

# DEMOCRACIA E MODERNIZAÇÃO NA TRANSIÇÃO URUGUAIA\*

*GERÓNIMO DE SIERRA*

## 1. INTRODUÇÃO

Durante muitas décadas o Uruguai foi considerado pelos cientistas sociais como um dos países mais “modernizados” da América Latina. A crise de seu modelo histórico de desenvolvimento e, de certo modo, o próprio grau de democratização social e política alcançado e fizeram entrar traumáticamente no processo de transformações dos anos 60 e 70 no Cone Sul. Como foi destacado por vários analistas, a própria crise introduziu o Uruguai quase à força num processo de latino-americanização que grande parte de suas elites ignorou por muitas décadas. Ao mesmo tempo, a profundidade da crise e suas características interdito o caráter da modernização que durante tanto tempo havia sido uma premissa indiscutida dos cientistas sociais e dos principais atores sociais e políticos nacionais.

\* Trabalho apresentado na Conferência Internacional sobre “Identidade Latino-americana, Modernidade e Pós-modernidade”, organizada pela CLACSO em comemoração ao 20º aniversário de sua fundação. Buenos Aires, 14, 15 e 16 de outubro de 1987.

Tradução de Sueli Bastos.

Com a saída da ditadura, o país se encontrou também diante de desafios adiados durante muito tempo e em boa medida comuns ao conjunto do continente.

A acelerada internacionalização – e transnacionalização – da política e da economia o confrontam a transformações sociais e de modelos de desenvolvimento que de uma maneira ou outra aparecem como fortemente contraditórias, ao mesmo tempo, com algumas das pautas básicas de sua cultura política e, paralelamente, com os aspectos mais regressivos das transformações sofridas por sua estrutura social nos últimos quinze anos.

O caráter altamente restauracionista do processo político – nos aspectos formais do sistema – não impediu que rapidamente o tema da modernização fosse levado ao primeiro plano do debate por uma parte da elite política que ascendeu ao poder. Vinte anos depois da crise, a perspectiva de análise deste tema se invertera radicalmente. Tanto que se pode sustentar que o tema da modernização ocupa o lugar privilegiado no novo discurso governamental e provavelmente, inclusive, o lugar central do discurso *sobre* o Estado e a sociedade que se faz *a partir* do Estado, constituindo-se em um verdadeiro projeto político.

Trata-se de um discurso que nega ou minimiza os entraves ao desenvolvimento – identificado com modernização – no plano das estruturas de poder sócio-econômico e político e suas vinculações com centros de decisão externos ao âmbito nacional.

O eixo da confrontação se desloca para o conflito entre o “novo e o velho”, tratando de desqualificar como antigos todos os setores sociais ou políticos que articulam demandas real ou supostamente contrárias ao modelo. Mais ou menos implicitamente se tem como pressuposto que é impossível modificar as estruturas de poder locais e internacionais e que se trata de legitimar as referidas estruturas frente aos setores populares, “eliminando-os” como eventuais obstáculos ao processo de desenvolvimento e modernização propugnado, enquanto se minimiza o máximo possível sua interação com o tema da democracia política e social e da regulação ou mediação política das leis do mercado.

Daí o esforço para limitar o debate democracia-modernidade somente ao campo das regras de jogo e procedimentos, contrapondo-o aos temas e demandas sócio-econômicas de tipo igualitário que possam surgir do campo de soberania que funda essa própria democracia, com todas as implicações desse enfoque sobre

o problema da participação e do controle do corpo social articulado em atores.

Este projeto de modernização incentivado a partir do Estado parece, assim, orientado para obter o afastamento dos cidadãos e dos atores coletivos da temática política ao menos enquanto implica problemas que não sejam somente de procedimento, ou políticos num sentido estritamente eleitoral e de atribuição de cargos de governo a cada cinco anos.

Para isso se promove um deslocamento crescente do discurso legitimador a partir da esfera político-jurídica tradicional para o campo técnico-científico e para a eficácia instrumental, desligada de suas implicações para as demandas dos atores socialmente constituídos. Daí também uma intenção de simplificação do problema do desenvolvimento científico e técnico, reduzindo a modernização ao tema eficiência e à imitação ou aquisição dos avanços técnicos e científicos das sociedades centrais.

Eliminadas as outras variáveis em jogo para uma efetiva modernização democrática do Uruguai, quer-se reduzir os obstáculos a um simples problema cultural, seja político, seja técnico-científico.

Não deve, portanto, surpreender que o atual discurso governamental tenha um dos eixos de sua proposta na diminuição do papel do Estado, mas evitando ou desviando, ao mesmo tempo, o tema do núcleo político do mesmo. Como bem afirma Vizcardi (1987), esta modernização “não propõe uma democratização das instituições, nem uma reforma da normatividade jurídica, nem uma reestruturação do aparato repressivo. Pelo contrário, propõe a diminuição (do Estado) ali onde este é menos estático e, por fim, mais próximo ao processo econômico: as atividades produtivas e os serviços”.

