

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA, SOCIOLOGIA E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**



Dissertação

**A Atuação parlamentar do Partido Independente do
Uruguai (2005-2010)**

Ricardo Petrucci Souto

Pelotas, 2017

Ricardo Petrucci Souto

A Atuação parlamentar do Partido Independente do Uruguai (2005-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto

Pelotas, 2017

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

S726a Souto, Ricardo Petrucci

A Atuação parlamentar do Partido Independente do Uruguai (2005-2010) / Ricardo Petrucci Souto ; Alvaro Augusto de Borba Barreto, orientador. — Pelotas, 2017.
127 f.: il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2017.

1. Uruguai. 2. Partido Independente. 3. Câmara de Representantes 4. Legislatura 2005-2010. 5. Atuação parlamentar. I. Barreto, Alvaro Augusto de Borba, orient. II. Título.

CDD : 320

Agradecimentos

A realização deste trabalho somente foi possível pela efetiva contribuição de algumas pessoas, às quais devo prestar o justo e merecido agradecimento.

Em primeiro lugar agradeço meu orientador, Professor Doutor Alvaro Augusto de Borba Barreto, que, com sua alta qualificação profissional, conduziu com serenidade o processo de elaboração do trabalho, transmitindo confiança e respeitando minhas limitações pessoais. Mesmo em meus momentos de maior perplexidade ante as adversidades, o Professor Alvaro jamais deixou transparecer qualquer sinal de dúvida de que alcançaríamos nossa meta, sempre indicando de forma precisa e objetiva apenas o próximo passo, nada mais. E assim cumprimos toda a caminhada.

Devo agradecer à minha esposa Marisa por sua indispensável contribuição na fase de coleta de dados. Essa etapa que, diante do volume de documentos com o qual nos defrontamos, demandou um grande esforço físico e intelectual, seria invencível sem sua participação. A boa vontade e empolgação que demonstrou para desincumbir-se da tarefa trouxe-me ainda uma dose extra de incentivo.

Também digno de registro o crescimento intelectual e humano proporcionado pela interação com os qualificados e dedicados professores integrantes do corpo docente do PPGCPol, permanentemente dispostos a contribuir com o trabalho dos mestrandos. A todos meus respeitosos agradecimentos.

Intensa, fraterna e colaborativa, a convivência com meus jovens colegas será inesquecível. Com alegria, os assisti abrindo as portas de um brilhante futuro.

Dirijo agradecimento especial à professora Ângela Perello Ferrúa, cujas lições me capacitaram para o Teste de Competência em Leitura em Inglês.

Por fim, destaco a acolhida por parte do Senador Pablo Mieres e do Deputado Iván Posada, por ocasião de minha visita a Montevideu no mês de maio deste ano, com o objetivo de entrevista-los. Os parlamentares do Partido Independente, de forma solícita e atenciosa, responderam a todos os questionamentos, brindando preciosas informações que tornaram essa atividade de campo o ponto alto da pesquisa.

Resumo

SOUTO, Ricardo Petrucci. **A Atuação parlamentar do Partido Independente do Uruguai (2005-2010)**. 2017. 127f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil.

A dissertação estuda a atuação parlamentar do Partido Independente (PI), um pequeno partido do Uruguai, surgido em 2002 o qual estreou nas urnas em 2004, ocasião em que elegeu um deputado para a Câmara de Representantes. Ela se baseia na seguinte problematização: no período de investigação, o PI era um partido novo, não estava vinculado às legendas tradicionais que historicamente dominaram a política uruguaia (Colorado e Nacional), possuía a menor bancada do parlamento e atuou em uma legislatura em que a bancada governista (Frente Ampla) era majoritária, com condições de controlar e aprovar a agenda legislativa ordinária. A pesquisa tem como objetivo geral analisar o modo de atuação do PI na legislatura de 2005 a 2010, com vistas a tentar influenciar a agenda legislativa. Foram mapeadas e estudadas especificamente: a participação em comissão; a apresentação de projetos de lei, os pedidos de informação, as solicitações de convocação de Ministros, além dos pronunciamentos e da intervenção no debate parlamentar. O resultado aponta que, diante das suas peculiaridades, o PI procurou alcançar visibilidade política ao enfatizar uma agenda voltada a propor “correções”, “ajustes” e “aprimoramentos” às políticas públicas encaminhadas pelo governo, engajando-se no debate de todos os temas e projetos de lei relevantes, ainda que tal posição fosse minoritária e ele não tivesse a perspectiva concreta de inclusão na versão final da deliberação. Essa estratégia foi favorecida pelas regras de funcionamento da Câmara de Representantes que asseguram, além das prerrogativas comuns a qualquer partido membro do parlamento, o direito de manifestação e de participação nos processos deliberativos de plenário e de comissões a todos os partidos, por menor que seja sua representação.

Palavras-chave: Uruguai; Partido Independente; Câmara de Representantes; legislatura 2005-2010; atuação parlamentar

Abstract

SOUTO, Ricardo Petrucci. **The parliamentary performance of the Partido Independente do Uruguai (2005-2010)**. 2017. 127f. Dissertation (Master's Degree in Political Science) Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil.

The dissertation studies the parliamentary performance of the Partido Independente (PI), a small Uruguayan party that emerged in 2002 and which debuted at the polls in 2004, when he elected a deputy to the House of Representatives. It is based on the following problematization: by the time the investigation took place, PI was a new party, it was not attached to the traditional legends that historically dominated Uruguayan politics (Colorado and Nacional), it had the smallest parliamentary seat and it acted in a legislature in which the ruling party (Frente Ampla) was the majority and able to control and approve the ordinary legislative agenda. The aim of this search is analyzed the way the PI from 2005 to 2010 legislature, with was to trying to influence the legislative agenda. The participation in committee, the presentation of bills, requests for information, requests for the convening of Ministers, as well as statements and intervention in the parliamentary debate were specifically mapped and studied. The result has shown, considering its peculiarities, the PI sought to achieve political visibility by emphasizing an agenda aimed at proposing "corrections", "adjustments" and "improvements" to public policies submitted by the government, engaging in the debate of all issues and relevant bills, even if that was a minor position, it dial not have the concrete perspective of inclusion in the final version of the deliberation. This strategy was favored by the rules of procedure of the House of Representatives which ensure, in addition to the prerogatives common to any party member of parliament, the right to demonstrate and participate in deliberative plenary processes and commissions to all parties, whatever their size is.

Keywords: Uruguay; Independent Party; House of Representatives; legislature 2005-2010; parliamentary performance

Lista de Abreviaturas e Siglas

DVS	Duplo Voto Simultâneo
EP	Encontro Progressista
FA	Frente Ampla
FideL	Frente de Esquerda de Libertação (Frente Izquierda de Liberación, em espanhol)
GAU	Grupos de Ação Unificadora
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
MLN-T	Movimento de Libertação Nacional – Tupamaros
MPP	Movimento de Participação Popular
NE	Novo Espaço
NEF	Número Efetivo de Frações
NM	Nova Maioria
PC	Partido Colorado
PCU	Partido Comunista do Uruguai
PDC	Partido Democrata Cristão
PGP	Partido do Governo do Povo
PI	Partido Independente
PN	Partido Nacional
PS	Partido Socialista
PVP	Partido pela Vitória do Povo
OPP	Escritório de Planejamento e Orçamento (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, em espanhol)
Udelar	Universidade da República

Sumário

Introdução	07
Capítulo 1 Processo de formação do Partido Independente e apresentação de suas características fundamentais.....	14
1.1 O Surgimento do PI	14
1.2 Peculiaridades e características do PI	26
Capítulo 2 A Organização político-administrativa do Uruguai e as regras de funcionamento do parlamento.....	36
2.1 Sistema político	37
2.2 Sistema Eleitoral	39
2.3 Estrutura interna dos partidos	45
2.4 Prerrogativas e organização do parlamento	48
2.5 Processo legislativo	54
Capítulo 3 O PI no parlamento: ações e intenções.....	65
3.1 Panorama geral: governo de partido único majoritário	66
3.2 Participação em comissões	74
3.3 Leis aprovadas	77
3.4 Apresentação de projetos de lei	81
3.5 Ações de fiscalização	85
3.5.1 Interpelação de ministros	85
3.5.2 Pedidos de informações	88
3.6 Intervenção nos debates parlamentares	92
Conclusão	114
Referências	118

Introdução

O presente trabalho apresenta um estudo sobre o Partido Independente (PI), um pequeno partido uruguaio, surgido em 2002 e que estreou nas urnas em 2004, ocasião em que elegeu um deputado para a Câmara de Representantes, cuja composição é de 99 cadeiras. A ênfase da investigação está na análise de atuação parlamentar do PI na Câmara dos Representantes daquele país, durante a legislatura 2005-2010, não considerando o PI como um todo (organização, ideologia, programa, história, disputas internas), nem o sistema de partidos do Uruguai.

O motivo do interesse por essa agremiação foi, principalmente, algumas características distintas que ela apresenta em relação aos demais partidos, grandes e pequenos, que conformam o sistema político uruguaio.

Trata-se de uma legenda que vem logrando manter-se no cenário político, sempre como um pequeno partido, embora apresente a cada novo ciclo eleitoral crescimento em relação a si próprio. Além disso, mesmo que não ostente densidade eleitoral – capaz de lhe outorgar representação parlamentar de parcela considerável da população uruguaia e, conseqüentemente, de torná-lo um ator com real poder de influenciar a tomada de decisões políticas do país – suas principais lideranças gozam de reconhecimento e de prestígio social, notadamente Pablo Mieres, candidato a presidente nas eleições de 2004, 2009 e 2014, atualmente senador, recentemente considerado o político mais popular do Uruguai (EL PAIS, 09 maio 2017), e Iván Posada, deputado do PI desde o surgimento da legenda.

Figura 1 – Logotipia do Partido Independente



Fonte: EL TELESCOPIO, 29 jun. 2015.

Essa condição faz com que o PI não seja tomado pela sociedade e demais partidos como um “animal exótico” no sistema político, permitindo que suas ideias e opiniões sejam respeitadas e consideradas quando em debate na sociedade e no parlamento questões relevantes.

Para Pablo Mieres, a principal liderança do partido, o fato de tratar todos os temas com um enfoque extremamente técnico, contar em seus quadros com militantes e simpatizantes dotados de sólida formação em diversas áreas do conhecimento, deu prestígio ao PI, uma vez que as pessoas percebem a seriedade, a sensatez e a razoabilidade de suas ideias. O político reconhece que o voto do PI não é de origem popular, mas de elite, e entende que o partido está em condições de assumir o desafio de governo, somente lhe faltando tamanho (MIERES, 10 maio 2017).

Assim, o PI vem logrando manter-se no cenário partidário e político uruguaio, mesmo contando com uma representação parlamentar minúscula na legislatura a ser analisada: em 2004, ele elegeu apenas um deputado, o que o colocava como a quarta e menor bancada da Câmara dos Representantes. Tal situação permanece ainda que na eleição de 2009 a bancada tenha dobrado, já que os dois deputados eleitos continuavam a fazer dele a quarta e menor bancada no legislativo, ainda sem representação no Senado. Finalmente, em 2014, ampliou a bancada para três deputados e, pela primeira vez, alcançou uma cadeira de senador. Inclusive, deixou de ser a menor bancada na Câmara baixa, já que a Assembleia Popular se tornou o quinto partido com representação, ao eleger um deputado.

Essas características e circunstâncias distinguem o PI de todos os demais pequenos partidos uruguaios e dos partidos com proposta ideológica bem definida, conhecidos no Uruguai como “partidos de ideias” e em razão dessas o estudo procura ser montado.

Desta forma, o trabalho pretende desvelar as estratégias utilizadas pelo PI para obtenção de reconhecimento da sociedade uruguaia, de modo a demarcar e consolidar seu espaço – o que tem ocorrido de um modo ou de outro, pois, apesar de diminuta, a força eleitoral e parlamentar da legenda tem crescido continuamente.

A delimitação da abrangência do estudo à atuação do PI no parlamento é uma opção decorrente do entendimento de tratar-se de uma área puramente política, com posicionamento concreto em face de questões atuais. Outros espaços, também relevantes, como programa de governo e campanha eleitoral, por exemplo, entende-se que se prestam mais para especulações estritamente teóricas ou proselitismo, cuja comprovação empírica poderia restar inviabilizada e dissociada da realidade.

Há estudos sobre a atuação das bancadas parlamentares dos grandes partidos uruguaios (CHASQUETTI, 2013, 2012, 2011a, 2011b, 2009, 2008; MOREIRA, 2003; MORAES, 2000; LANZARO et al., 2000) e até um grupo de pesquisa ligado ao Instituto de Ciência Política da Universidade da República voltado ao estudo do parlamento uruguaio (Programa de Estudos Parlamentares), no âmbito do qual se produzem análises de conjuntura, além de artigos e de trabalhos de pós-graduação. Porém poucos – para não dizer nenhum – sobre como se comportam historicamente os pequenos partidos que alcançaram representação e, menos ainda, sobre o Partido Independente em particular, mais recente “encarnação” dessa modalidade de organização partidária no país.

Assim, considerando-se que no período correspondente à legislatura 2005-2010 o PI (1) fora recentemente criado (foi fundado em 2002); (2) não estava política e eleitoralmente associado ou vinculado aos partidos tradicionais, os quais historicamente dominaram a política uruguaia, e que nesse período passaram à oposição (Colorado e Nacional); (3) possuía a menor bancada da Câmara de Representantes (um deputado); e (4) a bancada governista (Frente Ampla) era majoritária tanto na Câmara Baixa quanto na Alta (Senado), capaz de controlar e aprovar a agenda legislativa ordinária, sem precisar levar em conta a oposição ou com ela negociar, foi formulado o seguinte problema de pesquisa: como o PI procurou participar do processo parlamentar e tentou influenciar a agenda legislativa?

Nesta questão reside a relevância social e científica da pesquisa proposta, pois sua elucidação pode contribuir para se investigar o papel de um partido político minoritário, em um país que conta com um sistema político partidário consolidado.

O objetivo geral é analisar o modo de atuação do Partido Independente na Câmara de Representantes do Uruguai na legislatura de 2005 a 2010, com vistas a participar do processo parlamentar e tentar influenciar a agenda legislativa. Os objetivos específicos se configuram em verificar os procedimentos do processo parlamentar utilizados pelo PI com vistas a tentar influenciar a agenda legislativa e analisar se o PI consegue efetivamente interferir no debate parlamentar uruguaio.

A hipótese da dissertação é que, em sua atuação parlamentar, o PI procurou não somente dar ênfase a uma agenda não necessária e sistematicamente contrária ao mérito das políticas públicas encaminhadas pelo governo (Frente Ampla), mas também especialmente, propor “correções”, “ajustes” e “aprimoramentos”. Engajou-se no debate de todos os temas e projetos de lei relevantes discutidos no período que mobilizaram a opinião pública uruguaia, ainda que tal posição fosse minoritária e não tivesse a perspectiva concreta de inclusão na versão final da deliberação. A adoção dessa estratégia por parte do PI é favorecida pelas regras de funcionamento da Câmara de Representantes, as quais asseguram, além das prerrogativas comuns a qualquer partido membro do parlamento (apresentar iniciativas de lei, requerimentos, pedidos de informação), o direito de manifestação e de participação nos processos deliberativos de plenário e de comissões a todos os partidos, por menor que seja sua representação. Enfim, como forma de alcançar visibilidade política, para si próprio e seu programa, a atuação do PI foi a de “ocupar espaço” e a de “firmar posição”.

Em face do problema de pesquisa, o trabalho se inicia pela descrição das normas regimentais de funcionamento da Câmara de Representantes, com o objetivo precípuo de demonstrar as possibilidades de intervenção no debate político de um partido que conta com uma pequena representação. O passo seguinte é o levantamento do material empírico sobre a intervenção do Partido Independente na Câmara de Representantes, procedimento que se dá, basicamente, mediante a análise das atas das sessões da Câmara de Representantes uruguaia, correspondentes à legislatura na qual a atuação do partido será estudada, disponíveis no sítio da referida casa legislativa na internet.

Há que se observar, contudo, que são realizadas de quatro a oito sessões ordinárias mensais, o que implica cerca de 300 sessões por período legislativo e 1.500

na legislatura. Diante dessa profusão de sessões, para uma seleção do material, utiliza-se como critério a relevância dos temas, assim qualificados aqueles aos quais o próprio Partido Independente dedica maior atenção. A pesquisa procura mapear a atuação do PI no que tange à participação em comissão e à apresentação de (1) projetos de lei; (2) pedidos de informação; (3) solicitações de convocação de Ministros de Estado; (4) pronunciamentos e intervenções nos debates parlamentares.

Complementarmente, entende-se que a opinião das lideranças do PI – Mieres e Posada – é de grande importância para elucidar o problema de pesquisa, por esclarecer alguns pontos e reais objetivos de movimentos políticos do partido que a simples leitura das atas das sessões não revela. Assim, para concluir a coleta do material empírico, buscou-se entrevistar esses atores, o que foi efetivado presencialmente, em maio de 2017, durante uma viagem de pesquisa a Montevideu. Aproveita-se a oportunidade para destacar a disponibilidade dos dois entrevistados que, contatados via e-mail desde o Brasil, prontamente atenderam a solicitação, definiram data e horário da entrevista. Embora em meio às suas atividades parlamentares, eles conversaram por mais de uma hora cada um com o autor da investigação, responderam todas as perguntas formuladas, sem informações meramente protocolares, demonstrando interesse e autenticidade nessas respostas, as quais foram muito relevantes para esclarecer alguns temas e confirmar uma série de dados.

O trabalho está desenvolvido em três capítulos, após os quais serão apresentadas algumas considerações à guisa de conclusão.

O primeiro capítulo apresenta o processo histórico-político que culminou com a criação do Partido Independente, suas características e atores centrais, bem como sua evolução e resultados eleitorais. Ele se centra nas mudanças, nas cisões e nas alianças promovidas por forças políticas do campo da esquerda uruguaia, desde os anos 1970 até o início do século XXI, caso de Frente Ampla (FA), Novo Espaço (NE) Partido do Governo do Povo (PGP) e Partido Democrata Cristão (PDC), todas entidades com as quais o PI tem relação. É um capítulo essencialmente narrativo, realizado por meio de revisão bibliográfica, de consulta a algumas fontes disponíveis na internet, como a Corte Eleitoral e órgãos de imprensa, e de duas entrevistas realizadas com autoridades do PI referidas anteriormente.

O capítulo seguinte é destinado a descrever a organização político-administrativa do Uruguai e as regras de funcionamento de seu parlamento, de modo

a demonstrar os recursos de que dispõe um partido político para sua atuação e situar o cenário em que o PI foi analisado. A atenção maior é dedicada à Câmara dos Representantes, dado que a representação parlamentar do partido em estudo estava circunscrita à Câmara Baixa. Assim como o anterior, o texto se serviu largamente de revisão bibliográfica, com especial referência às produções do professor Daniel Chasquetti, da Universidade da República (Udelar) e que coordena o Programa de Estudos Parlamentares.

Esses dois capítulos forneceram os elementos necessários para compreender as atividades desenvolvidas pelo PI no legislativo, o que é analisado especificamente no capítulo 3 – o mais relevante da dissertação –, espaço em que a investigação propriamente dita foi realizada, houve a busca à resposta ao problema, a hipótese foi testada e os objetivos foram perseguidos. Ele está centrado no PI e na forma como este desenvolveu suas atividades parlamentares na legislatura do período 2005-2010, ocasião em que contava com um único parlamentar.

A pesquisa empírica foi realizada via internet, por meio da consulta às atas das sessões da Câmara de Representantes, especificamente a busca pelo nome do deputado Iván Posada. Todas as manifestações que ele realizou foram selecionadas, lidas, analisadas e classificadas. Informações sistematizadas sobre a atuação do PI, apresentadas em publicações do Instituto de Ciência Política da Udelar, especificamente no Informe de Conjuntura, também foram utilizadas.

Desse modo, o capítulo examina, analisa e discute o material empírico recolhido no trabalho de pesquisa. Ele se inicia pela descrição do cenário político do período e a composição do parlamento na legislatura estudada, de modo a dimensionar o tamanho do PI frente aos outros três partidos representados (Frente Ampla, Nacional e Colorado). Na sequência, aborda a participação do PI no sistema de comissões; nas leis aprovadas; nos projetos apresentados; nas ações de fiscalização (interpelação de ministros e pedidos de informações) e, por fim, na intervenção nos debates parlamentares.

Com tais procedimentos e tal exposição, considera-se que o trabalho conseguiu cumprir os seus objetivos, testar e confirmar ou não a hipótese, e, finalmente, responder o problema que o motivou, ou seja, tem condições de emitir juízo sobre o modo como se deu a atuação parlamentar do PI na legislatura 2005-2010, a primeira da qual participou com bancada que ele próprio elegeu.

Destaca-se, por derradeiro, que os textos ou declarações citadas diretamente pela dissertação e que foram originalmente escritos ou proferidos em espanhol receberam tradução livre, realizada pelo próprio autor.

Capítulo 1

Processo de formação do Partido Independente e apresentação de suas características fundamentais

Este capítulo tem por objetivo apresentar o processo de criação do Partido Independente (PI), razão pela qual expõe as mudanças, as cisões e as alianças promovidas por forças políticas do campo da esquerda uruguaia, desde os anos 1970 até o início do século XXI. Em especial, o foco se centra na Frente Ampla (FA), no Novo Espaço (NE) em suas duas versões (a coligação de 1989 e o partido criado em 1994) e em suas partes constituintes, como o Partido do Governo do Povo (PGP) e o Partido Democrata Cristão (PDC), todas organizações das quais o PI é herdeiro direto. Na mesma medida, procura discutir, ainda que de modo sucinto, algumas das peculiaridades dessa legenda, sejam os princípios ideológicos que a compõem, sejam os resultados eleitorais obtidos desde a sua fundação.

Em face desses objetivos, o texto é prioritariamente narrativo e foi construído por meio de revisão bibliográfica, mas também contou com informações obtidas nos sites da Corte Eleitoral do Uruguai e de órgãos de imprensa daquele país, bem como por duas entrevistas realizadas com autoridades do PI: o senador Pablo Mieres, também presidente do partido e candidato a presidente da república nas três eleições já disputadas pela legenda (2004, 2009 e 2014), e o deputado Iván Posada, primeiro representante eleito pela entidade.

1.1 O Surgimento do PI

O Uruguai é considerado pela Ciência Política como um país de sistema político consolidado, no qual se destaca, historicamente, a presença de dois partidos,

Nacional e Colorado (PN ou *blanco* e PC, respectivamente), surgidos praticamente desde a fundação do país no século XIX¹. A eles se somou, desde 1971, a Frente Ampla, o que configurou a passagem do bipartidarismo para o pluripartidarismo atenuado (MAINWARING; SCULLY, 1995; COPPEDGE, 2000; MAINWARING; BRINKS; PÉREZ-LIÑAN, 2001; MAINWARING; SHUGART, 2002; MAINWARING; JONES, 2003; ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004; LANZARO, 2013).

No entanto, sempre existiram à sombra dos partidos principais – inicialmente dois e, depois, três, como indicado acima – diversas pequenas legendas, correspondentes a setores da opinião pública, por isso chamadas na literatura uruguaia de “partidos ideológicos” ou “partidos de ideias” (PÉREZ, 1984; BUQUET; PINHEIRO, 2014, p. 130), que se incorporavam ao processo político, participando das eleições e até mesmo alcançando representação no parlamento.

O Partido Independente, criado em 2002, é mais uma dessas legendas, corolário de um processo de sucessivas rupturas no campo ideológico da esquerda, mais precisamente no seio da FA, ocorrido após a redemocratização do Uruguai (1984).

A narrativa de tal trajetória que a dissertação desenvolve na sequência começa com a criação da FA, embora PGP e PDC, duas legendas muito próximas ao PI, tenham sido fundadas alguns anos antes, em 1962, a primeira como uma fração do PC e a segunda, como um partido, derivado de outro já existente, a União Cívica².

¹ Esta é a tese clássica, construída por Pivel Devoto (1942), que destaca PN e PC como os “partidos mais antigos do mundo”, tradicionais, históricos ou fundacionais. No entanto, ela também merece críticas, como a formulada por Demasi (2008), que destaca: (a) as divisas existentes nos anos 1830 não podem ser considerados partidos (no sentido corrente, de instituições que giram em torno de eleições), estágio que só foi atingido no início do século XX; (b) eles não figuravam como relevantes para a história do país até o advento do texto de Devoto, que efetivamente construiu uma nova tradição historiográfica.

² Foi fundada em 1911, como um partido político que representava um catolicismo conservador, cujos princípios eram “família, religião, pátria e propriedade” (CAWEN, 2007, p. 331), e que, desde 1942, elegia sempre uma pequena representação formada por um senador e de três a cinco deputados. Ferreira (2011, p. 63) a classifica como “conservadora e confessional”, embora tenha se tornado mais secularizada e autônoma em relação à Igreja Católica a partir dos anos 1930, quando incorporou o discurso de Jacques Maritain, filósofo francês (1882-1973), que publicou em 1936 o livro “Humanismo integral”, de significativa influência entre os democratas-cristãos e a doutrina social da Igreja. No início dos anos 1960 mudou o seu nome para PDC, reflexo de uma nova orientação programática, intensificada após 1967, quando Juan Pablo Terra se tornou o principal nome do partido. Lanzaro (2004, p. 36) reputa essas mudanças ao eco do catolicismo progressista francês (Maritain, em especial) e do exemplo chileno, onde Eduardo Frei encabeçava a “revolução em liberdade”. Ressalva-se que uma corrente mais conservadora católica refundou um partido e, nos anos 1980, retomou o nome “União Cívica”, a qual participou dos processos eleitorais do período de redemocratização, inclusive integrando com sua lista a própria coalizão Novo Espaço nas eleições de 1989.

No dia 5 de fevereiro de 1971, no Salão dos Passos Perdidos, do Palácio Legislativo uruguaio, sob a presidência do então senador Zelmar Michelini, reuniram-se socialistas, comunistas, democratas-cristãos, membros, respectivamente, de Partido Socialista (PS), Partido Comunista do Uruguai (PCU) e PDC, todos considerados “partidos ideológicos” ou de “ideias”, tão históricos (são do início do século XX) quanto minoritários no sistema partidário do país. Ao lado deles, estavam grupos independentes e frações dos partidos tradicionais. A intenção era fundar a FA, partido ou frente que se definia como antioligárquica e anti-imperialista.

A Frente Ampla foi fundada com a participação de partidos e grupos que podem ser distinguidos em quatro fontes: (1) a esquerda histórica, caso do Partido Socialista e Partido Comunista (este por intermédio da Frente Esquerda de Libertação, FideL); (2) do Partido Democrata Cristão (PDC); (3) de pequenos grupos de esquerda, como Grupos de Ação Unificadora (GAU); Partido Obreiro Revolucionário (trotskista) e o Comitê Executivo Provisório do grupo de independentes; (4) de setores dissidentes dos partidos tradicionais, como Lista 99 (PGP), oriunda do Partido Colorado, e Movimento Branco Popular e Progressista, liderado por Francisco Rodríguez Camusso; Movimento Revolucionário Oriental, encabeçada por Ariel Collazo; Movimento Hererrista (Lista 58), todos originários do Partido Nacional.

Logo após o lançamento, outros quatro grupos aderiram e também foram considerados fundadores, caso de: União Popular, de Enrique Erro; Partido Revolucionário dos Trabalhadores; Agrupamento Batllista Pregón ou simplesmente Movimento Pregón, dissidência do Partido Colorado, liderada pela senadora Alba Roballo, e o Movimento 26 de março, braço legal do Movimento de Libertação Nacional-Tupamaros (MLN-T), então envolvido na luta armada contra o regime (ZUBILLAGA, 1985, p. 78-79).

A FA já surge como uma força política eleitoralmente importante. No ano de sua fundação apresentou como seu candidato à presidência o general Líber Seregni, e obteve quase 20% dos votos, o que tornou o bipartidarismo até então existente em um multipartidarismo moderado (LANZARO, 2003).

A formação da FA está ligada ao contexto de enfraquecimento da democracia uruguaia, verificável desde os anos 1960, que se ampliava no governo do presidente

colorado Pacheco Areco, cujo mandato teve duração de 06 de dezembro de 1967 a 1º de março de 1972³.

Ele dissolveu partidos políticos e organizações vinculados à esquerda (Partido Socialista, Federação Anarquista Uruguiaia, Movimento Revolucionário Oriental, Movimento de Ação Popular Uruguiaia e Movimento de Esquerda Revolucionário), e fechou os periódicos *Época* e *El Sol*, todos acusados de serem subversivos. A fim de conter o processo inflacionário seguiu as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), restringindo direitos dos trabalhadores, medida rejeitada pela população. Um dos traços mais marcantes dessa administração foi a banalização do uso de medidas de exceção (as Medidas Prontas de Segurança), que restringiam as liberdades individuais durante, no máximo, 30 dias.

Assim, o governo de Pacheco Areco foi um ensaio do regime que se constituiria futuramente, a partir da implantação da ditadura de segurança nacional, iniciada em 1973 (PADRÓS; FERNANDES, 2012).

Diante dessa conjuntura, a FA foi o resultado da união de forças político-partidárias minoritárias, que até então atuavam separadamente, com vistas à formação de uma alternativa política que pudesse bloquear as ameaças à democracia⁴.

Contudo, a crise econômica, a agitação de trabalhadores, a guerrilha urbana promovida pelo Tupamaros (MLN-T) e o cenário internacional da guerra fria persistiram, mantendo o pretexto para que o sucessor de Pacheco Areco – Juan María Bordaberry (PC)⁵, cujo mandato teve início em 1º de março de 1972 – desse continuidade à política autoritária de suspensão dos direitos civis e, finalmente, para a perpetração do golpe de estado de 27 de junho de 1973, que instaurou no país a ditadura civil-militar a qual durou até 1984 (NAHUM et al., 2011).

O período ditatorial obrigou a Frente Ampla a operar na clandestinidade. Vários de suas lideranças e de seus militantes foram presos, torturados, assassinados, enquanto vários continuam ainda hoje desaparecidos. Outros tantos vivenciaram o

³ Pacheco era vice-presidente do general reformado Óscar Gestido, que faleceu poucos meses após tomar posse (em março de 1967). Até então, era uma figura de pouco destaque na política uruguiaia, tinha cumprido apenas o primeiro mandato como deputado ao ser indicado para a chapa liderada por Gestido.

⁴ Para mais informações, ver: Ferreira (2011) e Cabral (2006).

⁵ Era outra figura de pouca expressão política, que havia cumprido apenas um mandato parlamentar antes de se tornar presidente. No caso dele há outro agravante: era um novato no PC, pois sua carreira havia se desenvolvido junto aos *blancos* (PN).

exílio⁶. Autores como Yaffé (2005, p. 119) e Beisso e Castagnola (1987, p. 19) reputam que essa experiência trágica durante a ditadura serviu para produzir os episódios marcantes e os mártires imprescindíveis para consolidar uma épica própria, a chamada mística frente-amplista, e fortalecer uma identidade própria, dissociada dos partidos e grupos que a fundaram.

O processo de efetiva redemocratização do país teve início por meio do chamado “Pacto do Clube Naval”⁷, selado no dia 3 de agosto de 1984, permitindo à FA voltar a se apresentar como opção político-eleitoral, mesmo ainda mantida a proscricção de seu principal líder, Líber Seregni, que foi impedido de concorrer.

A primeira oportunidade para isso foram as eleições realizadas no dia 25 de novembro daquele mesmo ano de 1984, quando a FA colheu mais de 20% dos votos, concorrendo sob o lema⁸ do Partido Demócrata Cristão (PDC), um dos partidos integrantes da coalizão.

O PDC formava junto com o PGP a ala moderada da FA. Somados, ambos obtiveram metade dos votos frente-amplistas nas eleições de 1984, dando início a um processo de confrontação interna que culminou, às vésperas das eleições de 1989, com o desligamento desses dois setores para formar a coalizão denominada Novo Espaço (NE) (GARCÉ; YAFFÉ, 2005; MIERES, 10 maio 2017).

Com efeito, esclarece Barahona (2001, p. 156), os partidos formadores da coalizão NE constituíam a ala mais centrista da FA: a vertente social cristã (PDC), que provinha do tronco histórico da União Cívica; e a vertente social democrata, originada de um setor do Partido Colorado (PC), o Movimento pelo Governo do Povo ou Lista

⁶ Ressalva-se que as medidas de repressão não atingiram exclusivamente os membros da FA, mas também os dos demais partidos, embora tendo abrangido menos pessoas. O principal líder dos *blancos*, por exemplo, Wilson Ferreira, teve de se exilar e, ao retornar ao país, ainda em 1984, foi imediatamente preso, tendo sido libertado somente após a realização das eleições.

⁷ Cf. Nercesian (2013, p. 11): “em 1984 se realizou o Pacto do Clube Naval, no qual os representantes da ditadura e dos partidos opositores, com exceção do Partido Nacional, acordaram o restabelecimento institucional definido na Constituição de 1967 e o retorno ao sistema de partidos que existia antes de 1973 e se negociaram ponto de clara concessão aos militares que deixavam o poder. Em 1984 se celebraram as eleições presidenciais em um contexto de continuidade da perseguição política: Wilson Ferreira Aldunate (Partido Nacional) e Líber Seregni (Frente Ampla) e o Partido Comunista continuaram proscritos, bem como numerosos presos políticos. As eleições tiveram como vencedor o colorado Julio Mario Sanguinetti (1985-1990)”.

⁸ Nome jurídico do partido (RIAL, 1986, p. 48). Conforme a legislação uruguaia, lema é a denominação eleitoral de partido ou de aliança de partidos que disputam unidos determinado pleito. Mas, na época, apenas os chamados “lemas permanentes” podiam acumular votos, ou seja, apresentar mais de um candidato (poder executivo) ou listas (poder legislativo, também chamadas de sublemas). Permanentes eram aquelas que haviam concorrido no pleito anterior e obtido ao menos uma cadeira. Logo, se quisesse acumular votos – e, obviamente, a FA queria, em razão de ser então uma aliança entre partidos –, não poderia adotar oficialmente a sua denominação. Para mais detalhes, ver o capítulo 2.

99, posteriormente denominado Partido pelo Governo do Povo (PGP), fundado por Zelmari Michelini e Hugo Batalla⁹.

A justificativa para a ruptura e a consequente formação da coalizão era a oposição à suposta radicalização de muitas posições da esquerda frente-amplista e a discussão em torno do próprio caráter da FA, de ser uma coalizão de partidos autônomos ou ela própria ser um partido, portanto, em condições de impor suas decisões às suas correntes e aos seus grupos internos. Subsidiariamente, havia a tentativa de apresentar Hugo Batalla, então no auge da popularidade, como candidato a presidente pela FA. Tal implicava substituir Seregni, a principal liderança frente-amplista e que não pudera concorrer em 1984, ou, alternativamente, apresentar as candidaturas de ambos, o que afrontava um dos princípios da FA e base para a distinção em comparação aos partidos tradicionais (sempre postular candidatura presidencial única).

Nas eleições de 1989, o recém-fundado NE concorreu sob o lema do principal partido da coalizão, o PGP, lançando o líder deste, Hugo Batalla, como candidato à presidência, com o economista José Manuel Quijano para vice. Batalla também encabeçou a lista ao Senado do PGP (Lista 99), enquanto a lista do PDC (Lista 808, com o sublema União Democrata Cristã) foi encabeçada pelo arquiteto Juan Pablo Terra, líder histórico dessa corrente. Ainda integrou a coalizão a União Cívica (Lista 80, encabeçada por Humberto Ciganda).

Ao conquistar 8,63% do eleitorado nacional, eleger dois senadores e nove deputados, o NE se apresentou como o quarto ator político no sistema partidário uruguaio¹⁰. Ao menos naquele pleito, pois o NE não chegou a disputar as eleições seguintes. Em 6 de agosto de 1994, às vésperas do novo ciclo eleitoral, o PGP acordou uma aliança eleitoral com Julio María Sanguinetti, líder da corrente Foro Batllista do Partido Colorado, que já fora eleito presidente em 1984 e se apresentava a um novo mandato. A aliança estabelecia que Batalla (cujo partido de origem era justamente o Colorado) seria o candidato a vice-presidente¹¹.

⁹ Ambas as vertentes confluíram em 1970 na formação da Frente do Povo em um acordo entre a Lista 99, liderada por Zelmari Michelini, e o PDC, liderado por Juan Pablo Terra. Esta aliança pode ser considerada um antecedente distante do Novo Espaço (BARAHONA, 2001, p. 156, nota 5).

¹⁰ A eleição de 1989 foi vencida pelo Partido Nacional, chegando à presidência Luis Alberto Lacalle.

¹¹ A chapa Sanguinetti-Batalla venceu o pleito. Batalla, inclusive, faleceu em 1998 na condição de vice-presidente do Uruguai.

