 9, tradução do autor).

Essas mudanças só seriam factíveis se o aparelho estatal também se modificasse (Arregui, 2016). O retorno do protagonismo estatal para a totalidade da população, e não apenas para a classe dominante, está associado ao seu funcionamento voltado para o desenvolvimento econômico e bem-estar social, a partir de um corpo técnico-administrativo qualificado e ativamente atuante, com pessoal meritocraticamente selecionado por suas qualificações e garantias para atuar com racionalidade jurídica e racional (Arregui, 2016). Nada além do que a Constituição da República do Uruguai prevê.

Ao longo dos anos o sistema de garantias de direitos não foi estendido a toda população, apesar do dispositivo constitucional. Os múltiplos mecanismos de hierarquização e distinção tonaram os serviços públicos e estatais de difícil acesso à população, bem como instrumento de discricionariedade das classes dirigentes e de barganha político-eleitoral, ao contrário de direitos constitucionais. O mesmo se deu na esfera organizacional, onde o programa da *Frente Amplio* denunciou a balcanização das políticas públicas. O Estado moderno que se estruturou mais prematuramente no continente mostrava-se de frágil burocratização e pessoalidade nas relações processuais.

5 A aderência do governo da *Frente Amplio* com seu programa: conquistas

10

Ao assumir o governo, a *Frente* consegue condições internas e externas favoráveis ao desenvolvimento de seu programa de governo. Além de ter a maioria absoluta do parlamento, demonstrando uma sintonia entre as forças sociais e o próprio movimento político, a *Frente* também mantém uma relação de confiança política com a maioria absoluta dos movimentos sociais, sobretudo o movimento sindical. A autonomia dos movimentos diante do governo permite que essas forças políticas de fora do governo mantenham o controle social e vigilância ao redor da ação política governamental.

Diferentemente do que aconteceu no Brasil e na Bolívia, por exemplo, a derrota eleitoral da oposição não a posicionou no campo da negação dos sistemas eleitorais e políticos. Antes pelo contrário, a oposição uruguaia manteve-se dentro da legalidade institucional, atuando nos espaços políticos partidários e sociais, assim como os setores empresariais que orbitavam dentro do campo político derrotado.

As condições gerais da economia latino-americana, apesar da crise de emprego e desvalorização cambial, eram de sustentação do crescimento. A economia mundial procurava sair da crise instalada desde 1998, e repercutida nos anos iniciais nos países periféricos. Com isso, a demanda por matéria-prima era crescente. E o Uruguai tinha lastreado sua economia na exportação de matérias-primas.

Esses elementos, ainda que ditos de forma superficial, possibilitaram ao então governo de Tabaré Vázquez (2005-2010) uma oportunidade para a navegar em águas tranquilas e desenvolver seu programa de governo. A crítica, sobretudo dos países centrais do neoliberalismo mundial, era

conflitada com a elevação de indicadores sustentados na produção, mercado interno e na ampliação dos direitos sociais. Ajudava bastante o apoio político e institucional dos governos de Brasil e Argentina, principalmente, que passaram rapidamente a interagir com o governo uruguaio para a consolidação da CONASUL e fortalecimento do Mercosul. Então, a política externa do país era também favorável ao desenvolvimento de um governo cujo olhar para a população era sensível às necessidades primordiais. A ascensão de Mujica (2010-2015) para o mandato presidencial ampliou em todos os sentidos as políticas internas e externas do Uruguai, dado sobretudo o seu papel de liderança regional e nacional, assim como seu histórico de resistência à ditadura⁸.

Ao longo dos dois mandatos da *Frente*, com Tabaré e, em seguida, com Mujica, foi possível equilibrar as contas dado esse cenário favorável do ponto de vista macroeconômico. Aliás, o crescimento econômico foi vigoroso nesse período, após a queda vertiginosa ocorrida entre 1999 e 2002. O PIB, o investimento total, o investimento estrangeiro e o emprego cresceram a taxas historicamente muito altas⁹ (Caetano; Mancebo; Moraes, 2011; PNUD, 2019). Assim, combinando esse crescimento com investimentos sociais, os indicadores sociais também saíram de números negativos para elevados índices de melhoria geral da vida da população mais pobre, mas também de melhor acesso aos serviços e bens públicos, como também acesso ao mercado. Análises recentes no campo da Ciência Política têm demonstrado ainda que a década inicial do século XX demarcou a redução de indicadores perversos como pobreza, indigência, desigualdade e desemprego. Para um conjunto de autores, a níveis só alcançados há 20, 30, anos (Caetano; Mancebo; Moraes, 2011; Yaffé, 2020)¹⁰.

Em que pese essas conquistas, não houve uma ruptura estrutural no processo produtivo ou de acumulação, ou seja, não houve alteração no modelo macroeconômico desenvolvido nos governos anteriores. Outrossim, essa manutenção era prevista no programa, que avaliou a instabilidade global e nacional. Uma das formas de atrair capitais e de garantir a mobilidade social com devolução dos direitos fundamentais era justamente a construção de equilíbrios na grande economia e na política para que se tornasse viável o projeto político desenvolvimentista da *Frente*. Lembremos que não se trata de uma coalizão socialista apenas, mas de um emaranhado de projetos políticos alternativos ao neoliberalismo, incluindo liberais à parte do jogo político e frações da classe dominante que enxergavam com bons olhos o desenvolvimento de um mercado consumidor interno ativo.

O país conseguiu conter a onda de reforma da previdência, diferentemente do Brasil, que, sob um governo progressista, passou por uma dura reforma previdenciária já no primeiro ano de mandato do presidente Lula.