Pensamos então que, diferentemente dos avanços modernizadores como os do primeiro terço do século, no Uruguai atual o tema da modernização apresenta sérias contradições com os problemas colocados pela reconstrução e aprofundamento da democracia, tanto em seus aspectos políticos como nos sociais. A isso se acrescenta o alto grau de determinação externa que o Estado e a sociedade uruguaios enfrentam nesta etapa histórica.

A seguir analisaremos com algum detalhe algumas das propostas modernizadoras atualmente em curso no país, as reações frente a elas e os principais atores e o possível curso prospectivo das

mesmas. Destacaremos antes algumas particularidades da estrutura social e do processo político uruguaio em cujo marco se desdobra a problemática analisada.

Como é sabido, ao se produzir a ruptura do sistema político e se implantar a ditadura militar em 1973, o Uruguai fazia parte daqueles poucos países latino-americanos que possuíam, ao mesmo tempo, uma longa tradição de democracia política e uma classificação muita elevada em todas as tipologias que combinavam indicadores de níveis de vida, graus de modernização e de participação/modernização a nível sócio-político.

Vários autores (de Sierra, 1977; De Riz, 1985; Real de Azúa, 1972; Filgueira, 1985) analisaram a particularidade desse processo de ruptura institucional que contradisse toda uma vertente de previsões da sociologia e da ciência política para a região. Como afirma Filgueira (1985): "As conseqüências deste processo de expansão diferencial da ordem social sobre pautas modernas e da rigidez da estrutura de poder econômico, incapaz de dar continuidade a um crescimento capitalista sustentado, se manifestaram na tensão estrutural crescente, característica das crises reiteradas dos modelos de modernização conservadora. Enquanto os setores populares mobilizados através de diferentes movimentos sociais desenvolvidos em torno do trabalho, do consumo, da prestação de serviços do Estado, da seguridade social, do sistema educacional e da política de habitação etc. pressionam o aparato estatal e os governos do momento com novas demandas, a partir do Estado se apela a política de curto prazo, de escasso grau de racionalidade econômica, tendentes a resolver emergências e manter a legitimidade".

A isso devemos acrescentar que, na década anterior ao golpe, a crise do Estado se viu agravada em grande parte pela polarização propriamente político-ideológica, dado que pela primeira vez no Uruguai moderno se articula um pólo alternativo ao quase-monopólio duradouro dos partidos tradicionais (Nacional e Colorado). Os setores dominantes percebem com agudeza que aos bloqueios estruturais se acrescenta esse "potencial ameaçador" de marca popular e com componentes socializantes (de Sierra, 1986a).

Isso quer dizer que, no caso uruguaio, a transição que leva à retirada dos militares do governo – 1º de março de 1985 – e as características do processo democrático atual devem ser analisadas à luz desse passado histórico concreto.

Sem isso é inexplicável a derrota sofrida pelo regime militar no plebiscito de 1980 (González, 1984; de Sierra, 1985; Aguiar,

1985), o caráter “democrático-populista” dos programas eleitorais levantados por todos os partidos na eleição de novembro de 1984 (Perelli, 1984; de Sierra, 1986; Rial, 1985) e a importância que assumiu o fenômeno da “conciliação” política e sócio-econômica tanto na transição como nos primeiros meses do novo regime democrático (CIESU, 1984; Astori, 1984, de Sierra-Castagnola, 1987).

São estas mesmas circunstâncias que deram um forte tom restaurador ao sistema político pós-ditadura (Filgueira, 1984; González, 1985). Mas para entender o sentido das políticas modernizadoras em curso por parte do Estado – e as reações dos diferentes atores implicados – é necessário ter presente que esta sociedade complexa e “mesocrática”, com longa tradição democrática e com atores sociais e políticos em boa medida constituídos de longa data, sofreu uma importante transformação nos onze anos da ditadura.

As dificuldades estruturais para o crescimento econômico sustentado continuaram presentes em grande medida (Notaro, 1984; CINVE, 1984; Astori, 1982), mas, ao mesmo tempo, os níveis de vida dos aposentados, dos assalariados e das camadas médias sofreram uma forte deterioração (Melgar e Villalobos, 1986; Notaro e Canzani, 1984), enquanto se mantinham taxas de desemprego muito significativas e o fluxo imigratório para o exterior (de Sierra, 1977; Aguiar, 1982; Wonsewer e Teja, 1985) continuou sendo um fenômeno de alta relevância. Ao mesmo tempo, tanto ao nível financeiro, como no produtivo e comercial, o país aprofundou seus laços de dependência com os centros de decisão estrangeiros (Curiel, 1984).

Junto com esse fenômeno deve-se ter em conta que desde 1982 até 1985 a economia voltou a passar por uma profunda depressão que parecia mostrar que, apesar do altíssimo custo social – com seus efeitos duradouros sobre a estrutura da sociedade –, o processo de crescimento do PIB do período ditatorial não tinha caráter duradouro e que a sociedade e o Estado novamente estavam diante do grave problema da estagnação econômica de longa duração que precederá o golpe (praticamente vinte anos).

De modo que, com a saída da ditadura, o desafio enfrentado pelo sistema político não era somente o de recuperar a confiança nos bens políticos deteriorados, em particular as liberdades e direitos políticos, o pluralismo, o Estado de direito e as tradições de canalização pacífica dos conflitos de interesses.