Por sua vez, o PDC, setor menor que o PGP, sob liderança de Daniel Díaz Maynard, optou por não acompanhar Batalla, mas incorporar-se ao Encontro Progressista (EP), que era uma aliança formada ainda pela Corrente 78, uma dissidência do Partido Nacional, liderada por Rodolfo Nin Novoa, então independente de Cerro Largo, e Batllismo Progressista, uma dissidência do PC (BARAHONA, 2001, p. 155, nota 3). O Encontro Progressista, de sua parte, apoiou a Frente Ampla, dando origem ao lema “Encontro Progressista-Frente Ampla” (EP-FA) e que apresentou nas eleições de 1994 a candidatura do intendente de Montevideu, Tabaré Vázquez (presidente) e a de Novoa (vice).

Mas uma fração do PGP, liderada pelo deputado Rafael Michelini¹², não concordou com a aliança com o PC e tampouco a formação do EP, preferindo manter-se como uma força política independente. Essa posição implicava criar um novo partido, o qual, para preservar a “potência” da denominação utilizada até então, também adotou o nome de Novo Espaço.

Importante aqui se abra parênteses para registrar que, na ocasião, o líder do futuro Partido Independente, Pablo Mieres, então suplente de deputado pelo PDC, foi voto vencido na decisão da legenda de incorporar-se ao EP. Como informou em entrevista, ele propunha que o PDC prosseguisse aliado a Michelini no NE, opção congruente com sua posição política posterior (MIERES, 10 maio 2017). Apesar da contrariedade, ele se submeteu à decisão partidária e se vinculou à FA. Porém, passado o pleito, rompeu com o PDC (e a FA, por extensão) e ficou um breve período de tempo sem filiação partidária.

Assim, em 1994, foi fundado o partido Novo Espaço, organizado pelo grupo que restou da coalizão de mesmo nome, após as defecções de parte substancial do PGP e do PDC. Então, cabe o esclarecimento: há dois Novo Espaço, o primeiro, que concorreu em 1989 e atuou na legislatura 1990-1995, e que era, antes de tudo, uma coalizão de partidos, sob liderança do PGP, e o segundo, surgido nas eleições de 1994, que é institucionalmente um partido autônomo.

Apesar do nome em comum, analiticamente pode-se dizer que este Novo Espaço não é o mesmo de 1989, que tinha em Batalla a sua principal referência. O

¹² Filho do conhecido político e defensor dos direitos humanos Zelmar Michelini, assassinado em 1976, durante a ditadura civil-militar em Buenos Aires, onde se encontrava exilado. Rafael foi membro, desde 1982, do Movimento pelo Governo do Povo, eleito edil de Montevideu pela Lista 99 dentro da Frente Amplio em 1984 e deputado no período 1990-94 pela Lista 99 do recém-criado NE (BARAHONA, 2001, p. 156, nota 8).

“novo” Novo Espaço é um partido liderado por Rafael Michelini, candidato único da legenda a presidente – e esta liderança serve como explicação para o destino futuro da agremiação.

Em meio a um quadro eleitoral fortemente polarizado, com os partidos Colorado, Nacional e Frente Ampla virtualmente empatados na eleição de 1994¹³, o agora partido Novo Espaço obteve naquele pleito, após apenas três meses de campanha eleitoral, a promissora votação de mais de cem mil votos (cerca de 5% do eleitorado), elegendo Michelini senador¹⁴ e conquistando cinco vagas de deputado.

Claramente distinto do partido tradicional uruguaio mais conservador, PN, mas não tanto do liberal PC e da coalizão de esquerdas EP-FA – cujas correntes, inclusive, nutriram suas fileiras –, o NE apresentava um caráter ideológico de centro-esquerda. Essa posição ideológica e sua condição de minoria política elevaram o NE ao patamar de “partido-bisagra”¹⁵, relevante para a configuração de maiorias legislativas (BARAHONA, 2001, p. 154-155).

Assim, foi fundamental, por exemplo, o apoio do NE para aprovar a polêmica reforma da seguridade social e, especialmente, a reforma constitucional que modificou o sistema eleitoral uruguaio em 1996. Tal reforma constitucional, como é exigência no sistema uruguaio, só entrou em vigor após ter sido aprovada pela população, pela estreita diferença de apenas 9.103 votos, no plebiscito realizado em dezembro de 1996 (BARAHONA, 2001, p. 155).

A trajetória do “novo” NE prosseguiu no processo eleitoral subsequente, o pleito de 1999, quando apresentou a fórmula eleitoral presidencial Rafael Michelini-Pablo Mieres. Este havia se vinculado à legenda em 1996, após ter rompido com o PDC.

Nesse pleito, o NE passou a contar com duas vertentes: Lista 99.000, a oficial, com a qual já se apresentara nas eleições de 1994 e que era uma reminiscência da histórica Lista 99, utilizada por Michelini desde 1962 e, depois, pelo PGP; e a Lista 1999 (denominada Terceira Via, com o sublema “Democracia Social”), liderada por

¹³ A eleição de 1994 foi por maioria simples em turno único (a última antes da reforma constitucional de 1996) e as votações dos partidos foram as seguintes: PC (32,3%), PN (31,2%), FA (30,6%). A representação parlamentar de cada um ficou praticamente esta, com três blocos equivalentes: 32 cadeiras de deputado para o PC, 31 para PN e para FA; 11 bancas no senado para o PC, 10 para o PN e 9 para a FA. A maioria na Câmara exige 51 cadeiras e no Senado, 16.

¹⁴ A legislação eleitoral uruguaia permite que o cidadão concorra a mais de um cargo no mesmo pleito. A prática é comum, especialmente entre os “grandes nomes”, que buscam alcançar o cargo mais importante e, por isso, compõem diferentes lista e concorrem a vários postos eletivos.

¹⁵ Considera-se “partido-bisagra” aquele partido que, sendo também minoritário, conta para a formação de coalizões de governo ou de oposição, agregando, assim, orientações políticas vinculadas a interesses que podem resultar decisivos para o funcionamento do sistema (BARAHONA, 2001).

Iván Posada. Contudo, mesmo aumentando sua oferta eleitoral ao legislativo, perdeu votos em relação às eleições de 1994, obtendo 4,6% do eleitorado, assim como uma vaga de deputado.

Com a frustração nas urnas, Michelini começou a desacreditar no futuro do Novo Espaço como opção política independente. Assim, conforme Barahona (2001), já em outubro de 2001, antes mesmo do advento do novo ciclo eleitoral, uma convenção partidária decidiu, por escassa maioria, aprovar a proposta de Rafael Michelini de abrir negociações com a FA, com vistas a formar um acordo eleitoral para as eleições de 2004. De fato, tais negociações avançaram e, no ano seguinte, o NE foi incorporado à aliança EP-FA, sob a alcunha de Nova Maioria.

Como reflexo, em 2004, apresentou-se ao eleitor a aliança: “Encontro Progressista-Frente Ampla-Nova Maioria” (EP-FA-NM)¹⁶, com os candidatos: Vázquez (presidente) e Novoa (vice), a mesma chapa lançada em 1994 e em 1999. Passado o pleito, aliás, vencido pelo grupo, os demais membros foram incorporados à FA. Nesse caso, o NE (e também o PDC, que atuava no EP desde o pleito de 1994) deixou de existir formalmente como um partido político autônomo¹⁷.

Porém, entre os parlamentares, somente o senador Rafael Michelini e seu irmão, o deputado Felipe, efetivamente passaram a conformar a Nova Maioria e, depois, o setor Novo Espaço dentro da FA. Os deputados Pablo Mieres e Ricardo Falero, ambos eleitos pela Lista 99.000, e Iván Posada, eleito pela Lista 1999, não concordaram com essa decisão e criaram, na Câmara de Representantes, o setor parlamentar Novo Espaço Independente, atuando de forma separada dos legisladores do NE que acordaram com a FA.

Cerca de um ano após, em 11 de novembro de 2002, foi realizada a assembleia fundacional de um novo partido, que consagrava a divisão do NE. Cumprida a exigência legal de apresentação de um programa de princípios, juntamente com o número mínimo de firmas de cidadãos exigido por lei (cerca de mil), foi obtida da Corte Eleitoral a outorga do lema Partido Independente. A designação procura expressar a disposição de se manter alheio às grandes forças partidárias, tanto a tradicionais (PN

¹⁶ Essa aliança liderada pela FA coroava com êxito o processo de ampliação e de consolidação de forças conduzido por Tabaré Vázquez, então consolidado como principal liderança da FA, com vistas às eleições presidenciais de 2004.

¹⁷ O fato motivou o comentário irônico de Caetano (2007, p. 98), segundo o qual, o término de EP-FA-NM e a consagração apenas de FA foi uma satisfação, ao menos para os analistas, que podem utilizar apenas uma denominação para se referir a esse conjunto de forças.

e PC), como a já consolidada FA, e, assim, constituir-se como uma força partidária autônoma, capaz de apresentar uma posição programática distinta daquelas.

Destaque-se que, aparentemente, o NE resignou-se com a atitude dos três parlamentares que não acompanharam a decisão partidária, pois não reivindicou seus mandatos. Mieres (10 maio 2017) esclarece em entrevista que tradicionalmente no Uruguai o mandato é do legislador, não do partido, e que entre as causas de substituição de um legislador estabelecidas pela Constituição não está a troca de partido. O senador ainda destaca que, como os parlamentares “rebeldes”, na realidade, estavam sendo fieis à decisão do eleitor que, ao votar no NE, escolheu um partido sem vinculação com a FA, não poderiam ser punidos por negar-se a participar da incorporação à FA.

Pode-se dizer que o PI é uma dissidência da dissidência do NE, ou melhor, uma dissidência do grupo que havia criado o partido NE quando, em 1994, a coalização NE (surgida a partir de uma cisão da FA em 1989) foi extinta pelas duas principais forças que a compunham, o PGP e o PDC.

Queirolo (2006, p. 37, nota 4) resume as mutações político-eleitorais que resultaram a criação do PI, desta forma:

O Novo Espaço era a ala direita da FA, sendo composto pela aliança entre o PDC e o PGP. Esta aliança compôs a FA nas eleições de 1971 e 1984, porém em 1989 se tornou independente e formou o NE. Em 1994 e 1999, o PDC novamente se vinculou à FA, enquanto uma parte do PGP se aliou com o Partido Colorado, e a outra parte permaneceu como NE. Na eleição de 2004, outra parte do NE se aliou com a FA e a restante formou um novo partido: Partido Independente.

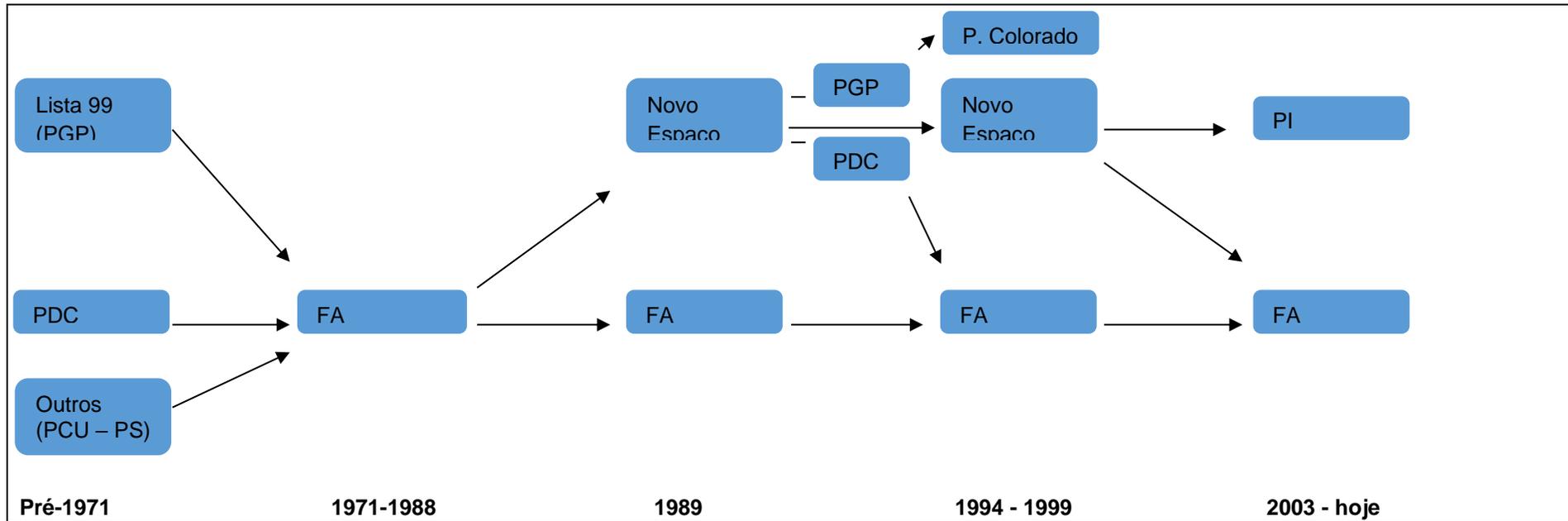
A ilustração a seguir resume a série de divisões, acordos eleitorais e novas formações partidárias, ocorridas desde 1971, com a fundação da FA, e que, finalmente, redundaram no advento do PI, as quais foram narradas nas páginas precedentes.

Esclarece-se que, como se pretende sintetizar a fundação do PI, nela figuram apenas os atores com participação nesse processo, não sendo informados os antecedentes que possuíam e o “destino” que tiveram após esta participação (caso da União Cívica, que hoje é aliada do PN) ou os novos acontecimentos que as

envolveram (como a cisão que a FA sofreu no primeiro governo Vázquez em sua ala esquerda e que deu origem à Unidade Popular¹⁸).

¹⁸ Trata-se de uma coalizão de pequenos grupos de esquerda e que, em 2014, conseguiu eleger um deputado, tornando-se, assim, o quinto partido com representação parlamentar, ao lado de FA, PC, PN e PI.

Figura 2 – Síntese do processo histórico de formação do PI*



Fonte: Elaboração própria

* os partidos/coligações figuram no período em que tiveram relação com o PI, embora, eventualmente, alguns tenham uma atuação política anterior e/ou posterior.

1.2 Peculiaridades e características do PI

Assim, já no século XXI, é fundado o Partido Independente (PI). Ele não tem qualquer vinculação com os dois partidos tradicionais, e sua criação ocorre justamente quando a, até então, FA, terceira força política do país, apresenta todas as possibilidades para suplantá-los na preferência do eleitorado e se prepara para assumir o governo¹⁹. Tal efetivamente vem a ocorrer, com a vitória da FA nas eleições presidenciais de 2004, com 50,45% dos votos atribuídos, o que faz com que PC e PN passem à oposição.

Não se deve olvidar que, nesse período, a FA havia passado por um processo de profunda revisão ideológica, não era mais a força anti-imperialista e antioligárquica dos anos 1970 e 1980, e também apresentava à sociedade um programa de centro-esquerda e que foi chamado por Lanzaro (2004) de “social democrata”, o que dificultava ainda mais a tarefa do novo pequeno partido na busca de seus objetivos.

Não vinculado aos partidos tradicionais e tampouco à força ascendente FA (mesmo que com proximidade ideológica com frações que compõem essa coalizão de esquerda) se poderia imaginar que as perspectivas do PI, a exemplo do que ocorrera com seu antecessor, o NE, não fossem alentadoras.

Mais dois fatores ainda agravam esse prognóstico negativo. O primeiro é o próprio sistema partidário uruguaio, cuja consolidação em torno de três partidos (PN, PC e FA) dificulta muito a criação (e favorece a extinção) de um novo partido político, de modo que todos os quartos partidos surgidos no período pós-ditadura haviam fracassado em pouco tempo, caso da União Cívica (1984) e dos dois NE (1989, a coalizão; 1994 e 1999, o partido). O segundo, o baixo reconhecimento público que detinham naquele momento os três deputados da legenda, pois a grande liderança e o principal responsável por carrear os votos do NE era Rafael Michelini.

Barahona (2001, p. 157) já destacara esse segundo aspecto, ao tratar especificamente do NE:

¹⁹ Em termos histórico, sim. Mas, àquela altura, em 2002, a FA não era mais a terceira força, pois controlava a Intendência de Montevideú desde 1989 (estava em seu terceiro mandato consecutivo na capital e atualmente desenvolve o sexto mandato) e constituía a maior bancada no parlamento.

Um partido unido em torno de um líder – Rafael Michelini – a quem consideram o ‘dono dos votos’ e cuja liderança não foi sequer contestada pelas correntes internas que se manifestaram nas últimas eleições legislativas de 1999. Eleições em que se quebrou, pela primeira vez, a tradição histórica do NE de expressar-se por meio de uma única lista, ao permitir a apresentação de duas listas: a Terceira Via (com sublema Democracia Social) e a oficialista Lista 99 mil. Apesar de tudo, a corrente não oficialista manifestou que ‘o candidato natural do partido é Michelini’.

Contudo, Garcé e Yaffé (2005, p. 118-119), ao analisarem o papel que o PI poderia desempenhar no futuro governo da FA, destacam que as eleições em dois turnos, com duplo voto simultâneo para a eleição presidencial, combinados com a representação proporcional integral (sistema eleitoral adotado pelo Uruguai), facilitam que partidos pequenos obtenham representação parlamentar. De fato, com apenas 1% dos votos válidos um partido consegue alcançar uma cadeira parlamentar. A dificuldade é que, com essa dimensão, ele não consegue influenciar a agenda pública e acaba por ser meramente “testemunhal”, o que estimula a “associação” de forças, como destacam os autores, o que explicaria por que, apesar de possível, não há tantos partidos com representação parlamentar.

Os autores citados lembram que na história política do país sempre houve espaço para propostas como a do PI, que se distanciam dos grandes caudilhos e se edificam em torno de códigos “racionalistas”, como foram: Partido Constitucional, dos Ramírez; União Cívica, de Dardo Regules; Partido Socialista, de Emilio Frugoni; PDC, de Juan Pablo Terra; e o primeiro Novo Espaço, de Hugo Batalla.

Para Garcé e Yaffé (2005), também favoreceria o PI o fato de os demais partidos estarem mais próximos dos códigos políticos dos “caudilhos” do que dos códigos dos “doutores”. Concordando com a tese, Mieres (10 maio 2017) explica que o mundo dos caudilhos é mais subjetivo, onde às vezes o papel do líder se sobrepõe às regras, enquanto o PI, mais institucionalista, acredita na supremacia das regras, ou seja, que o direito se constitui no limite da política.

Além de sua origem ideológica vinculada ao campo da esquerda, há algumas circunstâncias em torno da origem e do período em que o PI vem atuando na política uruguaia que o distingue de todos os demais “partidos de ideias” ou, simplesmente, pequenos partidos.

Um primeiro fator que se pode destacar é que, desde o surgimento do PI, destacaram-se nele duas vertentes – a social democrata e a social cristã –, das quais é um herdeiro tardio, e que são sustentadas por suas duas principais lideranças.

Uma é liderada por Iván Posada, o primeiro representante eleito pelo PI, candidato a vice-presidente em 2004 e em 2009, cuja trajetória política sempre estivera vinculada ao PGP de Hugo Batalla, a “velha” Lista 99 e suas raízes batllistas. Posada iniciou a carreira eletiva ao se tornar edil (membro da Junta Departamental) por Montevideu em 1984, pela FA, tendo se reeleito em 1989, pelo primeiro NE. Nas duas oportunidades, embora tenha concorrido por lemas distintos, acompanhava as escolhas políticas do PGP. Em 1994, no entanto, rompeu com o PGP, decidiu ser um dos fundadores do partido NE, pelo qual se elegeu deputado pela primeira vez. Voltou a se eleger deputado em 1999. E, em 2004, repetiria o feito, desta vez pelo PI, o quarto lema pelo qual conquistou mandato²⁰ (PI, 2016a).

Nesse sentido, cabe destacar que o PI estreou no parlamento como um partido novo, mas não como uma legenda de político novato e inexperiente, mas sim como de um parlamentar já conhecido de seus colegas, o que se refletiu no modo como a atuação se desenvolveu, o que será demonstrado no capítulo 3.

A outra é liderada por Pablo Mieres, que provinha do Partido Demócrata Cristão e, em menor medida, da União Cívica, ambos de orientação social cristã. Mieres é o presidente da legenda e, como já dito, foi o candidato a presidente da república em todas as eleições do PI, bem como ao senado. Ele é cientista político e professor na Universidade Católica do Uruguai. Sua militância política se iniciou no PDC, ao qual esteve vinculado até 1995. Atuou na FA após a redemocratização, tendo sido candidato a deputado em 1984. Seguiu a decisão do PDC, em 1989, quando se afastou da FA e ingressou no Novo Espaço, pelo qual concorreu novamente a deputado. Nas duas oportunidades, ficou como suplente de Hector Lescano. Ainda seguindo as decisões do PDC, em 1994 voltou a se associar à FA no âmbito do EP, sendo mais uma vez candidato a deputado, novamente sem sucesso nas urnas. No ano seguinte, rompeu com o PDC e com a FA, e se vinculou ao partido Novo Espaço. Elegeu-se deputado em 1999, período em que também concorreu a vice-presidente, na chapa liderada por Rafael Michelini.

Como pondera Bottinelli (04 jan. 2015), social democracia e democracia-cristã são duas correntes ideológicas que no mundo ocidental giram em órbitas diferentes. Contudo, a existência de duas correntes ideológicas diferentes, porém próximas, vem se demonstrando no Uruguai como compatível com o funcionamento de um partido

²⁰ Posada voltou a ser eleito deputado pelo PI em 2009 e em 2014, razão pela qual atualmente cumpre o seu quinto mandato na Câmara de Representantes e o sétimo mandato eletivo consecutivo.

político, na medida em que, por um lado, haja regras claras de jogo entre as correntes e, de outro, haja outros elementos que amalgamem essas correntes em uma identidade partidária.

Até o momento, no entanto, tal convivência tem ocorrido sem maiores intercorrências. A estratégia do PI tem sido apresentar Posada como o principal nome para a Câmara dos Representantes e Mieres para o Senado²¹. O objetivo de alcançar representação foi contemplado já em 2004 com Posada, mas a ambicionada cadeira no senado só foi obtida em 2014, na terceira tentativa. Como reflexo, Mieres ficou sem mandato por 10 anos, o que, aparentemente, não abalou a sua condição de líder principal da legenda e nem estimulou Posada a procurar desalojá-lo dessa condição, por ter mandato e por ocupar mais espaço político.

Assim, esta situação em nada dificultou a manutenção da unidade interna do PI. Pelo contrário, os dois líderes passaram a atuar em conjunto e de forma coordenada. Nesse sentido, o PI partiu para a busca de sua consolidação adotando como uma de suas principais estratégias, favorecida pela disponibilidade que a não obtenção de mandato parlamentar dava a Mieres, a de percorrer o interior do país apresentando suas propostas. A iniciativa surtiu efeito, resultando na formação de grupos de apoio em diversos departamentos e cidades (MIERES, 10 maio 2017).

Uma segunda peculiaridade do PI é que ele debutou nas eleições de 2004, as mesmas em que a Frente Ampla alcançou pela primeira vez a Presidência da República e, não somente isto, mas também a maioria absoluta em cada uma das casas do parlamento, posições que sustentou nos dois pleitos seguintes, os de 2009 e de 2014. Isto significa dizer que, até o momento, o PI passou toda a sua existência de partido parlamentar em um contexto do controle potencial da agenda política por um único partido²², o que não se registrava no Uruguai desde 1966.

²¹ Posada também foi o candidato do PI para a intendência de Montevideu em 2005 e em 2015, e a vice-presidente em 2004 e em 2009. Portanto, considerando os cargos mais relevantes do país, o PI não apresentou Mieres ou Posada como candidatos apenas para a intendência da capital em 2009, ocasião em que concorreu a advogada Mariela Demarco, e a vice-presidência em 2014, oportunidade em que foi indicado Conrado Ramos. Esta foi uma adesão de peso político obtida pelo PI durante o segundo mandato da FA, pois, ao fazê-lo, Ramos atuava como secretário do OPP (sigla em espanhol do Escritório de Planejamento e Orçamento) do governo Mujica (e o fizera no governo Vázquez), que é um relevante órgão da burocracia estatal uruguaia (BOTTINELLI; GIMENEZ; MARIUS, 2014; PAIS, 23 abr. 2014).

²² Não se está considerando o período em que ele atuou como bancada oriunda da divisão do partido Novo Espaço (2001-2004), e sim o PI que conquistou representação política com a sua legenda em uma disputa eleitoral.

Tal cenário rompia com essa tradição da política do país. Afinal, anteriormente, frente à impossibilidade de qualquer um dos partidos tradicionais alcançar isoladamente a maioria no parlamento, eles foram empurrados a experimentar governos formalmente de coalizão ou a negociar apoios com setores do partido rival, o que, conforme Lanzaro (2001), configura o “presidencialismo pluralista” que caracteriza o sistema político uruguaio²³. A partir de 2004, em tese, isto não seria mais necessário e um modelo “majoritário”, ao estilo do tipificado por Lijphart (2003) seria adotado no país.

Cabe ressaltar que a líder desse governo majoritário era a FA, uma legenda distinta daquelas tradicionais e que foi chamada durante muito tempo de “desafiante”, assim como de quem, de um modo ou de outro, o PI sempre procurou se distinguir. Nesse sentido, o PI é um partido de oposição à FA, mas cujas origens e propostas programáticas o impedem, em teoria, de somar forças aos outros partidos de oposição, os tradicionais brancos e colorados, que, no mesmo período, pela primeira vez no âmbito nacional, passaram a estar concomitantemente nesta posição.

Após sua estreia em 2004, o PI participou das eleições presidenciais e parlamentares posteriores (em 2009 e em 2014), bem como das disputas departamentais de 2005, 2010 e 2015, e municipais de 2010 e 2015²⁴.

De acordo com seus fundadores, o Partido Independente busca consolidar-se como a quarta força dentro do sistema político uruguaio, como uma alternativa de centro-esquerda e social democrata, que é distinta da Frente Ampla e dos partidos históricos, Colorado e Nacional.

²³ Esta situação não era propriamente uma novidade, pois, além dos dois períodos de governo colegiado (1918-1933 e 1952-1966), Mieres (1994, p. 4) analisa que, embora o PC tenha ocupado o Executivo de forma ininterrupta por mais de nove décadas, não menos certo é que o PN coparticipou através de diferentes correntes internas na gestão do governo e manteve sempre sua expectativa de triunfo. Em sentido inverso, durante largos períodos, importantes frações coloradas estiveram na oposição a governos encabeçados por setores do seu próprio partido. A novidade residia no fato de esta situação ocorrer em um cenário pluralista, e não mais bipartidário, como o descrito acima por Mieres. Na redemocratização, esses acordos para formar maioria parlamentar geraram o governo de “acuerdo nacional” de Bordaberry (1972-1975), “entonación nacional” de Sanguinetti (1985-1990) e de “coincidencia nacional” de Lacalle (1990-1995), que reuniam acordos entre frações dos dois partidos, até governos formalmente de coalizão e que envolviam o conjunto dos partidos, como os de Sanguinetti (1995-2000) e Batlle (2000-2005). Para mais detalhes, ver: Chasquetti (1999).

²⁴ As eleições departamentais ocorrem em maio do ano seguinte à eleição presidencial e definem os intendentos dos 19 departamentos e os 31 membros de cada uma das Juntas Departamentais, órgão legislativo. Os municípios, terceiro nível de governo, composto por um alcaide e quatro conselheiros (concejales) foram implantados no Uruguai em 2010, com as eleições para 89 deles, ampliadas para 112 em 2015. Tais eleições são realizadas concomitantemente à escolha dos intendentos (BARRETO, 2016). Para mais detalhes, ver capítulo 2.

Sob o lema “defendemos o cidadão a pé, aquele que não tem padrinho”, a “Declaração de Princípios” (PI, 01 jul. 2013) apresenta o partido como a continuação histórica de diferentes correntes de opinião social democratas, social cristãs, liberais, igualitaristas, ambientalistas e de cidadãos independentes, os quais, conscientes da necessidade de dar ao Uruguai um destino estratégico, confluem na reafirmação de um espaço político para aportar suas ideias e propostas.

Não se sabe com precisão quais os conteúdos político-ideológicos que acompanham essas correntes de opinião citadas pelo PI, tampouco como elas convivem entre si no partido e, em conjunto, formam o ideário da legenda. Porém, como se vê, com tal diversidade de orientações programáticas em seu seio, dentre as quais as já reputadas social democrata e democrata cristã, o Partido Independente não apresenta uma unidade ideológica.

Apesar desse cenário político e ideológico pouco estimulante à existência e à permanência do PI, ele se sustenta. Um artigo de Mieres, de caráter acadêmico, seguindo a sua faceta de docente da área de Ciência Política, pode ajudar a entender a lógica que está por trás da legenda. Publicado em 1996, em tal texto ele sustenta a viabilidade de um quarto ator no sistema partidário uruguaio (e que na época seria o NE):

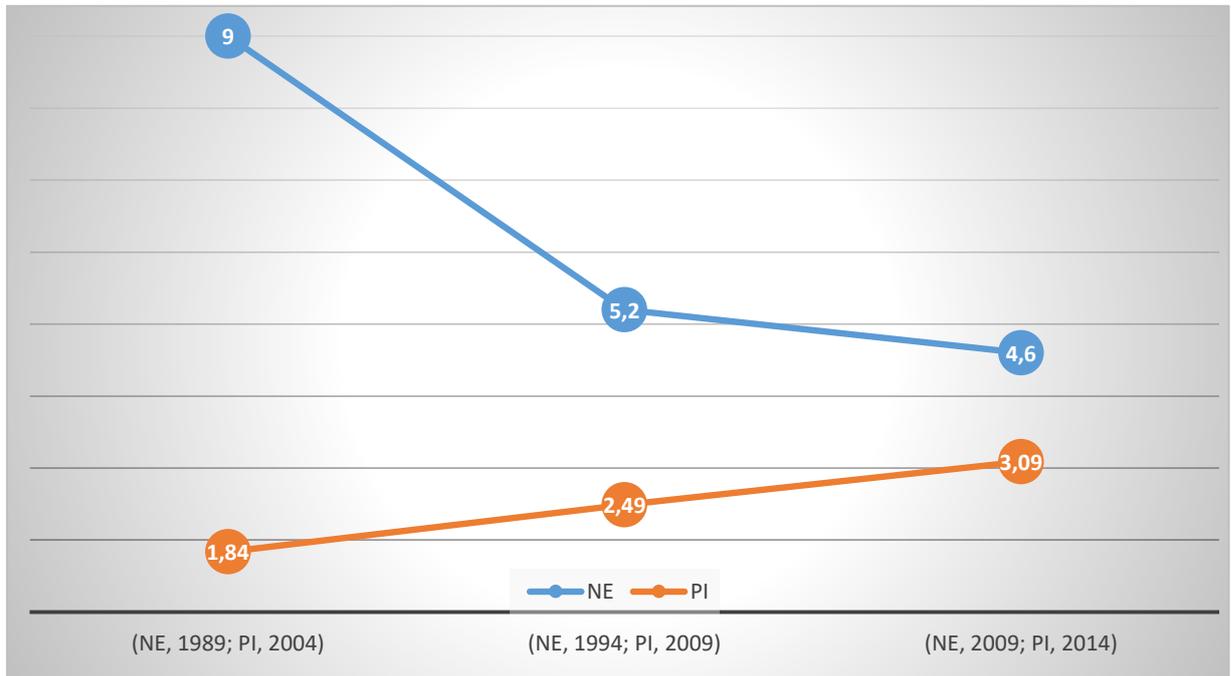
As políticas de alianças interpartidárias levadas adiante pelas forças que compunham o NE de 1989, o PGP e o PDC, permitiam supor o eventual desaparecimento do quarto ator partidário. Com efeito, poder-se-ia argumentar que o NE de 1989 foi uma fugaz referência, sem continuidade posterior, apresentando-se em 1994 a afirmação de um esquema de três partidos em escala nacional. No entanto, a recriação do NE e seu resultado eleitoral de 5,2% nas circunstâncias eleitorais mais difíceis (por conta da extrema competitividade pela Presidência e que potencializavam o voto útil e a desvalorização de uma opção que carecia de possibilidades nessa disputa), permite afirmar sem dúvidas que a presença de quatro atores relevantes continua sendo uma característica da atual estruturação do sistema de partidos uruguaio (MIERES, 1996, p. 57-58).

O PI parece que vai logrando confirmar o prognóstico de seu líder. Ao contrário do que ocorreu com os NE (a coalizão de 1989 e o partido de 1994 e de 1999), que começou promissor e perdeu espaço eleitoral e parlamentar ao longo de sua trajetória, ele apresenta trajetória eleitoral ascendente, embora ainda não tenha alcançado o patamar mínimo do NE.

Cadeiras	NE			PI		
	1989	1994	1999	2004	2009	2014
Câmara Representantes	9	5	4	1	2	3
Senado	2	1	1	-	-	1
Total	11	6	5	1	2	4
% total do parlamento	8,5	4,6	3,9	0,8	1,5	3,1

Fonte: Elaboração própria com dados de URUGUAI. CORTE ELECTORAI (2017)

Quadro 1 - Bancada do NE e do PI no parlamento do Uruguai (1989-2014)



Elaboração própria com dados de URUGUAI. CORTE ELECTORAI (2017)

Gráfico 1 – Votação do NE e do PI nas eleições presidenciais (Uruguai, 1989-2014)

O primeiro teste eleitoral do partido ocorreu no pleito de 2004, ocasião em que obteve 1,84% dos votos válidos para presidente e conquistou uma vaga na Câmara de Representantes (deputados), ocupada por Iván Posada (eleito pelo Departamento de Montevideú). Nessa campanha eleitoral, contando com os serviços do publicitário Francisco Vernazza, adotou o lema “nem um, nem os outros” para demonstrar sua desconformidade com a divisão do Uruguai em dois grupos (o bloco dos partidos tradicionais e a FA).

Nas eleições de outubro de 2009 (já com o acréscimo do Movimento dos Comuns, que fazia parte da União Cívica e que aderiu ao PI em 2008), rerepresentou Pablo Mieres à presidência, com Posada para vice, obtendo 2,49%. Essa votação lhe

permitiu duplicar sua bancada na Câmara de Representantes (reelegendo Posada e elegendo Daniel Radío²⁵ por Canelones, departamento contíguo a Montevidéu, o segundo mais populoso do país). Todavia, tal votação ainda não foi suficiente para alcançar uma vaga na Câmara de Senadores.

Nas eleições de 2014, pregando o fim das maiorias absolutas (que a FA detinha desde 2004), o PI carregou 3,09% da votação, o que lhe permitiu conquistar pela primeira vez uma vaga na Câmara de Senadores para Mieres, além de três mandatos de deputado (os reeleitos Posada e Radío, aos quais se somou Heriberto Sosa, eleito pelo Departamento de Maldonado, onde se situa o conhecido balneário de Punta del Leste)²⁶.

Um artigo de Mieres (2016, p. 224) traz informações adicionais sobre o perfil do partido em seu desempenho eleitoral. Neste texto, o cientista político Mieres afirma que o PI apresenta crescimento eleitoral contínuo em todos os departamentos do país, mas tem performance superior à média nacional em Montevidéu (4,3%, em 2014) e Maldonado (3,4%, também em 2014), duas das áreas mais desenvolvidas e urbanizadas do país. Em todos os demais departamentos, apesar do crescimento contínuo, está abaixo da média nacional, o que se pode entender em razão da densidade eleitoral da capital, responsável por quase 50% dos votantes.

Contudo, a reforçar o caráter mais urbano do PI, estão próximos à média nacional os índices dos departamentos de Maldonado, Rocha, San José, Florida e Colônia – que formam o eixo sul do território uruguaio, mais próximos ao litoral, e são mais povoados do que Cerro Largo, Trinta e Três, Artigas, Taquarembó, Rivera e Flores, correspondentes ao interior ou ao norte do país.

Neste mesmo texto, Mieres (2016, p. 227) desagregou a votação geral do PI e a reuniu por bairros de Montevidéu, tendo encontrado um desempenho mais destacado do partido (da ordem de 5,6% a 7,4%) entre aqueles correspondentes a zonas de nível socioeconômico mais elevado, como: Punta Carretas, Trouville, Vila Biarritz, Malvin, Punta Gorda, Prado, Parque Rodó e La Blanqueada²⁷. Ao inverso, o

²⁵ Médico de profissão, foi um dos fundadores do PI (PI, 2016b). Iniciou sua trajetória política nos anos 1980, no PDC (MONTEVIDEO PORTAL).

²⁶ Vinculado ao PGP, iniciou a vida política na década de 1960. Sosa já tem experiência parlamentar: foi eleito pelo NE em 1989, tendo atuado na legislatura 1990-1995 (EL TELESCOPIO, 08 dez. 2015).