⁸ José Mujica foi preso e torturado fisicamente e mentalmente durante 14 anos pela ditadura militar no Uruguai. Liderança do Movimento de Libertação Nacional Tupamaro, foi o responsável por ações estratégicas e táticas da guerrilha uruguaia até sua prisão. Ao sair da prisão, em 1985, se integrou às forças políticas democráticas, elegeu-se senador e presidente pela *Frente Amplia*.

⁹ Segundo o Relatório da PNUD (2019), em 2005 o país registrou crescimento do PIB de 6,8%, enquanto em 2006, 7%. Em 2008, início da crise mundial estrutural do capital, o país registrou 8,9% de avanço no PIB. Outros indicadores sociais também acompanharam esse crescimento do PIB devido às políticas do governo, que combinou crescimento econômico com desenvolvimento social.

¹⁰ Como dissemos acima o campo conservador, mesmo na oposição, registrou a aprovação da equipe econômica ao resolver os problemas cruciais e históricos do Uruguai. A capacidade técnica e a solvência foram reconhecidas nos principais órgãos internacionais de financiamento e organizações bilaterais, além da oposição nacional. Mundialmente, a procura por matérias-primas alavancou, graças à China principalmente, as exportações no país, permitindo ao governo uma maior margem para realizar as reformas e transformações necessárias (Arrighi, 2012).

É importante observar, ainda, que o processo de flexibilização e precarização das relações de trabalho no mundo não estavam concluídas, antes pelo contrário. Agudizava-se fortemente, alcançando somente agora países periféricos, com economia dependente. Contrariando alguns órgãos de financiamento internacional, como o FMI, o Uruguai manteve, desde o primeiro governo da *Frente*, uma negociação horizontal e coletiva entre sindicatos dos trabalhadores e câmaras empresariais, sempre convocadas pelo Estado para a fixação de salários e condições de trabalho. Essa ferramenta era prevista desde 1942, por meio de acordos coletivos e o Estado atuando na mediação dessa relação. Contudo, durante e depois da ditadura militar, esse instrumento foi esquecido, após um breve retorno na transição para a democracia. Assim ficou durante os anos 1990, no governo do Partido Nacional e depois entre os governos do Partido Colorado. A oportunidade de horizontalizar essa relação e aproximar sindicatos do capital nacional permitiu ao governo um protagonismo político nas negociações e consolidou a *Frente* como representante conjuntural supraclassista.

Por outro lado, os sindicatos assistiram ao cumprimento de uma promessa de campanha, e demanda da classe trabalhadora, permitindo que o quadro social ampliasse e desse lastro político às decisões emanadas das mesas de negociação. A decadência dos anos 1990 das fileiras dos sindicatos não seria recuperada, mas o crescente número de novos membros sindicalizados e a criação de novos sindicatos em empresas e filiais expressou fortemente a concertação entre patrões e empregados. A oposição classista, combatendo dentro da legalidade essa prática, também participou legalmente e lealmente das negociações e acordos coletivos, respeitando e aderindo às decisões das mesas negociais. Completando essa dimensão programática e de conquista dos governos frente-amplistas, o retorno de legislação específica para fortalecer e garantir o direito trabalhista encontrou no Ministério do Trabalho e no Banco da Previdência Sociais atores políticos de fiscalização e respeito ados direitos dos trabalhadores (Senatore; Méndez, 2009).

Um dos marcos das gestões frente-amplistas diz respeito à matéria fiscal-tributária. A implantação do imposto de renda, tendo por base o diagnóstico e a decisão política de que o sistema tributário então vigente era desigual e gerava ainda mais desigualdade. E o sistema progressivo de imposto de renda foi implantado com baixo custo estatal e rapidamente, com ampla adesão social. O imposto de renda corporativo é de 25% e 7,5% sobre os dividendos distribuídos. Arrendamentos e aluguéis pagam 11,5%. Empregados até uma determinada faixa salarial não pagam impostos de renda pessoal, existindo, assim, seis faixas salariais que são taxadas entre 10% e 25% de imposto sobre a renda. A partir do mandato de Mujica essa faixa foi ampliada para aqueles que pagam 30% dos rendimentos e também o mínimo não tributável foi aumentado.

A ampliação do sistema de saúde representou na prática a retomada do serviço público de saúde, antes dividido entre público e privado (financiado). Ainda que a saúde fosse estendida a toda a população esse regramento mantinha um serviço de baixa qualidade e sem as especialidades mais complexas para a população mais pobre ou desempregada e outro serviço de provedores privados sem fins lucrativos (Instituciones de Asistencia Médica Colectiva, IAMC) mantido por meio do pagamento de uma taxa fixa e pelos trabalhadores formais filiados a um sistema (DISSE) de contribuição patronal e assalariada descontados em folha e proporcionais ao rendimento, arrecadados pelo Estado e devolvidos ao IAMC de acordo com sua arrecadação. A desigualdade do sistema não era retratada apenas em ter um serviço especial para os que pudessem pagar, mas, sobretudo, por

inexistir um sistema alternativo e complexo que viabilizasse a saúde, como bem coletivo, a todos. Mesmo assim os sistemas estatais e privados cobriam apenas metade da população, com investimentos e gastos desproporcionais (um terço para o primeiro sistema e dois terços para o segundo) (Senatore; Méndez, 2009)¹¹.