Por sua vez estava em jogo o problema do crescimento econômico, da modernização, da recuperação da democratização social tão deteriorada nos onze anos de ditadura. A grave recessão do

final do processo militar – que questionava a viabilidade do neoliberalismo aplicado até então – e a recomposição esperada das demandas sociais para recuperar os níveis de vida perdidos pela maioria da população fez com que quase todos os atores sociais e políticos assumissem em primeira instância um discurso e uma prática de tipo conciliador. Atitude conciliadora que supunha mais ou menos explicitamente a percepção da fragilidade política da transição e a gravidade da situação econômica com vista a uma eventual etapa de recuperação econômica duradoura.

Em meio às altas expectativas e esperanças generalizadas que abrisse em toda a sociedade a recuperação da democracia, o tema de fundo que preocupava os atores era a possível instabilidade desse processo político e, em especial, o efeito que haveria de ter sobre ele a dificuldade de retomar o crescimento econômico e, portanto, a possível satisfação das demandas redistributivas dos setores subordinados.

A isto se acrescentava a incerteza sobre o papel que desempenhariam as Forças Armadas, que foram politicamente obrigadas a uma retirada negociada, mas que não haviam sido derrotadas em seu sentido estrito (de Sierra, 1986; Rial, 1986; Amarillo, 1986; Aguiar, 1987) e que mantinham quase intatos sua ideologia e seus aparatos de repressão política.

## 2. AS PROPOSTAS DE MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE

A temática da modernização do Estado ocupou um certo lugar no discurso governamental durante o período ditatorial. A conjunção excepcional de uma alta concentração da tomada de decisões, com a presença de uma nova camada de tecnoburocratas associados ao poder e ocupando lugares importantes no mesmo, sem dúvida explica parcialmente este fato. O predomínio de uma ideologia econômica neoliberal, muito fortemente ligada às correntes similares da Europa e dos Estados Unidos, também contribuiu muito para o referido fenômeno.

Já nesse período o termo “modernização” foi utilizado como sinônimo de privatização de setores estatais, adaptação à competitividade internacional na área pública e privada da economia, fundamentação eficientista e tecnocrática das políticas públi-

cas – incluindo a área social e educacional – e necessidade de absorver os avanços técnicos das empresas de ponta mundiais, abrindo o mercado à sua produção sob regras de liberdade absoluta de competição.

No caso uruguaio estas propostas teóricas e seus efeitos sobre as políticas públicas significaram uma ruptura radical com o comportamento do Estado em todo o século XX, que, como se sabe, sempre teve um papel decisivo na criação de condições “políticas” para a acumulação local de capital, na área produtiva e nas políticas sociais redistribucionistas.

Há um importante consenso, a partir da evidência empírica, de que até 1984 – último ano do governo militar – a referida política modernizadora teve efeitos muito limitados tanto sobre a estrutura da gestão pública (Irisity, 1986) como sobre o tamanho econômico do Estado (Elias e Pérez, 1980; Buxedas, 1987; Sayaguez, 1986) e sobre o número e a eficiência do funcionalismo (Aguiar, 1985).

A exceção talvez seja a lógica, e as técnicas de gestão do aparato financeiro, em boa medida fenômeno ligado à radical estrangeirização do sistema bancário no período (Quijano, 1987). No entanto, além das inovações propriamente tecnológicas que esta “modernização” introduziu, ela não impediu uma série de graves crises financeiras anteriores e posteriores à transição democrática. Nos últimos meses esta crise se agudizou ainda mais e provocou a quebra dos dois últimos bancos nacionais que restavam.

O realmente significativo do período democrático é que o governo – incluindo seus porta-vozes políticos e ideológico-culturais – transformou o tema da modernização em um dos eixos de seu discurso político, junto ao tema da reconstrução democrática. Tanto o presidente como os ministros e principais porta-vozes do Partido Colorado transmitiram a mensagem de que o único futuro do país e de sua democracia reconquistada passa por abraçar o caminho da modernização política, técnico-científica, cultural e ideológica, seguindo o modelo dos países centrais e sua transformação, que é colocada como o modelo necessário.

Este caminho se apresenta ao mesmo tempo como uma retomada da tradição do princípio do século – embora sobre novas bases – e como uma ruptura com o estilo e as políticas das últimas décadas.

Não parece exagerado afirmar que atualmente o discurso da modernização é o discurso central sobre o Estado e a partir do Estado, e que está orientado não somente para os aspectos técnicos

e de gestão que o mesmo implica, mas constitui um dos eixos de legitimação de suas políticas em âmbitos muito diversos e heterogêneos. Neste sentido, este tema foi deslocando os princípios clássicos de tipo jurídico-político do discurso legitimador do bloco dominante uruguaio neste século.