²⁷ Neste estudo, o autor observa que os pequenos partidos de esquerda, também chamados de “esquerda radical”, têm o mais alto desempenho nos mesmos departamentos metropolitanos que o PI (Montevidéu, em especial), mas não nas mesmas regiões da capital. Eles se destacam nas áreas centrais, como Centro, Cordón, Palermo e Tres Cruces, o que leva Mieres a considerar que o voto a

desempenho foi o menor (de 2% a 3%) nos bairros onde há os menores níveis de renda, como: Cerro, Pajas Blanca e Paso de la Arena.

* * *

A título de síntese do que foi desenvolvido neste capítulo, destaca-se que a intenção foi a de situar historicamente os antecedentes da fundação do PI, os quais giram em torno de dissidência ocorrida no período pós-ditadura, no campo da esquerda uruguaia, esquerda esta que havia se reunido no início dos anos 1970 na FA. O PI seria, então, um grupo remanescente e que demanda continuar dissociado da FA – a ala direita ou moderada da Frente – formada por duas instituições, o PDC e o PGP, ambas representadas nas lideranças principais do PI, Pablo Mieres e Iván Posada, em razão da militância precedente que elas desenvolveram.

Se politicamente o PI se coloca à distância da FA, o mesmo ocorre em relação aos partidos tradicionais (PN e PC). Programaticamente, embora as suas ideias não sejam claramente apresentadas, ele se propõe ser uma nova opção de esquerda, a “esquerda do século XXI”, slogan utilizado em uma de suas campanhas (RED21, 21 nov. 2011).

Desde a primeira eleição que disputou, em 2004, o partido tem apresentado contínuo crescimento eleitoral e ampliado o espaço formal de representação no parlamento, o que indica que vem obtendo sucesso em suas intenções e garantindo a continuidade de sua existência, embora as regras do sistema político uruguaio e o histórico da trajetória dos partidos indicassem o contrário.

Apesar dessas realizações, o PI sempre foi e continua sendo um pequeno partido no sistema político uruguaio. E possui agravante: sua existência com bancada própria se desenvolveu, até o momento, na vigência dos governos da FA, os quais, ao contrário do que é comum no país, estão constituídos por maioria parlamentar, o que reduz ainda mais as suas possibilidades de ter uma efetiva ação política e de conseguir influenciar a agenda pública.

Como já foi destacado na introdução, este é o problema que impulsiona o trabalho, saber como o PI atua politicamente nessas circunstâncias. Porém, ele será objeto de estudo específico no capítulo 3. Antes disso, o capítulo 2, desenvolvido a

esses partidos não está vinculado ao nível sócio econômico dos bairros da capital, ao contrário do PI (MIERES, 2016, p. 228).

seguir, procura situar com mais detalhamento as regras do sistema político uruguaio e que constituem o cenário maior em que tal atuação se desenrola.

Capítulo 2

A Organização político-administrativa do Uruguai e as regras de funcionamento do parlamento

O capítulo anterior se dedicou a caracterizar o PI, tendo apresentado o processo histórico de rupturas vivenciado pelas esquerdas a partir do qual a legenda foi fundada em 2002. Na mesma medida, foram indicadas algumas de suas peculiaridades, como a intenção de se distinguir tanto da FA quanto dos partidos tradicionais e a divisão genética em duas correntes, simbolizadas por suas lideranças (Mieres e Posadas), originárias do PDC e do PGP.

Por sua vez, este capítulo está centrado em descrever o sistema político uruguaio em seus traços gerais, como forma de situar o cenário maior em que o PI atua. Possivelmente, caso se tratasse de um estudo sobre o Brasil, grande parte desse empenho não se faria necessário, pois esses traços seriam de conhecimento geral. Mas, como a dissertação transita pelo sistema de outro país, esses esclarecimentos se impõem e, se não realizados, o texto poderia se tornar demasiadamente hermético.

Um dos focos do capítulo está em narrar o modo como funciona o parlamento do Uruguai, já que a investigação se propõe a analisar como age uma legenda com as características do PI e que opera nas circunstâncias políticas particulares de ter uma bancada diminuta em um legislativo no qual um único partido ostenta a maioria absoluta das cadeiras. A atenção maior é dedicada à Câmara dos Representantes, dado que, no período abarcado pelo estudo (a legislatura 2005-2010), a representação parlamentar do PI estava circunscrita à Câmara Baixa.

O texto foi construído essencialmente por meio de revisão bibliográfica, servindo-se de diversas fontes, em especial as diversas produções do professor e

pesquisador do Instituto de Ciência Política da Universidade da República (Udelar), Daniel Chasqueti, que coordena as atividades do Programa de Estudos Parlamentares¹.

Ele se estrutura em cinco seções, organizadas da temática mais geral à mais específica. A primeira descreve os elementos essenciais do sistema político uruguaio. A segunda se centra na apresentação dos traços típicos do sistema eleitoral, notadamente aquele em vigor desde a reforma constitucional de 1996. A terceira seção aborda os partidos políticos, com especial atenção às suas frações internas. A partir da quarta divisão, o capítulo chega ao parlamento, inicialmente para resenhá-lo em sua constituição fundamental e, na seção derradeira, o foco é a narrativa de como se desenvolve o processo legislativo.

2.1 Sistema político

A República Oriental do Uruguai está estruturada atualmente sob as normas de sua sexta Constituição, que foi aprovada em 15 de fevereiro de 1967². Posteriormente, ela foi modificada por quatro emendas, as quais foram aprovadas, na forma prevista em seu artigo 331, ou seja, mediante plebiscitos populares³, realizados, respectivamente, em: 26 de novembro de 1989; 26 de novembro de 1994; 08 de dezembro de 1996 e 31 de outubro de 2004.

As reformas imprimidas em 1996 foram tão profundas, a ponto de permitir que se as interpretasse como verdadeiramente uma nova Constituição, que seria então a sétima. No entanto, o Parlamento do país as considera apenas como alterações na Constituição de 1967.

Estabelece a Constituição que o Uruguai é uma república democrática, cuja soberania é exercida diretamente pelos eleitores, mediante eleição, iniciativa legislativa e plebiscito/referendo; e indiretamente, pelos poderes representativos (Executivo e Legislativo).

¹ Para mais detalhes, ver: Instituto de Ciência Política (2017).

² As demais constituições são: (1) a de 1830, que foi a de mais longa vigência; (2) a de 1918; (3) a de 1934; (4) a de 1942; (5) a de 1952.

³ Para a aprovação é necessário voto “sim” da maioria absoluta dos cidadãos que atendam a convocação, bem como que haja a participação de, ao menos, 35% dos eleitores regularmente inscritos.

Em âmbito nacional, o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, eleito por voto popular, vedada a reeleição para o mandato imediatamente subsequente. O Poder Legislativo é bicameral, integrado pela Câmara de Representantes (formada por 99 deputados) e a Câmara de Senadores (composta por 31 membros, 30 eletivos, aos quais se soma o Vice-presidente da República, na condição de seu presidente). A reunião das duas casas legislativas, com atribuições específicas, é denominada Assembleia Geral, cuja presidência também cabe ao Vice-presidente da República.

Mesmo sendo um Estado unitário, o país é dividido em 19 departamentos que também contam com um poder executivo e com um poder legislativo unicameral, formado por 31 cadeiras, denominado Junta Departamental. O poder executivo é exercido pelo Intendente, eleito diretamente pela população, permitindo-se que concorra a uma reeleição para o mandato imediatamente subsequente, desde que se afaste do cargo três meses antes do pleito.

A emenda constitucional aprovada pelo plebiscito de 1996 e promulgada em 14 de janeiro de 1997 desvinculou as datas das eleições nacionais das departamentais, ao fixar que estas seriam realizadas no mês de maio do ano seguinte ao da realização daquelas. Como as primeiras eleições nacionais após essa reforma constitucional foram as de outubro de 1999, o ciclo de eleições departamentais desvinculadas teve início em maio de 2000. Até o momento, ele se repetiu em: 2004-2005, 2009-2010 e 2015-2015.

Mais recentemente, por meio de lei de iniciativa do Presidente Tabaré Vázquez (FA), foi criado um terceiro nível de administração, os chamados municípios, que foram implantados em 2010⁴. Como explica Barreto (2011, p. 115)

O município é um corpo coletivo, formado por cinco membros eleitos pelo sistema proporcional. A quantidade de cargos segue o modelo que vinha sendo adotado para as JL desde a Constituição de 1934, no entanto, também há distinção: o primeiro nome da lista mais votada do partido mais votado torna-se o Alcalde, que preside o município, é o responsável pela direção administrativa e pela representação externa do órgão; os outros quatro são denominados Conselheiros.

⁴ Até então, as únicas experiências do gênero previstas em lei eram as chamadas Juntas Locais Autônomas e Eletivas, que poderiam existir nas capitais dos departamentos, em localidades com mais de 10 mil habitantes ou de especial interesse nacional para o desenvolvimento do turismo, devidamente autorizadas pelo Senado. Contudo, havia somente três casos no país: Rio Branco no departamento de Cerro Largo (desde 1964), Bella Unión (Artigas) e San Carlos (Maldonado), ambos desde 1994. Todas foram transformadas em município (BARRETO, 2011).

Como se observa, a Junta local (ou “município” ou “governo municipal”) é composta por quatro Conselheiros e pelo Alcaide, o responsável pela direção administrativa e pela representação externa (executivo), todos eleitos por voto popular. O artigo 287 da Constituição veda a participação dos intendentos e dos membros das Juntas Departamentais nas autoridades locais.

A instalação dos municípios nas localidades com mais de 5 mil habitantes e para os habilitados nos departamentos em que não há duas povoações com 5 mil habitantes, excluídas as capitais, teve início em maio de 2010, juntamente com as eleições departamentais daquele ano. A instalação dos municípios nas demais localidades ocorreu a partir de maio de 2015. Há, atualmente, 112 municípios no país, dos quais 89 instalados em 2010 e 23, em 2015 (BARRETO, 2016). Destaque-se, para finalizar este tópico, que os cargos de membros das Juntas Departamentais e dos municípios (com exceção ao do Alcaide) são honorários.

Todos os cargos eletivos narrados acima e seus respectivos poderes representativos são integrados por detentores de mandatos eletivos com duração de cinco anos, inteiramente renovados a cada novo lustro.

2.2 Sistema Eleitoral

O período estudado pela dissertação se desenvolveu totalmente na vigência da reforma constitucional de 1997, que produziu significativas alterações no modelo eleitoral do país. Politicamente, ela foi viabilizada pelos acontecimentos da eleição de 1994, ocasião em que houve um virtual tríplice empate entre os partidos Nacional, Colorado e Frente Ampla⁵.

As mudanças, que serão apresentadas logo a seguir, alteraram alguns dos alicerces mais caros da tradição política uruguaia, responsáveis pela “estabilidade” do sistema (mas também pela hegemonia dos partidos tradicionais). Foram realizadas não somente para adaptar o país à nova conjuntura política, mas, também, a curto prazo, para impedir que a FA alcançasse o poder – o que, aliás, foi um objetivo atingido, pois a FA venceu o 1º turno das eleições de 1999, tendo sido derrotada no 2º turno pela aliança PN-PC que elegeu Jorge Batlle (2000-2005).

⁵ Como informado no capítulo anterior, na oportunidade a vitória coube ao PC, por meio de Julio María Sanguinetti.

Em resumo, durante muitas décadas, o sistema eleitoral esteve organizado em torno de quatro elementos principais: (1) escolha do executivo (nacional e departamental) decidida por maioria simples, em turno único; (2) eleição para o legislativo nacional definida por representação proporcional, em circunscrição única, com listas fechadas e bloqueadas, garantidas pelo menos duas cadeiras de deputado a cada departamento; (3) utilização do duplo voto simultâneo (DVS) para Presidente e Intendente, e do triplo para o legislativo⁶; (4) eleições nacionais e departamentais simultâneas e vinculadas⁷.

A reforma de 1997 modificou essas características, pois: (1) a escolha do executivo nacional (Presidente) é definida por maioria absoluta, com possibilidade de realização de um 2º turno, do qual participam os dois mais votados; (2) foram fixadas candidaturas únicas por lema à presidência, eliminando o mecanismo do DVS nesse âmbito; (3) foram introduzidas prévias abertas a todos os eleitores, simultâneas, de participação obrigatória aos partidos, com voto facultativo, para definir a candidatura única de cada lema; (4) eliminação do triplo voto simultâneo para a eleição legislativa, mantendo-se, porém, o sistema proporcional integral, em circunscrição única, listas fechadas e bloqueadas, garantidas pelo menos duas cadeiras de deputado a cada departamento; (5) desvinculação temporal entre as eleições nacionais e departamentais; (6) manutenção do DVS na eleição de Intendente, mas com limitação de, no máximo, três candidaturas por lema.

Para detalhar um pouco mais as características da reforma de 1997, indica-se que a introdução das eleições interna, abertas e simultâneas para todos os partidos

⁶ No DVS, também chamado de voto preferencial intrapartidário, o eleitor escolhe, ao mesmo tempo, um lema (partido) e um dos sublemas (fração ou setor), ou seja, os partidos podem apresentar candidaturas múltiplas (a presidente ou a intendente, e várias listas ao senado, à Câmara e às Juntas Departamentais). É possível, ainda, que este contemple mais de uma lista associada e, nesse caso, o eleitor utiliza o triplo voto simultâneo (lema, sublema e lista) (BUQUET, 1997-1998; 2000). Para o executivo, os votos de cada sublema são somados para o lema e o cargo fica com o candidato mais votado do partido mais votado (mecanismo semelhante ao da sublegenda adotada durante o regime civil-militar brasileiro). Para o legislativo, as cadeiras são distribuídas proporcionalmente para os partidos e, no interior de cada um, aos sublemas (e listas) mais votados. O DVS foi adotado em 1910 e é reputado como o principal mecanismo utilizado para preservar a unidade dos partidos, pois permite que todas as correntes internas lancem candidatos, determina que a disputa entre elas seja resolvida nas urnas e, ainda possibilita que os votos sejam acumulados (somados) para a legenda ou o candidato mais votado, beneficiando o partido como um todo.

⁷ No mesmo dia, o eleitor uruguaio elegia todos os cargos disponíveis: presidente, senadores, deputados (âmbito nacional), intendente e edis, como são chamados os membros da Junta Departamental (âmbito departamental). Para todos esses cargos, tinha de escolher o mesmo partido. Se optasse por partidos diferentes, teria o voto anulado. Este modelo, chamado de "voto vinculado", foi aplicado no Brasil, na eleição de 1982 e existe no Uruguai desde maio de 1939 (BUQUET, 2004, p. 149), embora não tenha vigido nos pleitos de 1946 e de 1950 (CARDARELLO, 2005).

foi a fórmula encontrada para contemplar as disputas faccionais que, até então, eram resolvidas nas urnas, na própria eleição presidencial, visto que cada fração podia lançar o seu próprio candidato. Como passou a ser exigida a candidatura única, as prévias são a oportunidade de os grupos internos dos partidos medirem forças, com vistas à futura eleição presidencial.

As prévias não somente definem o candidato único, mas também: (1) a Convenção Nacional partidária, composta por 500 membros, que escolhe o candidato a Vice-presidente, a composição e a ordem das listas ao parlamento⁸; (2) a Convenção Departamental, composta por 50 a 250 membros, que vai estabelecer os candidatos a Intendente e ao legislativo departamental. Elas também implicam uma cláusula de desempenho, pois a legenda que não atingir 500 votos não poderá participar do pleito de outubro⁹.

Nessa instância, é obrigatória a participação dos partidos e dos pretendentes a candidato – é a chamada “cláusula antissecessão”, que impede o pré-candidato de concorrer por outra legenda no mesmo ciclo eleitoral, o qual abarca também as eleições departamentais do ano seguinte (BOTTINELLI, 1999). Já a participação do eleitor nessa fase é facultativa, persistindo, entretanto, a exigência do voto vinculado.

Inicialmente, as primárias deveriam ocorrer no último domingo de abril do ano eleitoral, e assim foi feito em 1999. Porém, como isso tornava o ciclo eleitoral muito longo, de mais de um ano (de abril de um ano a maio do ano seguinte) (BUQUET, 2005), a partir de 2004, em um acordo entre os partidos para alterar a regra, elas passaram a ocorrer no mês junho.

Na segunda fase, realizada no último domingo de outubro, com voto obrigatório, os eleitores escolhem o Presidente e os membros do legislativo. Porém, se nenhum candidato ao executivo alcançar a maioria absoluta dos votos emitidos¹⁰, a definição

⁸ Ela também pode decidir o candidato presidencial, se nenhum concorrente atingir a maioria absoluta ou somar pelo menos 40% dos votos do partido e tiver mais de 10 pontos percentuais de vantagem sobre o segundo colocado (BOTTINELLI, 2000).

⁹ O quantitativo pode parecer baixo, mas tem sido uma barreira efetiva para alguns competidores. Cf. Bottinelli, Gimenez, Marius (2014): em 1999, dois partidos não alcançaram esta votação (dos Trabalhadores; da Boa Vontade); em 2004, outras dois (Humanista; e GAC pela Mudança); em 2009, três (dos Trabalhadores, Quatro pontos cardeais, Comuna - Comissões Unitárias Anti-imperialistas). Na eleição mais recente, em 2014, três legendas foram excluídas: Partido dos Trabalhadores, União para a Mudança, Partido Unidos (URUGUAI. CORTE ELECTORAL, 2017).

¹⁰ A cláusula é mais exigente do que a existente no Brasil, pois os votos em branco e nulos são contabilizados e, conseqüentemente, aumentam o custo para a conquista da vitória no 1º turno. Até hoje, em quatro oportunidades, apenas um candidato conseguiu esse feito: Tabaré Vázquez (FA), em 2004.

deve se dar em um segundo turno, no mês seguinte, do qual participam os dois candidatos mais votados.

No caso das eleições departamentais, a vinculação e a simultaneidade com as eleições nacionais faziam com que, independentemente da qualidade da gestão ou dos níveis de aprovação, a sorte do Intendente dependesse quase totalmente do desempenho dos candidatos presidenciais de seu partido, restringindo na prática as eleições locais à competição interna de possíveis candidaturas múltiplas do mesmo partido (GUERRINI, 2000, p. 187; CARDARELLO, 2001, p. 82; LÓPEZ, 2007, p. 75). Atualmente, elas são realizadas no segundo domingo de maio do ano seguinte ao das eleições nacionais, o que, em teoria, torna-as um processo dissociado do nacional, no qual as questões locais podem emergir com mais independência.

E, desde 2010, com a introdução dos municípios, as eleições para estas instituições ocorrem conjuntamente com as departamentais. Em outros termos: as eleições subnacionais (departamentais e municipais) se realizam cerca de seis meses após o pleito nacional.

Para o executivo departamental não havia limite para o número de candidatos por partido até 1997, quando a reforma daquele ano limitou a um máximo de três¹¹. É eleito Intendente o candidato mais votado do partido que obtiver a maior votação, em sistema de maioria simples. No caso da Junta Departamental, não opera a representação proporcional integral vigente para o parlamento nacional, já que ao lema do Intendente é garantida a chamada “maioria automática”, ou seja, a maioria absoluta de cadeiras na hipótese de que não a tenha conquistado no voto popular. Em caso da utilização desse mecanismo, prevalece o sistema proporcional para a distribuição de cadeiras internas ao partido do Intendente e para as vagas restantes (as dos demais partidos).

Como comentado acima, nos órgãos legislativos nacionais se distribuem as cadeiras por um sistema de representação proporcional “integral”. O critério objetivo fazer com que as cadeiras adjudicadas a um partido correspondam, o mais exatamente possível, ao porcentual de votos que ele obteve; e deve ser aplicado a todos os níveis da disputa – entre os lemas; no interior de cada lema; entre os

¹¹ O “espírito da reforma” previa o máximo de dois, mas uma interpretação da Corte Eleitoral permitiu três sempre que, na Convenção Departamental, dois empatem no segundo lugar com mais de 30% dos votos (BUQUET, 2005, p. 19). Como anota Bottinelli (2000, p. 15), esses empates são forçados e pretendem viabilizar a estratégia de apresentar três concorrentes.

sublemas; e no interior de cada sublema entre as listas (BUQUET, 2001). Para viabilizar a medida, há um único distrito nacional na divisão inicial das cadeiras entre as legendas, com magnitude elevada, correspondente ao número de vagas em disputa.

Para o legislativo, a reforma de 1997 eliminou a acumulação por sublemas e por identidade de listas para a Câmara de Representantes, pondo fim às chamadas “cooperativas eleitorais”, isto é, a utilização de um sublema incluindo várias listas somente pelo interesse de acumular votos para melhorar a chance eleitoral em um verdadeiro triplo ou múltiplo voto simultâneo. Esse triplo voto simultâneo continua a ser possível na disputa para o Senado.

Outra peculiaridade do sistema que merece destaque é a de que os candidatos presidenciais podem também apresentar-se como cabeças de lista ao Senado (e os candidatos a senadores podem também integrarem listas de deputados), pois não há a exigência de concorrer a um único cargo eletivo, como ocorre atualmente no Brasil. Isso faz com que, normalmente, os candidatos presidenciais perdedores dos principais partidos tornem-se senadores¹².

Entre os partidos, as cadeiras de senador e de deputado se distribuem pelo método D'Hondt¹³, em circunscrição única nacional, de magnitude 99 no caso da Câmara dos Representantes e de 30, no da Câmara dos Senadores. Essa magnitude elevada favorece a possibilidade de se alcançar a representação proporcional integral e reduz ao mínimo o desperdício de votos, já que uma cadeira de deputado é conquistada com a obtenção de aproximadamente 1% dos votos válidos e a de senador com 3,3%.

Já para a distribuição de cadeiras no interior dos partidos (ou seja, entre as sublemas e as listas) mantém-se a circunscrição nacional para o Senado, enquanto para a Câmara de Representantes a adjudicação se realiza em 19 circunscrições, correspondentes aos departamentos em que está dividida administrativamente a

¹² Isto não se verificou no caso de Pablo Mieres, que tendo sido candidato a Presidente em 2004, 2009 e 2014, tornou-se senador somente em 2014 e ficou 10 anos sem mandato parlamentar. De qualquer modo, isto decorreu por razões circunstanciais (o desempenho eleitoral do PI), pois a estratégia perseguida pelo partido era, como a dos demais, de levar seu líder ao senado.

¹³ O método consiste em fórmula matemática destinada a calcular a distribuição dos mandatos pelas listas concorrentes, em que cada mandato é sucessivamente alocado à lista cujo número total de votos dividido pelos números inteiros sucessivos, começando na unidade (isto é, no número 1) seja maior. O processo D'Hondt baseia-se na atribuição dos mandatos de forma que a proporcionalidade entre os votos recebidos pelas listas seja reproduzida, tanto quanto possível, na composição do órgão eleito, sem descuidar a introdução de um fator de discriminação positiva em relação às minorias, permitindo-lhe uma representação que a simples divisão aritmética dos votos lhes negaria (NICOLAU, 2004).

República (assegurado o mínimo de dois cargos por departamento). Em consequência, as listas de candidatos a senadores (assim como a do Poder Executivo) têm validade nacional, enquanto as dos candidatos a deputados, validade departamental (BUQUET, 2001). Na prática, os partidos sempre mantêm a quantidade de cadeiras obtida na primeira divisão, mas, com vistas a manter a exigência de pelo menos duas cadeiras por departamento, é possível que intrapartidariamente haja a transferência de titularidade de cadeiras. Em outros termos, uma cadeira originalmente obtida em Montevideu pelo partido X pode vir a ser deslocada, por exemplo, para o departamento de Flores e que, com isso, um nome do sublema/lista desse partido que concorreu na capital tenha de ceder a cadeira a um concorrente do sublema/lista do mesmo partido do departamento do interior¹⁴.

As opções de voto são apresentadas por meio das chamadas “folhas de votação” que trazem impressas as listas de candidatos¹⁵ para todos os órgãos de governo e são previamente confeccionadas, impressas, registradas e distribuídas pelos diferentes grupos políticos que lançam candidatos dentro dos partidos, cabendo ao eleitor escolher uma delas e depositar no envelope de votação, que é único e padrão, distribuído pela Corte Eleitoral. Não há, portanto, a cédula única oficial, como ocorre no Brasil.

Até a reforma constitucional de 1997, quando as eleições nacionais e departamentais eram simultâneas, o eleitor escolhia uma folha de votação para cada uma dessas instâncias, observando que ambas deveriam pertencer ao mesmo partido, pois vigora a obrigação de sufragar candidatos do mesmo partido. Se o eleitor escolher listas de partidos diferentes, terá o voto anulado. Algo semelhante passou a ocorrer desde 2010, mas agora apenas no âmbito subnacional, pois o eleitor deve selecionar uma folha de votação para o pleito departamental e outra para o municipal¹⁶.

¹⁴ O exemplo não é aleatório. Flores é um departamento beneficiado pela magnitude mínima por distrito determinada na Constituição, pois com uma população de cerca de 25 mil habitantes, não comportaria dois deputados. E Montevideu, que possui quase a metade da população do país, sempre cede as cadeiras que poderia ocupar para departamentos do interior. Da mesma forma, os partidos também cedem as cadeiras conquistadas na capital aos correligionários do interior.

¹⁵ Cf. esclarece Buquet (2001), mais que meramente relacionar o nome dos candidatos, a lista identifica um grupo político.

¹⁶ Além do caráter de novidade e do desconhecimento do eleitor, este foi um fator reputado por Magri e Freigedo (2010) como responsável pelo alto índice de abstenção nas eleições municipais de 2010, bastante superior ao registrado na votação departamental.

Por fim, os cinco representantes que compõem a autoridade do município são eleitos através do sistema de representação proporcional, de acordo com a votação obtida pelas listas apresentadas pelos partidos. Como já foi destacado, o primeiro nome da lista mais votada do partido mais votado torna-se o Alcaide, enquanto os quatro seguintes serão os Conselheiros, ou seja, membros da Junta local.

2.3 Estrutura interna dos partidos

Afirmou-se anteriormente que os partidos tradicionais uruguaios guardam ancestralidade idêntica à do próprio Estado nacional. Diz-se que esses partidos transcenderiam o plano do político, convertendo-se em identidades sociais que explicam por que os políticos se mantêm dentro do lema ao invés de formar um partido próprio (SANCHEZ, 2010, p. 55).

Entretanto, é desnecessário desprezar esses aspectos ligados à tradição para que se verifique no cenário político uruguaio um outro fator para explicar, de forma bem mais objetiva, a estabilidade do sistema partidário do país, que abrange não apenas os lemas tradicionais, como também os demais partidos: as facções ou frações partidárias¹⁷.

A existência de frações diferentes – fortemente identificadas, com grande autonomia, visibilidade política e perenidade (BARRETO, 2012, p. 289, nota 11) – é a peculiaridade mais destacada dos principais partidos uruguaios, a ponto de, em muitos casos, serem consideradas como verdadeiros partidos dentro dos partidos (BUQUET, 2001). Inclusive Morgenstern (2001, p. 112) lembra que o papel central das facções na política uruguaia gerou um debate sobre a necessidade de considerar as facções ou os partidos no momento de se caracterizar o sistema de partidos.

O surgimento dessas frações é favorecido pelo Duplo Voto Simultâneo (DVS), pois esse sistema permite a competição entre diferentes candidatos do mesmo partido pelos mesmos cargos, em um mesmo pleito. Inclusive, no Uruguai, a forma como se dá essa competição interna é disciplinada, ou seja, mediante a apresentação, por um

¹⁷ Sartori (1982) alerta que os termos não têm significado totalmente correspondente. Facção traz uma carga negativa, associada ao fato de identificar um grupo determinado de pessoas que age com vistas ao seu próprio benefício. Fração, por sua vez, é mais neutro – e de uso preferencial para o autor –, derivado de sua referência matemática, a indicar uma parte de um todo. Apesar de reconhecer a procedência dessa distinção, a dissertação vai usar os termos como sinônimos, acompanhando a tendência presente na literatura que trata do tema no Uruguai. Exemplos: Morgenstern (2001) e Giora (2005) utilizam largamente facção, enquanto Buquet (2000) prefere fração.

único partido, de diversas listas de candidatos. Assim, o DVS incentiva o surgimento de frações, a partir das quais os partidos políticos do país confirmam sua estrutura, impedindo que divergências e disputas internas levem à ruptura.

Para Morgenstern (2001, p. 114) foi justamente a grande independência das facções dentro de seus partidos que levou seus líderes a temer que surgisse o multipartidarismo e, por isso, em 1910, criaram um mecanismo que preservaria o sistema de facções, dentro dos marcos do bipartidarismo: o DVS.

As frações partidárias tornam o Uruguai, provavelmente, um caso único em relação ao grau de visibilidade que apresenta a competição partidária interna no terreno eleitoral (BUQUET, 2001). E, mais do que isso, dentro dos partidos, as frações têm acesso a uma série de recursos, como cargos nas altas estruturas do Estado (SANCHEZ, 2010, p. 55).

Sem deixar de lembrar que existe outra posição: a que sustenta que o fracionamento dos partidos responde ao processo histórico-político uruguaio e que a influência do sistema eleitoral se limita à possibilidade de coexistência de diversos grupos dentro dos partidos, limitando as possibilidades de desenvolvimento das frações existentes. O mesmo autor conclui com a tese de Colomer, para quem os sistemas eleitorais não configuram os sistemas de partidos, mas estes vêm se adaptando às formas que vai tomando a competição partidária (SANCHEZ, 2010, p. 55-56).

Nos partidos tradicionais tenderam a formar-se dois grandes blocos internos, ainda que ao longo da história se possa observar um número elevado e uma quantidade diversificada de frações, as quais se formam, dividem-se e recompõem-se de modo bastante dinâmico. Chasquetti (2011a, p. 543) calculou o Número Efetivo de Frações entre 1985 e 2010, tendo como parâmetro a representação no Senado, e encontrou que a média do PC é de 1,7 (com teto de 2,0 na eleição de 1989) e o do PN, 2,0 (com pico de 2,5, no pleito de 2004).

Assim, no Partido Colorado, distinguem-se os “batllistas” (a ala mais progressista do partido, adotada pelos seguidores José Batlle y Ordóñez, que foi Presidente da República em duas ocasiões, em 1903-1907 e em 1911-1915) dos setores não batllistas, mais conservadores e que vêm utilizando diversas denominações ao longo do tempo (“riveristas”, “blancoacedistas”, “catorcistas”, “pachequistas” ou colorados, simplesmente).

No Partido Nacional tendem a agrupar-se, por um lado, os “herreristas” (denominação derivada de Luis Alberto de Herrera, o principal caudilho *blanco* do século XX), setor conservador, com firmes raízes no espaço rural, e por outros grupos não herreristas (*blancos* independentes, “ubedeístas” ou wilsonistas).

Na Frente Ampla, distinguem-se os setores “moderados” dos “radicais”, mas não há propriamente um esquema bipolar, de tal modo que a média do Número Efetivo de Frações no senado, no período 1985-2010, foi 3,7 (CHASQUETTI, 2011a, p. 543). Atualmente, dois grupos distintos controlam os principais cargos e postos de direção da FA: o Movimento de Participação Popular (MPP), ao qual pertence o ex-presidente e atual senador José Mujica, e a Frente Liber Seregni, que engloba diversos setores internos (Assembleia Uruguaí, Aliança Progressista e Novo Espaço), mas vários outros convivem alheios a essas duas forças. Entre as frações principais encontram-se os grupos de origem anterior à FA – como Democracia Avançada (comunistas), Espaço 90 (socialistas) e Movimento de Participação Popular (tupamaros) –, assim como as que surgiram dentro da própria FA, caso da Vertente Artiguista e Assembleia Uruguaí; mais setores como a Aliança Progressista, incorporada em 1994, formada por dissidentes *blancos*, ex-comunistas e democratas cristãos. Por fim, tem-se o Novo Espaço, de origem batllista por meio do PGP e fundador da FA e que, como já se viu, saiu da FA em 1989 para a ela retornar em 2004.

Este modelo faz com que a eventual maioria legislativa de um partido – caso da FA ao longo do período estudado – possa ser flexibilizada, pois ela só se confirma se houver acordo entre os grupos internos e eles se comportarem em plenário de modo disciplinado¹⁸. A possibilidade de tal disciplina não ocorrer permite que a oposição ou determinados grupos da oposição venham a ser chamados a compor com o governo e a garantir a maioria necessária, o que era comum no período anterior à chegada ao poder da FA, quando eram formadas alianças mais ou menos estáveis ou ocasionais entre o partido governista e alguns setores da oposição, bem como o setor dominante do partido governista e certos setores da oposição.

¹⁸ Como será comentado na sequência, a FA se mostrou disciplinada no período 2005-2010, mas isto implicou um alto custo em negociações internas para formar o consenso necessário e produziu modificações nos projetos encaminhados pelo governo da própria FA para adequá-los ao “ponto médio” da bancada. Para mais informações, ver: Chasquetti (2011a).

Nessa perspectiva é que o PI pode alcançar uma influência política muito mais ampla do que aquela correspondente ao seu número de votos (um, no período analisado) e que o tornaria, em tese, meramente testemunhal.

2.4 Prerrogativas e organização do parlamento

Uma leitura da Constituição de 1967, notadamente seu art. 85, vai indicar um amplo leque de poderes e de prerrogativas do parlamento. Cabe à Assembleia Geral:

1. Formar e mandar publicar os Códigos; 2. Estabelecer os Tribunais e ordenar a Administração da Justiça e do Contencioso administrativo; 3. Expedir leis relativas à independência, segurança, tranquilidade e decoro da República; proteção de todos os direitos individuais e fomento à ilustração, agricultura, indústria, comércio interior e exterior; 4. Estabelecer as contribuições necessárias para cobrir os orçamentos, sua distribuição, a ordem de arrecadação e investimento, e suprimir, modificar ou aumentar as existentes; 5. Aprovar ou reprovar, no todo ou em parte, as contas que apresente o Poder Executivo; 6. Autorizar, a iniciativa do Poder Executivo, a Dívida Pública Nacional, consolidá-la, designar suas garantias e regulamentar o crédito público, requerendo-se, nos três primeiros casos, a maioria absoluta de votos do total de componentes de cada Câmara; 7. Decretar a guerra e aprovar ou reprovar por maioria absoluta do total de componentes de cada Câmara, os tratados de paz, aliança, comércio e as convenções ou contratos de qualquer natureza que celebre o Poder Executivo com potências estrangeiras. 8. Designar todos os anos a força armada necessária. Os efetivos militares só poderão ser aumentados por decisão da maioria absoluta de votos do total de componentes de cada Câmara. 9. Criar novos Departamentos por maioria de dois terços de votos do total de componentes de cada Câmara; fixar seus limites; habilitar portos; estabelecer aduanas e direitos de exportação e importação; assim como declarar de interesse nacional zonas turísticas, que serão atendidas pelo Ministério respectivo; 10. Justificar o peso, lei e valor das moedas; fixar o tipo e a denominação das mesmas; e ordenar o sistema de pesos e medidas; 11. Permitir ou proibir que entrem tropas estrangeiras no território da República, determinando para o primer caso, o tempo em que devam sair dele. Se excetuam as forças que entram com vistas a render homenagens, cuja entrada será autorizada pelo Poder Executivo; 12. Negar ou conceder a saída de forças nacionais fora da República, assinalando, para este caso, o tempo de regresso; 13. Criar ou suprimir empregos públicos, e aprovar, reprovar ou diminuir os orçamentos que apresente o Poder Executivo; acordar pensões e recompensas pecuniárias ou de outra classe e decretar honraria pública aos grandes serviços; 14. Conceder indultos por dois terços de votos do total de componentes da Assembleia Geral em reunião de ambas as Câmaras, e acordar anistias em casos extraordinários, por maioria absoluta de votos do total de componentes de cada Câmara; 15. Produzir os regulamentos de milícias e determinar o tempo e número em que devem reunir-se; 16. Eleger o lugar em que devem residir as primeiras autoridades da Nação; 17. Conceder monopólios, requerendo-se para tal dois terços de votos do total de componentes de cada Câmara. Para os instituir em favor do Estado ou dos Governos Departamentais, se requer a maioria absoluta de votos do total de componentes de cada Câmara; 18. Eleger, em reunião de ambas as Câmaras, os membros da Suprema Corte de Justiça, da Corte Eleitoral, do Tribunal do Contencioso-Administrativo y do Tribunal de Contas, com

sujeição ao disposto nas Seções respectivas; 19. Julgar politicamente a conduta dos Ministros de Estado, de acordo ao disposto na Seção VIII; 20. Interpretar a Constituição, sem prejuízo da faculdade que corresponde à Suprema Corte de Justiça (URUGUAI, 2017).