O governo frente-amplista não derruba totalmente esse sistema. Modifica a gestão e os repasses públicos, além de instalar um novo modelo de gestão geral de financiamento da saúde. Progressivamente, as pessoas com empregos formais foram incluídas no Sistema Único de Saúde (SNIS), bem como seus cônjuges e dependentes menores. Na verdade, houve uma ampliação do sistema existente para o conjunto dos trabalhadores formais, com descontos proporcionais, alcançando progressivamente todos os trabalhadores formais, aposentados e autônomos¹².

Ao mesmo tempo, houve a extinção gradativa da tarifa paga ao IAMC e as contribuições passaram à administração do Fundo Nacional de Saúde. A competição entre os planos de saúde (mútuas) para a atração de usuários é concentrada no FONASA, que distribui proporcionalmente os recursos mediante os serviços, especialidades, complexidade e número de usuários. O Estado garantiu a continuidade do sistema hospitalar público gerido pela ASSE (Administração dos Serviços de Saúde do Estado), atuando como órgão descentralizado de saúde. A liderança e coordenação do novo sistema nacional de saúde é do tipo de governança em rede participativa, adotado restritivamente por outros países, e na forma de fundações estatais de saúde foi incorporado a sistemas complexos como o SUS brasileiro. Enquanto o Ministério da Saúde Pública é o órgão regulador, estabelecendo a política de saúde e as diretrizes públicas do sistema, o JUNASA (Conselho Nacional de Saúde), composto por delegados do governo, utilizadores dos trabalhadores do setor e do IAMC, administra o seguro saúde. É ainda a JUNASA que formaliza os contratos com os fornecedores privados, nos quais os objetivos públicos que devem atingir e demais procedimentos internos e de mercado. Gradativamente o sistema se consolidou caminhando para sua gratuidade e estatização, sem que houvesse uma ruptura inicial com a esfera privada (Mancebo; Narbono, 2010).

As políticas sociais tiveram uma dimensão mais ampliada. Mesmo na perspectiva da priorização de determinados públicos, não foram focalizadas, ainda que tenham sido capazes de articular as diversas iniciativas à matriz protetiva já existente, complementando as diversas políticas sociais.

Ao contrário de focalizar o público, o governo optou por realizar um conjunto de políticas que passaram a lastrear as políticas de distribuição monetária realizada em 2002. Após a emergência, era preciso substituir as políticas públicas por um ciclo mais duradouro e que mesclassem os direitos fundamentais às iniciativas de trabalho e emprego para todas as famílias desempregadas (Midaglia; Antia, 2007).

¹¹ Ao mesmo tempo em que o sistema gerava desigualdade entre o público e o mutualista, internamento ao segundo grupo a crise sistêmica gerava novas clivagens de atendimento e prestação do serviço de saúde, uma vez que o déficit do setor era traduzido em maiores quotas de pagamentos por procedimento.

¹² Cabe destacar que o sistema hospitalar público funciona com uma dupla atribuição. Ao mesmo tempo em que atende gratuitamente a sociedade, inclusive os que não contribuem para o FONASA, porque desempregados ou sem renda, também concorre com o IAMC para que usuários utilizem o serviço, com seus respectivos capitais ofertando serviços de alta complexidade qualidade.

A reorganização do Ministério da Indústria, Energia e Minas (MIEM) devolveu também a esfera da produção industrial ao dirigismo estatal. A política industrial passou a ser definida a partir do ministério, que buscou promover cadeias e arranjos produtivos que gerassem maior valor agregado à economia nacional, em sintonia com os mercados regionais e internacionais. O Estado, por meio desse ministério, sobretudo a partir de 2008, passa ativamente à definição da política industrial. Do mesmo modo como nas outras pastas, esse ministério atua em uma relação de horizontalidade com sindicatos e empregadores, conduzindo as negociações e definindo onde o Estado atuaria mais fortemente com subsídios e apoio econômico.

Por último, o governo frente-amplista reposicionou as empresas estatais para atuação em linha com a política do governo e em favor do desenvolvimentismo. As empresas públicas, UTE (eletricidade), ANCAP (combustíveis) e ANTEL (telecomunicações), foram estratégicas ao propósito do governo adotando medidas de desmercantilização dos serviços, como na saúde, não necessariamente lucrativas, mas produzindo serviços eficientes à população e promovendo a integração social e a equidade.

As comunicações conseguiram consolidar linhas de banda larga, como um serviço público, e não como um bem de mercado, independentemente do poder de compra individual, empresarial ou regional (regiões com elevada concentração de utilizadores versus regiões com baixa densidade populacional e distantes das primeiras).

Do mesmo modo, houve a construção de uma matriz energética nacional que seguia sem investimento privado, por falta de estratégia de gestão. A UTE passou a operar para garantir a atenção a demandas e necessidades nacionais, e não da indústria ou de setores específicos da economia ou do mundo urbano. A integração regional foi a alternativa: com a Argentina, deu-se a ampliação e com o Brasil, a conexão a fim de garantir universalização do serviço. Essa mesma empresa foi responsável por inovar a matriz energética, promovendo a utilização de fontes renováveis de energia, também em articulação regional, inclusive com o Paraguai.

Por último, a ANCAP (empresa estatal de combustíveis, álcool e portos) passou a intervir diretamente na produção de hidrocarbonetos. A prospecção de hidrocarbonetos no território marítimo e terrestre foi reiniciada e, no esteio da aliança regional de então com países de governos progressistas na América Latina, uma aliança estratégica é feita com a PDVSA, da Venezuela, para que a ANCAP prospecte petróleo no país. Outro elemento é a ampliação da capacidade da empresa estatal em produzir biocombustíveis, reativando projetos esquecidos, como o da produção de cana-de-açúcar no Norte uruguaio, com uma nova estatal independente da ANCAP, e em articulação com a política de biocombustíveis brasileira.