A particularidade deste discurso modernizador no caso uruguaio é que ele abarca não só o âmbito técnico e de gestão estatal, mas também inclui um princípio dicotômico nos âmbitos do estilo político e das relações entre atores sociais. Numa descrição muito sumária podemos assinalar como seus principais componentes os seguintes:

- modernização política no sentido de superar velhos antagonismos entre classes e grupos corporativos, que deveriam se orientar para a conciliação e a cooperação sob pena de voltar a cair nos conflitos que propiciaram o golpe de Estado. Quer dizer, modernização como harmonia sócio-política, como despolitização dos antagonismos. Qualquer outra proposta é considerada vetusta, antiquada etc;

- modernização estatal no plano de transformação da gestão e promoção de pessoal e, simultaneamente, na privatização máxima do espaço produtivo e dos serviços executados atualmente pelo governo central e pelos municípios. Isto inclui introduzir as leis do mercado na contabilidade e nas políticas de desenvolvimento das atividades públicas;

- modernização como abertura ao mundo exterior no plano dos modelos culturais e da economia (finanças, produção e serviços).

Neste plano deve-se ter presente que, no caso uruguaio, hoje há muito poucos setores econômicos controlados nacionalmente que possam se considerar competitivos com as empresas estrangeiras tanto regionais como da área central.

Mais concretamente, o governo nestes dois anos traduziu suas propostas modernizadoras, por um lado, através de uma ampla pregação político-ideológica que tende a fazer coincidir suas propostas de progresso com a própria imagem do partido do governo e este com a estabilidade democrática. Por outro, apresentando várias leis e iniciativas políticas e administrativas tendentes a privatizar certos setores do Estado (linhas aéreas, setores da seguridade social, destilação de álcoois, hotelaria, áreas do transporte terrestre, coleta de resíduos, eletrificação rural, certos setores de telecomunicações,

produção de açúcar etc.);\* iniciativas para a criação de “zonas francas”, outorgando a elas totais isenções fiscais e a não-vigência dos serviços monopólicos do Estado (água, energia, seguros etc.), assim como a mais total liberdade de entrada ou saída de valores, moedas ou metais preciosos.

Em outro plano, iniciaram-se pela primeira vez cursos para altos executivos do Estado e se planeja a criação de uma Escola de Administradores Públicos, mas no momento o governo negou seu apoio ao projeto de lei que exige taxativamente o ingresso por concurso na administração.

Elaboram-se planos globais de redistribuição de funcionários públicos por parte da Secretaria de Serviço Civil, diretamente dependente do presidente da República.

### 3. ALGUMAS RESPOSTAS DOS ATORES NÃO-ESTATAIS

A idéia de que o conjunto da sociedade e o Estado enfrentam o desafio de superar a estagnação e a desestruturação do “Uruguai das vacas gordas” é patrimônio de uma parte substancial das elites políticas e sociais do país. O que é menos consensual é a maneira ou os métodos com que esta superação pode ser encarada nesta etapa histórica. É no espaço deste debate que se inscreve a iniciativa “modernizadora” do governo e dos intelectuais que lhe são afins.

Numa primeira etapa este enfoque não foi acompanhado pelos setores sociais e políticos da oposição. Por sua vez, só pequenos núcleos de grandes empresários aderiram ao mesmo. Um grupo de intelectuais e cientistas independentes, por seu lado, aceitaram tratar o tema nesse terreno desde o começo, embora com um enfoque só aparentemente similar.

Para entender este fenômeno deve-se destacar que a maioria da oposição social e política – sobretudo os setores de esquerda – começou atacando o discurso modernizador como um discurso que encobria interesses mais setoriais que nacionais ou societais. Em primeiro lugar destacando as conexões – ignoradas pelo governo – entre a modernização técnica, científica e de gestão,

\* Para uma análise recente dos fundamentos destas propostas e de suas limitações no caso uruguaio, ver Buxedas, 1987.

e os interesses de certos grupos altamente concentrados e estrangeirizados de empresários.

Em segundo lugar destacando que, a partir do ponto de vista nacional e democratizador, num país pequeno e dependente como o Uruguai, esse progresso ou modernização devia ter como eixo a intervenção reguladora e promocional do próprio Estado, dimensão que o governo se negava explicitamente a incluir em sua proposta.

Em terceiro lugar, a oposição – sobretudo de esquerda – criticou o fato de que, além de certas propostas políticas mais abrangentes, as propostas concretas de modernização incentivadas pelo governo e certos setores empresariais passavam quase todas por uma metodologia privatizadora e pela criação de instrumentos jurídicos tendentes à abertura do mercado nacional aos setores financeiros e produtivos transnacionais.

E finalmente – sobretudo os sindicalistas – acusaram o governo de, sob o manto da modernização, incentivar uma revisão profunda dos direitos de organização e negociação tradicionais no âmbito social. Mais concretamente, acusaram-no de querer debilitar os sindicatos e lhes proibir qualquer vinculação entre suas reivindicações materiais e os problemas políticos globais, incluindo o âmbito da política econômica.

Por sua vez, certos setores científicos e acadêmicos acusaram o governo de não desenvolver uma política efetiva de apoio à investigação e à aplicação tecnológica realizadas pelos centros científicos nacionais, em particular naqueles setores onde a massa crítica existente permitiria esperar resultados efetivos num plano razoável. A crítica era dirigida tanto à política de alocação de recursos como ao desenho institucional onde demarcar as áreas potencialmente dinâmicas.

Não seria adequado pensar que esta primeira clivagem é homogênea e a única que se apresenta. Com o passar do tempo foi-se tornando visível que no próprio interior do partido do governo e entre os empresários o tema da modernização enfrentava sérias dificuldades para ser aceito – ao menos nesses termos – ou era compreendido de outra maneira.

