

**A GUINADA À DIREITA NO URUGUAI, SUA ECONOMIA POLÍTICA E  
POLÍTICA EXTERNA (2020-2023): IMPULSOS E FREIOS**

***EL GIRO A LA DERECHA EN URUGUAY, SU ECONOMÍA POLÍTICA Y LA POLÍTICA  
EXTERIOR (2020-2023): IMPULSOS Y FRENOS***

***THE RIGHT-WING TURN IN URUGUAY, ITS POLITICAL ECONOMY AND  
FOREIGN POLICY (2020-2023): IMPULSES AND BRAKES***



Cecilia ROCHA-CARPIUC<sup>1</sup>

e-mail: cecilia.rocha@cienciassociales.edu.uy



Camilo LÓPEZ BURIAN<sup>2</sup>

e-mail: camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy



Diego HERNÁNDEZ NILSON<sup>3</sup>

e-mail: diego.hernandez@cienciassociales.edu.uy

**Como referenciar este artigo:**

ROCHA-CARPIUC, C.; LÓPEZ BURIAN, C.; HERNÁNDEZ NILSON, D. A guinada à direita no Uruguai, sua economia política e política externa (2020-2023): impulsos e freios. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 32, n. esp. 3, e023029, 2023. e-ISSN: 2236-0107. DOI: <https://doi.org/10.14244/tp.v32iesp.3.1037>



| Submetido em: 29/04/2023

| Revisões requeridas em: 12/06/2023

| Aprovado em: 19/10/2023

| Publicado em: 20/12/2023

---

**Editores:** Profa. Dra. Simone Diniz  
Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas  
Profa. Dra. Mércia Kaline Freitas Alves  
Dr. Vinícius Silva Alves

**Editor Adjunto Executivo:** Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

---

<sup>1</sup> Universidad de la República, Uruguai. Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais.

<sup>2</sup> Universidad de la República, Uruguai. Pesquisador Nível I do Sistema Nacional de Pesquisadores do Uruguai. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais e do Grupo de Estudos de Política e Relações Internacionais da Faculdade de Direito.

<sup>3</sup> Universidad de la República, Uruguai. Pesquisador Nível I do Sistema Nacional de Pesquisadores do Uruguai. Professor Adjunto do Programa de Estudos Internacionais, Unidade Multidisciplinar, Faculdade de Ciências Sociais.

---

**RESUMO:** A guinada à direita no Uruguai, impulsionada por uma coalizão de partidos liderada pelo presidente Luis Lacalle Pou, introduziu importantes reformas no âmbito doméstico. Com base na Teoria Liberal das Relações Internacionais e na Economia Política Comparada, mostramos como as coalizões socioeconômicas que sustentam o governo têm obtido a satisfação de muitas de suas preferências em várias políticas públicas, com foco em áreas-chave da economia política. Ao mesmo tempo, na política externa, têm sido promovidas mudanças coerentes com esse modelo doméstico. No entanto, essas mudanças não têm se concretizado, na medida em que as dinâmicas políticas internacionais, especialmente as sub-regionais, atuam como um obstáculo para a concretização dos objetivos do governo em questões internacionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política externa. Uruguai. Economia política. Partidos de direita.

***RESUMEN:** El giro a la derecha en Uruguay, impulsado por una coalición de partidos liderada por el presidente Luis Lacalle Pou, ha introducido importantes reformas en el ámbito doméstico. Con base en la Teoría Liberal de las Relaciones Internacionales y la Economía Política Comparada, mostramos cómo las coaliciones socioeconómicas que sustentan al gobierno han obtenido la satisfacción de muchas de sus preferencias en varias políticas públicas, con foco en áreas claves de economía política. En política exterior también se han promovido cambios concordantes con este modelo doméstico. Sin embargo, estos no han logrado concretarse de la misma forma que aquellos otros, en la medida que las dinámicas políticas internacionales, especialmente las subregionales, se constituyen en un freno para la concreción de los objetivos del gobierno en materia internacional.*