6 As promessas não cumpridas... Entre a inviabilidade e a opção política

Entre o programa de governo e sua execução há uma distância às vezes abissal. Por mudança da conjuntura econômica ou política, e tantas vezes por opção ideológica, os governos uma vez eleitos passam a realizar outro programa de gestão. Apontam, no mais das vezes, a nova conjuntura e as dificuldades e restrições provocadas pelo contexto adverso. As democracias têm encontrado, ainda tateando, formas de controlar socialmente esse desencaixe ou desapego às promessas e à

formalização dos programas de governo, seja obrigando ao registro nos tribunais eleitorais, seja estabelecendo constrangimentos sociais públicos para os gestores. Mesmo assim nem todas as promessas não cumpridas são tão radicais a ponto de se tornarem perceptíveis aos olhos comuns ou sentidas na vida cotidiana. Isso porque nem sempre mudança na política significa um “cavalo de pau” em toda a sua trajetória político-ideológica. Mesmo no controle do aparelho estatal, a história tende a constranger alguns líderes ou a cobrar-lhe posicionamento. Assim, as alterações e opções vão acontecendo gradualmente e, bem verdade, os determinados governos progressistas latino-americanos ao longo dos primeiros anos do novo século se debateram para não subsumir ao modelo neoliberal, ainda que em uma versão branda ou progressista.

Os governos de coalizão têm ainda outro problema, que é justamente o de acomodar as tendências todas em um mesmo governo: pessoas, lideranças políticas, grupos partidários e desejos ideológicos. O trabalho hercúleo não é concebido apenas pelo nobre apelo de unidade e precisa se concretizar na forma de políticas públicas concretas, voltadas para o cumprimento de um núcleo comum, sempre orientado por um programa bem formulado. As fragilidades ou inconsistências dos programas passam a servir de brechas para que os diversos campos políticos. As demandas e direcionamentos políticos, comumente, são resolvidos à luz da esfera econômica, mas não exclusivamente.

A *Frente Amplio* no governo, sobretudo no primeiro mandato de Tabaré Vázquez (2005-2010), mas também no governo de José Mujica (2010-2015), foi obrigada a negociar constantemente com as forças internas para manter seu programa de governo. Fez isso de forma horizontalizada, permitindo o acesso autônomo e independente das forças políticas ao governo, seja nas negociações focais com patrões e trabalhadores, seja na macropolítica com os grupos de pressão nacionais e regionais. Entre mudanças e impossibilidades conjunturais, o governo não avançou nas reformas necessárias. Em outros aspectos, tornou-se opção política realizar medidas de cunho neoliberal para conter ou fazer avançar determinado setor econômico-social.

As conquistas na área da saúde não foram suficientes para redefinir totalmente o sistema. Ainda que a cobertura e o atendimento tenham passado por uma desmercantilização gradual, com franca expansão, o novo sistema reforçou e cristalizou uma estrutura de poder corporativo (mutualistas, médicos, enfermeiras e empresas com fins lucrativos que produzem suprimentos e instrumentos) no centro do sistema de saúde. Isso, em certa medida, fez persistir desigualdades na prestação do serviço público e na qualidade da atenção do sistema, nas clivagens entre o que permaneceu público e privado ou subsidiado, como entre os prestadores autônomos privados. O esforço dos governos frente-amplistas não substituiu a dualidade do sistema entre os que têm renda e os que não têm. Mesmo aqueles que têm o pagamento da prestação dos planos de saúde (mutualidade) não conseguem custear a totalidade das complexidades médico-hospitalares.

Ao mesmo tempo em que os investimentos gerais em saúde pública tenham aumentado no Uruguai¹³, e os atendimentos no sistema mutualista tenham se reduzido, orientando a universalização e gratuidade do serviço, ainda há um descompasso entre os investimentos públicos e o privado, demonstrando o vigor do setor privado, bem como o aumento da procura na esfera privada.

¹³ Segundo dados do Banco Mundial, os investimentos em saúde no país aumentaram em quase 2% do PIB no período estudado, chegando ao seu maior nível em 2009, com mais de 9% do PIB (entre investimentos e custeio).

A esfera da assistência social às populações em situação de extrema pobreza e miséria absoluta foi enfeixada no Ministério de Desarrollo Social (MIDES), que foi o responsável pela implantação do plano de emergência. O plano teve como fundamento e objetivo garantir a todos os direitos fundamentais e constitucionais. O sucesso do plano e das políticas sociais foi de grande importância para a superação de desigualdades históricas no país. A avaliação e autocrítica da *Frente Amplio*¹⁴ viu a necessidade de dar o passo seguinte na superação da pobreza, desmercantilizando os serviços e ampliando direitos a fim de que a cidadania não fosse medida pelo potencial de consumo, e sim por sua condição mesma de ser humano, tem sido perceptível a partir do retorno da pobreza com o refluxo da ação desses programas distributivos. O deslocamento do ministério do conjunto do governo, tornando-o “o” ministério dos pobres representa, ainda que subjetivamente, a falência do projeto de governo.

As empresas públicas também sofreram com alguns ajustes de percurso, e nem tudo aconteceu como o programa prometeu. Um dos casos mais críticos e utilizados pela oposição foi a situação da PLUNA, empresa de transporte aéreo uruguaia, que nos primeiros anos da década de 1990 foi semiprivatizada pelo governo do Partido Nacional, após vender 49% das ações à Varig e ter-lhe entregue a gestão operacional na empresa.