Não surpreende que, ao se reportar ao parlamento uruguaio, Lanzaro et al. (2000, p. 33-34) o caracterizem em tom triunfalista: ele ocuparia uma posição estratégica, como poder de Estado e de órgão de governo, em articulação com outros poderes e com uma rede complexa de entidades que compõem a estrutura pública. E vão mais longe em tal descrição: por sua natureza e sua qualidade intrínseca, ele é depositário maior da soberania e tem sob sua responsabilidade o cumprimento de deveres que resultam essenciais para o desenvolvimento do regime democrático, em termos de legitimidade e de equilíbrio institucional, de garantias à cidadania e de qualidade dos processos de decisão política.

Esta não é uma opinião isolada. Em uma breve resenha da tendência prevacente na literatura uruguaia sobre o seu parlamento, Chasquetti (2012, p. 14) identificou uma avaliação positiva a respeito dele, tomado como uma instituição que ostenta um lugar substantivo no processo de tomada de decisões e que representa o lugar privilegiado para os partidos desenvolverem suas principais funções. Ele próprio (2011a, p. 546) reconhece, em outro texto, que boa parte das batalhas políticas da história do país tiveram o parlamento como o cenário principal. Contudo, também pondera que não é mais assim:

Sabemos que nosso país não escapou da tendência universal de concentração de poder (prerrogativas e recursos institucionais) no Executivo. Esse movimento que alcança a quase todos os sistemas democráticos (sejam presidencialistas, semipresidencialistas ou parlamentaristas) responde ao encontro de fatores universais com sua correspondente tradução no meio local (CHASQUETTI, 2008b, p. 3).

Conseqüentemente, ao analisar a capacidade efetiva de o parlamento incidir na legislação, ele verifica, seguindo os parâmetros fornecidos por Cox e Morgenstern (2002), que a Assembleia Geral é um parlamento reativo, a exemplo da ampla maioria dos seus equivalentes latino-americanos. Em outros termos, é uma instituição que veta, altera (emenda) ou aprova iniciativa que o Executivo envia mais do que propõe e fixa, por iniciativa própria, novas normas legais, já que o principal “legislador” (proponente) é o Presidente da República (CHASQUETTI, 2012).

Para corroborar este juízo, dados relativos à produção legislativa do período 1985-2010, ou seja, desde a redemocratização, apontam que, no agregado, 67% das leis aprovadas tiveram o Executivo como proponente, sendo que o índice não variou significativamente por governo (o piso é 60%, na gestão de Lacalle, entre 1990-1995) (CHASQUETTI, 2011a, p. 547).

Para Chasqueti (2012), esta característica decorre do desenho institucional presente na Constituição de 1967, que ampliou os poderes presidenciais e reduziu aqueles que o parlamento tinha apresentado historicamente. E esta ele a reputa como uma decisão estratégica da elite política, não como um resultado imprevisto.

Ao analisar as Constituições do país, ele verifica que as de 1830 e de 1918 fixaram a máxima separação de poderes, semelhante àquela existente nos EUA, o que garantia importância fundamental ao parlamento, que atuava como um efetivo poder legislativo. O cenário começou a mudar na Constituição de 1934, que atribuiu poderes legislativos ao poder Executivo, como a iniciativa em determinadas temáticas, o que, por sua vez, reduziu a amplitude das prerrogativas do parlamento.

A mais recente Constituição é apontada com aquela que ampliou os recursos oferecidos ao Presidente e desequilibrou definitivamente a balança em benefício do Executivo. Além do tradicional poder de veto que este possuía desde 1830, ele ganhou iniciativa exclusiva em várias áreas (orçamentária¹⁹, endividamento externo e criação de cargos públicos) e a possibilidade de demandar urgência para projetos de seu interesse²⁰. A eles podem ser acrescidos os recursos propriamente políticos a sua disposição, como a legitimidade oriunda das urnas (e que foi ampliada após 1996, com a exigência da obtenção da maioria dos votos emitidos para ser eleito²¹) e os cargos de livre nomeação, que podem influenciar na dinâmica legislativa.

¹⁹ A iniciativa exclusiva em termos orçamentários é mais ampla, pois o parlamento tem 145 dias após o recebimento do projeto para deliberar. Se não o fizer nesse prazo, ele é considerado automaticamente aprovado (CHASQUETTI, 2011a, p. 541).

²⁰ Nesse caso, a câmara que o apreciar inicialmente tem 45 dias para deliberar e a segunda, 30 dias. Se esta produzir modificações, a primeira tem mais 15 dias para apreciá-las.

²¹ Anteriormente, com o DVS e a regra da maioria simples, um presidente poderia ser eleito sem ser o candidato mais votado, tendo obtido pessoalmente uma quantidade relativamente pequena de votos. Um bom exemplo é o pleito de 1994, em que o vencedor Sanguinetti não foi o mais concorrente individualmente mais votado (posto ocupado por Vázquez, da FA) e alcançou cerca de 23% do total dos sufrágios (BOTTINELLI; GIMENEZ; MARIUS, 2014).

Em contrapartida, e a reforçar o poder presidencial, os parlamentares ficaram impedidos de criar leis que impliquem novas despesas sem indicar a fonte de onde os recursos seriam retirados²².

Embora o Presidente uruguaio não tenha os mesmos poderes que seus equivalentes da região – como o argentino e o brasileiro, por exemplo, que possuem, poder de decreto –, sendo por isso comparativamente mais fraco, a série de recursos que ele possui, e que foram apresentadas acima, são suficientes para colocá-lo acima do parlamento e na condição de ator principal do sistema político e do processo legislativo em particular.

Nesse modelo institucional, o parlamento cumpre as funções típicas das instituições do gênero, como a possibilidade de apresentar propostas de lei – embora, como indicado anteriormente, a agenda esteja sob o controle do Executivo –, de discutir, de debater e de deliberar sobre as questões que interessam à agenda pública, e, finalmente, de fiscalizar o poder executivo.

Como será apontada a seguir, ainda que ele seja um parlamento reativo, em um cenário de preponderância do Presidente, possui uma margem de ação fiscalizatória mais ampla do que a de outros da América Latina, como o brasileiro. Tal fiscalização sobre o Executivo se distribui por três modalidades fundamentais de prerrogativas.

Uma delas é o pedido de informações, que pode ser apresentado por qualquer parlamentar e que não tem necessidade da aprovação dos demais. Assim, podem ser solicitados as informações que sejam consideradas necessárias a: ministros, Suprema Corte, Corte Eleitoral, Tribunal do Contencioso Administrativo e Tribunal de Contas. O pedido é feito por escrito, por intermédio do Presidente da Câmara respectiva, e, em tese, o demandado tem a obrigação legal de atendê-lo²³.

Outra modalidade é a convocação dos ministros para prestar esclarecimentos ou informação sobre a gestão da pasta às comissões legislativas. Como explica Chasqueti (2008c, p. 70), a solicitação se realiza a partir de acordo da comissão e, habitualmente, o seu presidente se encarrega de acordar a data e as características

²² Chasqueti (2012, p. 20-22) mostra que esta medida feriu de morte uma estratégia muito utilizada pelos parlamentares no período anterior a 1967, que era a de aprovar lei que satisfizesse demandas de grupos de pressão ou de eleitores em particular, como a outorga de pensões. Essa legislação clientelista e que aumentava o gasto público respondeu por 62% das leis aprovadas no período 1947-67. Com a mudança ocorrida em 1967, passou a significar apenas 16% no período 1990-2000.

²³ No entanto, conforme dados apresentados por Chasqueti (2008c, p. 72) para o período 2005-2007, 59% dos 1.660 pedidos realizados receberam resposta.

do encontro. Todavia, o ministro não tem a obrigação constitucional de atender o convite, embora na maioria dos casos haja o comparecimento. Inclusive, há situações em todas as legislaturas nas quais os ministros solicitam à comissão a possibilidade de serem recebidos, com a intenção de adiantar seus projetos e planos de governo ou ampliar a informação sobre determinadas ações.

A terceira possibilidade é a de um ministro ser convocado para ser interpelado, o que é conhecido naquele país como “chamar à sala” (ao plenário). Cada uma das câmaras pode convocar o ministro, mas, para tal, é exigida a aprovação de um terço dos seus membros. O princípio que subsidia esta prerrogativa é que os ministros são individual e coletivamente responsáveis perante a Assembleia Geral (e suas partes) pelas decisões que tomam e os documentos que assinam (CHASQUETTI, 2014, p. 62).

O chamado à sala e a interpelação de ministros cumpre uma função política substantiva, pois permite tornar públicas as diferenças entre o governo e a oposição, estabelecer quais são as principais diferenças em matéria de políticas públicas e aumentar o impacto dos pesos e dos contrapesos institucionais que prevê o sistema (CHASQUETTI, 2014, p. 65-66).

O site do Programa de Estudos Parlamentares (INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, 2016) informa que o deputado ou senador interpelante deve formular perguntas relativas ao tema acordado entre o parlamento e o ministro, e este deve responder as perguntas. Contudo, nenhum dos dois têm restrições de tempo para suas exposições. Encerrada esta etapa, o Presidente da Câmara em questão abre espaço para a discussão, ocasião em que os demais membros da casa podem expor suas ideias sobre as respostas do ministro durante no máximo 15 minutos (deputados) ou 30 minutos (senadores). Ao término do debate, a Câmara deve elaborar uma resolução na qual cabe expressar se as respostas oferecidas foram ou não satisfatórias.

O padrão é que esses eventos se prestem para uma cobrança política sobre a atuação do ministro, impliquem algum tipo de constrangimento ao demandado e ao governo, mas que não produzam decisões outras de parte dos parlamentares. Logo, ainda segundo o site do Programa de Estudos Parlamentares, eles se tornaram acontecimentos previsíveis: a oposição reúne os votos para trazer o ministro à sala, porém o partido majoritário anuncia que defenderá a gestão, independentemente do desempenho do ministro. Dessa forma, todas as interpelações no período de governo

da FA foram consideradas satisfatórias pela Câmara em questão (INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, 2016).

Ocorre situação mais grave e crítica, prevista na legislação, quando o parlamento aprova a moção de censura ao ministro, a um conjunto de ministros ou ao gabinete como um todo, em decorrência da insatisfação com as respostas dada na interpelação ou ao desempenho do(s) ministro(s) à frente da(s) pasta(s). Há requisitos a serem cumpridos para tal, os quais tornam improvável que ela seja aprovada e/ou efetivada, de modo que, de 151 chamados à sala, ocorridos entre 1985 e 2013, nenhum deles redundou em moção de censura (CHASQUETTI, 2014, p. 67). Não que a oposição não estivesse disposta a tal, mas, como será sublinhado a seguir, por não ter como alcançar os votos necessários para tal.

O pedido de moção de censura precisa ser aprovado pela maioria da Câmara respectiva em até 48 horas após ser formulado e, caso isto ocorra, ser encaminhado à Assembleia Geral, que também precisa se manifestar favoravelmente, por maioria, em um prazo de 48h. Se for aprovada, a censura determina a renúncia dos denunciados, mas há a possibilidade de o Presidente vetar a moção se ela não tiver o apoio de 3/5 dos parlamentares (78 em 130). Essa mesma quantidade de votos é necessária para que a Assembleia Geral reafirme a decisão e derrube o veto presidencial. Contudo, se o parlamento tiver a intenção de derrubar o veto à moção realizado pelo Presidente e não alcançar o contingente exigido, abre-se uma série de desenlaces possíveis, sendo o mais grave a dissolução das câmaras por parte do Chefe do Executivo e a convocação antecipada de novas eleições²⁴.

Vistos os poderes e as prerrogativas essenciais que possuem o Presidente da República e o parlamento uruguaio, o quadro abaixo os sintetiza, resenhando, ainda, como eles estavam disciplinados nas diferentes constituições do país.

²⁴ Essa situação nunca ocorreu na história do país, embora prevista na Constituição. Conforme Chasquetti (2014, p. 67, nota 20), desde 1934 somente em uma ocasião o sistema político se aproximou a um cenário deste, sintomaticamente quando vivia a escalada de tensões que redundaram no golpe de 1973: em abril de 1968, a Assembleia Geral aprovou a censura parlamentar a um dos ministros do Presidente Pacheco. O ministro desafiou o parlamento a manter o voto de censura, embora não contasse com os 3/5 de votos para tal, o que dava a oportunidade a Pacheco de dissolver as câmaras, intenção que ele havia anunciado publicamente. Nesse contexto, um setor do PC (a Lista 15) mudou de posição e forneceu os votos suficientes para alcançar os 3/5, o que obrigou o Ministro a renunciar e impôs uma derrota ao Presidente.

Poder	Prerrogativa	Dimensão	Constituição					
			1830	1918	1934	1942	1952	1967
Executivo	Legislativa	Iniciativa orçamentária	X	X	X	X	X	X
		Iniciativa legislativa exclusiva			X	X	X	X
		Veto total e parcial	X	X	X	X	X	X
		Pedido de urgência						X
	Não-legislativa	Designação de ministros	X	X	X	X	X	X
		Destituição de ministros	X	X	X	X	X	X
Dissolução do parlamento				X	X		X	
Legislativo	Legislativa	Votar leis (maioria simples)	X	X	X	X	X	X
		Derrubar veto (3/5)	X	X	X	X	X	X
		Derrubar pedido de urgência						X
	Não-legislativa	Interpelação a ministros	X	X	X	X	X	X
		Censura a ministros			X	X	X	X
		Pedido de informações		X	X	X	X	X
		Queda do executivo			X	X		

Fonte: CHASQUETTI (2012, p. 39)

Quadro 2 - Mapa de poderes e dispositivos institucionais no Uruguai (1830-1967)

2.5 Processo legislativo

A legislatura da Assembleia Geral, do Senado e da Câmara de Representantes transcorre por cinco anos. Ela é instalada em 15 de fevereiro do ano subsequente ao da realização das eleições presidencial e parlamentar, sendo que os períodos legislativos funcionam ordinariamente de 1º de março até 15 de dezembro, com exceção do 5º ano, correspondente ao de realização das eleições, em que as sessões ordinárias se encerram em 15 de setembro.

Período legislativo	Início	Término
1º ano	15 fevereiro	15 dezembro
2º ano	1º março	15 dezembro
3º ano	1º março	15 dezembro
4º ano	1º março	15 dezembro
5º ano	1º março	15 setembro

Fonte: URUGUAI (2017)

Quadro 3 – Funcionamento ordinário do parlamento por legislatura (Uruguai, 1967-2017)

As câmaras podem ser convocadas para um período extraordinário de sessões tanto pelo poder Executivo quanto por autoconvocação, em caso de urgência ou de gravidade. Por fim, quando há o período de recesso parlamentar, funciona a Comissão Permanente, composta por quatro senadores e sete deputados.

No caso específico deste estudo, portanto, as atividades do parlamento se iniciaram em 15 de fevereiro de 2005 e se desenvolveram até o início da nova legislatura, em 15 fevereiro de 2010.

O processo legislativo é detalhado na própria Constituição, ao contrário do que ocorre em outros países, que o reputam ao regimento interno dos órgãos parlamentares (LANZARO et al., 2000, p. 34). Ele se inicia com a apresentação formal de um projeto junto à Assembleia Geral por algum dos atores ou das entidades constitucionalmente autorizados a tal, como: deputados e senadores, Presidente da república, órgãos judiciais ou um conjunto de cidadãos²⁵.

Cabe ao Presidente da Assembleia Geral, ou seja, ao Vice-presidente da República, determinar em qual das duas câmaras a tramitação terá início. Esta é uma diferença importante do processo legislativo uruguaio em comparação ao brasileiro, pois este determina que todos os projetos do executivo tramitem inicialmente na Câmara dos Deputados.

O Presidente da Assembleia Geral é autônomo para tomar essa decisão, mas, conforme Garcia (2015, p. 15), costuma se basear na quantidade de trabalho que tenha cada câmara, medido pela média de projetos em tramitação por parlamentar,

²⁵ Os projetos de iniciativa popular não podem abranger a prerrogativa exclusiva do presidente e devem cumprir uma regra exigente: ter o apoio de 25% dos eleitores aptos a votar.

com vistas a definir a de destino do projeto. Na prática, em média um terço ingressa na de Senadores e dois terços na de Representantes²⁶.

Contudo, Chasquetti (2008a, p. 59) observa que essa escolha não decorre simplesmente da quantidade de trabalho e da magnitude de cada Câmara, tampouco é tão neutra do ponto de vista do interesse político, já que a divisão narrada acima não se mantém se o recorte englobar apenas os projetos de iniciativa do poder executivo. Nesse caso, ela tem sido mais equilibrada (40% aos senadores a 60% aos deputados em 1995-1997; 52% a 48% em 2000-2003 e 51% a 49% em 2005-2007). Para ele, “isto indica que a Câmara de Senadores, de certo modo, assume o papel mais relevante na tramitação da agenda do Executivo, ao tempo em que a Câmara de Representantes se vê obrigada a atender boa parte do grande volume de projetos que apresentam seus membros”.

Recebido o projeto por uma das câmaras, cabe ao respectivo Presidente definir a qual Comissão parlamentar ele será enviado para estudo e discussão. Em qualquer decisão da comissão, o projeto precisa ser discutido e votado no plenário. Como explica Chasquetti (2011b, p. 32), as comissões participam do processo, pois analisam, modificam e propõem alterações no projeto, mas a última palavra é sempre do plenário, pois não há nenhum grau de autonomia ou de delegação para elas, como o poder terminativo de algumas comissões existente no Brasil.

Sobre a atividade no plenário, Sanchez (2010, p. 64, nota 15) traz uma declaração do ex-presidente da Câmara de Representantes em 1995, Guillermo Stirling (PC), segundo o qual nele se repete todo o processo argumentativo já ocorrido nas comissões, porém multiplicado, porque se agregam aos discursos de teor mais técnico, aqueles de tom político e todos os partidos e suas frações querem participar e dar o seu ponto de vista. E isto ocorre quer porque as comissões são muito menos visíveis do que o plenário, quer porque nem todas as forças políticas parlamentares estão presentes nas comissões²⁷.

Se, após a maratona de discursos e de intervenções, um projeto alcança os votos necessários para ser aprovado no plenário (que é a maioria absoluta ou

²⁶ Dados trazidos por Chasquetti (2008a, p. 58-59) confirmam essa informação: no período 1995-97 a relação foi 30% enviados aos senadores e 70% aos deputados; em 2000-2002, 35% e 65%; e em 2005-2007, 37% e 63%.

²⁷ Esta declaração é relevante para as intenções da pesquisa, pois permite supor que, apesar de todas as suas circunstâncias, o PI tem os meios essenciais para se manifestar no plenário, mesmo sem possuir peso decisório nas comissões e nas votações.

qualificada dos membros da câmara, conforme a sua natureza), obtém o que é denominado de “meia sanção”, pois precisa ser analisado e aprovado na outra instância.

Ao chegar à segunda câmara, ele passa pelos mesmos procedimentos: é distribuído pelo Presidente da casa às comissões devidas, precisa receber aprovação para chegar ao plenário e, nele, deve ser apreciado e aprovado. Caso esta segunda câmara faça modificações no texto recebido, ele precisa retornar à primeira câmara para nova apreciação. A não aprovação interrompe a tramitação.

Se as mudanças forem aprovadas na câmara em que o projeto tramitou inicialmente, passam a ser consideradas as efetivas e ele segue à sanção presidencial. Porém, se elas forem rejeitadas ou novas alterações forem realizadas, o projeto deve ser apreciado pela Assembleia Geral, que vai solucionar o impasse surgido entre as vontades das duas câmaras.

Vencidas essas etapas, o projeto é encaminhado ao Presidente para apreciação, sanção ou veto, sendo que este pode ser total ou parcial. Não havendo contrariedade presidencial, a lei é promulgada. Se ele o vetar, cabe à cada uma das câmaras apreciar esta decisão. Como dito anteriormente, para derrubar um veto presidencial são necessários 3/5 dos votos de cada câmara.

Ao discorrer sobre a dinâmica do trabalho do legislativo, Sanchez (2010, p. 63-64, nota 9) destaca a importância dos partidos e de suas respectivas frações, e traz o argumento de Buquet, Chasqueti e Moraes (1998, p. 21):

A dinâmica política uruguaia tem seu núcleo central no parlamento porque é ali, em todo caso, onde se produziram os ‘bloqueios políticos’. A composição das bancadas partidárias, a partir de grupos diferentes e autônomos é a manifestação concreta do problema que me interessa. A fracionalização partidária se expressa de forma privilegiada na necessidade de negociar no parlamento não com uma cabeça por partido, mas sim com uma cabeça por setor. Estas últimas, as frações de partido, são em geral as que contam com bancadas parlamentares absolutamente disciplinadas e que, portanto, se transformam nos agentes relevantes do processo de tomada de decisões.

Isto é, a exteriorização da posição política das diversas correntes de opinião no parlamento uruguaio não se dá através da manifestação de forma unificada de cada um dos partidos (lemas), mas por meio das frações partidárias que gozam de grande autonomia. Pode-se falar, então, em dois tipos de bancadas: as partidárias e as intrapartidárias. Estas, que são formadas pelas frações internas dos partidos, exercem maior influência, sendo as partidárias quase uma “agregação”. Como comenta

Chasqueti (2011a, p. 542), não existem líderes de partidos, mas sim “líderes de frações”, quase todos posicionados no Senado, o que é um indicador significativo do que se está comentando e determina uma configuração complexa de liderança partidária baseada na negociação e na competição entre um número importante de atores.

O modelo faculta a atuação parlamentar até mesmo das frações internas minoritárias dos partidos, proporcionando aos grupos que participaram eleitoralmente como aliados dentro do partido a retomada de sua autonomia depois da eleição.

Para atuar no parlamento uruguaio as frações partidárias devem constituir os chamados “setores parlamentares”, denominação adotada tanto pelo regimento interno da Câmara de Senadores quanto pelo da Câmara de Representantes (deputados). As regras estabelecidas por esses regimentos para criação de setores seguem as características do sistema eleitoral e de partidos, fortalecendo ao mesmo tempo os incentivos do sistema eleitoral e as facções, ao permitir-lhes atuar como entidade própria no processo de tomada de decisões (SANCHEZ, 2010, p. 56).

Centradas nos partidos políticos e no processo eleitoral, as regras para a formação dos setores parlamentares são pouco flexíveis, funcionando como um mecanismo de autodefesa contra a formação setores independentes que possam pretender alterar a estrutura do sistema partidário, de cujas autoridades depende o sistema de sublemas e a aprovação de listas. Logo, os critérios para a formação de setores parlamentares adaptam-se à lógica de funcionamento do sistema de partidos uruguaio. Esclarece-se, ainda, que tanto os setores quanto os legisladores individualmente têm acesso a recursos humanos (inclusive pessoal de confiança) e infraestrutura material.

Quanto ao controle político e a elaboração de leis, o sistema uruguaio está centrado antes nos parlamentares individualmente considerados do que nos setores. Contudo, os legisladores que atuam em setores costumam se agrupar para que suas iniciativas ganhem mais força e, além disso, os setores parlamentares são centrais no processo de formação das comissões legislativas.

Os setores costumam ser pequenos e os legisladores geralmente são seus líderes, evitando, assim, as possibilidades de enfrentamento por interesses. A existência dos setores (blocos ou grupos) dota os partidos de presença nos legislativos, cria um mecanismo que lhes permite controlar o desempenho dos legisladores eleitos sob suas listas e assegura a independência, a identidade e

visibilidade durante os períodos entre as eleições às correspondentes facções, sem as distanciar de seus partidos.

Em suma, o sistema de setores parlamentares gera incentivos similares aos do sistema de representação que veio se delineando no decorrer da história política uruguaia e cujo eixo é a diversidade interna e, assim, reafirma a legitimidade de dito sistema de representação. O mecanismo de designação dos membros das comissões por setores reflete a estrutura do sistema de partidos, inclusive permitindo que os setores troquem os deputados e senadores que os representam.

É importante destacar, por outro lado, que os setores parlamentares formam a base sobre a qual se define a distribuição dos cargos que compõem as comissões legislativas permanentes em ambas as casas do parlamento uruguaio. Como as comissões são o principal cenário de negociação e de definição das prioridades da agenda política, indiretamente, o controle desse processo acaba ficando com as frações partidárias. No entanto, esse arranjo não elimina a importância dos debates em plenário, dada a grande fragmentação do parlamento uruguaio.

Para evitar possíveis bloqueios e para que os setores partam de uma posição de negociação de médios, e não máximos benefícios, existe a norma que estabelece o critério da proporcionalidade para a tomada de decisões, observado o tamanho dos setores em cada câmara. Por um lado, isto dá capacidade de veto aos setores majoritários e, por outro, impede que decidam sozinhos. Assim, como a Câmara de Representantes apresenta alta fragmentação, a probabilidade de se chegar a um consenso em um ponto médio das posições em disputa é maior do que a de um setor impor sua posição. Isso pode explicar a possibilidade de atuação efetiva no parlamento de um pequeno setor ou de um pequeno partido como o Partido Independente.

Na Câmara de Representantes existem os delegados de setor, deputados credenciados, com voz, porém sem voto, que representam seus setores nas comissões em que estes não têm assento. Também há essa previsão no Regimento da Câmara de Senadores, porém a presença destes delegados é menor, já que há menos setores e os senadores podem ser membros de mais de uma comissão.

Diante disso, conclui Sanchez (2010, p. 64)

A presença dos partidos políticos, através de suas facções ou unitariamente, é visível em todos os processos e na estrutura interna do legislativo uruguaio, reforçando a estrutura do sistema de partidos do país. As facções [...]

conseguem manter-se e reproduzir-se graças ao papel que lhes outorga o Parlamento através dos setores parlamentares: eixo de todo o trabalho legislativo. [...] Os representantes eleitos têm capacidade de manobra individual, porém preferem manter-se dentro do sistema, em virtude da forte institucionalização da partidocracia uruguaia penalizar com elevados custos a quem atua a margem dos partidos ou rompe com eles.

Chasquetti (2011b) explica o processo legislativo uruguaio a partir da noção de *cartel-party*, desenvolvida por Cox e McCubbins (1995, 2005), ou seja, a ideia de que um partido ou uma coalizão cartelizada é formada por um grupo de legisladores que controla coletivamente as posições com poder de agenda e estabelece critérios e procedimentos para selecionar quais projetos serão incluídos na ordem do dia do plenário e das comissões.

O termo cartel indica que essa estratégia coletiva exige coordenação e é obtida por meio de um pacto semelhante ao realizado em um cartel econômico. Consequentemente, um cartel legislativo está em condições de controlar a agenda legislativa quando é capaz de: (1) selecionar o presidente da casa e aos presidentes das comissões mais importantes; (2) controlar os procedimentos para confeccionar a agenda do plenário; (3) controlar a seleção de seus próprios membros nas comissões permanentes; (4) obter por sua ação coletiva uma porção dos benefícios legislativos disponíveis (CHASQUETTI, 2011b, p. 14).

Em sistemas presidencialistas, a “cabeça” do *cartel-party* está no Presidente da República, especialmente em razão das vantagens estratégicas que ele possui e que já foram apreciadas: poder de agenda, como a prerrogativa exclusiva de iniciativa em várias áreas, especialmente a orçamentária; possibilidade de solicitar urgência para projetos de sua iniciativa ou interesse; direito de vetar total ou parcialmente projetos aprovados no parlamento.

A essas vantagens propiciadas pelo desenho institucional, agregam-se aquelas fornecidas pelas circunstâncias políticas: em condições normais, o Presidente chega ao cargo após uma vitória eleitoral e está legitimado a implementar um programa de governo; possui uma série de recursos, como verbas e cargos, para distribuir aos aliados ou que podem ser utilizados para selar pactos e acordos, de modo a ampliar a base de apoiadores.

No caso uruguaio, a corroborar o que destaca Sanchez (2010), o Presidente articula o *cartel-party* por meio da aliança com as frações e seus líderes, o que se sedimenta via nomeações para cargos que compõem o seu governo, tendo como

contrapartida a obtenção da maioria necessária para controlar a agenda legislativa. Chasqueti (2011b, p. 16) cita uma declaração de Luis Batlle Berres, que foi presidente de 1947 a 1951 e de 1955 a 1959, que sintetiza a “regra do jogo”:

o Executivo eleito deve olhar a geografia política das câmaras e, conforme os números obtidos pelas distintas frações do partido, fazer a distribuição dos ministérios. Não há nada o que inventar; não há nada o que inovar; não há caminhos novos, apenas repetir aqueles que a vida democrática do país nos apontou.

No período dos governos de coalizão entre *blancos* e *colorados*, tal acordo envolvia as frações dessas legendas que compunham a aliança, o que, na maioria das vezes, implicava excluir algumas das frações, pois os acordos envolviam partes das duas legendas ou a aliança de um partido com uma parcela do outro. Diferentemente, a partir do governo Vázquez, em que a FA tinha a maioria isolada nas duas câmaras, ele abarcava tão somente as frações da própria FA, o que, como o demonstra Chasqueti (2011a), embora possa parecer mais simples, envolve uma complexidade de mesma ou até maior intensidade que a vivenciada pelos governos precedentes.

Na perspectiva do sucesso da ação do *cartel-party* uruguaio, um posto essencial é o de Presidente da Assembleia Geral (também Presidente do Senado), o qual é destinado ao Vice-presidente da República. Como lembra Chasqueti (2011b, p. 17), e já foi comentado anteriormente, frente ao processo legislativo, ele atua como um *gatekeeper* (porteiro): recebe os projetos enviados pelo governo e os distribui ao parlamento para início do trâmite legislativo, tendo a prerrogativa de encaminhar cada um deles ao Senado ou à Câmara de Representantes. Tal decisão pode ser fundamental para fortalecer o poder de agenda presidencial.

Um outro posto relevante é o de Presidente da Câmara de Representantes. Aparentemente, ele tem as mesmas prerrogativas do Presidente do Senado, mas, de fato, exerce um papel menos destacado. Primeiro, porque o outro também exerce a Presidência da Assembleia Geral e, por isso, tem a prerrogativa de distribuir os projetos entre as casas e, também entre as comissões da Câmara que preside, enquanto ele apenas os distribui entre as comissões de deputados. Segundo, porque o cargo é ocupado por um ano e a casa não costuma adotar a reeleição, enquanto a Presidência do Senado é um cargo do Vice-presidente, exercido durante os cinco anos da legislatura.

No entanto, ele também é importante para o andamento dos projetos na casa, pois é um dos responsáveis por formular a ordem do dia. Como explica Chasquetti (2014, p. 29), ele não tem poderes para defini-la como bem entender, já que o faz a partir dos projetos informados pelas comissões, dando preferência aos que tenham numeração mais baixa e aqueles cuja demanda seja determinada pela própria Câmara. Para alterar a ordem do dia é necessário o voto da maioria dos deputados, o que faz com que, na prática, o Presidente da Câmara de Representantes tenha pouca margem de ação para confeccionar a agenda fora da ordem de preferência da maioria dos deputados. Assim, é possível que o cargo seja de um político opositorista, sem que, com isto, o *cartel-party* perca o controle do processo ou tenha muitos prejuízos²⁸.

Por fim, figuram os presidentes das comissões, outro dos postos estratégicos. Há três tipos de comissões: (1) permanentes²⁹; (2) especiais, formadas para tratar de temas específicos; (3) investigadoras, que são criadas a partir de um procedimento definido por lei e equivalem às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) do parlamento brasileiro.

Chasquetti (2011b, p. 18-19) narra como se processa a formação das comissões. Na Câmara de Representantes, ao iniciar-se a legislatura, o plenário nomeia uma Comissão Especial, integrada por um representante por partido, para rascunhar as características do sistema de comissões. Os problemas a resolver são determinar o tamanho que terá cada comissão; estabelecer quantos integrantes terá cada partido em cada uma das comissões; distribuir as presidências e vice-presidências; e, finalmente, distribuir a Presidência da Câmara. Nessa Comissão

²⁸ Foi o que ocorreu no governo Vázquez (2005-2010): em 40% do período (dois anos), o cargo esteve nas mãos de um deputado alheio ao *cartel-party* (CHASQUETTI, 2011b, p. 18). Em face da sua condição majoritária, verifica-se que a FA preferiu ceder o cargo à oposição do que impor a sua vontade nos cinco anos da legislatura. Nas duas oportunidades (2º e 4º período legislativo, ou seja, em 2006 e em 2008), ele foi ocupado pelos *blancos*, ambos pertencentes à fração Aliança Nacional.

²⁹ Atualmente, há 16 comissões permanentes no Senado: (1) assuntos administrativos; (2) assuntos internacionais; (3) assunto de trabalho e seguridade social; (4) ciências e tecnologia; (5) constituição e legislação; (6) defesa nacional; (7) educação e cultura; (8) pecuária, agricultura e pesca; (9) fazenda; (10) indústria, energia, comércio, turismo e serviços; (11) meio ambiente; (12) população, desenvolvimento e inclusão; (13) orçamentos; (14) saúde pública; (15) transporte e obras públicas; (16) habitação e ordenamento territorial (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE SENADORES, 2017). E também 16 na Câmara de Representantes, muito semelhantes às anteriores. Aquelas que possuem denominação diferentes, agrupam temáticas distintas ou abrangem área inexistente no Senado, são: (1) assuntos internos; (2) legislação do trabalho; (3) seguridade social; (4) constituição, códigos, legislação geral e administração; (5) saúde pública e assistência social; (6) indústria, energia e mineração; (7) turismo; (8) transporte, comunicações e obras públicas; (9) habitação, território e meio ambiente; (10) direitos humanos (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, 2017).

Especial cada delegado conta com os votos correspondentes à quantidade de deputados que representa. Dessa forma, a existência de uma maioria na Câmara (de um partido ou de uma coalizão) será sempre contemplada na composição das comissões.

Na Câmara de Senadores, o sistema é distinto. Ao iniciar-se a legislatura, seu Presidente apresenta uma proposta de composição das diferentes comissões que deve contemplar o tamanho de cada comissão, a distribuição de posições entre os partidos, a distribuição das presidências e das vice-presidências. Previamente, ele se reúne com os coordenadores das bancadas dos partidos com vistas a conhecer suas aspirações e preferência.

A diferença entre a Câmara de Representantes e a de Senadores é que na primeira cada membro pode integrar uma única comissão, enquanto na segunda, os legisladores não têm restrições no número de comissões que integrarão, o que facilita a formulação da proposta final.

Chasqueti (2012, p. 29) apresenta os resultados que este modelo produz no comportamento dos parlamentares. Como a indicação para as comissões é prerrogativa dos partidos e das frações, são os líderes que as realizam e eles o fazem seguindo os critérios de premiar a lealdade e a disciplina do parlamentar ao *cartel-party* mais do que qualquer capacidade, conhecimento técnico ou busca de especialização na temática em questão. Logo, afirma não haver estímulo institucional a que os parlamentos individualmente acumulem informação e poder em áreas específicas, o que os deixa mais dependentes e fragilizados diante da burocracia e dos órgãos técnicos vinculados ao Executivo³⁰. Ainda assim, a quase totalidade das modificações (emendas ou substitutivos) realizadas nos projetos de lei ocorrem nas comissões (98%, no período 2010-2013), conforme Chasqueti (2014, p. 48).

Ao testar o modelo, Chasqueti (2011b) encontrou evidências do controle do *cartel-party* sobre as comissões no período 1995-2010, com exceção de 2003-2004, quando a coalizão que sustentava o governo Batlle foi rompida pelos *blancos*³¹, ou seja, também essa uma situação que consagra (por inversão) tal interpretação. Em

³⁰ Por esta razão, Chasqueti (2011a, p. 548, nota 796) considera que, do ponto de vista institucional, o sistema de comissões do parlamento é extremamente débil, com pouca especialização dos parlamentos e limitada visibilidade pública. No entanto, elas podem atuar para represar, atrasar ou prejudicar as iniciativas legislativas e, nesse caso, é estratégico ao *cartel-party* controlar a presidência das comissões, que é o ator em posição privilegiada para realizar e/ou impedir estas ações.

³¹ Em outubro de 2002, sob a liderança do ex-presidente Lacalle, o PN retirou seus cinco ministros, passou para a oposição, o que deixou o governo Batlle na condição de minoritário no parlamento.

outro estudo (CHASQUETTI, 2012, p. 30), ele mostrou que, no governo Vázquez, a FA controlou 55% das presidências das comissões da Câmara dos Representantes e 70% naquelas consideradas importantes, o que também está conforme ao princípio explicativo³².

* * *

O capítulo procurou descrever os traços gerais do sistema político do Uruguai, como forma de fornecer os elementos necessários para uma compreensão mais precisa do cenário em que a atuação parlamentar do PI é investigada. Ele abarcou a apresentação do desenho institucional do país, do sistema eleitoral vigente e do modo como os partidos se organizam. Igualmente, focou-se em expor as características do parlamento, indicando quais são os seus poderes e como está disciplinado o processo legislativo. A intenção não foi tão somente apontar o que determinam as regras, mas também como elas atuam na prática, em uma abordagem da análise política.