Alguns estudos recentes (Vizcardi, 1987) mostram inclusive que provavelmente um dos objetivos da intensa campanha pela modernização de certos líderes colorados é vencer as sérias resistências entre seus próprios correligionários.

Por outro lado, é indubitável que uma parte substancial do discurso em termos de modernização – sobretudo em sua referência aos estilos políticos – encobre um debate sobre conflitos de interesses classistas e de modelos societais que a rigor escapam parcialmente a essa problemática.

É provavelmente a hierarquização dessa dimensão do tema que explica por que, pouco a pouco, os opositores foram aceitando o terreno do debate, mas ao mesmo tempo tendendo a deslocar seu significado substantivo. Sobretudo setores de esquerda começaram a propor – ainda de forma imprecisa – uma modernização sobre bases culturais e políticas diferentes.

Dito de outra maneira, foi-se esboçando um discurso que acusa o governo de incentivar uma modernização que significaria, a médio e longo prazos, que o país perderia toda possibilidade de produzir ciência e tecnologia próprias em áreas específicas para as quais tem algumas vantagens comparativas (Sutz, 1987a e b; Taller Nacional de Biotecnologia, 1987). Uma modernização que apostaria quase exclusivamente na importação de pacotes tecnológicos, de gestão e de serviços.

No plano mais político e ideológico foi-se desenvolvendo uma crítica ao procedimento de igualar modernização com estrangeirização e privatização, assim como modernização com despolitização do social e centralização tecnoburocrática das decisões do Estado.

Até o momento talvez seja este plano de crítica ao conteúdo político-ideológico do discurso modernizador o que mais se desenvolveu para enfrentar as iniciativas do governo. Mas a lógica desse discurso opositor opera mais na ofensiva contra o governo do que incluindo uma análise dos aspectos a modernizar no discurso e nas práticas políticas da oposição.

Cabe, no entanto, assinalar que há outras inflexões dentro das respostas da oposição política de esquerda ao desafio modernizador do governo. Nós nos referimos a um significativo setor da Frente Ampla que, dentro de um discurso socialista, passou a fazer o eixo de sua proposta de acumulação na idéia de “esquerda moderna” e superadora dos “velhos esquemas”, em geral ligados aos partidos marxistas da coalizão. Pensamos que é possível afirmar que, além dos aspectos de fundo que estão implicados nesse debate, a canalização do mesmo em torno do eixo “modernizar ou não a esquerda” responde, em certa medida, à penetração que o discurso governamental teve em camadas importantes da população, incluindo as bases sociais da Frente Ampla.

Uma menção à parte merecem as reações do Partido Nacional, dada sua centralidade no sistema político e seu perfil relativamente baixo neste tema. Trata-se de um partido que ainda obtém uma parte importante de sua coesão interna pelo recurso a símbolos e mensagens de tipo ideológico e emocional, fortemente ligados a um passado histórico remoto. Isso o leva a eludir uma parte deste debate provavelmente porque isso o obrigaria a uma revisão mais profunda de seu estilo de fazer política. No entanto, dada sua heterogeneidade interna, nestes dois anos foi-se produzindo uma diferenciação crescente com relação ao tema. Sua ala mais conservadora e pelo menos um setor de sua ala mais “moderna” foram coincidindo cada vez mais com algumas dimensões da proposta modernizadora do governo. Em particular com o impulso sem limitações à política de privatização de empresas e serviços estatais, assim como com as reformas legais que permitam uma maior abertura às empresas transnacionais, tanto de serviços como produtivas. Mais globalmente, estes setores do Partido Nacional – ainda sem verbalizá-lo desta maneira – parecem coincidir com um dos objetivos centrais da modernização impulsionada nesta etapa pelo Partido Colorado: a orientação global da economia nacional para um eixo que transforme o Uruguai num “país de serviços”<sup>\*</sup> e só subsidiariamente exportador de produtos primários ou industrializados.

#### 4. O FUTURO DAS PROPOSTAS MODERNIZADORAS E DA DEMOCRACIA

De acordo com o que se disse acima, é necessário considerar separadamente pelo menos as três dimensões que este tema adquiriu no caso uruguaio.

Em primeiro lugar, a modernização como operação propriamente política, que tende a redefinir as clivagens do debate político-ideológico entre “o antigo e o moderno”, tratando de que o mesmo coincida com as polarizações, governo por um lado e oposição política e sindical pelo outro. Neste nível já dissemos que o objetivo era a despolitização dos conflitos e antagonismos e sua

\* Serviços financeiros, portuários, rodoviários, zonas francas etc.

superação pela harmonia, pela cooperação e pela conciliação em seus distintos níveis possíveis.

Pela própria amplitude da colocação e por implicar a mesma um plano de modelos ideológicos e concepções políticas dos atores envolvidos, o resultado desta iniciativa governamental não pode ser avaliado a não ser através de um período prolongado de tempo. Por outro lado, seus efeitos estão necessariamente mediados pelo desenvolvimento que tenham outros processos sociais que operam a níveis distintos da realidade.