Ainda que esteja distante na memória coletiva, a empresa brasileira Varig era então a maior empresa latino-americana de transporte aéreo e uma das maiores do mundo. Após diversas crises estruturais, combinando má gestão e concorrência internacional, a empresa faliu, e a PLUNA com ela, levando o Estado uruguaio a realizar desembolso altíssimos em dólar para, na condição de coproprietário, garantir o pagamento das despesas trabalhistas, dívidas e perdas. A falência da Varig, no entanto, viabilizou a renacionalização total da PLUNA, passando o controle ao Estado. É nesses termos que o primeiro governo frente-amplista recebe a empresa, sanando todas as dívidas e a reprivatiza em 2007, dessa vez ampliando o capital privado a 75% das ações. Rapidamente, a PLUNA se reabilitou ao mercado, salvaguardada por vultosos empréstimos junto ao governo nacional, por meio dos bancos públicos.

As vantagens do modelo para o Estado estiveram em discussão durante muito tempo na mídia e nos meios políticos. Essa experiência de privatização sob uma gestão que prometeu combater privatizações e o neoliberalismo resultou na perda total do controle estratégico estatal da empresa PLUNA, apesar de continuar financiando o capital privado investido nela. Após sete anos de operações sob o comando da iniciativa privada, o setor se retirou e obrigou o governo a fechar a empresa. Novamente, o Estado entrou em cena para quitar as dívidas. Mesmo com a experiência anterior o governo insistiu em um modelo neoliberal de exploração, trazendo prejuízos significativos ao erário.

A questão dos transportes – particularmente do transporte ferroviário – foi outro ponto de inflexão do governo. A estatal do setor vem passando por reformas constantes, sem encontrar um modelo que seja aderente ao projeto político e que possa contribuir para a mobilidade de pessoas e de mercadorias no país. Por meio do Ministério da Economia e do Ministério dos Transportes durante os governos frente-amplistas, a estatal foi dividida em duas: uma voltada para a construção e

¹⁴ No documentário “El Pepe, uma vida suprema”, do diretor sérvio Emir Kostunica (El Pepe..., 2018), o próprio Mujica, realizando a autocrítica dos governos frente-amplistas, avalia que “criamos consumidores, não cidadãos”. O documentário encontra-se disponível no serviço de streaming Netflix.

manutenção de estradas e a outra, de direito privado, voltada para a gestão do serviço ferroviário, capaz de receber investimento privados. O projeto do governo passou também por uma concepção de semiprivatização, possibilitando que o serviço pago subsidiasse e viabilizasse a parte não lucrativa orientada à prestação de serviços públicos e ao cidadão em geral. Esse modelo não se mostrou rentável, nem tão pouco viável ao Estado. Ademais, o modelo apresenta-se como um atalho para que o capital controle o setor, a partir de uma concepção idêntica ao modelo neoliberal de investimentos.

Há um questionamento crucial ao programa habitacional e ao conjunto do sistema criado para a habitação de interesse social. Esse programa teve como forte referência o Programa brasileiro de Habitação. Havia ao longo da gestão frente-amplista uma indagação em como não fugir do programa e atender ao mesmo tempo aos interesses dos cidadãos uruguaios.

O déficit habitacional em moradias de interesse social em mais de 30 anos sem políticas consistentes e sem que o governo nacional respondesse às demandas sociais para que um programa contínuo levasse a sério as questões habitacionais tensionava as populações pobres e cujo rendimento não permitia acessar financiamento para moradia pelo sistema bancário convencional. Do mesmo modo, a classe média também cobrava do governo um programa que viabilizasse a aquisição de imóveis.

Ao assumir o mandato, e dando seguimento ao programa, Tabaré Vázquez reestruturou o sistema habitacional, incluindo como ator político (com capacidade decisória) o Estado como agente financeiro. Os contratos impagáveis do banco hipotecário foram transferidos para a Agência de Habitação recém-criada no âmbito da estrutura do Ministério da Habitação. O Banco Hipotecário do Uruguai, por outro lado, atua com o crédito imobiliário a partir da lógica de mercado e com a carteira de clientes voltada para aqueles com capacidade de pagamento. O Ministério da Habitação, em parte por meio da Agência de Habitação, implementa as políticas públicas sociais de moradia gratuita para os setores de baixa renda e populações em situação de extrema pobreza (Magri, 2010). Ainda assim, é apenas o mandato de José Mujica, eleito com a bandeira da habitação como prioridade, quem passa a consolidar e efetivamente determinar recursos mais consistentes para a habitação de interesse social¹⁵. Na definição da política do Ministério da Habitação para os setores de rendimentos mais baixos, o governo consegue aprovar na Assembleia da República (em 2011), a lei que regulamentou o sistema, com incentivos e isenções ao setor privado para atrair investimentos na construção de habitações para as populações mais pobres e sem moradia.

A questão central e crítica do sistema é a crença absoluta de que o mercado faria uma ampla adesão. O clima era atrativo para esse setor, que tinha isenções fiscais para atender a demanda das populações de baixa renda ou sem poupança acumulada para investir nos seus próprios imóveis. Contudo, a baixa adesão e as sucessivas crises do setor de construção civil deixaram o programa desencaixado do conjunto das ações do governo, e fez dele uma das promessas não cumpridas dos governos frente-amplistas (Magri, 2010).

¹⁵ O presidente cria o *Plano Juntos* na perspectiva de formar uma rede de voluntariado de trabalho e financiamento de pessoas físicas e jurídicas. Ele mesmo, ao doar parte de seu salário para a habitação e outros programas, esperou ser um incentivador de tal programa que, entretanto, não conseguiu no curso de seu mandato atrair grandes volumes de recursos do setor empresarial.