Neste espírito, cabe destacar por derradeiro que, embora a questão do *cartel-party* abordada neste capítulo seja relevante para entender como funciona o parlamento do Uruguai e como o Presidente alcança o controle da agenda, o sucesso parlamentar e, conseqüentemente, implanta sua política específica, ela não é o foco do estudo.

A problemática que move a dissertação é outra: ela quer saber como um partido pequeno, alheio ao *cartel-party*, consegue atuar no parlamento. Por isso, o que foi afirmado nas páginas precedentes, além de demonstrar como o parlamento funciona, tem a intenção principal de apontar o quanto, em condições normais, o PI estava deslocado da agenda decisória do parlamento, mas não a de discutir como se viabiliza o “sucesso presidencial” ou seja, o que se deseja é expor o problema por contraste ou reflexo.

Por derradeiro, cabe indicar que o modo como o PI agiu no âmbito parlamentar, considerando as circunstâncias institucionais e políticas narradas nos dois capítulos anteriores, é o objeto primordial do próximo capítulo, o qual constitui a confrontação mais decisiva com o problema que move esta dissertação.

³² O autor não especifica quais são, na sua perspectiva, as comissões importantes, mas em uma passagem de outro texto cita quatro delas: (1) fazenda; (2) constituição, legislação e códigos; (3) orçamentos; (4) assuntos internacionais (CHASQUETTI, 2011a, p. 549).

Capítulo 3

O PI no parlamento: ações e intenções

O capítulo precedente apresentou uma descrição panorâmica do sistema político uruguaio: abordou a sua organização presidencialista, com parlamento bicameral, nos termos fixados pela Constituição de 1967; descreveu o sistema eleitoral, conforme disciplinado desde a reforma constitucional de 1996; comentou a maneira fracionalizada como se estruturaram os partidos políticos e focou atenção no modelo de funcionamento do parlamento e, em particular, do processo legislativo.

O presente capítulo está centrado no PI e na forma como ele desenvolveu suas atividades parlamentares na legislatura do período 2005-2010, ocasião em que contava com um único parlamentar. Como já foi ponderado em outros momentos deste trabalho, ele é o mais central da pesquisa, pois aborda diretamente o problema que a inspira, tendo sido antecedido por duas partes que “prepararam o terreno” e, se bem desenvolvidas, forneceram os elementos necessários e imprescindíveis para compreender as atividades da unidade de análise, ou seja, o PI no legislativo.

Ele se organiza em seis seções. A primeira, ainda a título de introdução, tipifica o cenário político do período 2005-2010, isto é, a configuração do poder executivo sob o governo Vázquez e a distribuição de cadeiras parlamentares entre os diferentes partidos e suas frações ou setores. A segunda seção dimensiona a participação do PI no sistema de comissões da Câmara de Representantes, enquanto a terceira aborda a divisão de iniciativa das leis aprovadas entre os poderes e, no parlamento, entre os partidos. A quarta seção está centrada nos projetos de lei que o PI apresentou; a subsequente, nas ações de fiscalização que a legenda empreendeu (interpelação de ministros e pedidos de informações). Por derradeiro, a sexta seção enfoca a intervenção do partido nos debates parlamentares. A intenção é, dessa forma,

conseguir abarcar o conjunto das atividades que o PI desenvolveu em sua estreia parlamentar¹.

3.1 Panorama geral: governo de partido único majoritário

A 46ª legislatura da Assembleia Geral, correspondente ao período de 15 de fevereiro de 2005 a 14 de fevereiro de 2010, transcorreu em um novo cenário político.

A primeira das novidades a que se faz referência é a chegada da FA ao governo nacional, o fato mais relevante da história política recente do Uruguai. Afinal, de modo inédito, um partido alheio aos tradicionais PN e PC alcançou a Presidência da República, o que interrompeu um domínio que vinha sendo exercido desde o surgimento do país, há quase 180 anos. Como indicam Altman e Castiglioni (2006, p. 147), este verdadeiro “terremoto” político-institucional se deu de forma calma, por meio de eleições, sem que houvesse qualquer contestação ou tentativa de invalidar os resultados.

A segunda é que o governo da FA seria exercido em uma condição que o país não vivenciava há praticamente 50 anos, já que, com a regra do voto vinculado, ao vencer o pleito no primeiro turno e alcançar mais de 50% dos votos emitidos, ela também obteve a maioria das cadeiras parlamentares².

Tabela 1 – Representação parlamentar por partido na 46ª legislatura (Uruguai, 2005-2010)

Partido	N			%		
	Câmara	Senado	Total	Câmara	Senado	Total
Frente Ampla	52	17*	69	52,5	54,8	53,1
Nacional	36	11	47	36,4	35,5	36,1
Colorado	10	3	13	10,1	9,7	10,0
Independente	1	-	1	1,0	-	0,8
Total	99	31	130	100	100	100

* Inclui 16 cadeiras eletivas, mais o Vice-Presidente, que tem acento automático no Senado
 Fonte: URUGUAI. CORTE ELEITORAL (2017)

¹ Como já foi informado, o PI atuou no legislativo com bancada própria no período 2002-2005, após o rompimento da unidade do NE e da organização da nova legenda. Contudo, apenas em 2005, ele começou a ter uma bancada que, sob a sua legenda, passou pelo teste das urnas.

² Em 1966, o PC somou 49,2% dos votos e obteve 52% das cadeiras, com maioria absoluta nas duas câmaras (LANZARO, 2010, p. 61).

Como mostra a tab. 1, na eleição de 2004, a FA obteve 52,5% da Câmara dos Representantes (52 cadeiras) e 54,8% da Câmara do Senado (17 cadeiras, 16 correspondentes às vagas elegíveis e mais a do Vice-Presidente, Rodolfo Nin Novoa), o que a deixou com 53,1% da Assembleia Geral.

Outros três partidos conquistaram bancada no parlamento: PN, que alcançou 36,1% das cadeiras (36 de deputado e 11 de senador); PC, em uma queda sem precedentes para quem havia sido governo nos dois últimos períodos, que formou a sua menor representação na história, com 10% do parlamento (10 postos de deputado e três de senador) e, finalmente, o PI, que elegeu apenas um deputado (1% da Câmara de Representantes), o já multicitado Iván Posada.

Para Lanzaro (2014, p. 200), a FA atingiu o que ele classificou de “presidencialismo majoritário”, pois detinha não só o poder executivo nacional como a maioria nas duas câmaras legislativas, o que lhe permitia governar com todas as prerrogativas que o desenho institucional oferecia ao Presidente, mais o privilégio de aprovar a legislação ordinária sem a participação de qualquer outro partido, manter vetos presidenciais, designar funcionários civis e militares para altos cargos e bloquear moções de censura contra os ministros. A FA precisaria negociar com os demais partidos somente aquelas normas que exigem maiorias especiais para serem aprovadas³. Enfim, ela estava em condições muito vantajosas e não precisaria enfrentar, como os seus antecedentes, as dificuldades e as limitações que um governo de coalizão implica e muito menos os impasses que vivencia um governo de minoria.

³ É o caso da designação dos ministros da Suprema Corte de Justiça, dos ministros da Corte Eleitoral, dos membros do Tribunal de Contas, o Tribunal do Contencioso Administrativo e o Fiscal de Corte, para a qual são necessários 2/3 dos votos da Assembleia Geral; ou da nomeação dos Diretores das Empresas Públicas e dos Conselhos Descentralizados do Estado, cuja exigência é de 3/5 dos votos do Senado (URUGUAI, 2017).

Presidente	Partido	Período	Condição
Sanguinetti	PC	1985-1990	Partido minoritário
Lacalle I	PN	1990-1992	Coalizão majoritária
Lacalle II	PN	1992-1993	Coalizão minoritária
Lacalle III	PN	1993-1995	Coalizão minoritária
Sanguinetti	PC	1995-2000	Coalizão majoritária
Batlle I	PC	2000-2002	Coalizão majoritária
Batlle II	PC	2002-2005	Partido minoritário
Vázquez	FA	2005-2010	Partido majoritário

Fonte: CHASQUETTI (2011a, p. 544)

Quadro 4 – Presidente e condição de governo (Uruguai, 1985-2010)

Como sintetiza o Quadro 4, dos presidentes eleitos desde 1985, o primeiro governo de Sanguinetti (1985-1990) foi de minoria, embora contasse no gabinete com a presença a título pessoal de membros de outros partidos; o de Lacalle (1990-1995) se estabeleceu como de coalizão majoritária, mas se tornou de coalizão minoritária ao longo do quinquênio; o segundo período de Sanguinetti (1995-2000) foi de coalizão majoritária e, finalmente, o de Batlle (2000-2005) passou da condição de coalizão majoritária para o de partido minoritário.

Como a literatura internacional indica, os governos presidenciais sem maioria no parlamento enfrentam dificuldades para implementar a sua agenda, pois eles precisam conquistar no varejo os votos para aprovar suas propostas e/ou construir, via pressão social, o convencimento e o constrangimento sobre os parlamentares e partidos da oposição, o que sempre implica tensionamento. Nesses casos, se um governo é minoritário, a alternativa é construir a maioria por meio da coalizão, isto é, a aliança com outros partidos. Dessa forma, ele ganha apoio legislativo e consolida o *cartel-party*, e os novos aliados recebem cargos, recursos e a possibilidade de formulação de políticas públicas, o que se tornou conhecido como “presidencialismo de coalizão”. No entanto, a construção de uma coalizão tem custos, pois

seu processo de formação implica negociações em torno de políticas, cargos e apoios legislativos, com a participação de múltiplos atores. Além disso, como o acordo nunca satisfaz plenamente as preferências de todos os sócios em matérias de políticas, o processo legislativo determina custos adicionais que supõem mudanças nas iniciativas do Executivo (CHASQUETTI, 2011a, p. 537).

A teoria das coalizões ainda aponta o risco de que os desafios do dia a dia da tarefa de governar e/ou a proximidade de novo ciclo eleitoral ampliem as fissuras entre

os parceiros e as possibilidades de ocorrência da ruptura na aliança. Isso pode ser comprovado no Uruguai, com os casos dos governos Lacalle e Batlle⁴.

Por todas essas circunstâncias, a teoria apresenta o governo de partido único majoritário como a situação mais confortável, o que, como indica o Quadro 4, foi alcançado após a redemocratização tão somente pela FA em 2004⁵.

Como essa maioria era ajustada, o único risco que o governo liderado por Vázquez corria era o de alguma fração ou de alguns parlamentares retirarem o apoio ao longo da legislatura, o que o faria perder essa condição. Em um cenário em que têm poder de veto, amplia-se a capacidade de barganha ou de chantagem desses grupos que pertencem ao próprio governo – de modo e mais ou menos semelhante ao que ocorre entre os parceiros de uma coalizão mínima ganhadora (CHASQUETTI; GUEDES, 2011).

Apresentada a seguir, a tab. 2 traz a distribuição de cadeira entre as frações partidárias e permite verificar como se dividia a ampla bancada da FA.

Tabela 2 – Representação parlamentar das frações partidárias na 46^a legislatura (Uruguai, 2005-2010)

Partido	N			%		
	Câmara	Senado	Total	Câmara	Senado	Total
MPP	20	6	26	38,5	37,4	38,2
PS	10	2	12	19,2	12,5	17,6
Assembleia Uruguai	8	3	11	15,4	18,7	16,2
Vertente Artiguista	4	2	6	7,7	12,5	8,8
Aliança Progressista	4	1	5	7,7	6,3	7,4
Novo Espaço	4	1	5	7,7	6,3	7,4
PCU	1	1	2	1,9	6,3	2,9
Independentes	1	-	1	1,9	-	1,5
Frente Ampla*	52	16	68	100	100	100
Aliança Nacional	19	6	25	52,8	54,5	53,2
Corrente Wilsonista	10	2	12	27,8	18,2	25,5
Herrerismo	7	3	10	19,4	27,3	21,3
Nacional	36	11	47	100	100	100
Foro Batllista	7	1	8	70,0	33,3	61,5
Lista 15	3	2	5	30,0	66,7	38,5
Colorado	10	3	13	100	100	100
Independente	1	-	1	100	-	100
Total	99	30	130	100	100	100

* O Vice-Presidente, que pertence à Aliança Progressista, não foi incluído, pois não desempenha cargo legislativo como membro de fração

Fonte: ALTMAN; CASTIGLIONI (2006, p. 152)

⁴ Para mais detalhes sobre a dissolução das coalizões majoritárias formadas por esses presidentes, ver: Chasquetti (2013).

⁵ A mesma situação se verificou também nas eleições de 2009 e de 2014, mas estes períodos não são analisados pela pesquisa.

Na FA, oito frações diferentes alcançaram representação parlamentar. A maior bancada setorial é a do MPP, formada pelos antigos tupamaros. Ao seu lado estão os históricos PS e PCU, fundadores da Frente, e as correntes criadas após o advento da FA, como Assembleia Uruguai, que é liderada por Danilo Astori e Vertente Artiguista, comandada pelo ex-intendente de Montevideú, Mariano Arana. A esse elenco se acrescenta Novo Espaço, de Rafael Michelini, que retornava à FA, e Aliança Progressista, do Vice-presidente Rodolfo Nin Novoa.

Com essa distribuição de forças internas, a FA era o partido mais fracionalizado dentre todos. O Número Efetivo de Frações (NEF) na legislatura, calculado a partir do Senado, registra 4,6 (CHASQUETTI, 2011a, p. 543)⁶, o que tornava de alto risco a convivência entre essas partes e as relações do governo com essa diversidade de grupos internos⁷, além de ampliar a possibilidade de a maioria parlamentar formal não se confirmar na dinâmica das atividades legislativas.

O governo Vázquez esteve atento a tal possibilidade e adotou estratégias para evitar que isso ocorresse. O gabinete (ou Conselho de Ministros, na expressão presente na Constituição) foi formado exclusivamente com membros da FA: dos 13 ministros, 12 eram do partido e apenas um independente⁸. As principais lideranças das frações mais importantes foram chamadas a compor o ministério⁹, ao lado de figuras da estrita confiança do Presidente¹⁰, de modo que 88% da bancada estava presente no gabinete por meio das suas frações (CHASQUETTI, 2004, p. 54). Além disso, as pastas foram distribuídas proporcionalmente ao tamanho parlamentar

⁶ No mesmo período, o NEF do PN é 2,5 e o do PC, 1,8.

⁷ As frações da FA não se esgotam nesses grupos, havia os que não alcançaram representação parlamentar, o que indica que ela era internamente ainda mais dividida. Dentre eles: Partido pela Vitória do Povo, Movimento 26 de Março, Movimento 20 de Maio, Partido Trabalhador Revolucionário. Muitos deixaram a FA ao longo do governo Vázquez e hoje compõem a Assembleia Popular, que elegeu um deputado na eleição mais recente, tornando-se o quinto partido com representação parlamentar.

⁸ Trata-se de Jorge Lepra, ex-dirigente da Texaco Uruguai, ministro de Indústria, Energia e Mineração, que não tinha filiação partidária e nem era indicação de nenhuma facção, e sim uma escolha pessoal de Vázquez (UOL NOTÍCIAS, 07 dez. 2004).

⁹ Compunham o gabinete que tomou posse em 2005 os seguintes líderes de fração: Marina Arismendi (PCU), como ministra de Desenvolvimento Social; Danilo Astori (Assembleia Uruguai), na pasta de Economia e Finanças; Reinaldo Gargano (PS), como ministro das Relações Exteriores; José Mujica (MPP), como titular de Pecuária, Agricultura e Pesca; Mariano Arana (Vertente Artiguista), como ministro de Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente e Héctor Lescano (Aliança Progressista), na pasta de Turismo e Esporte (CHASQUETTI, 2007).

¹⁰ Cercar-se dos líderes das frações era prática política inovadora. A tradição no país era formar o ministério com nomes que representassem as frações, mas os escolhidos não deveriam ter muito reconhecimento político. A intenção era evitar que eles tivessem a tentação de rivalizar com a autoridade do Presidente e com a dos próprios líderes das frações, responsáveis pela indicação, mas que raramente se dispunham a estar no ministério (CHASQUETTI; BUQUET; CARDARELLO, 2013).

desses setores, de modo que o Índice de Congruência de Frações do governo registrou 0,80 (CHASQUETTI, 2011a, p. 544)¹¹.

Esse modelo preponderou por quase todo o mandato, mas no quarto ano (2008), já como preparação para a eleição do ano seguinte, foram promovidas mudanças significativas no gabinete. É nessa época que saem, por exemplo, Danilo Astori e José Mujica, que se apresentavam como pretendentes a candidato presidencial e que disputariam as primárias em 2009¹²:

se passa, então, a um [gabinete] composto principalmente por figuras de segunda linha e com um perfil mais técnico. Uma vez concretizadas as principais reformas, o gabinete deixou de cumprir a função de ser um centro de negociação e decisão de primeiro nível e passou a ocupar-se da gestão das políticas públicas já encaminhadas, levando adiante em certos alguns ajustes de menor relevância (BUQUET, 2009, p. 618).

E a estratégia não se resumiu à divisão de poder interno. Conforme Chasqueti (2007), desde o início de seu mandato, o Presidente atribuiu grande importância ao Conselho de Ministros, o que pode ser observado pela quantidade de vezes em que este se reuniu - 38 no primeiro ano (2005) e 42 no segundo (2006), média de quase um encontro por semana.

O gabinete era o pivô do poder executivo. Reunia-se semanalmente e operava efetivamente como um corpo colegiado, sob a hierarquia presidencial e uma lógica mais cooperativa do que competitiva, com uma periodicidade e um funcionamento sistemático que nunca havia ocorrido em governos anteriores (LANZARO, 2014, p. 201).

Desse modo, Vázquez transportou para o governo a distribuição de forças existentes no interior da FA naquele momento, comprometeu todas essas correntes e suas lideranças com o exercício da administração pública e pretendeu minimizar os possíveis conflitos inerentes a um partido tão fracionalizado como a FA (LANZARO, 2014, p. 200-201)¹³.

¹¹ Ele adapta para o cenário intrapartidário o Índice de Congruência Partidário no Governo, elaborado originalmente por Amorim Neto. Considera a relação entre postos ministeriais e postos legislativos ocupados pelo partido (e, no caso, pela fração), variando de 0 (ausência total de congruência) a 1 (congruência perfeita). Ressalva-se que o índice do governo Vázquez é o mais baixo para o gabinete inaugural da gestão no período 1985-2005, mas está próximo aos dos demais, cujo patamar mais elevado foi alcançado por Batlle (2000-2005), com 0,91 (CHASQUETTI, 2011a, p. 544).

¹² De fato, ambos, mais Marcos Carámbula, intendente de Canelones, disputaram a indicação. Mujica venceu com larga vantagem: fez 52%, contra 40% (Astori) e 8% (Carámbula) (GARCÉ, 2010, p. 508).

¹³ Ainda assim eles aconteceram. Um dos episódios mais emblemáticos foi a tentativa de promover um tratado de livre comércio com os EUA, que recebeu a oposição de vários setores da FA até ser

Como resultado, foi possível efetivar as vantagens estratégicas que o desenho institucional fornece ao Presidente uruguaio, bem como garantir uma atuação mais intensa e eficiente do *cartel-party* no controle da agenda legislativa, confirmando o caráter reativo do parlamento, nos termos da caracterização apresentada no capítulo anterior. O governo Vázquez obteve índice de aprovação de suas iniciativas legislativas de 77,31%, o qual é significativamente superior ao de todos os governos pós-1985. Para que se tenha um parâmetro: quem mais se aproximou dele, a administração Batlle (2000-2005), atingiu 68,5% (GARCIA, 2015, p. 11), quase 10 pontos percentuais a menos.

Essa taxa de sucesso não pode ser reputada sequer a uma redução no envio de propostas de lei, reflexo de reações antecipadas que procuraram aproximar os projetos às preferências dos parlamentares ou evitar derrotas, pois foi o governo que mais encaminhou (e aprovou) projetos em números absolutos: 628 iniciativas protocoladas e 528 acatadas pelo parlamento. Também nesse quesito ele superou o seu antecessor direto (Batlle), que era o recordista, com 584 projetos enviados e 400 aprovações.

Da mesma forma, o poder Executivo se tornou aquele com maior participação percentual no total de leis aprovadas. Ele foi o responsável por 66% da legislação do período 2005-2010, ultrapassando os 65% registrados em 1995-2000, correspondente ao segundo governo Sanguinetti. E, novamente, o recorde foi atingido com a maior quantidade de leis aprovadas desde o retorno à democracia (CHASQUETTI, 2011a, p. 547)¹⁴.

Em um cenário como esse, o espaço que restou à oposição no parlamento na legislatura 2005-2010 foi ainda menor do que o normalmente disponível, de modo que Lanzaro (2014, p. 201) a classificou como “relativamente inócua”. As possibilidades de incluir na agenda uma política alternativa ou de vetar as iniciativas do governo eram praticamente nulas e só poderiam ocorrer em circunstâncias muito especiais, notadamente quando, e se, a bancada da FA se dividisse.

arquivado, em 2006. Outro foi insistência da bancada da FA em aprovar a despenalização do aborto, apesar da manifesta contrariedade do Presidente, que acabou por vetar a lei, em 2008 (CHASQUETTI, 2007, 2008d; BUQUET, 2009; REIS, 2013).

¹⁴ O número absoluto de leis de 2005-2010 é tão superior ao dos períodos anteriores que também os parlamentares superaram a produção das legislaturas anteriores: 260 propostas de sua iniciativa foram transformadas em lei, equivalentes a 34% da produção do quinquênio. Para que se tenha uma referência: no governo Lacalle (1990-1995), em termos relativos, o parlamento havia contribuído com mais projetos que se tornaram lei (40%), mas este percentual correspondeu a 236 iniciativas.

Na realidade, a divisão da FA ocorreu, o que pode ser verificado pelo índice de projetos do governo que foram aprovados com modificações nas comissões. Chasquetti (2011a, p. 553) observou que, entre 2005-2008, ele chegou a 37%, bem mais elevado do que o registrado no mesmo período (quatro anos de governo) da presidência de Jorge Batlle¹⁵, que foi de 18%. O autor enfatiza que os dados são aparentemente contraditórios, pois o governo Batlle formou uma coalizão majoritária entre 2000 e 2002, e, depois, tornou-se de partido minoritário, enquanto o de Vázquez sempre foi uma administração de partido majoritário, o que faria com que, em tese, devesse ter menos projetos modificados no parlamento do que aquele.

A explicação apresentada é que as modificações nos projetos do governo Vázquez resultaram da solução de conflitos de preferências na maioria governista, e não como fruto de uma ação da oposição que obteve vantagens em negociações empreendidas com o Executivo¹⁶. Nesse caso, o governo promoveu concessões para obter o acordo necessário para aprovar o seu projeto, mas as definiu com a sua própria bancada, sem incluir a oposição – até porque, em condições normais, ela poderia ser dispensada, se fosse possível chegar a um acordo no âmbito da bancada da FA.

O estudo de Guedes (2016) permite ter uma noção mais exata das modificações que os projetos governistas receberam. Ele as classificou em uma escala de 5 pontos, sendo 5 a de menor relevância e 1 a mais significativa¹⁷, tendo identificado que as ocorridas em propostas encaminhadas pelo Presidente Vázquez atingiram 4,10. Este índice é menor do que o registrado pelo governo Batlle em suas duas conformações: quando era uma coalizão majoritária (4,03) e quando era de partido minoritário (3,55)¹⁸. No agregado, Vázquez realizou concessões menos

¹⁵ O autor excluiu da análise os projetos que envolvem ratificação de acordos internacionais, pois eles não são passíveis de emendamento/substituição por parte da comissão e do parlamento, a quem cabe tão somente aprová-los ou rejeitá-los.

¹⁶ Chasquetti (2011a) reputa a necessidade de negociações com a própria bancada às diferenças entre as preferências das frações da FA, as quais encontram evidência na dispersão ideológica que elas apresentam. Naquele período, a distância entre o setor mais à esquerda (PCU) e o mais à direita (Aliança Progressista) da FA era de 2,3 pontos na escala de autoidentificação dos parlamentares (que varia de 1 a 10). Ela é maior do que a que separava as frações de PC e PN, que chegava a 1,3.

¹⁷ Assim como Chasquetti (2011a), o autor retirou aqueles referentes aos acordos internacionais, bem como os de temáticas administrativa e orçamentária, pois, segundo ele, não revelavam as preferências do Presidente (GUEDES, 2016, p. 162-163).

¹⁸ A escala utilizada para classificar cada projeto indica: (5) leis em que o presidente conseguiu quase tudo o que queria, excetuando algumas poucas disposições, que foram modificadas por questões de clareza, melhoria da técnica jurídica, erros gramaticais; (4) leis em que o Presidente obtém a maioria do que queria, mas foram retirados alguns artigos ou foram incluídas disposições que não desejava incluir; (3) leis cujo conteúdo traz um “empate” entre o Presidente e os parlamentares; (2) leis cujo

intensas em seus projetos, tendo aprovado versões que estavam mais próximas ao texto original, mas que, obviamente, exigiram ajustes e alterações pontuais que viabilizaram o consenso no interior da FA¹⁹.

Enfim, se as possibilidades de a oposição negociar alterações nos projetos encaminhados pelo governo Vázquez estavam bloqueadas porque tais barganhas ocorriam prioritariamente com a bancada governista, restava ainda menos espaço para os partidos que a constituíam, ou seja, PN, PC e o PI.

As possibilidades de ação da oposição se resumem a três alternativas básicas: (1) tentar aprovar leis de sua proposição que não confrontem a agenda do governo, e sim busquem suprir lacunas, promover ajustes ou abarcar temáticas que ela não contempla; (2) empreender ações de fiscalização; (3) debater, discutir e criticar em plenário e nas comissões as propostas e as realizações do governo²⁰.

Não é preciso dizer que, se na legislatura 2005-2010 a esfera de ação parlamentar dos partidos opositores estava comprimida, a do PI tinha ainda menos possibilidades de se desenvolver, em razão de ter de ser realizada por uma bancada que se restringia a um único deputado, correspondente a 1% da Câmara de Representantes e a 0,8% das cadeiras do legislativo. Ainda assim, o desafio da dissertação é analisar a atuação parlamentar do PI e o roteiro da investigação segue as alternativas indicadas no parágrafo anterior.

3.2 Participação em comissões

Antes de começar esta tarefa, é conveniente indicar os espaços institucionais que o PI ocupou na organização da Câmara de Representantes, pois eles ajudam a

conteúdo não era aquele pretendido pelo Presidente, porém preserva algumas poucas disposições que ele propôs; (1) norma mais distante das preferências presidenciais, cuja proposta foi significativamente modificada ou totalmente substituída por outra, ou seja, os parlamentares concordaram com o tema trazido pelo projeto, mas o disciplinaram e/ou regularam de modo diferente do sugerido pelo projeto (GUEDES, 2016, p. 162).

¹⁹ Um exemplo dessas negociações está na aprovação da reforma tributária, de 2006, que criou o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), ocorrido após uma dura negociação, que transcorreu ao longo de nove meses. Embora a oposição (e parte da FA) tenha participado do processo e criticado intensamente a proposta governista, a ponto de influenciar a opinião pública, as modificações concretas e que viabilizaram a aprovação foram negociadas no âmbito da FA (CHASQUETTI, 2007, 2008d).

²⁰ Há ao menos duas outras possibilidades para a oposição, mas elas não serão objeto de análise na dissertação, pois extrapolam a ação propriamente parlamentar: (1) mobilizar seus militantes e a opinião pública por meio da imprensa e das redes sociais contra as políticas públicas propostas e/ou promovidas pelo governo; (2) buscar a justiça como alternativa para barrar a agenda governista.

dimensionar as oportunidades de atuação da legenda e de tentar influenciar o processo legislativo.

Conforme o desenho institucional que organiza o funcionamento do parlamento, o PI teve assento na Comissão Especial, pois nela cada partido com representação deve estar presente, independentemente do seu tamanho. Como foi indicado no capítulo anterior, essa Comissão é responsável por acolher as demandas e sugestões alusivas à composição das comissões, e por propor ao plenário o tamanho delas e a distribuição de cadeiras entre os partidos. No entanto, também como foi apontado no capítulo precedente, o voto de cada membro dessa comissão (quatro, no caso específico) não tem o mesmo valor, e sim é proporcional ao número de deputados que cada um representa.

Por consequência, o PI obteve acesso a um posto estratégico e, nessa condição, pode participar das negociações, mas, se não houvesse consenso entre os partidos e fosse necessário decidir por maioria, seu peso decisório seria ínfimo. Aliás, conforme as regras e as circunstâncias específicas daquela legislatura, o representante da FA teria a condição de deliberar sozinho, o que não seria razoável para o governo – e muito menos para as legendas de oposição –, tendo em vista que a composição partidária das comissões faz parte da forma como se organizam as peças e se distribuem as forças para a realização do jogo legislativo e ele começaria com impasses se as decisões fossem unilaterais da FA.

De qualquer modo, o que foi escrito acima é uma especulação, realizada a partir das possibilidades de desenvolvimento de um jogo estratégico. Na prática, ao menos no caso da legislatura em estudo, isto não ocorreu: a Comissão Especial chegou a um consenso e há indícios de que seus membros tiveram disposição para negociar entre si para alcançá-lo, o que é verificável pela decisão de compor de modo diferente a Comissão de Assuntos Internos a cada período legislativo. Logo, a sugestão encaminhada ao plenário foi acatada de modo integral e unânime. A composição das comissões está sintetizada na tab. 3, apresentada a seguir.

Tabela 3 – Composição partidária das comissões da Câmara de Representantes na 46ª legislatura (Uruguai, 2005-2010)

Comissões	PI	FA	PN	PC	Total
Assuntos Internacionais	-	3	2	1	6
Assuntos Internos*	-	-	-	-	3
Constituição, Códigos, Legislação Geral e Administração	-	5	4	-	9
Defesa Nacional	-	2	1	1	4
Direitos Humanos	-	3	2	1	6
Educação e Cultura	-	4	2	1	7
Pecuária, Agricultura e Pesca	-	5	4	-	9
Fazenda	1	6	3	1	11
Indústria, Energia e Mineração	-	3	3	-	6
Legislação do Trabalho	-	3	1	1	5
Orçamentos	-	3	1	1	5
Saúde Pública e Assistência Social	-	2	2	-	4
Seguridade Social	-	2	1	1	4
Transporte, Comunicações e Obras Públicas	-	2	2	-	4
Turismo	-	3	3	1	7
Habituação, Território e Meio Ambiente	-	4	3	1	8

* No 1º e no 5º período legislativo (FA – 1; PN – 2); no 2º e no 4º (FA – 2; PN – 1); no 3º (FA – 1; PN – 1; PC – 1)
 Fonte: URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. 8 mar. 2005, p. 28-29.

A corroborar o que foi escrito acima e o que sugere a literatura sobre *cartel-party*, pode-se observar que a FA ficou com a maioria nas comissões mais importantes para o processo legislativo, o que é o caso de: Constituição, Códigos, Leis Gerais e Administração (5 em 9); Fazenda (6 em 11) e Orçamentos (3 em 5). daquelas citadas por Chasquetti (2012) como as mais relevantes, a FA dividiu os cargos com a oposição (PN, no caso) em apenas uma, a de Relações Internacionais (3 em 6).

E, no que diz respeito ao objeto específico da pesquisa, verifica-se que a participação do PI está limitada ao mínimo possível: ele dispõe de apenas uma vaga em 98 disponíveis nas comissões temáticas (1%). Pode-se acrescentar uma informação não presente na tab. 3: ele não ocupa a presidência da comissão em que vai atuar.

Há dois destaques a fazer sobre estes dados: o primeiro é que esta única vaga corresponde quase perfeitamente ao espaço que o PI possui na Câmara de Representantes²¹ nessa legislatura; o segundo é que ela está na Comissão de Fazenda, a que possui mais membros dentre todas (11), o que dilui ainda mais o reduzido peso decisório que a legenda poderia exercer.

²¹ Ao se observar a quantidade de assentos no conjunto das comissões de cada partido (FA com 51 ou 52; PN com 35 ou 36; PC com 10 ou 11, conforme a composição da Comissão de Assuntos Internos), verifica-se que este foi um dos critérios utilizados pela Comissão Especial para todos os partidos.

Apesar dessa aparente desvantagem, as informações apontam que a opção por essa comissão foi do próprio partido, ou melhor, do deputado Iván Posada. Ele não só estava na Comissão Permanente e pode participar ativamente do debate que redundou nessa decisão, como tem interesse na área: sua atividade profissional e formação acadêmica estão a ela vinculadas, uma vez que é contador público, egresso da Faculdade de Economia e Administração da Udelar (POSADA, 11 maio 2017). Como as evidências apresentadas na sequência indicam, a ação parlamentar do PI está prioritariamente voltada a assuntos dessa natureza.

3.3 Leis aprovadas

Um aspecto inicial a apreciar sobre a atuação parlamentar propriamente dita diz respeito ao contingente de leis que os parlamentares aprovaram, notadamente os pertencentes aos partidos de oposição e, mais especialmente, ao PI.

Tabela 4 – Resultado dos projetos de lei conforme poder de iniciativa na 46ª legislatura do parlamento (Uruguai, 2005-2010)*

Resultado	Executivo	Legislativo	Total
Aprovado	528 (77,3)	263 (30,3)	791 (51,0)
Não aprovado	155 (22,7)	606 (69,7)	761 (49,0)
Total	683 (100)	869 (100)	1.552 (100)

* entre parêntesis estão os valores em percentual
Fonte: GARCIA (2015, p. 11)

A tab. 4 traz os primeiros dados relativos à questão. As informações alusivas à produção legislativa do Poder Executivo (77,3% de suas iniciativas aprovadas) já haviam sido comentadas anteriormente. Porém, elas ganham especial destaque, quando confrontadas com aquelas relativas ao Poder Legislativo, cuja aprovação é de 30,3%, o que confirma a ideia de o parlamento uruguaio ser reativo, indicada no capítulo precedente. Em consequência, a quantidade de leis originárias do Executivo é quase o dobro das que são provenientes do legislativo (528 a 263), embora os parlamentares proponham mais projetos do que o governo (869 a 683 ou 56% a 44%) (GARCIA, 2015, p. 19).

Tabela 5 – Leis de iniciativa do legislativo por partido na 46ª legislatura do parlamento (Uruguai, 2005-2008)

Partido	N	%
Independente	-	-
Frente Ampla	71	37,2
Nacional	54	28,3
Colorado	9	4,7
+ de um	57	29,8
Total	191	100

Fonte: CHASQUETTI (2008a, p. 50; 2009, p. 114)

A tab. 5 traz dados sobre as leis oriundas de projetos de iniciativa do legislativo, discriminadas por partido proponente. As informações disponíveis não cobrem a totalidade da legislatura, e sim quatro dos cinco anos, e 191 das 263 leis de iniciativa do legislativo (72,6%)²².

Ainda assim, elas são suficientes para os propósitos da pesquisa, que é o de analisar a produção de uma legenda em especial. E também são contundentes, pois mostram que nenhuma das leis aprovadas entre 2005 e 2008 foi proposta exclusivamente pelo PI. A pesquisa rastreou as iniciativas do partido até o término da legislatura e confirmou que esse cenário não se alterou, ou seja, que nenhuma lei sancionada o teve como único proponente. Em paralelo, a FA teve iniciativa de 71 (37,2% das originárias do legislativo), o PN de 54 (28,3%) e o PC de 9 (4,7%). A produtividade dos *blancos* foi destacada por Chasquetti (2008a, p. 50-51), que a considerou exitosa, tendo em vista eles estarem em minoria e ser oposição.

Foge ao escopo temporal do trabalho, mas pela relevância, considera-se que é preciso comentar o episódio da aprovação de uma lei de iniciativa do PI. O fato ocorreu na legislatura seguinte a que se está analisando, a de 2010-2015, e se trata da Lei 19.897, que aborda a interrupção voluntária da gravidez ou a despenalização do aborto.

²² Os dados quantitativos foram obtidos de fontes diversas, como Chasquetti (2008a, 2008c, 2011a) e Garcia (2015), e que cada uma delas abarca recortes temporais ligeiramente diferentes. Por isso, nem sempre as informações são plenamente congruentes entre si. Um exemplo: Chasquetti (2011a, p. 547) aponta 260 leis provenientes do legislativo no período, tendo como horizonte o dia 15 de dezembro de 2009, enquanto Garcia (2015), cujos dados compreendem a totalidade da legislatura e, conseqüentemente, chegam a fevereiro de 2010, indica 263. Desse modo, o % de leis que a tab. 5 engloba toma duas bases de informações que podem não ser totalmente compatíveis. As diferenças em termos numéricos são pequenas, mas podem produzir algumas variações, notadamente ao desagregar os dados e ao calcular os percentuais.