Já vimos que, no nível do par modernização-conciliação, os acontecimentos foram produzindo um declínio e uma desqualificação desta proposta como algo viável, ao menos a curto e médio prazos. Visto enquanto uma proposta de estilo político e como um método inovador no tratamento da diversidade de demandas dos atores sociais e políticos, pensamos que o tema da conciliação – e, mais em geral, o da resolução de conflitos pelo acordo entre as partes – foi desqualificado, em grande medida, porque na prática concreta não foi acompanhado pelo governo por uma vontade efetiva de negociar o conteúdo de nenhuma das políticas substantivas levadas à discussão.

Quanto a sua dimensão referida para modificar aquilo que o governo denominou de formas “vetustas e destrutivas” de os movimentos sociais colocarem suas reivindicações, tanto em seu conteúdo como nos métodos utilizados, é realmente difícil avaliar seus possíveis efeitos futuros. No momento, os sindicatos rejeitaram esta análise por considerarem que se trata de uma operação ideológica destinada a culpabilizá-los como desestabilizadores da democracia, quando no fundamental eles não fazem mais que utilizar os direitos políticos e legais próprios de todo sistema democrático, tanto nos países centrais como na tradição do país, pelo menos desde o começo do século.

Tanto no que diz respeito ao direito de greve como às formas internas de se organizar a vida sindical – ambos, temas em que a proposta modernizadora do governo tratou de produzir mudanças – o debate mobilizou todos os partidos e sindicatos. O mesmo não se limita ao plano ideológico, mas assume a forma de querelas jurídicas, incluindo invocações aos acordos internacionais da OIT. O tema continua colocado e aberto, mas é previsível que não tenha muitos efeitos práticos a curto prazo. Salvo se o Partido Nacional mudar radicalmente sua posição sobre o tema e tornar possíveis as reformas legais que o governo impulsiona no Parlamento.

O segundo capítulo das propostas modernizadoras, como vimos, fazia referência a duas dimensões: por um lado, a reforma da gestão da administração pública, incluindo a gestão de pessoal; por outro, a privatização do máximo possível de atividades atualmente a cargo do Estado.

No primeiro aspecto ainda não se produziram mudanças significativas e é provável que o atual governo encontre nesse plano importantes entraves sociológicos e políticos, tal como ocorreu na administração dos militares. Especialmente se não se tomarem medidas a curto prazo, isto é, antes que a proximidade das eleições multiplique tais obstáculos. A estreiteza do próprio mercado de trabalho faz com que essas reformas – tecnológicas e quantitativas – venham a produzir uma redução de pessoal e não só uma maior qualificação do mesmo, e os sindicatos dificultarão ainda mais essas propostas governamentais.

Quanto à política de privatização, encontrará em parte os mesmos obstáculos – na medida em que possa afetar o número de empregos públicos –, mas principalmente enfrentará o interesse relativo que possam despertar no setor empresarial privado muitas das áreas hoje atendidas pelo Estado. Por outro lado, em setores-chave, como a produção de energia, é provável que o atual equilíbrio político torne difícil avançar muito na via privatizadora.

No entanto, o governo parece lhe outorgar uma importância estratégica para poder avançar rapidamente na privatização de algumas áreas que poderíamos chamar exemplificadoras. Está incentivando sistematicamente esse processo em alguns serviços municipais, pretende fazê-lo com a linha de aviação estatal, algumas áreas de seguros – embora neste tema tenha encontrado obstáculos em suas próprias fileiras –, a pesca, a venda de certos serviços de telecomunicações sofisticados e alguns serviços de intermediação financeira relativa a prestações públicas.

Acreditamos que seja possível prever um certo êxito nesta via, já que importantes setores do Partido Nacional começaram a explicitar seu apoio a estas propostas. De qualquer modo, no momento trata-se de setores de pouca significação econômica, mas que parecem ter sido tomados como experiências para depois tratar de avançar em outras áreas.

Entretanto, repetimos que a participação do Estado no Uruguai não abarca setores da significação de outros países e que, por outro lado, o próprio tamanho do mercado local não parece

oferecer um atrativo muito grande para os capitais privados, particularmente os estrangeiros.

Onde é mais provável que a política modernizadora tenha êxito em se impor, tal como a define o governo, é na criação dos instrumentos legais que tornem possível não só a atuação de bancos estrangeiros de inversão – em particular os ligados à conversão da dívida externa por ativos nacionais –, quanto criação das “zonas francas”, tendo já sido aprovado em uma das câmaras um projeto de lei a respeito. Embora se deva ter em conta que não só a esquerda em geral se opôs, mas que a própria Câmara de Indústrias manifestou seu protesto em relação a alguns capítulos do projeto de lei, particularmente aqueles que dão vantagens às empresas – provavelmente estrangeiras – que vierem a se instalar nessas áreas. De qualquer modo, as zonas francas parecem estar destinadas também à instalação de serviços que funcionariam para toda a região, num regime claramente mais favorável que nos outros países da área.

Em todo caso, em várias negociações com países europeus e com os Estados Unidos, o governo parece estar se comprometendo solidamente em que, durante sua gestão, os referidos instrumentos legais serão consolidados.