***PALABRAS CLAVE:** Política exterior. Uruguay. Economía política. Partidos de derecha.*

***ABSTRACT:** The right-wing turn in Uruguay, driven by a coalition of parties led by President Luis Lacalle Pou, has introduced significant reforms in the domestic sphere. Based on the Liberal Theory of International Relations and Comparative Political Economy, we demonstrate how the socio-economic coalitions supporting the government have achieved the satisfaction of many of their preferences in various public policies, with a focus on key areas of political economy. Furthermore, in foreign policy, changes consistent with this domestic model have been promoted. However, they have not been realized to the extent that international political dynamics, especially sub regional ones, act as a hindrance to the government's objectives in international matters.*

***KEYWORDS:** Foreign policy. Uruguay. Political economy. Right-wing parties.*

## Introdução

Em 2020, uma coalizão majoritária de cinco partidos de direita e centro-direita assumiu o poder no Uruguai, após 15 anos de governo de esquerda. Essa mudança faz parte de um ciclo político mais amplo de avanço da direita na América Latina (MONESTIER; VOMMARO, 2021; LUNA; ROVIRA KALTWASSER, 2021). O novo governo, liderado pelo presidente Luis Lacalle Pou, do Partido Nacional (PN), é guiado por uma série de diretrizes programáticas que expressam uma clara mudança de direção nas políticas públicas em relação às orientações dos governos da Frente Ampla (FA). A mudança pode ser observada em áreas-chave da economia política e teve seu correlato na política externa. Este artigo explora essas transformações, analisando os elementos que favorecem seu impulso e seus freios, com base em fatores domésticos e sistêmicos (regionais e globais).

A análise baseia-se em duas premissas teóricas. A primeira pressupõe que, em sistemas partidários programáticos, a alternância partidária em termos do signo político do governo implica mudanças no conteúdo substantivo das políticas públicas (BOIX, 1998). No caso em questão, essa mudança política ocorre em um país com um sistema partidário institucionalizado e, portanto, com padrões de competição interpartidária estáveis, raízes profundas no tecido social e legitimidade tanto dos atores partidários quanto do processo eleitoral (MAINWARING; SCULLY, 1995). Os partidos uruguaios são programáticos, fracionados e altamente disciplinados (CHASQUETTI, 2014), e ocupam um lugar central no sistema político (CAETANO *et al.*, 1987). Análises anteriores mostram como, nesse contexto, a política externa uruguaia pode ser lida como uma política de partidos programáticos e governistas, como outras políticas públicas, sem negar as especificidades dessa política (LÓPEZ BURIAN, 2015a).

A segunda refere-se à estreita relação entre a política interna e a política internacional. Supomos que a política externa está ligada aos principais componentes do modelo de economia política que um governo implementa, especialmente as políticas econômicas, aquelas relacionadas à regulamentação das relações de trabalho e ao bem-estar social. Principalmente quando a política externa tem um forte componente econômico comercial, como no caso que estamos analisando. Nesse contexto, a política externa é funcional a esse modelo de economia política e, ao mesmo tempo, pode envolver decisões com impactos distributivos. Entendemos que a articulação de elementos analíticos da Economia Política Comparada e de contribuições da Teoria Liberal das Relações Internacionais e da Análise de Política Externa nos permite abordar adequadamente a relação entre ambas as dimensões,

dando especial atenção à influência que os processos políticos domésticos têm sobre a política externa, na qual atores que podem ocupar posições assimétricas se engajam em um jogo de cooperação e conflito que informa os resultados da política (MORAVCSIK, 1997; PUTNAM, 1988).

A partir dessa base teórica e de uma análise empírica do caso que se baseia em uma revisão de várias fontes (análise documental e de imprensa, dados de pesquisa, bibliografia), argumentamos que as coalizões socioeconômicas que sustentam o governo de coalizão de direita em exercício a partir de 2020 no Uruguai obtiveram a satisfação de muitas de suas preferências em várias políticas públicas. Isso é especialmente verdadeiro em áreas-chave da economia política, que, por sua vez, teve reflexos concordantes na política externa. No entanto, as aspirações do governo encontraram seu limite na dinâmica política internacional, especialmente as sub-regionais, inibindo a coalizão de concordar com seus objetivos de política externa. Como pode ser visto, o problema de pesquisa abordado exige o diálogo de diferentes perspectivas analíticas que compartilham pressupostos básicos comuns. Essa decisão se baseia na orientação de nossa pesquisa com base em um quebra-cabeça empírico que desejamos resolver, para o qual a análise dos níveis sistêmico e doméstico e suas interações é inevitável.