Como já indicado, uma norma semelhante, de iniciativa da FA, foi aprovada no período 2005-2010, mas acabou vetada pelo presidente Vázquez. No segundo governo da FA, José Mujica afirmou que não adotaria o mesmo comportamento, o que foi a senha para que o projeto fosse reapresentado. Ele foi aprovado no Senado – o que é chamado de meia sanção –, porém corria o risco de não ser aprovado na Câmara de Representantes, onde a maioria governista era mais ajustada (50 votos, o patamar mínimo em 99 cadeiras) e alguns deputados da bancada não se dispunham a votar favoravelmente.

É nesse cenário que Iván Posada se dispôs a votar com a FA – o que os demais partidos da oposição recusavam-se a fazer – e dar o voto necessário para garantir a aprovação da matéria. Mas, para tanto, resgatou uma proposta semelhante, que ele e Falero haviam apresentado em 2002, quando estavam no NE, e exigiu que a FA o apoiasse (EL OBSERVADOR, 24 abr. 2012)²³. Sem outra alternativa, a bancada governista concordou com o deputado do PI e, então, a lei foi aprovada.

O partido soube aproveitar muito bem essa contingência para obter visibilidade política e colher frutos junto ao segmento mais progressista da população, mesmo que o outro deputado da legenda, Daniel Radío, tenha sido contrário à aprovação da matéria (esse parlamentar tem sua origem política vinculada ao Partido Demócrata Cristão).

Nesse sentido foi a avaliação de Bidegain Ponte (2013, p. 361), sobre as consequências do posicionamento de Posada na aprovação da lei:

2012 foi sem dúvidas um ano importante, já que um de seus deputado [do PI], Iván Posada, alcançou uma relevância parlamentar extraordinária na história do partido [...] seu voto foi determinante para a aprovação da

²³ Há algumas diferenças entre as duas propostas, mas ambas convergem ao permitir o aborto legal. A reportagem as especifica: “Posada parte de uma postura jurídica e filosófica distinta da dos frente-amplistas. A diferença surge já desde o nome que está na capa de ambos os projetos. A iniciativa aprovada pelo Senado e originária da FA se chama ‘interrupção voluntária da gravidez’. Ela reconhece, pois, a liberdade de que se faça o aborto sem que haja qualquer impedimento. O projeto de lei de Posada se denomina ‘interrupção excepcional da gravidez’ e se baseia no artigo 4º do Pacto de San José da Costa Rica, ratificado pelo Uruguai, e que diz: ‘toda pessoa tem direito a que se respeite sua vida. Este direito estará protegido por lei a partir do momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente’. O primeiro artigo dos projetos também tem diferenças. O da FA diz que ‘toda mulher maior de idade tem direito a decidir a interrupção voluntária da gravidez durante as 12 primeiras semanas da gestação’. Em consequência, legaliza o aborto dentro deste prazo. O projeto de Posada expressa que o aborto não será penalizado sempre e quando a mulher concorra antes de 12 semanas de gestação (neste aspecto ambos os projetos são iguais) à consulta médica ante uma instituição de medicina integral, pública ou privada, com vistas a deixar a par do médico as razões que a levam a decidir interromper a gravidez. Logo deve consultar uma equipe interdisciplinar, integrado ao menos por três profissionais (um médico, um especialista na área saúde mental e outro da área social). Após sim, a decisão ficará em mãos da mulher” (EL OBSERVADOR, 24 abr. 2012).

despenalização do aborto, dando-lhe um poder de negociação que permitiu incluir na lei alguns elementos de destaque [...] a importância de Posada durante a discussão de um projeto tão controverso deu uma importante visibilidade pública ao Partido Independente.

Afora essas circunstâncias muito específicas da legislatura 2010-2015 e que não se verificaram na analisada neste trabalho, a atuação do PI nos projetos de lei aprovados no período 2005-2010 ficou restrita à eventual participação em leis originárias de propostas apresentadas por mais de um partido. No período, 29,8% dos casos se enquadram nesse tipo, o que significa que, retiradas aquelas oriundas da bancada governista (37,2%), ela é a principal fonte de leis propostas pelos partidos de oposição ou com a participação deles. Não se pode esquecer que essas iniciativas também podem contar com a participação da FA, aliás, o que normalmente ocorre. A apresentação de projetos por mais de um partido é uma prática frequente no parlamento uruguaio:

Em princípio, se deve destacar que estas normas se referem a matérias em que existe um consenso básico entre os principais atores do jogo parlamentar. Contudo, também se deve destacar que a assinatura de projetos conjuntos traz benefícios a todos os atores. Enquanto os partidos de oposição podem aumentar a chance de que suas iniciativas sejam votadas, os parlamentares governistas conseguem ampliar a base de apoio das decisões legislativas tomadas durante seu governo (CHASQUETTI, 2008a, p. 51).

Tabela 6 – Relevância da lei por poder de iniciativa na 46ª legislatura do parlamento (Uruguai, 2005-2007)*

Relevância	Executivo	Legislativo	Total
Alta	29 (11,2)	2 (1,6)	31 (8,0)
Média	151 (58,1)	58 (45,3)	209 (53,9)
Baixa	80 (30,7)	68 (53,1)	148 (38,1)
Total	260 (100)	128 (100)	388 (100)

* entre parêntesis estão os valores em percentual
Fonte: CHASQUETTI (2008a, p. 54)

Conforme o modelo de classificação da relevância das leis, elaborado pelo Instituto de Ciência Política da Udelar (LANZARO et al., 2000, p. 46-52)²⁴, apenas

²⁴ Os critérios são os seguintes: (a) conteúdo da norma ou alcance (grande ou escasso); (b) características de sua tramitação (gera debate ou não); (c) repercussão na opinião pública (alta ou

1,6% (2) das de iniciativa do legislativo no período 2005-2007 foram consideradas altamente importantes, conforme revela a tab. 6. As do Executivo, em contrapartida, atingiram esse patamar em 11,2% (29) dos casos.

A maioria das leis de iniciativa do legislativo, 53,1% (68) foi considerada de baixa relevância e abarcam o que Chasqueti (2012, p. 23) chamou de formas alternativas de *constituency service*: atribuir nome a escolas, hospitais, trechos de estradas, estádios etc.

Como o PI não aprovou nenhuma lei de sua iniciativa, este aspecto da questão não é o foco principal do estudo, mas ele é apresentado com vistas a corroborar o comentário anterior, segundo o qual uma das possibilidades que os partidos de oposição têm para aprovar suas iniciativas reside em propor projetos que não afetem a agenda do governo.

Aliás, uma das leis propostas por mais de um partido e que contou com a participação do PI apresenta estas características: não afeta em nada a agenda governista, tem baixa importância e é simbólica ou presta homenagem. Trata-se da intenção de denominar “Prof. Homero Macedo Gorosito” ao Liceu número 3 de Trinta e Três, capital do departamento de mesmo nome. Proposto em 2006, o projeto foi aprovado em 2007 na Câmara de Representantes e em 2008 no Senado, sendo sancionado nesse mesmo ano²⁵.

3.4 Apresentação de projetos de lei

A segunda possibilidade de atuação dos partidos – e do PI, em especial – é a apresentação de projetos, ainda que eles nunca venham a se tornar lei.

baixa); (d) proponente de origem (executivo ou legislativo); (e) votação em plenário (unanimidade ou maioria). A primeira alternativa de cada critério soma 1 ponto e a segunda, nenhum. Para ser de alta relevância a lei precisa somar 4-5 pontos, a média atinge 2-3 e a baixa, até 2 pontos.

²⁵ Trata-se de um típico projeto que atende a uma pauta regional, pois foi proposto pelos dois deputados do departamento de Trinta e Três, apesar de eles serem de partidos diferentes, Quintín Olano (PN) e Hermes Toledo (FA). Provavelmente, a proposta recebeu a adesão de Posada pois ele é natural deste departamento (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, 2006a; PI, 2016a; POSADA, 11 maio 2017).

Tabela 7 – Projeto de lei de iniciativa do legislativo por ano e partido na 46ª legislatura do parlamento (Uruguai, 2005-2007)

Partido	N	%
Independente	6	1,0
Frente Ampla	145	23,4
Nacional	317	51,1
Colorado	62	10,0
+ de um	90	14,5
Total	620	100

Fonte: CHASQUETTI (2008a, p. 46)

As informações da tab. 7 não abrangem a totalidade da legislatura, e sim três dos seus cinco anos. Elas mostram que a iniciativa legislativa do PI responde por 1% do total dos projetos apresentados pelo conjunto dos parlamentares, o que é cerca de 20% superior ao tamanho do partido na Assembleia Geral (0,8%).

Obviamente, na comparação com as demais legendas, a sua participação é diminuta, notadamente frente aos *blancos*, que são os mais produtivos (317 projetos ou 51,1% do total) e aos parlamentares da FA (145 ou 23,4%). Como indica Chasqueti (2008a, p. 46-47), para o mesmo período de três anos das legislaturas, contabilizados desde 1985 (a retomada do funcionamento do parlamento), a produtividade do PN é a maior, reflexo de uma estratégia política voltada especialmente ao exercício da oposição à FA e que visa a marcar diferenças programáticas com o governo.

Já a produção da FA, que é relativamente pequena, tendo em vista o tamanho da bancada, é uma decorrência do fato de estar no governo, o que também ocorreu com PC e PN nos períodos em que constituíram o poder nacional. Para a bancada da FA, delegar o papel de principal proponente ao Executivo e negociar com ele o teor dos projetos, firmar consenso em torno das propostas e dar o apoio necessário para que sejam aprovadas têm muito mais importância do que construir uma agenda paralela ou complementar a do seu próprio governo.

Um cálculo simples pode indicar a média de projeto de lei de iniciativa dos partidos e equiparar as legendas. Ele divide o total de projetos apresentados pela quantidade de parlamentares de cada bancada. Os resultados figuram no Quadro abaixo.

Partido	Projeto/parlamentar
Independente	6,0
Frente Ampla	2,1
Nacional	6,7
Colorado	4,7
Geral	4,1

Fonte: CHASQUETTI (2008a, p. 46); URUGUAI. CORTE ELECTORAL (2017)

Quadro 5 – Média de projetos de lei apresentados pelos partidos na 46ª legislatura do parlamento, conforme a quantidade de parlamentares de cada um (Uruguai, 2005-2007)

O Quadro 5 mostra um cenário distinto daquele apresentado pela tab. 7. O PN continua a ser o mais produtivo, com uma média de 6,7 projetos por parlamentar, mas o PI fica em segundo lugar, razoavelmente próximo, com 6,0. Mais atrás, figura o PC, com 4,7, mas próximo à média geral, que é de 4,1 projetos por parlamentar²⁶.

Desse modo, verifica-se, que, proporcionalmente, a capacidade de propor projetos do PI foi bastante elevada. O dado também corrobora a afirmação de Chasquetti (2008a, p. 47-48), calcada em evidências empíricas do Uruguai pós-1985, segundo a qual quanto menor a bancada, maior a média de projetos apresentados por parlamentar e vice-versa. Ou seja, nesse caso, o PI dá continuidade a uma característica das pequenas bancadas no país: a de serem, proporcionalmente, mais produtivas no quesito apresentação de projetos de lei.

No entanto, como foi apontado anteriormente, esses dados são incompletos, pois não abarcam toda a legislatura. Para o caso específico do PI, a pesquisa fez o levantamento de suas iniciativas legislativas na integralidade da legislatura 2005-2010, tendo encontrado mais três projetos, todos apresentados em 2008. Assim, no período, ele teve nove iniciativas de lei.

A média da produção da legenda por ano da legislatura ficou em 1,8 projetos, um pouco inferior à que foi registrada entre 2005-2007, que é de 2,0. Não há dados que permitam fazer a comparação com as demais legendas, mas é provável que, assim como no caso do PI, também para eles a média da legislatura seja menor do que a registrada nos três primeiros anos, tendo em vista que o quinto período legislativo (o ano de 2009) coincide com a eleição, quando a atividade parlamentar como um todo se reduz e todos os olhos se voltam para o pleito.

²⁶ Para este cálculo, os 90 projetos com mais de um autor foram retirados. Os 530 restantes foram divididos pelos 130 parlamentares.

Apresentação	Matéria	Comissão
05 abr. 2005	Estabelece que não se encontra amparada pelo disposto no art. 25 do DL de Intermediação Financeira, a informação dos clientes ou sobre seus clientes, que possuem as empresas compreendidas no art. 1º e 2º do referido DL, relativa a empréstimos, créditos, hipotecas, avais, garantias ou outras obrigações ¹ .	Fazenda
19 jul. 2005	Declara a nulidade absoluta de todo ato que viole as disposições do art. 1º da Convenção Internacional do Trabalho nº 98 sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva ² .	Legislação do Trabalho
25 out. 2005	Sistema de Readequação de Dívidas Sistema do Banco Hipotecário do Uruguai ³ .	Fazenda
17 out. 2006	Declara de interesse geral que as sociedades anônimas e sociedades limitada por ações, devem ter o total de seu capital acionário representado por ações nominativas pertencentes a pessoas físicas. Somente se excetua aquela porcentagem acionária que opere em bolsa ⁴ .	Fazenda
05 jun. 2007	Modifica o art. 173 do Código Penal: (Desacato).- "Se comete desacato, desqualificando a autoridade dos funcionários, por meio da desobediência aberta ao legítimo mandato dos mesmos. O delito se castiga com três a 18 meses de prisão" ⁵ .	Constituição, Códigos, Legislação Geral e Administração
11 dez. 2007	Modifica a Lei do Imposto de Renda da Pessoa Física ⁶ .	Fazenda
01 abr. 2008	Modifica o art. 297, 6 da Constituição da República: "Os impostos aos espetáculos públicos com exceção dos estabelecidos por lei com destinação especial, desde que não sejam revogados, aos veículos de transporte nas condições que estabeleça a lei" ⁷ .	Constituição, Códigos, Legislação Geral e Administração
01 abr. 2008	O imposto aos veículos de transporte criado cf. o disposto pelo art. 297, 6 da Constituição da República, se denominará Patente de Rodados. Compete aos Governos Departamentais, a administração e recebimento deste tributo ⁸ .	Fazenda
26 ago. 2008	Cria, delimita e disciplina as competências das autoridades locais (municípios; alcaldes; Conselhos Municipais) ⁹ .	Especial (assuntos municipais e descentralização)

Fonte: URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, 1 – 2005a; 2 – 2005b; 3 – 2005c; 4 – 2006b; 5 – 2007a; 6 – 2007b; 7 – 2008a; 8 – 2008b; 9 – 2008c

Quadro 6 – Projetos de iniciativa do Partido Independente na Câmara de Representantes na 46ª legislatura (Uruguai, 2005-2010)

As iniciativas do PI estão discriminadas no Quadro 6. Por meio dele, pode-se verificar que, dos nove projetos apresentados na legislatura 2005-2010, seis versam sobre temática fazendária (impostos, mercado financeiro), de tal modo que todos foram encaminhados a esta comissão, com a exceção de um que, por envolver alteração no texto constitucional, seguiu para a de Constituição, Códigos e Legislação Geral e Administração.

A primeira iniciativa legislativa do PI, por exemplo, foi o projeto de lei dispendo sobre o fim do “segredo bancário” sobre obrigações contraídas por clientes de instituições de intermediação financeira, a fim de não ocultar informação indispensável à tomada de decisão pelos atores econômicos e retirar dos diretores dos bancos estatais a possibilidade de impedir que o Poder Legislativo realize os controles que são de sua competência de acordo com a Constituição da República. O PI sustentou

que essa medida daria maior transparência às operações de intermediação financeira para que o mercado de crédito privilegiasse as atividades produtivas (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3248, 11^a sessão, 11 abr. 2005, p. 7-9).

Novamente, a atividade profissional e a formação acadêmica do deputado Iván Posada parecem ter contribuído para o predomínio desta temática. As demais questões tratam da liberdade sindical, alteração do código penal e a criação de municípios.

Ao menos dois desses projetos abarcam questões que mobilizavam a opinião pública e a classe política em particular na época em que foram propostos: a legislação que criou o IRPF, de 2006, e a criação dos municípios, de 2009.

3.5 Ações de fiscalização

Como fora explicado no capítulo anterior, as ações de fiscalização compreendem uma parcela importante da atividade dos parlamentares, especialmente os do campo da oposição, e estão regulamentadas no desenho institucional uruguaio. Duas dessas modalidades serão analisadas na dissertação: a interpelação de ministros e a apresentação de pedidos de informações.

3.5.1 Interpelação de ministros

A primeira delas é o “chamamento à sala”, a convocação de um ou mais de um ministro para ser(em) interpelado(s) sobre questões atinentes à(s) pasta(s), previamente definidas e delimitadas quando da aprovação do pedido pela Câmara respectiva.

A interpelação é de responsabilidade de um parlamentar em particular, definido por ser o próprio autor do pedido (o que é o padrão) ou por designação do seu partido (em ocasiões excepcionais). No caso do PI, obviamente, a responsabilidade só poderia ser de seu único parlamentar.

Todavia, o partido não tinha o contingente de votos (um terço de uma Câmara) necessários para aprovar uma demanda dessa ordem e só conseguiria viabilizar o chamamento se contasse com o apoio dos demais partidos. Na legislatura 2005-2010, aliás, dentre os partidos de oposição, apenas o PN contava isoladamente com esta

condição e, como será indicado no quadro a seguir, utilizou-se intensamente desta prerrogativa.

Tabela 8 – Chamadas à sala e interpelações de ministros na 46ª legislatura do parlamento, por ano e partido de iniciativa (Uruguai, 2005-2009*)

Partido	N	%
Independente	2	9,1
Frente Ampla	-	-
Nacional	18	81,8
Colorado	2	9,1
Total	22	100

* Até jan. 2009

Fonte: CHASQUETTI (2009, p. 121)

Os dados da tab. 8 não alcançam o período integral da 46ª legislatura, pois abrangem quatro dos cinco períodos legislativos. Apesar dessa limitação, os resultados são significativos.

Um elemento relevante é o fato de a FA não ter realizado nenhuma interpelação a ministro, embora tivesse votos suficientes para tal. A informação não surpreende, tendo em vista que o instrumento costuma ser utilizado pela oposição. A FA, na condição de partido da situação, podia discutir e/ou solucionar eventuais diferenças entre uma ou mais de suas frações com a gestão de um ou mais de um ministério por outros meios, como eventos internos e reuniões do gabinete. A escolha de um evento público, de alta visibilidade e significativa simbologia como o chamamento à sala explicitaria uma ruptura na base governista e geraria uma boa oportunidade às oposições, já que, após a interpelação por parte do parlamentar demandante, os demais têm a oportunidade de se manifestar.

O outro é que, como comentado mais acima, o PN fez valer a condição de detentor dos votos necessários para convocar ministros, tendo sido responsável por 18 ou 81,8% desses eventos registrados na legislatura.

Por fim, e mais relevante para a dissertação, está o fato de o PI ter realizado duas interpelações, correspondentes a 9,1% do total, a mesma quantidade levada a cabo pelo PC, e proporcionalmente muito superior ao tamanho da sua bancada na Câmara de Representantes. Tal dado é significativo, pois indica que o PI, conhecedor da circunstância de sua situação no parlamento e das possibilidades de atuação a ela associada, deu preferência a ser fiscalizador do poder executivo.

Como sozinho não teria os meios para aprovar um chamamento à sala e os votos do PC também não seriam suficientes, revela-se que ele contou com o apoio dos *blancos* para aprovar tais pedidos. Nesse caso, a atitude de sustentar a interpelação do PI (e também as duas propostas pelo PC) pode ser considerada uma extensão da estratégia oposicionista do PN, pois ele teria poder de veto sobre as demandas dos demais, caso não concordasse com elas.

Partido	Interpelação/parlamentar
Independente	2,00
Frente Ampla	Zero
Nacional	0,38
Colorado	0,15
Geral	0,17

Fonte: CHASQUETTI (2009, p. 121); URUGUAI. CORTE ELECTORAL (2017)

Quadro 7 – Média de chamamentos à sala e interpretação de ministros apresentados pelos partidos na 46ª legislatura do parlamento, conforme a quantidade de parlamentares de cada um (Uruguai, 2005-2007)

As informações do Quadro 7 fortalecem a ideia de que o PI adota como uma de suas ações preferenciais no parlamento a fiscalização do poder executivo. Se o número de interpelações for considerado em relação ao total de parlamentares de cada partido, ele se torna o mais produtivo dentre todos, com média de 2,0 de chamamentos à sala por representante. Os *blancos* apresentam índice de 0,38 e o PC de 0,15. Assim como foi registrado no caso dos projetos de lei, a média do PC é próxima à da Assembleia Geral, que registra 0,17.

Obviamente, é preciso considerar que, por se tratar de uma média, o fato de o PI ter apenas um parlamentar o favorece em comparação às demais legendas. Por outro lado, essa circunstância dá ainda mais destaque ao fato de que ele tenha promovido duas interpelações, mesma quantidade das promovidas pelo PC, que contava com 13 parlamentares.

Pode-se ir além nessa questão dos chamamentos à sala e apreciar quais foram aqueles realizados pelo PI.

Data	Ministro	Pasta	Tema
11 out. 2006	Danilo Astori	Economia e Finanças	Reforma Tributária
21 jan. 2009	María Simon	Educação e Cultura	Monumento Histórico Estação Central Gal. Artigas

Fonte: CHASQUETTI (2009, p. 121)

Quadro 8 – Chamados à sala e interpelações do PI na 46ª legislatura do parlamento (Uruguai, 2005-2010)

Como se observa no Quadro 8, a temática econômica ganha destaque novamente, com especial destaque à problemática da reforma tributária que também foi objeto de iniciativas de lei por parte do PI.

O outro tema escolhido é da área cultural e se refere à antiga Estação de Trem de Montevideú, inaugurada em 1897 e transformada em Monumento Histórico nacional nos anos 1970, que encerrou as atividades em 2003 e, desde então, ficou abandonada e sem utilização – e assim continua até hoje.

3.5.2 Pedidos de informações

A outra possibilidade de atuação do PI (e de qualquer partido com representação parlamentar) é a de apresentar pedidos de informação aos diferentes órgãos públicos, inclusive do judiciário. Esta é uma ação que depende essencialmente da disposição do parlamentar, pois a solicitação não precisa de aprovação dos pares. Portanto, em teoria, o PI poderia ser ainda mais ativo nesse âmbito.

Tabela 9 – Pedidos de informação na 46ª legislatura do parlamento por partido de iniciativa (Uruguai, 2005-2008)

Partido	N	%
Independente	6	0,4
Frente Ampla	298	18,0
Nacional	993	59,8
Colorado	346	20,8
+ de um	17	1,0
Total	1.660	100

Fonte: CHASQUETTI (2008c, p. 73)

Contudo, as informações da tab. 9 – que, assim como as demais, não compreendem a totalidade da legislatura, mas apenas três dos seus cinco anos –

mostram que esta expectativa não se confirma. O PI responde por 0,4% dos pedidos de informações, metade do espaço ocupado pela sua bancada na Assembleia Geral.

A legenda que lidera nesse quesito é, novamente, o PN, responsável por 59,8%, seguida à distância pelo PC, com 20,8%. A FA aparece na lista com 18%, bem abaixo do espaço que ocupa no parlamento, mas, ainda assim, uma participação significativa se comparada às interpelações, o que revela que o pedido de informações não necessariamente objetiva a confrontação ou é um instrumento por si só de ação da oposição. Ele também pode servir como meio para esclarecimento em relação às políticas públicas, subsídio a projetos de lei que o parlamentar pretende apresentar ou, eventualmente, a futuras interpelações.

Sobre a quantidade de pedidos apresentados, Chasqueti (2008c, p. 73) observa que estar no governo ou na oposição contribui significativamente para o comportamento dos partidos nesse quesito. Na gestão Batlle, a FA era a principal legenda a fiscalizar o Executivo, sendo responsável por mais de 74% das demandas, posto ocupado pelo PN na presidência de Vázquez, ainda assim em menor intensidade comparada às ações da FA quando estava na oposição. O PC, que era governo no período precedente e atuava de modo muito econômico, tendo apresentado apenas 6% das demais, em 2005-2010, ao se tornar oposição, passou a ser mais ativo (20,8%).

Partido	Pedido de informações/parlamentar
Independente	6,0
Frente Ampla	4,4
Nacional	21,1
Colorado	26,6
Geral	12,7

Fonte: CHASQUETTI (2008c, p. 73); URUGUAI. CORTE ELECTORAL (2017)

Quadro 9 – Média de pedidos de informações apresentados pelos partidos na 46ª legislatura do parlamento, conforme a quantidade de parlamentares de cada um (Uruguai, 2005-2007)

Ao considerar a média de pedidos por parlamentar, o que leva em consideração o tamanho das bancadas, os *blancos*, com 21,1, não se mostram os mais produtivos em tal quesito, assim como ocorreu no caso das interpelações. Eles são suplantados pelo PC, que registra 26,6. O PI, cuja média é 6,0, ultrapassa a FA, que possui 4,4

pedidos por parlamentar. A média da Assembleia Geral é 12,7, distante de todos os partidos individualmente considerados.

Tabela 10 – Setor público ao qual foram destinados os pedidos de informação na 46ª legislatura do parlamento por partido de iniciativa (Uruguai, 2005-2008)*

Destinatário	PI	FA	PN	PC	+ 1 part.	Total
MEF ¹	3 (50,0)	40 (13,4)	131 (13,2)	43 (12,4)	4 (23,5)	221 (13,3)
MOVTMA ²	1 (16,7)	29 (9,7)	89 (9,0)	33 (9,5)	1 (5,9)	153 (9,2)
Saúde Pública	1 (16,7)	13 (4,4)	98 (9,9)	24 (7,0)	-	136 (8,2)
MTOP ³	1 (16,7)	16 (5,4)	65 (6,5)	18 (5,2)	2 (11,8)	102 (6,2)
Outros	-	200 (67,1)	610 (61,4)	228 (65,9)	10 (58,8)	1.048 (63,1)
Total	6 (100)	298 (100)	993 (100)	346 (100)	17 (100)	1.660 (100)

* entre parêntesis estão os valores em percentual

1 – Ministério de Economia e Finanças; 2 – Ministério de Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente, na tradução do espanhol; 3 – Ministério de Transporte e Obras e Públicas

Fonte: CHASQUETTI (2008c, p. 74)

Outro aspecto a ser considerado diz respeito ao destinatário dos pedidos de informações. A tab. 10 foi organizada de modo a discriminar todos os órgãos públicos que foram demandados pelo PI. Ela permite verificar que as escolhas recaíram sobre quatro ministérios (Economia e Finanças; Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente; Saúde Pública; Transporte e Obras Públicas), bem como que elas se concentram naquelas encaminhadas ao de Economia e Finanças, que responde por 50% dos casos (3 pedidos), novamente destacando o peso das áreas de formação e de atuação profissional do deputado Posada. Os demais se dividem em um para cada ministério.

O procedimento utilizado para compor a tab. 10 também demonstra o quanto os destinatários do PI se distinguem daqueles definidos pelos demais partidos. Os quatro ministérios destacados compreendem a totalidade dos pedidos do PI, mas contemplam cerca de 33% a 41% no caso dos demais (FA inclusa). Desse modo, verifica-se que os outros partidos apresentaram um escopo mais amplo de demandas, possivelmente em razão de terem bancadas maiores e mais diversificadas em suas áreas de interesse.

Contudo, a diferença entre o PI e as outras legendas no que tange aos pedidos de informações se revela em outro detalhe: a intensidade das demandas que foram encaminhadas aos mesmos ministérios. Enquanto ele concentrou 50% dos seus questionamentos no Ministério de Economia e Finanças, os demais, considerados em conjunto, escolheram-no em aproximadamente 12%-13% dos casos. Os pedidos ao Ministério de Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente, que responderam por 16,7% em se tratando do PI, atenderam a cerca de 9% de PC, PN e FA. Isto se repetiu no âmbito do Ministério de Transporte e Obras Públicas, que atraiu 16,7% dos pedidos do PI, enquanto as demais legendas apresentaram percentuais semelhantes entre si, da ordem de 5%-6%.

Os três grandes partidos se distinguiram na proporção em que enviaram pedidos ao Ministério de Saúde Pública: FA registrou 4,4%, PN mais do que o dobro (9,9%) e PC ficou no meio desse caminho, com 7%. Porém, também nesse caso, nenhum deles se aproximou dos percentuais do PI, que é de 16,7%.

Tabela 11 – Pedidos de informação da 46ª legislatura do parlamento respondidos por partido de iniciativa (Uruguai, 2005-2008)*

Partido	Respostas	Não respondidos	Total
Independente	4 (66,7)	2 (33,3)	6 (100)
Frente Ampla	203 (68,1)	95 (31,9)	298 (100)
Nacional	566 (57,0)	427 (43,0)	993 (100)
Colorado	198 (57,2)	148 (42,8)	346 (100)
+ de um	8 (47,1)	9 (52,9)	17 (100)
Total	979 (59,0)	681 (41,0)	1.660 (100)

* entre parêntesis estão os valores em percentual
Fonte: CHASQUETTI (2008c, p. 77)

A tab. 11 versa sobre o índice de respostas obtidas pelos partidos aos seus pedidos de informações. O do PI é de 66,7% (4 em 6), bastante próximo ao patamar mais elevado, alcançado pela FA (68,1%), e razoavelmente distanciado do registrado por PN e PC (em torno de 57%). As solicitações de mais de um partido são as menos contempladas, com 47,1%.

Embora todos os índices sejam baixos, ao se considerar que os órgãos públicos deveriam responder todas as demandas, chama a atenção que o PI não esteja ao lado dos demais partidos de oposição, e sim praticamente igualado com a FA. Afinal, seria de se esperar que, como nem todas as demandas são atendidas, o partido governista recebesse mais atenção da burocracia estatal, especialmente porque seus pedidos não envolveriam, em teoria, questões que pudessem criar constrangimentos ao governo. Mas não que a resposta aos pedidos de informação do PI estivesse no mesmo patamar, deslocado em relação aos demais da oposição.

Como não se tem acesso aos pedidos feitos, o que poderia ajudar na formulação de explicações baseadas em evidências, pode-se especular quanto às razões para esta situação. Por um lado, ela pode ser uma mera coincidência, sem maior relevância. Por outro, pode ser fruto do modo confuso como as informações foram demandadas ou da abrangência do pedido, o que torna inviável que algumas respostas possam ser fornecidas, assim como do teor do que foi solicitado. Todavia, também pode ser reflexo de questões políticas *stricto sensu*, ou seja, do fato de o governo não vislumbrar a condição oposicionista do PI da mesma forma como o faz no caso de PC e PN e, por isso, proporcionalmente, atender mais intensamente as demandas formuladas pelos independentes.

3.6 Intervenção nos debates parlamentares

Antes de apreciar a participação do PI nos debates parlamentares, é preciso distingui-lo em duas situações básicas.

A primeira é o pronunciamento que revela o posicionamento do partido ou da fração sobre uma iniciativa em discussão e que funciona como uma orientação à bancada. Como o PI era uma das legendas com representação na Câmara de Representantes, havia espaço previsto no regimento para manifestar tal posicionamento. Assim, ele teve reiteradas oportunidades para ocupar a tribuna, o que foi relevante para a pesquisa, embora essas manifestações fossem inusitadas, já que, ao anunciar a orientação, o parlamentar estava indicando o voto para si mesmo.

A segunda é o engajamento nos debates parlamentares, quando o uso da palavra visa emitir opinião sobre o assunto em discussão, destacar algum ponto específico, responder e/ou contrapor a opinião de outro colega, de outra fração, de outro partido ou do governo. Este é o debate parlamentar propriamente dito, bem

como a parte mais relevante das intervenções do PI e de qualquer outro membro do legislativo, o qual foi caracterizado por Manin (1995) da seguinte forma:

Em um organismo decisório de caráter coletivo, cujos numerosos integrantes são eleitos por populações diferenciadas, e que provavelmente têm opiniões divergentes, o problema é alcançar um acordo, uma convergência de vontades. Os fundadores do governo representativo colocaram a igualdade das vontades na base de suas concepções políticas: nenhuma superioridade intrínseca confere a determinados indivíduos o direito de impor sua vontade aos demais. Por conseguinte, se uma convergência de vontades deve ser atingida numa assembleia onde nem o mais forte, nem o mais competente, nem o mais rico, têm razões para impor sua vontade aos demais, todos os participantes devem procurar conquistar o consentimento dos outros através da persuasão. A obviedade dessa solução explica por que ela raramente é objeto de contestação explícita entre os fundadores do governo representativo, e por que, além disso, o debate é proposto como uma atividade natural nas assembleias. O princípio da igualdade das vontades, que torna as eleições o método mais legítimo de designação de representantes, também faz do debate a forma legítima de interação entre esses representantes.

Seguindo esta perspectiva, o debate parlamentar permite ao PI expor suas ideias e interpretações sobre questões programáticas de largo alcance, temas políticos conjunturais e posicionamento sobre os mais diversos assuntos na pauta de discussões do parlamento, como projetos de lei, gestão de políticas públicas, etc. Ainda que limitado em razão do seu tamanho parlamentar e com poucas possibilidades de que tais intervenções tivessem capacidade de introduzir temáticas na agenda de discussões ou de produzirem mudança da tendência de voto, a manifestação está preservada como parte indissolúvel da própria instituição parlamentar – e da atividade política do partido.

E o PI se utilizou largamente desta prerrogativa, tendo se engajado em todas as discussões legislativas relevantes (e em muitas irrelevantes, também), sem levar em consideração a questão estratégica da eficácia dessa participação na decisão final, e sim com a intenção de efetivamente marcar posição e ganhar uma relevância política que, se prevalecesse a simples contagem de votos, ele jamais alcançaria²⁷.

²⁷ Sobre esta questão, pode-se resgatar novamente Manin (1995), quando, ao se referir a uma nova fase do governo representativo, a da democracia de partido, posterior àquela que subsidia o exerto anterior, diz: “na democracia de partido, as sessões plenárias do Parlamento não são mais um fórum de debates deliberativos. Uma rígida disciplina comanda o voto no interior de cada campo de forças. Além disso, uma vez determinada a posição do partido, os deputados não podem mudar de opinião em função dos debates. Por último, as posições de cada campo, no interior do Parlamento, são quase sempre as mesmas, qualquer que seja o assunto posto em votação. O partido da maioria sistematicamente apoia as iniciativas do governo, enquanto a minoria lhe faz oposição. Isso sugere que os deputados não avaliam as propostas em função do seu mérito, mas assentam suas decisões em considerações extrínsecas. O Parlamento não é mais um lugar onde se chega a um acordo de maioria

Essa profusão de manifestações do PI, além de demandar um esforço hercúleo para coletar os dados, impôs um significativo esforço para sistematizá-las e obrigou o pesquisador a selecionar alguns temas da legislatura estudada que tiveram especial relevância na sua agenda parlamentar. Por isso, a eles foi dedicada uma maior atenção dos partidos com representação.

a) Questão de ordem econômica

Como já havia sido identificado, por meio da escolha da comissão para atuar, do teor dos projetos de iniciativa, da interpelação de ministro e dos pedidos de informações enviados aos ministérios, uma das prioridades do PI gira em torno da temática econômica, em seus diversos desdobramentos, como impostos, mercado financeiro, investimentos, equilíbrio das contas públicas etc.

Desse modo, o partido registrou o não atendimento, no prazo legal, de seu pedido de informações ao Ministério de Economia e Finanças sobre o projeto de lei de Reforma Tributária em tramitação na Câmara. Lembre-se de que ele foi um dos partidos que mais teve esses pedidos respondidos, ao lado da FA. Conforme Posada, ele deu prioridade ao estudo desse projeto (URUGUAI. PARLAMENTO CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3354, 32ª sessão, 01 ago. 2006, p. 22-23).

Posteriormente, ainda sobre este tema, Posada solicitou chamar à sala o Ministro de Economia e Finanças, Danilo Astori, para analisar as consequências da Reforma Tributária promovida pelo Poder Executivo e refletir sobre os antecedentes do projeto, considerando que o tema estava há seis meses e meio na Comissão de Fazenda à espera de que a bancada do governo entrasse em acordo com os representantes do Executivo para um projeto definitivo. Na opinião de Posada, o impacto desta reforma tributária é negativo, especialmente a adoção do IRPF. (URUGUAI. PARLAMENTO CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3369, 47ª sessão, 10 out. 2006, p. 59-60).

A interpelação foi aprovada porque houve o número de votos correspondentes da oposição e está discriminada no Quadro 8 como uma das duas que o PI realizou. A fala do deputado Posada também é relevante porque explicita uma questão que foi

sobre políticas específicas a partir de posições inicialmente divergentes. A posição da maioria já está fixada antes de começarem os debates. As sessões do Parlamento e as votações apenas conferem um selo de validade legal a decisões tomadas em outros lugares”.

apontada na seção 3.1: o fato de o governo estar em maioria parlamentar faz com que ele tenha a sua própria base como origem das dificuldades que enfrenta no processo legislativo.