Em nossa opinião, e por isso deixamos para debater no final, a principal pendência dos governos frente-amplistas é a questão da educação. Particularmente, a da educação pública. Desde o final do século XIX e o início do século XX, o país desenvolveu um sistema público de ensino com acesso universal em todos os níveis, do primário até o ensino superior. Gratuitos e com altos indicadores de qualidade, alcançou a universalidade e acesso a toda a população na metade do século passado. Os diversos investimentos públicos na qualificação docente e na infraestrutura garantiam a incorporação das massas populares ao ensino, um padrão muito acima de seus vizinhos latino-americanos.

O descompasso passou tomar conta ainda durante os governos militares e, após a ditadura, com o governo de transição, que passaram a realizar ajustes econômicos e redução nos investimentos em educação, fragilizando o setor que passou a não conseguir acompanhar mais o acesso de novos estudantes e a formação docente. Como consequência, os governos frente-amplistas receberam a educação pública em crise desde o ensino primário, mas, sobretudo, no secundário e médio com forte e progressiva evasão escolar.

O aumento do gasto público com a educação tem feito retornar à educação pública aqueles que a deixaram e que podiam pagar o ensino privado, pela falta de qualidade e constantes problemas infraestruturais. Mas não foi suficiente para garantir novamente a universalização do ensino.

Dois elementos são centrais para que o sistema apresente problemas. A descontinuidade dos investimentos fragilizou a educação no país, de modo que apenas o retorno consistente e massivo possibilitará a reincorporação dos padrões de educação anteriores. Segundo, é a falta de uma política coesa e consistente para garantir projetos de longo prazo para a educação. Assim como nos outros setores, o diálogo com todos os atores envolvidos esbarrou na capacidade concertativa e programática dos governos frente-amplistas, incapaz de fazer retornar os investimentos a níveis percentuais equivalentes ao passado, e permaneceu inferior ao investido por outros países na América Latina.

Ademais, o desinvestimento gradativo dos anos anteriores não foi revertido pela mobilização de recursos dos governos frente-amplistas, que se mostrou ainda insuficiente para garantir minimamente a reconversão de lugar privilegiado da educação nas políticas públicas no país.

Ao contrário. O que nos mostrou a literatura pesquisada foi que o déficit agravado por crises econômicas causou superlotação de salas de aula, sobrecarga de professores e adoecimento no trabalho. Dito isso, é preciso considerar que as diversas limitações financeiras do governo impediram a geração dos fatores de atração de investimentos na educação. Sem explicar totalmente, isso ao menos possibilita entender o entrave educacional no país.

Todos os elementos anotados acima estavam presentes em um amplo programa reformista da *Frente Amplia*, razão de ser da quebra da sequência histórica de governos Nacional-Colorados, cuja aposta da população era de que uma força social e política se levantasse contra o neoliberalismo.

As diversas opções ou conjunturas impediram que os governos frente-amplistas avançassem ainda mais nas medidas antineoliberais. Mas a insuficiente reforma administrativa, dada sua importância no programa e na repercussão nas outras esferas foi, sem dúvida, fator decisivo para maior impasse político no Uruguai.

A reforma administrativa passaria por duas linhas cruciais. A primeira era a reestruturação organizacional, modificando o aparelho estatal alicerçado em uma abordagem mercadológica e

neoliberal para um modelo de gestão nacional-desenvolvimentista com viés reestatizante. A reestruturação organizacional passaria sobretudo pela racionalização do aparato, desconstituindo laços patrimoniais do passado. Esferas de poder e de ação do Estado divididas apenas para agraciar a discricionariedade de lideranças política locais, dificultando e onerando a macroação estatal.

Para tanto era preciso modificar o sistema de recursos humanos, centralizando nomeações, promoções e remunerações do funcionalismo, gerando isonomia e transparência nas contas públicas. O combate aqui era diretamente voltado às relações patrimoniais e ao corporativismo político partidário. Mas também à parcelização do poder estatal, não permitindo ao governo central a atuação administrativa do tecido burocrático do Estado. Essa reforma foi parcialmente feita. Sua inconclusão gerou problemas em todos os setores, além de lançar dúvida sobre o programa antineoliberal da *Frente*.

Mesmo desenvolvendo um programa de carreira dentro do funcionalismo, uma espécie de neoweberianismo, mantiveram-se as características clássicas de hierarquização do corpo administrativo, vinculado por uma relação patrimonial. Para que a reforma se concluísse seria necessário que cada carreira fosse reestruturada, o que de fato não aconteceu, razão pela qual o novo sistema de carreiras apenas figurou em sua existência formal.

Ao passo que era perseguida por governos frente-amplistas, a reestruturação passou a ser o principal dilema da gestão central. Sua inviabilidade e baixa efetividade gerou questionamentos quanto ao rumo do governo e ao projeto político. Uma complexa e silenciosa resistência interna pode ter sido a principal causa do insucesso. Em todos os programas e políticas sociais há sempre um entrave relacionado a essa questão, em que pese o importante e significativo desenvolvimento social sob os governos frente-amplistas.

7 Questões últimas: a dialética da *Frente Amplio*

O Uruguai viveu nos 10 anos dos dois primeiros mandatos frente-amplistas, com Vázquez e Mujica, uma profunda transformação nas políticas sociais, com significativa melhoria no acesso a bens e serviços das populações mais pobres. Não só isso. Um intenso programa político-cultural buscou difundir e refundar no tecido social o solidarismo e humanismo interclassista e inter-regional. A percepção dessas mudanças promovidas foi ofuscada pela grave crise vivida no terceiro mandato frente-amplista, resultando em uma derrota eleitoral para o partido Nacional e representante do projeto político neoliberal. Nesse artigo não alcançamos o terceiro mandato da *Frente Amplio*, mas já há documentação suficiente para essa empreitada. O ponto de partida poderá ser a autocrítica realizada pelo ex-presidente José Mujica.