O artigo, que constitui um primeiro avanço exploratório em nosso tópico de pesquisa, está estruturado da seguinte forma. Em seguida, são apresentados o problema de pesquisa e as categorias teóricas que orientam sua abordagem. Em seguida, é feita uma análise do caso uruguaio, organizada em três subseções. A primeira apresenta um mapa dos atores socioeconômicos e políticos envolvidos no jogo político doméstico em estudo. A segunda descreve os principais componentes da economia política da mudança para a direita no país. A terceira examina os correlatos dessas transformações na política externa do governo, identificando os limites de sua implementação na dinâmica política internacional. As considerações finais discutem os elementos resultantes da análise à luz das considerações teóricas que orientam o estudo.

### **Problema de pesquisa e ferramentas teóricas**

Nosso problema de pesquisa aponta para o vínculo entre a mudança de sinal ideológico do governo uruguaio em 2020 e a reorientação ou tentativas de reorientação do modelo de economia política do país e seus reflexos, especialmente na política externa. Nosso

argumento estabelece, mais precisamente, que a coalizão governamental adotou medidas que buscavam responder às demandas dos atores socioeconômicos que constituem sua base de apoio e cumprir as promessas eleitorais que havia feito com uma clara orientação ideológica liberal. Em áreas importantes da economia política, o impulso desse modelo foi relativamente bem-sucedido. No entanto, as mudanças promovidas na orientação da política externa, embora alinhadas com esse modelo e com a dinâmica política interna que o sustenta, foram impedidas por fatores internacionais. Essas ligações entre as arenas de política pública definem a estrutura teórica que orienta nossa análise, articulando elementos teóricos de Relações Internacionais, Análise de Política Externa e Economia Política Comparada. Além disso, a escolha teórica feita para explicar esse problema de pesquisa exige necessariamente a associação de fatores domésticos e sistêmicos, globais e regionais.

Com relação aos fatores domésticos, o primeiro ponto de vista a ser desenvolvido teoricamente destaca a relevância da ideologia do governo na análise das mudanças nas políticas públicas. Em sistemas de partidos programáticos, a mudança de sinal ideológico do governo implica uma reorientação substancialmente diferente nas políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas à economia, ao desenvolvimento e ao bem-estar (BOIX, 1998). A política externa é uma política pública cujas decisões estão vinculadas ao tipo de modelo econômico e de desenvolvimento promovido pelo governo no poder (GARCÉ; LÓPEZ BURIAN, 2014). Nesse sentido, as decisões tomadas pelos governos na esfera externa têm impactos distributivos e, portanto, podem gerar incentivos para que os atores busquem se posicionar estrategicamente frente a seu eleitorado, sem que isso implique que o posicionamento nessa arena tenha os mesmos custos que nas políticas domésticas (ONUKEI; OLIVEIRA, 2010). A literatura uruguaia sobre política externa tem destacado a relevância dos partidos políticos como atores centrais na formulação da política externa, articulando os interesses de outros atores sociais e corporativos. Da mesma forma, esses estudos destacaram a programática e a estabilidade ideológica dos partidos como um fator explicativo das reorientações da política externa (LÓPEZ BURIAN, 2015b; CAETANO *et al.*, 2021).

O segundo aspecto teórico a ser desenvolvido nesta seção nos leva a incorporar perspectivas teóricas das Relações Internacionais, a fim de mostrar como esses fatores domésticos estão ligados a outros fatores de natureza sistêmica. Em relação a esse aspecto,

este texto opta por estudar o caso uruguaio com base na Teoria Liberal, mais especificamente na proposta analítica de Andrew Moravcsik<sup>4</sup>. De acordo com o autor:

[...] a relação dos Estados com o contexto social nacional e transnacional em que estão inseridos - têm um impacto fundamental sobre o comportamento do Estado na política mundial. As ideias, os interesses e as instituições da sociedade influenciam o comportamento do Estado ao moldar as preferências do Estado, ou seja, os propósitos sociais fundamentais subjacentes aos cálculos estratégicos dos governos (1997, p. 513, tradução nossa).

A abordagem de Moravcsik (1997) baseia-se em três suposições sobre a natureza dos atores sociais, do Estado e do sistema internacional (GRASA, 2015).