Astori foi interpelado por Posada no dia nove de novembro de 2006, com a finalidade de prestar esclarecimentos sobre a proposta de reforma tributária. Na abertura, o deputado do PI agradeceu às bancadas do PN e do PC pelo apoio que permitiu a ele exercer o direito que lhe concede a ordem constitucional – a consolidar o que foi afirmado na seção 3.5.1 –, advertindo que não se tratava de interpelação da oposição, mas somente do PI ao governo e a seu Ministro de Economia e Finanças (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3382, 60ª sessão extraordinária, 09 nov. 2006, p. 11-12).

Ao se dirigir ao Ministro, ele destacou que, desde a perspectiva social democrata do PI, não considerava positivo que se alimentasse a ideia de que o sistema político uruguaio se divide em dois blocos, pois a polarização impede avançar e é vital a construção de um projeto integrador que reafirme a identidade nacional, um compromisso intertemporal que integre a todos “os orientais do Uruguai”, um projeto estratégico que supere a exclusão social e assegure a todos os uruguaios a igualdade no ponto de partida. Essa foi a primeira grande razão desta interpelação, conforme Posada, o compromisso assumido junto a Hugo Batalla e a Raúl Gadea na atuação no Movimento pelo Governo do Povo, na Lista 99, fundada por Zelmar Michelini.

Então, Posada passou a apresentar suas objeções ao projeto de reforma tributária do governo, reiterando que não cumpre os objetivos anunciados, inicialmente pelo aspecto eminentemente político, pois critica a forma como o partido do governo chegou internamente a um acordo para construí-lo. Registra como fundamental que a reforma tributária seja fruto de um amplo acordo nacional, porém os fatos demonstram que está sendo somente a vontade do governo (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3382, 60ª sessão extraordinária, 09 nov. 2006, p. 12-20).

Em 25 de outubro de 2006, na 54ª sessão, Posada apresenta seu informe sobre o Projeto de lei de Reforma Tributária como membro da minoria na Comissão de Fazenda. Em sua longa exposição, ele demonstra que, na sua visão, o projeto não cumpre os três objetivos do governo: a) promover uma maior equidade; b) estimular o investimento produtivo e o emprego; c) incrementar a eficiência do sistema tributário. Analisa a redistribuição da carga tributária (pressão fiscal) sobre os diversos setores,

identificando os ganhadores e os perdedores. Concluiu que a reforma é inequitativa por não levar em conta a capacidade contributiva das famílias, constituindo-se em instrumento expropriatório das famílias de classe média, ou seja, na prática, o slogan que pregava o partido do Governo “que paguem mais os que mais têm” foi substituído na prática pelo lema “que pague a classe média”.

No discurso de Posada, essa primeira grande proposta do novo governo foi frustrante. O país deveria instaurar um imposto sobre a renda das pessoas físicas não para solucionar diretamente os problemas de arrecadação do Estado, mas como um imposto que, permitindo deduções dos gastos necessários, mais que uma grande arrecadação, fechasse o círculo de controle da evasão sobre o restante da estrutura tributária (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3376, 30 out. 2016, p. 154-157). Esse argumento revela um modo de fazer política ou de desenvolver a atividade parlamentar típica do PI. Como será visto em várias oportunidades, ele procura criticar uma iniciativa, e muitas vezes rejeitá-la, sem negar os seus méritos, mas por considerá-la insuficiente, equivocada ou afrontar algum princípio político maior.

Nessa linha, quando foi tratada a criação de adicional no Imposto sobre as transmissões patrimoniais que tem por objeto imóveis rurais, em 2006, Posada revelou incredulidade, pois a medida teria duração de apenas 40 dias, tendo em vista que a partir de 1º de janeiro de 2007 entraria em vigência a reforma tributária, que havia sido aprovada recentemente. Esse imposto, cujo objetivo parecia ser dotar o Instituto Nacional de Colonização de recursos para seu funcionamento, seguramente teria arrecadação zero, deixando claro que o Executivo age de forma absolutamente improvisada, argumentou ele. Posada também ponderou que a oportunidade para discussão da matéria seria a instância de discussão do orçamento e ainda apontou deficiências de mérito no projeto por ignorar as mudanças e as exigências atuais da economia de exploração agropecuária, por isso votou negativamente, tal como já o fizera na Comissão de Fazenda (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3385, 63ª sessão extraordinária, 21 nov. 2006, p. 39-40).

A mesma linha de raciocínio levou o PI a rejeitar, na 28ª sessão de 2005, o projeto de lei que pretendia permitir a cobrança de contribuição imobiliária rural aos prédios ocupados por reservatórios de represas hidrelétricas. Segundo o parlamentar do partido, o real objetivo do projeto seria possibilitar às Intendências cobrar esse tributo da Administração Nacional de Usinas e Transmissões Elétricas (UTE), porque

o que elas têm de pagar à empresa estatal para poder prestar o serviço de iluminação pública é irrisório em comparação com o que arrecadam com a taxa cobrada a esse título.

Porém, como as águas são bens públicos, dos quais não se podem cobrar impostos, aprovado o projeto de lei, a UTE poderia opor recurso por inconstitucionalidade e contradição com outras normas do ordenamento jurídico, entre elas a própria Lei Orgânica da UTE. Posada ainda indica que a solução correta seria anistiar as dívidas das Intendências com a UTE e buscar uma saída nos termos da chamada Lei de Urgência I (cujo conteúdo não cabe ser estudado neste trabalho).

Cabe destacar que no caso deste projeto, Posada não apenas discordou da maioria, como também do informe em minoria, por considerar que ele nada mais seria do que a retomada da ideia original de um projeto apresentado pelo Partido Nacional na legislatura anterior (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3265, 28ª sessão, 14 jun. 2005, p. 48-51).

Na 45ª sessão especial de 2005 foi submetida à Câmara dos Representantes, para aprovação, a prestação de contas e o balanço de execução orçamentária do exercício de 2004. O deputado Posada iniciou seu pronunciamento lembrando que o PI votou negativamente à proposta de orçamento quinquenal apresentada pela administração anterior (Jorge Batlle, PC) e a todas as prestações de contas subsequentes porque se tratava de julgar uma gestão de governo em que o PIB caiu consideravelmente nos três primeiros anos, para somente nos dois últimos iniciar uma recuperação. Por isso, mantendo sua coerência, votaria novamente negativamente.

Nesse sentido, o parlamentar aponta a contradição do governo que tomou posse em 2005, o da FA, e que, mesmo afirmando ter recebido uma “herança maldita”, propõe ao Parlamento a aprovação dessa prestação de contas, ou seja, avaliava positivamente a gestão do governo anterior, especialmente a do ano de 2004. Lembra que no governo anterior houve queda dos níveis de emprego e incremento dos indicadores de pobreza.

Porém, não deixa de reconhecer que Batlle atuou com responsabilidade fiscal em seu último ano, minorando as dificuldades para o futuro governo, pois, diferentemente de outros anos eleitorais, não houve incremento de gasto público.

Argumenta, ainda, que, ao final de 2004, o atraso cambial²⁸ trouxe perda de competitividade dos produtos uruguaios, prejudicando a balança comercial do país.

Defende que os níveis de gasto e da estrutura de funcionamento do novo Ministério de Desenvolvimento Social deveriam ter sido tratados na prestação de contas, instrumento adequado para tal, mas o projeto não aborda a matéria. Registra, ainda, divergências pontuais a diversos artigos do projeto de lei de prestação de contas (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3282, 45ª sessão especial, 16 ago. 2005, p. 59-61).

O orçamento nacional dos exercícios de 2005 a 2009 foi apreciado pela Câmara de Representantes em três sessões, realizadas nos dias 11 e 12 de outubro de 2005. Na primeira delas, a 56ª, foi apresentado o “informe em minoria” do deputado Posada, no qual examina o projeto de forma minuciosa e aprofundada, ressaltando tratar-se da lei mais importante de todo o período de governo por se constituir na expressão de seu programa e do programa econômico-financeiro com base no qual foi projetada.

O deputado analisa a projeção de recuperação do PIB de 2005 feita pelo Executivo, após a recessão que começou em 13 de janeiro de 1999, originada pela desvalorização da moeda brasileira. Depois, faz uma exposição dos motivos que permitiram que, de 1990 a 1998, o Uruguai tivesse crescimento de 37,6%, enquanto a competitividade do país se deteriorava, agravada pelo atraso cambial a partir de 1990. Posada adverte que a vinculação do gasto público ao crescimento da economia e da arrecadação e o do endividamento fizeram o país chegar à profunda crise de 2002, elevando em muito a taxa de uruguaios vivendo em condições de pobreza e abaixo da linha de pobreza. Também destaca que a crise gerou um novo e grande impulso emigratório que, se reduziu a pressão do nível de desemprego, reduziu ainda mais o peso das gerações em idade ativa, comprometendo o futuro dinamismo da sociedade.

Ele prossegue lembrando o surgimento dos ajustes fiscais em virtude do fim da possibilidade de endividamento, que reduziram a demanda interna. Ainda faz uma retrospectiva histórica para demonstrar que o primeiro antecedente de atraso cambial foi no período de 1973 a 1982, durante a ditadura, e analisa seus efeitos inflacionários, esclarecendo que a inflação doméstica é um “imposto” pago por quem recebe

²⁸ Postergação da desvalorização da moeda nacional em relação ao dólar.

remuneração fixa, enquanto a inflação em dólares é um “imposto” pago por quem recebe em dólares (aqueles voltados ao mercado exportador) e também pago, indiretamente, pela produção nacional que compete com produtos importados.

Como o Executivo projeta o crescimento de atividade em 20,5%, a inflação doméstica acumulada de 27% e a evolução do tipo de câmbio nominal por baixo de 7,96%, Posada considera que isto significa que a inflação em dólares do período 2005-2009 será na ordem de 38%. Ou seja, o governo estaria dizendo que vai cobrar um imposto inflacionário em dólares aos exportadores (setor onde há possibilidade de crescimento da economia do país) e à indústria manufatureira uruguaia (que compete com produtos importados) da ordem de 6,65% anual. Assim, não haveria como gerar a taxa anunciada, estabelecendo um desestímulo a quem deve tomar a decisão de investir, principalmente se os salários privados se incrementarem 51,7% (20% em termos reais). As projeções do orçamento não fecham, segundo Posada.

O deputado questiona onde ficara o discurso eleitoral de um Uruguai produtivo? Afirma que a prioridade do governo é o manejo da dívida, que se arrasta há muito tempo e que, como demonstrou na retrospectiva, foi gerado pela perda de capacidade de financiamento do Estado uruguaio. E aduz que outra vez se opta por postergar o aparato produtivo, sem uma estratégia de longo prazo. Uma vez mais se segue com políticas procíclicas, quando o Uruguai necessita aplicar políticas contracíclicas, que suponham prever que nos períodos de crescimento se deve economizar para gastar nos períodos de crise, que sempre chegam.

Em seu discurso, ele também indica que já se nota a desaceleração do crescimento econômico. O indicador de competitividade publicado pelo Banco Central do Uruguai mostra que, nos últimos 18 meses, a queda do nível de competitividade global foi de 12%; com os países de fora da região de 18,4%; com a Argentina, de 11% e com o Brasil foi de 10,6%.

Posada reconhece que se vem verificando uma atitude orientada para melhorar a qualidade do gasto, com maiores investimentos em educação, voltados à infância e à adolescência em situação de pobreza e em saúde, mas lembra que há uma nova postergação para a segurança pública. O deputado insiste que o Orçamento apresentado pelo governo aparece como expressão financeira de uma realidade que repete a mesma receita que *blancos* e *colorados* desenvolveram a partir de 1992 e que, quando na oposição, seu partido rotulava como neoliberal. Ou seja, o governo

propõe a volta da vinculação do incremento do gasto público ao incremento da arrecadação.

Mesmo reconhecendo que o governo busca um maior superávit primário para poder pagar ao Fundo Monetário Internacional e outros organismos internacionais de crédito, e para fazer frente aos importantes juros da dívida, durante o próximo período, o parlamentar pondera que um orçamento realizado sobre essas bases merece a rejeição do PI pelas mesmas razões que foram rejeitados os projetados pelos governos Sanguinetti (em 1995) e Batlle (em 2000). Nessa oportunidade afirmou que seu partido²⁹ foi o único que votara negativamente, pois a outra força de oposição retirou-se do plenário (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3293, 56ª sessão especial, 11 out. 2005, p. 245-249).

A partir da 57ª sessão, passaram a ser discutidos pontualmente os artigos do projeto de lei orçamentária. O PI continuou a apresentar objeções fundamentadas tanto em relação ao mérito quanto em relação à constitucionalidade das propostas do governo em diversas áreas (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3294, 57ª sessão, 12 out. 2005, p. 23; 34; 38; 52; 64-65; 81).

O orçamento foi aprovado na 58ª sessão especial. Em seu pronunciamento, Posada saudou a presença da equipe econômica e a permanência de Danilo Astori à frente da pasta, registrou que o Orçamento Nacional guarda total coerência com o programa econômico financeiro que o novo governo apresentou ao Fundo Monetário Internacional e reiterou suas dúvidas sobre a sustentabilidade de tal programa (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3295, 58ª sessão, 13 out. 2005, p. 446).

Na 12ª sessão ordinária, realizada em 02 de maio de 2006, ao debater projeto de lei sobre liberdade de comércio, Posada acabou fazendo uma síntese do posicionamento do PI sobre os limites da intervenção do Estado na economia. Ele lembrou que o referido projeto foi debatido na legislatura anterior, mas não houve unanimidade dos setores políticos na Câmara dos Representantes em relação ao capítulo que estabelecia o controle das concentrações. Na Comissão Especial, uma maioria circunstancial, integrada pela FA e pelo PI, permitiu aprovar o projeto com esse capítulo incorporado. No entanto, a Câmara que funcionava com baixo quórum, determinou que a aprovação do capítulo necessitaria de maiorias também do PN e do

²⁹ Posada está se referindo ao Novo Espaço, partido pelo qual era deputado na época.

PC. O setor do governo de então (de Jorge Batlle, do PC), particularmente a fração Lista 15 e os representantes que compareceram à Comissão, opuseram-se à inclusão de controle prévio às concentrações, sob argumento de que isso distorce o mercado.

Na continuidade do argumento, afirmou que agora a atual bancada majoritária fundamenta a eliminação do capítulo em questão com os mesmos argumentos dos representantes do governo anterior. O deputado ponderou que o PI vai votar afirmativamente ao projeto em geral, por acreditar na necessidade da existência de uma lei que regule a liberdade de comércio e a defesa da competição. No entanto, registrou que a principal deficiência da proposta é justamente a inexistência de disposições que regulem as concentrações econômicas e justificou tal opinião com a explicitação do posicionamento do PI sobre o "mercado": por ser social democrata, o partido comparte das palavras de Willy Brandt "tanto mercado como seja possível, tanta intervenção do Estado quanto seja necessária". Isto porque, enquanto o mercado designa adequadamente os recursos, deve atuar livremente, todavia quando houver distorções, deve o Estado intervir para corrigi-las. Os sistemas de regulação de defesa da competição admitem as concentrações econômicas como parte do processo de globalização da economia, afirma Posada, reconhecendo que, muitas vezes, esses processos permitem maior eficiência através de economias de escala e incorporação de novas tecnologias. Porém entende que isso não obsta que seja previsto um mecanismo para impedir situações indesejadas.

Posada cita as reflexões de Siegbert Rippe, catedrático Grau 5 de Direito Comercial da Faculdade de Direito e da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade da República, que colaborou com a Comissão Especial na redação do projeto. Conclui lamentando que, na Comissão e por certo na Câmara, seja ratificada a posição da doutrina neoliberal com seu velho princípio "laissez faire, laissez passer".

Merece destaque o aparte do deputado *blanco* José Carlos Cardoso, que saudou a evolução positiva do Governo (da FA) em sua visão sobre o mercado. Posada, com leve ironia, redarguiu dizendo que Cardoso é coerente com as posições neoliberais do sector do PN a que pertence³⁰, a novidade seria que agora a maioria (a FA) também passara a sustentar essas posições (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3334, 12ª sessão, 02 maio 2006, p. 64-66).

³⁰ O deputado está vinculado ao herrerismo, a corrente liderada pelo ex-presidente Luis Alberto Lacalle (1990-1995), cujo governo foi aquele que mais procurou implantar a agenda de privatizações e de reforma do Estado no país.

b) Princípios e posicionamentos

Em meio à discussão sobre a criação da Comissão Nacional de Bioética, ocorrida em 12 de julho de 2006, o PI teve a oportunidade de manifestar sua opinião sobre o modo como concebe o papel do parlamento, que é visto como detentor de uma legitimidade mais ampla do que a de outros setores do Estado. E, da mesma forma, inclui um reparo ao que está sendo proposto, em razão de abordar o tema a partir de uma visão mais ampla e principiológica.

Conforme Posada, o PI é favorável ao projeto de lei apresentado na legislatura passada pelo PN, mas discorda que a Comissão Nacional de Bioética seja integrada por representantes do parlamento e da Suprema Corte de Justiça, pois será assessora do Legislativo e, eventualmente, do Executivo. A participação de representantes da Suprema Corte de Justiça gerará antecipação de julgamentos. Já o parlamento, não deveria ter representantes na comissão em questão por não se constituir em um setor da sociedade ou um grupo de pressão, mas sim um Poder do Estado, com atribuições estabelecidas na Constituição (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3350, 28ª sessão extraordinária, 12 jul. 2006, p. 24).

Na 79ª sessão de 2005, foi discutida a criação do Conselho de Economia Nacional, oportunidade em que o partido teve de emitir opinião sobre o modelo de organização corporativa da sociedade. O PI se posicionou radicalmente contra por entender que o organismo apresenta conotações fascistas. Sua primeira referência teria aparecido na Constituição de 1934, durante a ditadura de Gabriel Terra, inspirada no que o fascismo formulou como criação de órgãos corporativos com a intenção de substituir as funções dos representantes do povo.

Na visão de Posada, os constituintes de 1934, para não afetar o sistema político, deram aos conselhos somente atribuições consultivas, sem competências políticas. Mais recentemente, o ditador Bordaberry (1972-1976) propôs eliminar os partidos políticos para criar uma espécie de Conselho de Economia Nacional, integrado por empresários, trabalhadores e profissionais. Alerta o parlamentar: quando as corporações ganham espaço, perde a democracia, porque substituem aqueles legitimamente eleitos pela cidadania (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3316, 79ª sessão, 15 dez. 2005, p. 21-23).

Ao ser discutido o direito de regulação da eutanásia, Posada afirmou não ter nenhum tipo de objeção de consciência, não professar nenhuma religião, compartilhando filosoficamente do espírito do projeto. Porém, manifestou ter dúvida sobre se é

necessário que se regule o tema por lei, por tratar-se de uma decisão íntima entre paciente, médico e familiares. Assim, deu voto favorável ao projeto, cuja aprovação foi recomendada pela Comissão de Saúde Pública e Assistência Social, justificando que seria para permitir que a dúvida que hoje tem possa ser dirimida pela realidade. Para Posada, é um direito natural dos seres humanos ter uma morte digna e o projeto não só analisou como também apresentou uma solução razoável para um tema de difícil abordagem (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3394, 71ª sessão extraordinária, 13 dez. 2006, p. 65).

Em 2009, quando a Câmara discutia a aprovação da medida que declarava de interesse geral a participação equitativa de pessoas de ambos sexos na integração dos órgãos eletivos nacionais e departamentais e de direção dos partidos políticos, o posicionamento do PI foi favorável. Posada afirmou que o

PI é partidário de uma discriminação positiva para que haja mulheres no âmbito parlamentar. Digo mais: na legislatura passada, os três legisladores do Partido Independente^[31] acompanhamos um projeto de lei que apontava que na eleição de 2004 seria aplicado um sistema de discriminação positiva como este que se está planejando. Nesse sentido, perdeu-se uma oportunidade de consagrar isto na legislação eleitoral positiva uruguaia para que se começasse a percorrer este caminho (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3576, 8ª sessão extraordinária, 24 mar. 2009, p. 47).

O PI aderiu à homenagem prestada à professora e lutadora social Elena Quinteros³², o que ocorreu na 50ª sessão extraordinária, em 18 outubro de 2006. Foi a ocasião para marcar o posicionamento em relação ao período ditatorial e ao desaparecimento de cidadãos uruguaios. Posada afirmou ser ela, sem dúvida, a mais emblemática entre os presos desaparecidos uruguaios. Acrescentou que também seria uma forma de homenagear a luta e a busca permanente que as mães e os familiares de presos desaparecidos vêm fazendo no país na busca da verdade, no entanto assinalou que a melhor homenagem seria seguir percorrendo esse caminho ao encontro da verdade, mantendo viva a memória para que fatos como esses que

³¹ Ele se refere aos três parlamentares originalmente eleitos pelo NE (Posada, Mieres e Falero) e que romperam com o partido em meio à legislatura, situação narrada no capítulo 1.

³² Militante anarquista, fundadora do Partido pela Vitória do Povo (PVP), que se encontra desaparecida desde 1976. El foi presa nos jardins da embaixada da Venezuela, em um episódio duplamente criminoso: ter sido presa por causa da militância política, o que ocorreu, conforme as normas da diplomacia, em território de outro país (CÁNEPA, Diego. Homenaje a la Maestra Elena Quinteros. URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3372, 50ª sessão extraordinária, 18 out. 2006, p. 12).

viveu o país nunca mais se repitam (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3372, 50ª sessão extraordinária, 18 out. 2006, p. 25).

O PI posicionou-se favoravelmente ao projeto de lei que declarava a atuação ilegítima do Estado entre 13 de junho de 1968 e 28 de fevereiro de 1985, o que abarca todo o período da ditadura civil-militar e o que a antecedeu. Posada indicou que

Consideramos de estrita justiça a reparação do dano causado pelo Estados pelos delitos de lesa humanidade cometidos, delitos que nos envergonham como nação. Há que reconhecer a existência de um antecedente neste sentido na legislação passada, promovido pelo Poder Executivo presidido pelo doutor Jorge Batlle que também ia no sentido de estabelecer uma reparação frente a este, situação que, indubitavelmente, se vem prolongando no tempo. Certamente, se pode dizer que permanecem outras situações que deveriam ser também objeto de reparação por parte do Estado e estamos abertos a considerar (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3613, 45ª sessão, 09 set. 2009, p. 69).

Na 34ª sessão extraordinária de 2005, foi abordado o tema da declaração de ausência de pessoas cujo desaparecimento forçado foi confirmado pela Comissão para a Paz. Posada pronunciou-se objetivamente apenas para registrar que a resolução dessa questão estava se dando tardiamente, uma vez que deveria ter ocorrido tão logo a democracia fora reinstaurada. posicionamento demonstra o compromisso do PI com os direitos humanos, não admitindo qualquer tergiversação (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3271, 34ª sessão extraordinária, 19 jul. 2005, p. 31).

Apesar desse posicionamento, a defesa do pluralismo e do respeito às posições contrárias leva o PI a tomar decisões que parecem contraditórias em comparação a outras. Assim, na 41ª sessão, em 05 de agosto de 2008, ele votou favoravelmente à proposta do deputado García Pintos (PC)³³ para homenagear Pacheco Areco. Posada registra que ele e seu partido são críticos à gestão dessa personagem como Presidente da República, porém, como existe uma coletividade na

³³ Trata-se de um antigo deputado, vinculado à direita que apoiou Pacheco durante seu governo e continuava a “militar” nessa causa. Conforme Moreira (2007, p. 5), ele apresentou um projeto, elaborado pela Associação 14 de abril de 1972, que homenageava os militares, policiais e civis que perderam a vida por ocasião ou em consequência do enfrentamento com a sedição. Segundo ela, surpreendentemente, o governo Vázquez tomou para si esta iniciativa e incluiu os familiares legais ou naturais das pessoas consideradas ausentes por desaparecimento forçado, cujo desaparecimento está confirmado no informa da Comissão para a Paz. O projeto: “previa o ressarcimento de familiares de 18 militares, 14 civis, 34 policiais e 26 desaparecidos (no tal de 64), por um valor de 150 mil dólares cada um. Os parlamentares da FA e a Mesa Política da FA pediram uma reunião com o Presidente e manifestaram sua desconformidade com o texto. Até o dia de hoje, este parece ter sido arquivado no parlamento, sem que seu trâmite tenha prosseguido”.

Casa que pretende homenageá-lo, não se deve impedir (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3518, 41ª sessão, 05 ago. 2008, p. 47).

c) Oposição responsável e crítica

O PI também procurou atuar como “oposição responsável e crítica”, com capacidade para apoiar os projetos e as iniciativas do governo que considerava razoáveis e de rechaçar aquelas com as quais divergia (e de justificar a razão da divergência), ao invés de votar sempre contra todas as propostas. Ao mesmo tempo, o deputado seguidamente fez questão de incluir comentários, críticas ou sugestões a tais proposições, as quais tinham a intenção de, mais do que melhorá-las, apontar a visão que ele tinha sobre o tema e indicar a sua preocupação com o oferecimento de propostas à sociedade.

Desse modo, ao entrar em discussão o projeto de lei de criação do Plano de Atenção Nacional da Emergência Social (PANES) e do Programa de Ingresso Cidadão³⁴, de iniciativa do poder executivo, em 12 de maio de 2005, destacou o mérito da iniciativa do novo governo de enfrentar a problemática da pobreza, declarando voto favorável, não obstante ter algumas objeções formais e de mérito.

Registrou o deputado Posada que o mecanismo constitucional adequado seria o adiantamento da apresentação do projeto de prestação de contas, no qual a matéria seria incluída mediante modificação orçamentária, bem como a ausência de esclarecimento dos objetivos estratégicos, das metas e da designação dos recursos que o Poder Executivo propõe para o desenvolvimento dos diversos componentes que constituem o Plano de Emergência Social – com exceção do Programa de Ingresso Cidadão que está definido no projeto.

Quanto ao mérito, Posada destacou que havia opções para desenvolver políticas sociais que gerariam maior impacto e que, por isso, rerepresentaria o projeto do PI proposto na legislatura passada, com o objetivo de transformar o Programa de Ingresso Cidadão com um sustento real para todas as famílias, em função das

³⁴ Trata-se de uma política pública criada pelo governo Vázquez que proporciona aos seus beneficiários, cidadãos em situação de pobreza extrema – assim consideradas aquelas que não possuem uma dieta alimentar básica – o repasse de aproximadamente 50 dólares mensais (GARCE, 2007, nota 8).

designações familiares (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3256, 19ª sessão, 12 maio 2005, p. 52-55).

Na 74ª sessão de 2005, o PI votou favoravelmente ao projeto de lei que facultou ao Executivo reduzir em até 9% a alíquota do Imposto ao Valor Agregado (IVA) aplicável a algumas operações, desde que os pagamentos fossem feitos mediante utilização de cartão de crédito, de débito ou de outros instrumentos análogos a juízo do Poder Executivo. Ele entendeu que essa iniciativa incentivava a formalização de setores da economia atualmente na informalidade, permitindo ao Estado maior controle em todas as áreas, com impacto na melhora da arrecadação. Haveria ainda benefício à atividade turística, facilitando o acesso de residentes e não residentes aos distintos serviços, tanto de gastronomia quanto de os outros mencionados no projeto (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3311, 74ª sessão, 08 dez. 2005, p. 39-40).

Em contrapartida, em 2009, quando da apreciação do acordo de adesão do Uruguai à Telesur, canal de televisão coordenado pela Venezuela, o PI discordou do governo. Como é típico da legenda e vários exemplos precedentes o demonstram, ela discordou, o deputado fê-lo supostamente, não porque não estivesse conforme com a questão em discussão e sim, por identificar princípios mais amplos e abstratos que estavam sendo ofendidos pelo pleito em análise. Desse modo, Posada ponderou que rejeitaria o acordo porque não via vantagem alguma para o Uruguai, uma vez que o nome do país ficaria por trás de um empreendimento sobre o qual não teria controle, já que ele seria da Venezuela. Como resumiu: “o tema é que outro Estado, que não o Uruguai, será quem controlará o empreendimento, independentemente da opinião que tenhamos sobre o projeto político do governo venezuelano” (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3587, 19ª sessão, 02 jun. 2009, p. 197).

Em 2008, o parlamento aprovou a chamada Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã, uma iniciativa do governo Vázquez, que criava um terceiro nível de administração no país, os municípios, compostos por cinco autoridades eletivas, como foi esclarecido no capítulo 2. Barreto (2011) explica que a primeira eleição do *alcalde* e dos *concejales* estava prevista para ocorrer em maio de 2010 e que a lei determinava que caberia aos governos departamentais definir a lista dos municípios a serem instalados, inclusive com a delimitação territorial e as circunscrições eleitorais correspondentes. Porém, nem todos os departamentos cumpriram essa meta e, nesse

caso, ainda conforme a lei, a Presidência da República estava autorizada a elaborar a nominata correspondente e encaminhá-la para apreciação do legislativo. E foi o que Vázquez fez.

Ao ser analisado pela Câmara de Representantes, esse projeto mereceu severa crítica do PI. Como de hábito, as restrições eram procedimentais e se referiam a aspectos específicos da proposta, mais do que ao seu mérito. Conforme ponderou Posada: “não acompanhamos a declaração de urgência e a consideração imediata deste tema, pois estas modificações, já aprovadas pelo Senado, em nada modificam as objeções de carácter formal que fizemos oportunamente a este projeto de lei de descentralização”. Na continuação, destaca: “esta lei de descentralização [...] claramente viola a Constituição, particularmente o artigo 288, onde se estabelece que para ampliar as faculdades das autoridades locais ou para declarar sua eletividade se necessita da iniciativa dos governos departamentais”. Para arrematar, afirma: “por isto nos pareceu anteriormente e nos parece agora coisa ruim que uma lei ditada com a intenção de impulsionar o empoderamento das comunidades locais se faça precisamente violando a autonomia que tem os governos departamentais” (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3627, 12ª sessão extraordinária, 03 fev. 2010, p. 46-47).

Por conta dessa visão, Posada anunciou que o PI pretendia ingressar com um recurso de inconstitucionalidade contra a norma legal que criou os municípios³⁵. Lembre-se que, em agosto de 2008, o partido apresentou um projeto de lei sobre o mesmo tema, alternativo ao proposto pelo governo, no qual contemplava as questões com as quais não concordava e que foram novamente arroladas por Posada. Elas giram em torno d

a iniciativa de criação dos municípios ser uma prerrogativa dos departamentos e não do governo nacional.

Na 23ª sessão extraordinária, realizada em 02 de junho de 2005, atendendo convocação da Câmara de Representante, compareceu o Ministro da Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente, Mariano Arana, para prestar esclarecimentos sobre o decreto do Poder Executivo que visava a regular a transição

³⁵ A ameaça não foi uma bravata. O PI ingressou com a ação de inconstitucionalidade, mas não conseguiu reverter a criação dos municípios. A eleição foi realizada em 2010 e os municípios instalados logo depois. A decisão da Suprema Corte de Justiça foi tomada somente em 2012 e não atendeu à demanda do partido (URUGUAI. PODER JUDICIAL, 24 ago. 2012).

da prestação de serviços de água e saneamento a pessoas jurídicas estatais, em face da reforma constitucional aprovada por plebiscito em 31/10/2004, dispor que os concessionários privados, com contratos anteriores àquela data continuariam prestando os serviços até o vencimento do prazo contratual.

Contrariando a maioria da Câmara, que declarou satisfatórias as explicações do Ministro, o PI destacou os equívocos do processo licitatório internacional para concessão dos serviços no departamento de Maldonado à empresa Uragua. Sustentou que o objetivo principal da reforma constitucional foi retirar concessão dessa empresa, para atender demanda da corporação dos funcionários de Obras Sanitárias do Estado, com apoio do Encontro Progressista-Frente Ampla e dos setores majoritários do Partido Nacional, e que havia elementos suficientes para o cancelamento da concessão, como disse o Ministro. Contudo, prosseguiu Posada, agora a empresa poderia alegar que o cancelamento não decorreu do descumprimento do contrato, mas pela reforma constitucional, bem como que o decreto é inconstitucional e reclamar perdas e danos do Estado.

Assim, na visão de Posada, o que o Ministro deveria responder seria sobre os custos do atendimento da demanda corporativa, ou seja, qual o aumento de tarifas de Obras Sanitárias do Estado será necessário para indenizar as empresas concessionárias. Lembra que, de acordo com o Código de Águas, todas as águas já eram de domínio público, em nada avançando nessa matéria a reforma da Constituição, e que o projeto alternativo do PI continha redação de acordo com a realidade do país. Por fim, o deputado Posada ainda fez referência ao projeto de lei apresentado na legislatura de 1995-2000, com sua participação, precisamente, vedando essa licitação, porém “as maiorias determinaram outras coisas”. (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3260, 23ª sessão extraordinária, 02 jun. 2005, 60-62).

Na 53ª sessão extraordinária, realizada em 27 de setembro de 2005, compareceu o Ministro de Transporte e Obras Públicas, Victor Rossi, atendendo “chamado à sala” para prestar esclarecimentos sobre a prorrogação da concessão do terminal de passageiros do porto de Montevideú. Em sua intervenção, Posada afirmou que, independentemente das questões levantadas pelo membro interpelante - o deputado Rodríguez Servetto (PN) - e das respostas do ministro, o que mereceria reflexão do governo é a suspeita de que a empresa concessionária e seu proprietário notoriamente apoiaram à FA-EP-NM na campanha eleitoral. Considera que, se essa

concessão se materializa, a imagem do ministro e dos integrantes da diretoria de Administração Nacional dos Portos sofrerá notório dano, porque é impossível desvincular o fato de que a coalizão governamental recebeu apoio de uma empresa que contrata com o Estado. Entende que deveria haver uma legislação sobre colaborações de empresas e empresários que contratam com o Estado a partidos políticos, porém, instalada a dúvida, como neste caso, a resposta política que deveria dar o novo governo, seria chamar uma licitação (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3290, 53ª sessão extraordinária, 27 nov. 2005, p. 49-50).

d) Relações internacionais

Na 60ª sessão extraordinária de 2005, entrou em debate a polêmica travada com a Argentina sobre a instalação de plantas industriais de celulose no departamento de Rio Negro, localizadas sobre o rio Uruguai, na fronteira entre os dois países. Atendendo chamado à sala, comparecem à sessão os ministros de Relações Exteriores, Reinaldo Gargano, e de Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente, Mariano Arana. Ao se manifestar, Posada celebrou a iniciativa do Partido Nacional e a comunicação do Chanceler da República com os partidos políticos, transmitindo a decisão do governo de chamar o embaixador em Buenos Aires, mostrando ao governo argentino a preocupação por declarações ofensivas sobre a atuação do governo uruguaio na questão.

Posada registrou a importância de o país fazer da política exterior uma verdadeira política de Estado, comprometendo-se a respaldar o governo em sua ação no sentido de reafirmar constantemente a soberania do país. Também destacou que os controles ambientais devem ser efetivos, compromisso reafirmado pelos ministros, mas lamentou que os incidentes diplomáticos tenham como núcleo a província de Entre Rios, em razão das afinidades com os uruguaio, já que conformaram em algum momento a Liga Federal, no período artiguista. Encerrou pedindo a preservação da integração regional (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3297, 60ª sessão extraordinária, 01 nov. 2005, p. 67-68).

O deputado Posada voltou a abordar o tema em março de 2006 para revelar perplexidade pelo pedido público do Presidente da República, juntamente com o Presidente de Argentina, em encontro no Chile, para uma negociação entre as

empresas que estão construindo plantas de celulose no departamento de Rio Negro e aqueles que interrompem o livre trânsito nas pontes que unem os dois países. O deputado sustenta que não é possível igualar uma legítima decisão soberana do país com a atitude delitativa daqueles, a qual põe em xeque o relacionamento entre os dois países. Para ele, o sistema político deve recuperar o tino e o tom pela importância que tem para Uruguai o conflito com a Argentina, pois é necessário que o Presidente da República, no seu retorno, volte a convocar os partidos políticos para tratar de retomar o que, necessariamente, deve ser uma questão de Estado, liderada por ele próprio (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3327, 5ª sessão, 15 mar. 2006, p. 36).