Portanto, para avaliar em que medida as propostas analisadas podem desembocar em soluções duradouras para os problemas colocados, deve-se responder à questão substantiva de se estas políticas são capazes de resolver os bloqueios que levam à sua própria formulação.

Em primeiro lugar, sobre sua capacidade de garantir as condições de acumulação e de geração de excedentes capazes de sustentar as demandas de maior democratização da sociedade, dado que esta é uma das variáveis básicas do processo que foi interrompido antes do golpe de Estado. Como vimos acima, os atores implicados têm posições sumamente contrárias a respeito. Além disso, o grau de estruturação dos setores sociais subordinados e sua representação a nível político fazem pensar que, independentemente do resultado final, possuem suficiente força para impedir em medida considerável o êxito duradouro das políticas incentivadas pelo governo. A isso se acrescenta que, no momento, não parecem existir condições para que um bloco alternativo, com seu próprio projeto, possa hegemonizar o processo. As determinantes do cenário internacional e o pouco peso relativo do país mesmo levam a pensar que, pelo contrário, no atual governo dificilmente se modificarão os aspectos globais de sua política.

A sociedade hoje está mais polarizada e, apesar de os conflitos corporativos não terem adquirido no momento um desdobramento crítico, sua permanência restringe ainda mais os graus de liberdade a curto prazo.

As propostas modernizadoras concretas feitas pelo governo não parecem, nesse marco, poder resolver a equação que implica a compatibilização do espaço interno e das condições internacionais.

Em segundo lugar, as políticas de democratização e modernização, tal como o governo as entende e desenvolve, devem passar pela mediação do sistema político e de partidos, tal como eles estão hoje constituídos, incluindo as variações plausíveis a curto prazo. Nesse sentido, adquirem importância relevante os bloqueios crescentes que se manifestam, assim como as dificuldades para lhes encontrar uma solução a curto prazo. O próprio fracasso dos objetivos de conciliação e a política cada vez mais concentradora de poder do Executivo, os desígnios de limitar e desmobilizar os movimentos sociais, e a própria atitude em relação às Forças Armadas pareceriam indicar que a hipótese básica com que o governo trabalha inclui um forte pessimismo em relação à superação de tais bloqueios. Ao menos mediante o jogo pleno da combinação entre democratização política e social.

Na medida em que este processo deve enfrentar a oposição de importantes forças políticas e sociais — além da divisão ou desestruturação que provoca em outras —, é previsível que o conjunto do sistema político tenda a ver dificultada sua estabilização democrática, inclusive além da vontade dos atores a este respeito.

Tampouco parece previsível que as forças que se opõem às iniciativas analisadas do governo aceitem a solicitação de abdicar de suas demandas, feitas pelo bloco hoje dominante e por seus representantes na cena política.

O forte papel tutelar que as Forças Armadas preservaram com o apoio de importantes forças políticas torna ainda mais difícil que aqueles que vêm nisso um grave prejuízo para a consolidação e aprofundamento da democracia aceitem a idéia de que as propostas do governo sejam o único caminho possível para o país.

O conjunto do processo parece apontar para um sistema democrático que pouco a pouco vá incorporando componentes de tipo autoritário. No momento este processo afeta fundamentalmente a estrutura do aparato estatal, mas não é descartável que paulatinamente possa tender a se manifestar na própria estrutura do sistema político.

Esgotada no fundamental a dinâmica conciliadora, aparecendo como difícil que se consiga limitar pela via das reformas institucionais o crescimento do poder Executivo, e estando pendente o resultado do movimento plebiscitário sobre a problemática militar – com todas as graves questões que isso significa –, é possível afirmar que uma parte importante da incerteza do processo global se desloca para o êxito maior ou menor que a política de transformação global do modelo de desenvolvimento e acumulação impulsionado pelo governo e pelos grupos que lhe dão apoio possa ter a médio prazo. Talvez nesse plano esteja em jogo – muito mais diretamente que em outras circunstâncias – o grau de legitimidade que o governo possa alcançar. E com isso suas possibilidades de impor sua estratégia sem provocar ou acelerar os fatores de instabilidade propriamente políticos do sistema. É evidente que uma análise detalhada deste cenário escapa aos limites deste trabalho, de modo que não o abordaremos aqui.

Podemos no entanto dizer que no caso uruguaio a estruturação da sociedade e do sistema tornam previsível um aumento das resistências à atual política de reestruturação econômica e seus efeitos sobre as demandas dos setores subordinados, tal como ela é impulsionada pelo governo e pelos grupos mais importantes que lhe dão sustentação. Nesse contexto, o objetivo de ainda hoje centrar a problemática em debate na modernização e nos bens políticos dificilmente encontrará um consenso suficiente, apesar de sua efetiva valorização pela maioria dos atores.

Por isso, pôde-se afirmar que resolver a dificuldade da relação entre democracia política e democracia social pode constituir o nó estratégico da possível constituição de uma nova hegemonia que supere a profunda crise nesse plano que precedeu o golpe de Estado. Entretanto, pensamos que a morosidade em satisfazer, com a atual política, as exigências de reativação econômica de caráter sustentado e os componentes autoritários implícitos na atual reestruturação do Estado tornam muito problemático o êxito de seu objetivo, com todas as conseqüências que isso implica para o sistema democrático.