O programa empreendido ao longo dos dois primeiros mandatos propunha ser de ruptura com o modelo anterior. O projeto político alternativo e antineoliberal caracterizou-se pela realização de gradativas e progressivas mudanças de médio e longo prazo, compreendendo a formação social uruguaia, mas também as relações institucionais fortemente arraigadas no país.

A estratégia crucial era a retomada do Estado, em um projeto político nacional-desenvolvimentista de bem-estar social, com o fortalecimento da democracia e suas instituições formais, a partir de um controle e a transformação administrativo-burocrática do Estado.

A burocratização esteve associada na história mundial como um fenômeno prejudicial ao ambiente político e social, como se fosse diretamente contra a sociedade. O Uruguai esteve durante toda a república associado à fragilidade da discricionariedade do aparelho estatal, condicionado as determinações e casualidade do mundo político, prejudicando a maior parte da população. De forma determinante, a parcela mais pobre da sociedade ficou afastada dos serviços e bens públicos por conta do casuísmo da administração pública.

Portanto, a consistência do programa tinha uma característica de transição. Mesmo assim, ao contrário do que se observou no decurso dos governos, essa transição foi sempre incompleta, seja na saúde, educação ou habitação, sem que o ciclo necessário para o próximo passo fosse completado.

Houve consistência nas políticas de longo prazo, mas aquelas medidas de curto e médio prazo não foram suficientes para dar sustentação às políticas mais abrangentes. Parte dessa dificuldade esteve na resistência dos grupos sociais e grupos de pressão em viabilizar as mudanças, como também por dificuldade em articular a *Frente* às demandas sociais e o governo de centro-esquerda. As diversas tendências dentro da *Frente* não foram capazes de negociar de forma coesa com as classes e frações de classe, fragmentando o projeto.

Em linhas gerais, o governo optou por manter um projeto político híbrido que entendeu a hegemonia neoliberal global com uma forma de inserção no mercado externo e o dirigismo estatal em sua versão latino-americana, negociando ainda com as oligarquias rurais e empresariais, aliado a uma concepção de que a intervenção estatal não garantiria a atração do capital para o projeto, com subsídios, isenções e coparticipação.

As duas principais tendências dentro do governo (uma neoliberal progressista e outra estatal-desenvolvimentista) passaram a disputar palmo a palmo a hegemonia no governo. Por um lado, o Estado conseguiu realizar parcialmente os programas sociais. Por outro, o funcionalismo do Estado competitivo neoliberal permaneceu ativo, e aos poucos, hegemonizou-se na gestão, inviabilizando os projetos mais largos da *Frente* no governo.

O governo perdeu gradativamente o apoio do movimento sindical, setor mobilizador das massas da população, cada dia mais cético ao projeto político da *Frente*. O que se concretizou ao longo do terceiro mandato da *Frente*.

O retorno da crise econômica, paralisia dos principais programas e problemas na burocracia estatal e sistema de ensino tornaram-se os gargalos intransponíveis para o governo, que viu seu projeto político perder força interna para a tendência de cunho neoliberalizante, ainda que em uma versão menos selvagem.

Certamente um dos problemas foi a incapacidade do dirigismo estatal latino-americano em controlar os bens materiais e econômicos que viabilizariam o estado de bem-estar "à uruguaia". Sem os recursos materiais para o desenvolvimento de projetos políticos democráticos participativos nenhuma iniciativa sustenta-se no longo prazo. E, à despeito dos interesses políticos importantes para a superação as desigualdades no país, a *Frente Amplio* foi limitada pela incapacidade de romper, como aconteceu com outros países latinos, com a burguesia e suas frações de classe, assim como também com as oligarquias rurais e políticas. Ao perder o apoio da classe trabalhadora progressivamente, não conseguiu retomar a hegemonia do Estado.

Referências

- ALCÁNTARA, Manuel. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS, 2004.
- ARREGUI, Roque. *Historia del Frente Amplio: 45 años en lo nacional y en Soriano*. Montevideo: Fin de Siglo, 2016.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- BIDEGAIN, Germán; FREIGEDO, Martín; ZURBRIGGEN, Cristina (Orgs.). *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2021.
- BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. *Cadernos CRH*, v. 21, n. 53, p. 305-322, ago. 2008.
- CAETANO, Gerardo; MANCEBO, María Ester; MORAES, Juan Andres. Política en tiempos de Mujica, *Informe de Coyuntura*, n. 10. Montevideo: Estuario; Instituto de Ciencia Política, 2011.
- EL PEPE, uma vida suprema. Direção: Emir Kostunica. Argentina: Netflix, 2018 (73min).
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Changing classes: stratification and mobility in post-industrial societies*. London: Sage, 1993.
- EVANS, Peter. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: ILSA, 2007.
- FRENTE AMPLIO. *Programa del IV Congreso del FA*, sept., 2001. Disponível em: <<http://www.frenteamplio.uy>>. Acesso em: 12 fev. 2023.
- FRENTE AMPLIO. *Recopilación de las principales propuestas, proyectos e ideas para el gobierno progresista formuladas por el Dr. Tabaré Vazquez en el ciclo La transición responsable*, jul.-oct., 2004.
- GARCÉ, Adolfo; YAFFÉ, Jaime. De las ideas a las políticas: programas partidarios, agendas de gobierno y políticas públicas en el Uruguay contemporáneo (1985-2005). *Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 34, n. 1-2, p. 91-122, 2004.
- HALL, Peter A., SOSKICE, David (eds.). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- JESSOP, Bob. *Avoiding traps, rescaling the state, governing Europe*. In: KEIL, Roger; MAHON, Rianne (Ed.). *Leviathan undone? Towards a political economy of scale*. Vancouver: University of British Columbia, 2009, p. 87-104.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- MAGRI, Alteir. El proceso de reconstrucción del área pública de la vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, políticas y actores. In: MANCEBO, María Ester; NARBONDO, Pedro (Eds.). *Reforma del*

Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Fin de Siglo; CLACSO; Instituto de Ciencia Política, 2010, p. 282-305.

MANCERO, María Ester; NARBONDO, Pedro (Eds.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos.* Montevideo: Fin de Siglo; CLACSO; Instituto de Ciencia Política, 2010

MIDAGLIA, Carmem. Desigualdad, pobreza y situación de la infancia. In: MIDAGLIA, Carmen. *Alternativas de protección a la infancia carenciada.* La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay. Buenos Aires: Clacso, 2000, p. 31-34.

MIDAGLIA, Carmen; ANTÍA, Florencia. La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 16, n. 1, p. 131-157, 2007.

MONEDERO, Juan Carlos. *Disfraces del Leviatán: el papel del Estado en la globalización neoliberal.* Madrid: Akal, 2009.

PIERSON, Christopher. *Além do Estado de Bem-Estar?: A Nova Economia Política do Bem-Estar.* 3ed. Cambridge: Polity, 2006.

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO). *A Democracia na América Latina.* rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. São Paulo: LM&X, 2004.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform: a comparative analysis.* Oxford: Oxford University Press, 2004

SENATORE, Luiz; MÉNDEZ, Gustavo. *Uruguay 2005-2009: las políticas laborales y el sujeto sindical.* Montevideu: Instituto de Ciencia Política-Udelar, 2009. Disponível em: <<https://www.laondadigital.com.uy/LaOnda2/497/A4.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

SILVA, Fabrício Pereira da. *Vitórias na Crise: trajetórias das esquerdas Latino-Americanas Contemporâneas.* Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.

THWAITES REY, Mabel. Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina? *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, a. XI, n. 27, p. 19-43, abr. 2010.

URUGUAY. CORTE ELECTORAL. *Estadísticas.* Disponível em: <<https://www.gub.uy/corte-electoral/datos-y-estadisticas/estadisticas>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

YAFFÉ, Jaime. História do Tempo Presente e América Latina: Uruguai. (Entrevista com Jaime Yaffé). *Tempo e Argumento*, v. 12, n. 31, p. e0401, 2020.

Artigo recebido em: Junho de 2024.

Aprovado em: Setembro de 2024.

Danilo Uzêda da Cruz (daniлоhistory@yahoo.com.br) é Doutor em Ciências Sociais/UFBA, Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano; Licenciado em História/UEFS; Licenciado e Bacharel em Ciências Sociais/UFBA; Pesquisador do Observatório de Estudos em Democracia, Desigualdades e Ruralidades do Sul Global/OIDDER/FLACSO/UNB e Pesquisador do Grupo de Pesquisa DEPARE/UFBA.

Os governos da *Frente Amplio* no Uruguai: entre o Estado desenvolvimentista e neoliberalismo à esquerda

Resumo. O artigo discute as vitórias eleitorais e os avanços políticos e sociais no Uruguai durante governos da Frente Ampla, coalizão de centro-esquerda. A partir da análise das políticas sociais empreendidas nos governos Tabaré Vasquez (2005–2010) e José Mujica (2010–2015), a ampla coalizão de governo determinou mudanças na economia uruguaia, com inovações em políticas públicas – sobretudo habitacionais e redistributivas, ampliação de direitos sociais e políticos à custa de ajustes econômicos e dos direitos trabalhista e abertura econômica para o capital internacional. Em que pese o avanço nos indicadores de desenvolvimento, e redução da pobreza e miséria extrema no país, o neoliberalismo à esquerda causou desgaste político à *Frente Amplio*, derrotada nas eleições de 2019. O artigo traz justamente uma análise dos mandatos Vásquez-Mujica, produto da articulação de centro-esquerda nacional, mas também do amplo movimento latino-americano de virada à esquerda da primeira década do século XXI.

Palavras-chave: Frente Ampla; Neodesenvolvimentismo; Pobreza; Desigualdades persistentes.

The *Frente Amplio* governments in Uruguay: between the developmental state and neoliberalism on the left

Abstract: The article discusses electoral victories and political and social advances in Uruguay during governments of the Frente Amplio, a center-left coalition. Based on the analysis of social policies undertaken by the Tabaré Vasquez (2005–2010) and José Mujica (2010–2015) governments, the broad government coalition determined changes in the Uruguayan economy, with innovations in public policies – especially housing and redistributive, expansion of social and political rights at the expense of economic adjustments and labor rights and economic opening to international capital. Despite the advance in development indicators, and reduction of poverty and extreme misery in the country, neoliberalism on the left caused political wear and tear on the Frente Amplio, defeated in the 2019 elections. The article precisely presents an analysis of the Vásquez-Mujica mandates, a product of the national center-left articulation, but also of the broad Latin American left-turn movement of the first decade of the 21st century.

Keywords: Broad Front; Neodevelopmentalism; Poverty; Persistent inequalities.