Na 73ª sessão especial, realizada em 06 de dezembro de 2005, o PI voltou ao tema das relações internacionais, agora para pedir que o Uruguai defina uma política exterior de Estado, particularmente com relação à integração regional. Em seu pronunciamento, Posada destacou que a designação feita por Brasil e por Argentina do novo Secretário do Mercosul, sem consulta prévia aos demais integrantes, prejudica o esforço de integração. Mais ainda: os acordos bilaterais entre Brasil e Argentina põem em discussão o próprio funcionamento do Mercosul. Ele chamou atenção também para o anúncio de criação do Parlamento do Mercosul sem um pronunciamento expresso como política exterior do Uruguai e o fato de se votar o ingresso da Venezuela, quando há 60 dias o Presidente desse país destacou que se a Comunidade Sul-americana de Nações se baseava no Mercosul e na Comunidade Andina de Nações para construir seu potencial de integração, seria outro fracasso (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3310, 73ª sessão especial, 06 dez. 2005, p. 8).

Ainda no que tange ao Mercosul e com referências ao conflito com a Argentina por conta das “papeleras”, na 64ª sessão extraordinária, desenvolvida em 21 de novembro de 2006 e que aprovou o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, o PI lembrou que há alguns meses o governo tentava um Tratado com os EUA. Inviabilizada essa possibilidade, o governo orienta-se para um tratado (TIFA) que não melhora as possibilidades de inserção internacional do Uruguai, justamente quando a Argentina viola o Tratado do Mercosul com a interrupção de pontes e o Brasil abdica de seu papel principal nesses temas. A delegação uruguaia na Comissão Parlamentar Conjunta, no período passado, quando atuava com representação do

pluralismo das forças políticas que integram o Parlamento, foi contrária à pretensão da Argentina e do Brasil de instalar um Parlamento do Mercosul.

Afirmou Posada que o atual governo vem tendo uma atitude obsequiosa com as pretensões de Brasil e de Argentina e que o Uruguai não tem estratégia em sua política exterior. Citou objeções de juristas sobre a constitucionalidade do projeto (feitas na Comissão de Assuntos Internacionais), considerando que as faculdades do Parlamento do Mercosul lesam a soberania do Uruguai. Conclui, assim, que se está substituindo uma política exterior de Estado por uma, se assim pode ser chamada, de um só partido político (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3386, 64ª sessão extraordinária, 21 nov. 2006, p. 111-113).

O PI também se posicionou sobre outra questão candente de política internacional, o ingresso da Venezuela no Mercosul. O assunto entrou na pauta da 55ª sessão, de primeiro de novembro de 2006, quando foi apreciada uma moção para que a Câmara se reunisse em sessão extraordinária no dia seguinte, em plena madrugada (1h30min), com vistas a examinar o projeto de lei sobre o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul.

O PI votou negativamente, tendo criticado a atitude da maioria, pois, segundo ele, na vida democrática, a forma não é algo menor e quando se adotam estas atitudes se está no limiar do autoritarismo. Ele se refere aos problemas acarretados pela polarização e as tentativas de desconhecer o Parlamento nos idos de 1968, mas considera que o mesmo se passa, quando no Parlamento há atitudes de cumplicidade, debilitando a separação de Poderes. Pondera que o tema ingressou no Senado há meses e que, se o partido do governo tinha realmente a responsabilidade política de lhe dar tratamento e queria a aprovação antes da realização da Cúpula do Mercosul, teve a oportunidade de fazê-lo. Sustenta Posada que esse procedimento, que acelera a apreciação na Câmara de Representantes, violenta o Regulamento para cumprir um compromisso de caráter político assumido seguramente pelo Presidente da República ante o Presidente da Venezuela.

O interessante é que, como frisou Posada, o seu voto não se dava por causa do mérito da discussão, mas sim pela forma como foi encaminhada, estando fundado na defesa da autonomia do parlamento, especificamente da Câmara de Representantes (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3377, 55ª sessão, 01 nov. 2005, p. 46). Já foi comentado que esse é um procedimento característico do PI nos debates parlamentares.

Na 70ª sessão extraordinária, de primeiro de dezembro de 2005, foi submetida à Câmara de Representantes a solicitação de autorização para saída do país da Companhia de Infantaria do Exército Nacional a fim de participar das operações de manutenção da paz, da Organização das Nações Unidas na República do Haiti, tema que dividiu a bancada da FA e gerou impacto na opinião pública. Mantendo a posição do ano anterior, o PI foi contrário, considerando que o que está ocorrendo é uma ocupação. Para Posada houve um golpe de Estado, com a atitude dos EUA de financiar um grupo de mercenários para derrubar Jean-Bertrand Aristide, presidente constitucional da República do Haiti. Logo, declarou que o PI reafirma que com essa decisão o país se afasta da melhor tradição da política internacional uruguaia quanto aos princípios de não intervenção e de autodeterminação dos povos.

Argumentou, ainda, que o PI votaria qualquer tipo de ajuda através de contingentes humanitários, porém não convalidava um golpe de Estado. Não bastasse isso, as Forças Armadas uruguaias enviadas ao Haiti estavam sob comando do Brasil, em um péssimo antecedente para apontar-se um conceito de Forças Armadas do Mercosul sob tutela do Brasil. O PI vota negativamente, pois, segundo ele, novamente se está descumprindo o direito internacional (URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES, n. 3307, 70ª sessão extraordinária, 01 dez. 2005, p. 22-23).

* * *

O capítulo se focou no modo como o PI desenvolveu suas atividades na legislatura 2005-2010. Foram abordados diferentes aspectos do trabalho parlamentar do deputado Iván Posada, único representante do partido: participação no sistema de comissões (que se restringe à Permanente e à de Fazenda); iniciativa de leis aprovadas (o que não se verificou no período); projetos de lei que propôs (nove); interpelações de ministros que realizou (duas) e pedidos de informações que apresentou (seis). Por derradeiro, foram selecionadas algumas das modalidades de intervenção do PI nos debates parlamentares, com especial atenção às manifestações de ordem econômica, as quais constituem uma área privilegiada pela legenda.

Considera-se que a visão panorâmica do engajamento do PI no cotidiano das atividades da Câmara dos Representantes apresentada no capítulo conseguiu ser suficientemente abrangente e forneceu os elementos necessários para confirmar a

hipótese do trabalho e atender a demanda trazida pelo problema da pesquisa. Passa-se, por conseguinte, à conclusão da dissertação, a ser apresentada logo a seguir.

Conclusão

A formulação do problema de pesquisa partiu de algumas constatações prévias relacionadas à posição e às perspectivas do Partido Independente no cenário político uruguaio, no período correspondente à legislatura 2005-2010.

Levou-se em conta a criação recente do PI; sua desvinculação com os partidos tradicionais que estavam se tornando de oposição (PC e PN); o fato de possuir a menor bancada da Câmara de Representantes (um deputado na legislatura 2005-2010) e que a bancada governista da FA era majoritária tanto na Câmara de Representantes como na Câmara de Senadores e tinha condições de controlar e aprovar a agenda legislativa ordinária sem precisar levar em conta a oposição ou com ela negociar. Desse modo, em condições normais, o PI não poderia se constituir em uma força política com capacidade decisiva naquela casa parlamentar, tendo poucas perspectivas de permanecer na arena política por muito tempo.

No entanto, o PI vem contrariando as expectativas e consolidando-se no sistema político uruguaio. Diante disso, definiu-se como problema de pesquisa a seguinte questão: como o PI procurou participar do processo parlamentar e tentou influenciar a agenda legislativa?

A hipótese foi de que na legislatura estudada o PI, como forma de alcançar visibilidade política, para si próprio e seu programa, atuou de modo a “ocupar espaço” e de “firmar posição”. Para tanto, deu ênfase a uma agenda não necessária e sistematicamente contrária ao mérito das políticas públicas encaminhadas pelo governo, mas especialmente voltada a propor “correções”, “ajustes” e “aprimoramentos”, engajando-se no debate de todos os temas e projetos de lei relevantes discutidos, ainda que sua posição fosse minoritária e não tivesse a perspectiva concreta de inclusão na versão final da deliberação. Ponderou-se, ainda, que a adoção dessa estratégia provavelmente foi favorecida pelas regras de

funcionamento da Câmara de Representantes que asseguram, além das prerrogativas comuns a qualquer partido membro do parlamento (apresentar iniciativas de lei, pedidos de informação), o direito de manifestação e de participação nos processos deliberativos de plenário e de comissões a todos os partidos, por menor que suas representações sejam.

O objetivo geral da pesquisa foi o de analisar o modo de atuação do Partido Independente na Câmara de Representantes do Uruguai durante a legislatura de 2005 a 2010, com vistas a participar do processo parlamentar e tentar influenciar a agenda legislativa. Para alcançar esse objetivo e, assim, elucidar o problema de pesquisa, passou-se à coleta do material empírico, inicialmente por meio da identificação das intervenções do PI na Câmara de Representantes contidas nas atas das sessões disponíveis no sítio da referida casa legislativa na internet. Após ser classificado e analisado o material empírico, foram entrevistados os dois principais líderes do partido, o senador Pablo Mieres e o deputado Iván Posada.

Antes de enfrentar a análise do resultado da pesquisa e com a finalidade de dar ao leitor uma visão panorâmica do contexto onde a temática estudada está situada, a dissertação dedicou dois capítulos para descrever, no primeiro, o processo histórico e político que resultou na fundação do PI e as características fundamentais do partido e no segundo, a organização político-administrativa do Uruguai e as regras de funcionamento do parlamento.

Na descrição do processo de criação do PI, desenvolvida no primeiro capítulo, o trabalho procurou apresentar, observando um critério cronológico, a movimentação e a evolução das forças do campo de esquerda no tabuleiro político uruguaio, até identificar o grupo de centro-esquerda que, de forma residual, acabou vindo a constituir o partido no ano de 2002.

Unificada no início dos anos 1970 pelo projeto da FA, com o final do período ditatorial em meados da década de 1980, a esquerda uruguaia começou a apresentar dissidências e reaproximações, tendo o PI como corolário.

Nesse quadro, o PI busca demarcar seu distanciamento tanto da ala direita ou moderada da FA, formada principalmente por PDC e PGP – nos quais teve início a trajetória política das duas principais lideranças do partido, Pablo Mieres e Iván Posada, respectivamente –, como também dos partidos tradicionais (PN e PC). E, assim, anunciando-se como uma nova opção de esquerda (a “esquerda do século XXI”), o partido busca consolidar um espaço.

O primeiro capítulo se encerra com o relato do desempenho eleitoral do PI a partir do pleito de 2004, o primeiro que participou. Consta-se que o partido apresenta contínuo crescimento eleitoral que, contrariando as expectativas pessimistas, baseadas nas regras do sistema político uruguaio e no histórico da trajetória de partidos semelhantes, vêm garantindo sua perenidade.

Essa perenidade, contudo, ainda não permitiu ao PI superar sua condição de pequeno partido no sistema político uruguaio e conquistar capacidade de efetiva influência na agenda política do país, limitação agravada pelo fato de o partido do governo, a FA, deter maioria parlamentar.

O segundo capítulo visa situar o leitor no cenário em que a ação política do PI se desenvolve e é investigada, com a apresentação do desenho institucional do Uruguai, de seu sistema político partidário, das regras eleitorais, das características e das normas de funcionamento do parlamento e do processo legislativo.

Mais do que meramente descrever essas regras, o trabalho pretendeu apresentar uma análise política de sua dinâmica, ou seja, como elas funcionam na prática. Por isso, mesmo não sendo o foco central do estudo, a relevância dada no capítulo à questão do *cartel-party*, por ser fundamental para a compreensão do funcionamento do legislativo uruguaio e de como o Presidente alcança o controle da agenda para implantar sua política.

Ao revelar o controle de agenda que detém o governo da FA, via *cartel-party*, o trabalho evidencia a distância do PI (alheio ao *cartel-party*) da agenda decisória do parlamento e a dificuldade de sua atuação.

Apesar desse deslocamento, o trabalho demonstra que o PI, utilizando os recursos institucionais disponíveis, logrou alcançar uma destacada atuação parlamentar para um partido de seu porte e condição política, atuação esta que é o objeto principal da investigação e que é analisada com maior profundidade no terceiro capítulo da dissertação.

A análise feita no terceiro capítulo demonstrou um partido que, na Câmara de Representantes, esteve presente apenas na comissão de Fazenda (além da Permanente) e embora não visse nenhuma de suas iniciativas tornar-se lei, engajou-se em todas as atividades típicas do processo legislativo uruguaio: apresentou projetos de lei, promoveu interpelação de ministros e solicitou pedidos de informações. Aliás, proporcionalmente à quantidade de membros de sua bancada foi um dos partidos mais produtivos nos quesitos projetos de lei apresentados e interpelação de

ministros. E, principalmente, que o PI esteve presente nas discussões travadas no parlamento, procurando, sem abrir mão de seus princípios, privilegiar o enfoque técnico, principalmente sobre temas econômicos, como orçamento, finanças e tributação. Reputou-se a prioridade que tal temática recebeu à formação educacional e à atividade profissional de seu único deputado.

O PI também foi uma espécie de “consciência” da esquerda, sempre trazendo à lembrança em suas intervenções no plenário, às vezes com leve ironia, posições defendidas pela FA quando na oposição que rapidamente esqueceu ao assumir o governo. Contudo, como esperado, o partido não teve condições de efetivamente influenciar a agenda legislativa¹.

Assim, o partido interveio no debate político procurando levantar questões importantes e propondo soluções ou fazendo críticas racionais, factíveis e bem fundamentadas, sempre de acordo com sua linha programática e seus princípios de respeito ao Estado de Direito democrático e à ordem constitucional.

O PI logrou criar um espaço, ou pelo menos ocupar um nicho político já existente, correspondente à demanda por representação de um segmento de elite da sociedade uruguaia que, mesmo pequeno, consegue dar a suas ideias alcance e repercussão na opinião pública. A proposta do PI, de voltar sua atuação para o atendimento dessa demanda vem se demonstrando exitosa, o que faz com que o partido se consolide e conquiste perenidade no sistema político uruguaio.

Portanto e por tudo o que foi visto, pode-se concluir que a hipótese que animou o trabalho de pesquisa foi plenamente confirmada e os objetivos alcançados.

¹ Mas esta é sempre uma possibilidade e, como comentado na seção 3.3, ela se efetivou em 2012, na aprovação do projeto de lei da descriminalização do aborto, que foi de iniciativa do PI, em razão do acordo político com a FA, a partir do qual, em virtude da defecção de um deputado frente-amplista, o voto decisivo foi dado por Posada.

Referências

ALTMAN, David; CASTIGLIONI, Rossana. The 2004 Uruguayan election: a political earthquake foretold. **Electoral Studies**, n. 25, n. 1, abr. 2006, p. 147-154.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo Felix; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. Riode Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Unesp, 2004.

BARAHONA, Elena Martínez. En la Búsqueda de un “Nuevo Espacio” en el sistema de partidos uruguayo. **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 27, 2001, p. 153-185.

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Uruguai: regras, procedimentos e decisões na implantação dos municípios (2010-2015). **Nuevo Mundo Mundos Nuevos** [En ligne], 25 jan. 2016. Disponível em: <<http://nuevomundo.revues.org/68788>>. Acesso em: 29 set. 2017.

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Eleições municipais comparadas: a escolha do chefe do executivo no Brasil e no Uruguai e o impacto sobre os sistemas partidários locais (2000-2005). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.7, jan.-abr. 2012, p. 285-318.

BARRETO, Alvaro. Descentralização político-administrativa: a experiência da criação de municípios no Uruguai (2009-2010). In: MENDONÇA, Daniel (Org.). **Democracia e processos políticos**. Pelotas: UFPel, 2011, p.103-126.

BEISSO, María Del Rosario; CASTAGNOLA, José Luis. Identidades sociales y cultura política en Uruguay. **Cuadernos del Claeh**, Montevideo, n. 44, 1987, p. 9-18.

BOTTINELLI, Oscar A. Dilemas del Partido Independiente. **Factum Digital, Revista de Análisis Político, Opinión Pública y Estudios Sociales**. 04 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.factum.uy/analisis/2015/ana150104.php>>. Acesso em: 29 set. 2017.

BOTTINELLI, Oscar. **Los Efectos políticos de la reforma constitucional**. 1999. Disponível em: <www.factum.com.uy/estpol/sispol/sip99001.htm>. Acesso em: 29 set. 2017.

BOTTINELLI, Oscar. El Ciclo electoral 1999-2000 y el sistema de partidos. In: INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. **Elecciones 1999-2000**. Montevideo: Instituto de Ciencia Política; Banda Oriental, 2000, p.13-26.

BOTTINELLI, Oscar; GIMENEZ, Wilfredo; MARIUS, Jorge Luis. **Enciclopedia electoral del Uruguay – 1900-2010**. Montevideo: Instituto Factum, 2014. Disponible en:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/EnciclopediaElectoral1900_2010.pdf>. Acceso en: 29 set. 2017.

BUQUET, Daniel. Uruguay 2008: de las reformas a la competencia electoral. **Rev. Cienc. Política**, Santiago, v. 29, n. 2, 2009, p. 611-632.

BUQUET, Daniel. Elecciones uruguayas 2004-2005: de la vieja oposición a la nueva mayoría. In: BUQUET, Daniel (Org.). **Las Claves del cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno, 2004-2005**. Montevideo: Banda Oriental; Instituto de Ciencia Política, 2005, p. 11-26.

BUQUET, Daniel. Elecciones y sistema electoral. In: NAHUM, Benjamín (Coord.). **El Uruguay del siglo XX: política**. Montevideo: Banda Oriental; Instituto de Ciencia Política, 2004, p. 137-171.

BUQUET, Daniel. Selección de candidatos y fraccionalización partidaria en Uruguay (1942-2004). **Latin American Studies Association (LASA)**, 2001. Disponible en: <<http://studylib.es/doc/4755893/seleccion-de-candidatos-y-fraccionalizacion-partidaria-en...>>. Acceso en: 29 set. 2017.

BUQUET, Daniel. Los Cambios que aseguraron la continuidad: coalición, reforma, elecciones y después. In: INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. **Elecciones 1999-2000**. Montevideo: Banda Oriental; Instituto de Ciência Política, 2000, p. 63-83.

BUQUET, Daniel. Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: la reforma constitucional de 1996. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, n. 10, 1997-1998, p. 9-24.

BUQUET, Daniel; PIÑEIRO, Rafael. La Consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, jan.-abr. 2014, p. 127-148.

BUQUET, Daniel; CHASQUETTI, Daniel; MORAES, Juan Andrés. **Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?** Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 1998.

CABRAL, José Pedro Cabrera. **Trajetória político-ideológica da esquerda uruguaia: 1964-2004**. 2006, 409f. Tese (Doutorado em História). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo.

CAETANO, Gerardo. Del Triunfo electoral a los desafíos del gobierno. El primer tramo del gobierno del Frente Amplio (2004-2006). In: CHERESKY, Isidoro (Org.). **Elecciones presidenciales y giro político en América Latina**. Buenos Aires: Manantial, 2007, p. 97-129.

CARDARELLO, Antonio. Los intendentes y la elección inmediata. Los efectos probables y apreciados en 2005. In: BUQUET, Daniel (coord.). **Las claves del cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno, 2004-2005**. Montevideo: Banda Oriental/Instituto de Ciencia Política, 2005, p. 149-162.

CARDARELLO, Antonio. Entre la continuidad y la disidencia: perfiles de campaña en Maldonado, Paysandú, Salto y Colonia. In: LAURNAGA, María Elena (Coord.). **La Geografía de un cambio: política, gobierno y gestión municipal en Uruguay**. Montevideo: Banda Oriental, 2001, p. 73-88.

CAWEN, Inés Cuadro. Partidos, elecciones y democracia política. In: FREGA, Ana et al. **Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)**. Montevideo: Banda Oriental, 2007, p. 317-357.

CHASQUETTI, Daniel. Estudio sobre la actividad del parlamento – 47ª legislatura. In: CHASQUETTI, Daniel; MORAES, Juan Andres; BUQUET, Daniel (Org.). **El Parlamento bajo la lupa. Estudio de la imagen y productividad del Poder Legislativo**. Montevideo: Convênio Poder Legislativo-Universidad de la República, 2014. Disponible em: <<http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Chasquetti.pdf>>. Acceso em: 29 set. 2017.

CHASQUETTI, Daniel. Cabinets and legislative cartels in Uruguay: examining the legislative consequences of government formation. **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n. 1, 2013, p. 67-94.

CHASQUETTI, Daniel. Parlamento re-activo. De cómo partidos poderosos habitan en una legislatura con potestades recortadas. **POSTData - Revista de Reflexión y Análisis Político**, Buenos Aires, v. 17, n. 1, abr. 2012, p. 13-49.

CHASQUETTI, Daniel. El Costo de pasar. Gobiernos de coalición y gobiernos departido en el legislativo uruguayo. In: ALCÁNTARA, Manuel; GARCIA MONTERO, Mercedes (Ed.). **El Poder Legislativo en América Latina**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2011a, p. 537-561.

CHASQUETTI, Daniel. El Secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010). **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 20, n. 1, 2011b, p. 9-32.

CHASQUETTI, Daniel. Actividad del poder legislativo. In: CAETANO, Gerardo; GARCÉ, Adolfo; MANCEBO, María Ester. **Encrucijada 2010 – La Política uruguaya a prueba**. Informe de Coyuntura n. 9. Montevideo: Instituto de Ciencia Política; Fin de Siglo; Clacso, 2009, p. 113-125.

CHASQUETTI, Daniel. El Parlamento legislando (2005-2007). In: CHASQUETTI, Daniel (Coord.). **El Parlamento uruguayo: imagen pública y producción legislativa durante el período 2005-2007**. Montevideo: Convênio Poder Legislativo-Universidad de la República, 2008a, p. 42-67. Disponible em: <<http://www.mediafire.com/file/p5s981spxuaglx/6.+Informe+Final+Parlamento+-+Mar+08.pdf>>. Acceso em: 29 set. 2017.

CHASQUETTI, Daniel. Introducción. In: CHASQUETTI, Daniel (Coord.). **El Parlamento uruguayo: imagen pública y producción legislativa durante el período 2005-2007**. Montevideo: Convênio Poder Legislativo-Universidad de la República, 2008b, p. 3-5. Disponible em: <<http://www.mediafire.com/file/p5s981spxuaglx/6.+Informe+Final+Parlamento+-+Mar+08.pdf>>. Acceso em: 29 set. 2017.

CHASQUETTI, Daniel. El Parlamento fiscalizando (2005-2007). In: CHASQUETTI, Daniel (Coord.). **El Parlamento uruguayo: imagen pública y producción legislativa durante el período 2005-2007**. Montevideo: Convênio Poder Legislativo-Universidad de la República, 2008c, p. 68-83. Disponível em: <<http://www.mediafire.com/file/p5s981spxuaglx/6.+Informe+Final+Parlamento+-+Mar+08.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

CHASQUETTI, Daniel (Coord.). **El Parlamento uruguayo: imagen pública y producción legislativa durante el período 2005-2007**. Montevideo: Convênio Poder Legislativo-Universidad de la República, 2008d. Disponível em: <<http://www.mediafire.com/file/p5s981spxuaglx/6.+Informe+Final+Parlamento+-+Mar+08.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

CHASQUETTI, Daniel. Uruguay 2007: el complejo año de las reformas. **Rev. Cienc. Política**, Santiago, v. 28, n. 1, 2008d, p. 385-403.

CHASQUETTI, Daniel. Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda. **Rev. Cienc. Política**, Santiago, v. 27, n. especial, 2007.

CHASQUETTI, Daniel. Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay. Los desafíos institucionales del gobierno del Frente Amplio. **Nordic Journal of Latin American And Caribbean Studies** v. 34, n. 1-2, 2004, p. 43-63.

CHASQUETTI, Daniel. Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en Uruguay. 1971-1996. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 10, 1999, p. 25-46.

CHASQUETTI, Daniel; BUQUET, Daniel; CARDARELLO, Antonio. La Designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. **América Latina Hoy**, Salamanca, v. 64, 2013, p. 15-40.

CHASQUETTI, Daniel; GUEDES, Alejandro. El primer año legislativo del gobierno de Mujica. **Política en tiempos de Mujica: en busca del rumbo**. Informe de Coyuntura n. 10. Montevideo: Instituto de Ciencia Política; Estuario, 2011, p. 194-209.

CHASQUETTI, Daniel; MORAES, Juan Andrés. Parlamento y gobierno en Uruguay: hacia una teoría del ciclo político. In: LANZARO, Jorge (coord.) **La Segunda transición en Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de Reformas**. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2000.

COPPEDGE, Michael. Partidos latinoamericanos: darwinismo político en la década perdida. **Revista Argentina de Ciencia Política**, Buenos Aires, n. 4, 2000, p. 113-146.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito Nacif (Eds.) **Legislative Politics in Latin America**, New York: Cambridge University Press, 2002, p. 446-468.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan. Party Government in the House**. New York: Cambridge University Press, 1993.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. **Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives**, New York, Cambridge University Press, 2005.

DEMASI, Carlos. “Los Partidos más antiguos del mundo”: el uso político del pasado uruguayo. **Encuentros uruguayos**, n. 1, 2008, p. 67-80.

EL OBSERVADOR. **FA sin otra alternativa que aceptar el proyecto Posada sobre aborto**. 24 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/fa-otra-alternativa-que-aceptar-el-proyecto-posada-aborto-n222884>>. Acesso em: 29 set. 2017.

EL PAIS. **Encuesta señala que Pablo Mieres es el político con mayor popularidad**. 09 maio 2017. Disponível em: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/encuesta-senala-pablo-mieres-politico-mayor-popularidad.html>>. Acesso em: 29 set. 2017.

EL TELESCOPIO. **Heriberto Sosa: “Michelini vendió una ilusión que es mentira”**. 08 dez. 2015. Disponível: <<http://eltelescopio.com.uy/heriberto-sosa-michelini-vendio-una-ilusion-que-es-mentira/>>. Acesso em: 29 set. 2017.

EL TELESCOPIO. **El Partido Independiente analiza propuesta de reforma constitucional**. 29 jun. 2015. Disponível em: <<http://eltelescopio.com.uy/el-partido-independiente-analiza-propuesta-de-reforma-constitucional/>>. Acesso em: 29 maio 2017.

FERREIRA, André Lopes. **A Unidade política das esquerdas no Uruguai: das primeiras experiências à Frente Ampla (1958-1973)**. 2011, 430f. Tese (Doutorado em História). Universidade Estadual Paulista, Assis.

GARCE, Adolfo. Uruguay 2009: De Tabaré Vázquez a José Mujica. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 30, n. 2, 2010, p. 499-535.

GARCÉ, Adolfo; YAFFÉ, Jayme. **La Era Progresista**. Montevideo: Fin de Siglo, 2005.

GARCIA ORTÍZ, Esteban Andres. **El Lado oscuro del éxito: los proyectos del Ejecutivo no aprobados en el Parlamento**. 2015, 43f. Monografía (Licenciatura em Ciencia Política). Universidad de la República, Montevideo.

GIORA, Gustavo. **A Facciocracia uruguaia - partidos e facções na Banda Oriental**. 2005. 113f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

GUEDES, Alejandro. Éxito presidencial y concesiones legislativas. Uruguay 2000-2009. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, Montevideo, v. 26, n. 1, 2016, p. 151-174.

GUERRINI, Aldo. 2000. El Peso político de los intendentes del interior: apuntes para una discusión a la luz de las últimas consultas electorales. In: INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. **Elecciones 1999-2000**. Montevideo: Banda Oriental/Instituto de Ciencia Política, p. 185-193.

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES. UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA. **Programa de Estudios Parlamentarios**. 2017. Disponível em: <<https://parlamentosite.wordpress.com>>. Acesso em: 29 set. 2017.

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES. UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA. **Programa de Estudios Parlamentarios Las interpelaciones ministeriales en Uruguay 1985-2016**. Out. 2016. Disponível em: <<https://parlamentosite.wordpress.com/interpelaciones/>>. Acesso em: 29 set. 2017.

LANZARO, Jorge. El Estreno de un gobierno social democrático en Uruguay. In: LANZARO, Jorge (Ed.). **Social democracias “tardías” – Europa Meridional y América Latina**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 195-238.

LANZARO, Jorge. Continuidad y cambio en una vieja democracia de partidos – Uruguay (1910-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v.19, n.2, nov. 2013, p. 235-269.

LANZARO, Jorge. Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 19, n. 1, 2010, p. 45-68.

LANZARO, Jorge. La Izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves de desarrollo del Frente Amplio. In: LANZARO, Jorge (Org.). **La Izquierda uruguaya – entre la oposición y el gobierno**. Montevideo: Instituto de Ciencia Política; Fin del Siglo, 2004, p. 13-105.

LANZARO, Jorge. Os Partidos Uruguaios: a transição na transição. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 2, out. 2003, p. 46-72.

LANZARO, Jorge. Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista. In: LANZARO, Jorge (Ed.). **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 283-317.

LANZARO, Jorge et al. **Estudio sobre la producción legislativa en Uruguay – 1985-2000**. Montevideo: Convênio Poder Legislativo-Universidad de la República, 2000. Disponível em: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/CC5544C062AEDFB005257574005604AC/\\$FILE/ESTUDIO_PRODUCION_LEGISLATIVA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/CC5544C062AEDFB005257574005604AC/$FILE/ESTUDIO_PRODUCION_LEGISLATIVA.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2017.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LÓPEZ, Santiago. ¿Cuán “locales” son las elecciones municipales en Uruguay? estimando independencia de resultados y comportamientos electorales. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, n. 16, 2007, p. 73-101.

MAGRI, Altair; FREIGEDO, Martín. Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden? In: BUQUET, Daniel; JOHNSON, Niki (Org.). **Del Cambio a la continuidad – ciclo electoral 2009-2010 Uruguay**. Montevideo: Fin de Siglo; Clacso; Instituto de Ciencia Política, 2010, p.325-346.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001, p. 645-687.

MAINWARING, Scott; JONES, Mark P. A Nacionalização dos partidos e dos sistemas partidários: uma mediação empírica e sua aplicação ao caso das Américas. In: TAVARES, José Antônio Giusti (Org.). **O Sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 101-148.

MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (Eds.). **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Stanford: StanfordUniversity Press, 1995.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (Eds.). **Presidencialismo y democracia na America Latina**. Buenos Aires: Paidós, 2002.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, 1995, p. 5-34. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm>. Acesso em: 29 set. 2017.

MIERES, Pablo. **Entrevista**. 10 maio 2017 [concedida a Ricardo Petrucci Souto].

MIERES, Pablo. *Eppur si muove*. La Evolución electoral de las opciones políticas alternativas a las dos mitades. In: GARCÉ, Adolfo; JOHNSON, Niki (Coord.). **Permanencias, transiciones y rupturas – elecciones en Uruguay 2014/5**. Montevideo: Instituto de Ciencia Política; Fin de Siglo, 2016, p. 217-234.

MIERES, Pablo. Elecciones 1994: Una nueva fase de la transformación electoral en Uruguay. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, Montevideo, n. 9, 1996, p. 41-60.

MIERES, Pablo. Uruguay 1994. Un escenario competitivo. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n.133, sep.-oct. 1994, p. 4-12.

MONTEVIDEO PORTAL. **Perfil de diputados electos en el interior**. 15 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.montevideo.com.uy/contenido/Perfil-de-diputados-electos-en-el-Interior-103300>>. Acesso em: 29 set. 2017.

MOREIRA, Constanza. Balance del medio ciclo de gobierno de izquierda en Uruguay (2005-2007). **Análise de Conjuntura OPISA**, n. 7, jul. 2007.

MOREIRA, Carlos. **Una Mirada a la democracia uruguaya – reforma del Estado y delegación legislativa (1995-1999)**. Ciudad del México: Flacso, 2003.

MORGENSTERN Scott. Grupos organizados y partidos desorganizados. Incentivos electorales en Uruguay, **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 29, 2001, p. 109-131.

NAHUM, Benjamín et al. **El Fin del Uruguay liberal – 1959-1973** (Historia Uruguay 10). Montevideo: Banda Oriental, 2011.

NERCESIAN, Inés. Introducción. **Observatorio Latino Americano (Dossier Uruguay)**, Buenos Aires, n. 11, jun. 2013, p. 7-14.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

QUEIROLO, Rosario. Las Elecciones uruguayas de 2004: la izquierda como la única oposición creíble. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 64, jul.-dez. 2006, p. 34-49.

PADRÓS, Enrique Serra; FERNANDES, Ananda Simões. A Gestação do golpe no Uruguai: o governo Bordaberry e o papel dos militares (1972-1973). **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 38, n. 1, jan.-jun. 2012, p. 27-44.

PAIS, EL. **Mieres completa fórmula com Conrado Ramos**. 23 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/mieres-completa-formula-conrado-ramos.html>>. Acesso em: 29 set. 2017.

PI (PARTIDO INDEPENDIENTE). **Iván Posada Paglioti - Currículum**. 2016a. Disponível em: <http://www.partidoindependiente.org.uy/ivanposada/?page_id=9>. Acesso em: 29 set. 2017.

PI (PARTIDO INDEPENDIENTE). **Daniel Radío – Sobre mí**. 2016b. Disponível em: <http://www.partidoindependiente.org.uy/danielradio/?page_id=10>. Acesso em: 29 set. 2017.

PI (PARTIDO INDEPENDIENTE). **História**. 01 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.partidoindependiente.org.uy/web/index.php/historia/origen>>. Acesso em: 29 set. 2017.

PÉREZ, Romeo. Los Partidos en el Uruguay moderno. **Cuadernos del Claeh**, Montevideo, n. 31, 1984, p. 63-79.

PIVEL DEVOTO, Juan E. **Historia de los partidos políticos y de las ideas políticas en Uruguay**. Montevideo: Rio de la Plata, 2v., 1956 [1942].

POSADA, Iván. **Entrevista**. 11 maio 2017 [concedida a Ricardo Petrucci Souto].

RED 21, LA. **Independientes no serán una "visagra"**. 21 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.lr21.com.uy/politica/480478-independientes-no-seran-una-visagra>>. Acesso em: 29 set. 2017.

REIS, Guilherme Simões. Os Governos da Frente Ampla: mudanças históricas no Uruguai. **Observador On-line**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, 2013.

RIAL, Juan. **Uruguay: elecciones de 1984, sistema electoral y resultados**. San José, Costa Rica: Capel, 1986.

SÁNCHEZ, Francisco. Organização do trabalho legislativo e sistema de partidos: o caso do Uruguai. **Revista Ibero-americana de Estudos Legislativos**, Belo Horizonte, v. 1, n.1, dez, 2010, p. 54-65.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UnB, 1982.

UOL NOTÍCIAS. **Presidente eleito do Uruguai anuncia gabinete de 12 ministros**. 07 dez. 2004. Disponível em:

<<https://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2004/12/07/ult1808u29492.jhtm>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. **Constitución de la República**. 2017. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. CORTE ELECTORAL. **Estadísticas**. 2017. Disponível em: <<http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,26,294,O,S,0>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. **Documentos y leyes. Busca Avanzada. Diarios de Sesiones**. 15 fev. 2005-14 fev. 2010. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/busquedaAvanzada>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. **Comisiones permanentes**. 2017. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/tipo/permanente>>. Acesso: 29 set. 2017.

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE SENADORES. **Comisiones permanentes**. 2017. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/tipo/permanente>>. Acesso: 29 set. 2017.

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. **Asunto 26305**. 2005a. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/26305>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. **Asunto 27284**. 2005b. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/27284>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. **Asunto 28148**. 2005c. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/28148>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. **Diário de Sessões**. 46ª Legislatura, 1º período legislativo. 5ª sessão, 8 mar. 2005, p. 28-29. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diarios-desesion?Cpo_Codigo_2=All&Lgl_Nro=46&DS_Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=08-03-2005&DS_Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=08-03-2005&Ssn_Nro=&TS_Diario=&tipoBusqueda=T&Texto=>>. Acesso em: 29 set. 2017

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. **Asunto 30702**. 2006a. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/30702>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. **Asunto 30986**. 2006b. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/30986>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. **Asunto 32803**. 2007a. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/32803>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. **Asunto 34572**. 2007b. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/34572>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. **Asunto 35093**. 2008a. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/35093>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. **Asunto 35094**. 2008b. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/35094>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. PARLAMENTO. CÂMARA DE REPRESENTANTES. **Asunto 36700**. 2008c. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/36700>>. Acesso em: 29 set. 2017.

URUGUAI. PODER JUDICIAL. **Suprema Corte rechazó inconstitucionalidad de leyes que crean municipios**. 24 ago. 2012. Disponível em: <<http://poderjudicial.gub.uy/historico-de-noticias/380-suprema-corte-rechazo-inconstitucionalidad-de-leyes-que-crean-municipios.html>>. Acesso em: 29 set. 2017.

YAFFÉ, Jaime. **Al Centro y adentro – la renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay**. Montevideo: Linardi y Risso, 2005.

ZUBILLAGA, Carlos. Los Partidos políticos ante la crisis (1958-1983). In: CAETANO, Gerardo et al. **De la Tradición a la crisis – pasado y presente de nuestro sistema de partidos**. Montevideo: Banda Oriental; ClaeH, 1985, p. 41-112.