## BIBLIOGRAFIA CITADA NO TEXTO

- AGUIAR, C. *Uruguay, País de Emigración*. Montevidéo, EBO, 1982.
- . *Perspectivas de Democratización en el Uruguay Actual, en Apertura y Concertación*. Vários autores. Montevidéo, EBO, 1985.
- . La transición uruguaya balance y perspectivas en el campo teórico. Montevidéo, FESUR, 1987 (mimeo.).
- ASTORI, D. *Neoliberalismo: Crítica y Alternativa*. Montevidéo, EBO, 1982.
- . Emergencia económica y concentración. Exposição apresentada no Seminário sobre "Conciliação e Democracia". Montevidéo, 1984.
- AMARILLO, M. H. "El ascenso al poder de las Fuerzas Armadas", *Cuadernos nos de Paz y Justicia*, nº 1. Montevidéo, 1986.
- BUXEDAS, M. El tamaño de aparato del Estado datos y hipótesis. Montevidéo, CIEDUR, 1987 (mimeo.).
- CINVE. *La Crisis Uruguaya y el Problema Nacional*. Vários autores. Montevidéo, EBO, 1984.
- CIESU. *Siete Enfoques Sobre la Concertación*. Vários autores. Montevidéo, EBO, 1984.
- COURIEL, A. *Concertación y Relaciones de Dependencia el Caso Uruguayo*. Montevidéo, Ed. Indice, 1984.
- DE RIZ, L. "Uruguay La Transición Desde Una Perspectiva Comparada", in *Uruguay y la Democracia*, tomo III. Montevidéo, EBO, 1985.
- DE SIERRA, G. "Introducción al estudio de las condiciones de ascenso de las dictaduras el caso uruguayo", in *Rev. Mexicana de Sociología*, nº 2, 1977.
- . *Sociedad y Política en el Uruguay de la Crisis*, capítulo II. Montevidéo, Libro Sur, 1985.
- . "Sistema y partidos políticos en el Uruguay de la crisis", in *Revista de Ciencias Sociales*, nº 1. Montevidéo, ICS-FCU, 1986.
- . *Democratización y Modernización del Estado*. Montevidéo-Lima, CIEDUR-CLAEH, 1987.
- ELIAS, A. e PÉREZ, W. *La Evolución de las Empresas Públicas*. Las empresas del dominio industrial y de servicios del Estado en Uruguay. En *Uruguay dictadura y realidad nacional*. México, UIIA/ERESU, 1980.
- FILGUEIRA, C. "Movimientos sociales en la restauración del orden democrática: Uruguay", in *Movimientos Sociales en el Uruguay de Hoy*. Montevidéo, EBO, 1985.
- . *Restauración o cambio: el dilema de la democratización en el Uruguay*. Montevidéo, CIESU, 1984 (mimeo.).
- GONZALES, L. E. *Uruguay: Una apertura inesperada*. Montevidéo, CIESU, 1984 (mimeo.).
- . *Transición y restauración democrática*. Montevidéo, CIESU, 1985 (mimeo.).
- IRISITY, J. Retos al papel y la gestión de las empresas estatales para la reactivación. Trabalho apresentado no Seminário sobre "A Empresa Pública e a Reforma Democrática do Estado". Montevidéo, OPP/FESUR, 1986 (mimeo.).
- MELGAR, A. e VILLALOBOS. *La Desigualdad Como Estrategia*. Montevidéo, EBO, 1986. NOTARO, J. *La Política Económica en el Uruguay*. Montevidéo, EBO, 1984.

- . e CANZANI, A. "Los asalariados, condiciones de vida y trabajo"; *CIEDUR*, fascículo nº 2, Montevidéo, 1984.
- PERELLI, C. "Los programas partidários; análisis y comparación", *Cuaderno de Historia y Política*, nº 4. Montevidéo, 1984.
- SUTZ, J. "La batalla de Punta del Este reunión del GATT", *Cuadernos de Marcha*, ano II, nº 10, Montevidéo, agosto de 1987a.
- . Innovación: Término de moda o imperativo real?, *Cuadernos de Marcha*, ano II, nº 20, Montevidéo, junho de 1987b.
- REAL DE AZUA, C. "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy", in *Uruguay Hoy*. Buenos Aires, Siglo XXXI, 1972.
- RIA, J. *Uruguay: Elecciones de 1984; Un Triunfo del Centro*. Montevidéo, EBO, 1985.
- . "Militares y redemocratización", in *Cuadernos de Marcha*, ano II, nº 8, Montevidéo, junho de 1986.
- SAYAGUES, A. Algunas reflexiones sobre la empresa pública uruguaya y el retorno a la democracia. Trabalho apresentado no Seminário sobre "A Empresa Pública e a Reforma Democrática do Estado". Montevidéo, OPP/FESUR, 1986 (mimeo.).
- WONSEWER, I. e TEJA, A. M. *La Emigración Uruguaya*. Montevidéo, EBO - CINVE, 1983.
- VIZCARDI, R. El discurso sobre el Estado desde el Estado. Montevidéo, CIEDUR, 1987 (mimeo.).