A primeira premissa postula a primazia dos atores sociais. Para Moravcsik:

Os atores fundamentais da política internacional são indivíduos e grupos privados, que são, em média, racionais e avessos ao risco e que organizam trocas e ações coletivas para promover interesses diferenciados sob restrições impostas pela escassez de material, valores conflitantes e variações na influência da sociedade (1997, p. 516, tradução nossa).

Isso pressupõe uma maneira de baixo para cima de construir políticas dentro da estrutura interna dos Estados, que, em termos de política externa, é projetada de "dentro para fora". Em outras palavras, a política externa, nessa abordagem, deve ser entendida como o resultado de um processo doméstico de interação entre os atores sociais, que será então condicionado por interações em nível internacional. Essa concepção pressupõe atores em relações de conflito e cooperação que buscam promover uma política externa que atenda às suas preferências. No caso uruguaio, podemos considerar os partidos políticos como parte desse conjunto de atores sociais, que também têm a capacidade de articular os interesses de outros atores, como os econômicos e sociais (LOPEZ BURIAN, 2015a).

Dessa forma, o segundo pressuposto teórico de Moravcsik afirma que: "Os Estados (ou outras instituições políticas) representam algum subconjunto da sociedade doméstica, com base em cujos interesses os funcionários do Estado definem as preferências do Estado e agem propositadamente na política mundial" (MORAVCSIK, 1997, p. 518, tradução nossa). O Estado é, portanto, concebido como representante de um subconjunto da sociedade cujos interesses particulares determinam as preferências do Estado na política externa. Essas

---

<sup>4</sup> Um precedente para a aplicação dessa abordagem ao caso uruguaio é o trabalho de Vanessa Affonso (2019), que usa elementos teóricos de Moravcsik (1997) juntamente com o modelo de jogo de dois níveis de Putnam (1988) para estudar a negociação de um acordo de livre comércio entre o Uruguai e o Chile. Essa contribuição serve como guia na aplicação dessa estrutura teórica para uma análise mais abrangente.

preferências são moldadas pela dinâmica política entre os atores sociais, que são canalizadas por meio dos cálculos estratégicos dos governantes. Isso ressalta uma visão fundamental da abordagem teórica liberal nas Relações Internacionais: como o Estado não é considerado um ator racional unificado, a noção realista de interesse nacional, seja ele segurança, desenvolvimento ou algum outro bem ou objetivo, precisa ser problematizada. Em contraste com um "interesse nacional" definido de forma realista, na abordagem liberal que tomamos como ponto de partida, o interesse nacional é o resultado de um processo político que não está livre de disputas. São os atores sociais que, em uma dinâmica de relações em que diferentes interesses e identidades estão em jogo, marcada pela assimetria de recursos de poder e por práticas sociais e instituições representativas específicas, pressionam os tomadores de decisão a promover políticas na esfera externa que convergem com suas preferências. Nesse sentido, Rafael Grasa lembra a importância, ao adotar a perspectiva teórica escolhida, de prestar atenção à luta política dos atores domésticos:

[...] as instituições e práticas representativas serão as correias de transmissão por meio das quais as preferências e o poder social de diferentes indivíduos e grupos sociais serão traduzidos nas políticas públicas do Estado. O que se afirma [...] não é nada parecido com uma visão pluralista da política doméstica, que enfraquece o poder do Estado ou o equipara ao dos indivíduos e grupos sociais, mas uma afirmação de que as políticas estatais são limitadas pela interação subjacente de valores, interesses e poder de indivíduos e grupos dentro e fora dos aparatos estatais, à medida que eles se esforçam constantemente, por meio da representação política e de outros processos sociais, para que suas preferências sejam satisfeitas (GRASA, 2014, p. 115, tradução nossa).

Em termos de proposta teórica, essa abordagem está de acordo com estudos anteriores sobre o caso uruguaio: que a política externa é uma arena em disputa onde há vencedores e perdedores, cujas mudanças e continuidades são moldadas pela dinâmica política entre os atores sociais, com os partidos desempenhando um papel central (LOPEZ BURIAN, 2015a).

O último postulado teórico de Moravcsik refere-se ao Sistema Internacional. O autor argumenta que a interdependência das preferências estatais determina o comportamento dos Estados (MORAVCSIK, 1997). Essa ideia busca visualizar como os fatores sistêmicos e domésticos coexistem e interagem na política externa. Enquanto diferentes atores sociais domésticos disputam a construção das preferências que o Estado projetará em sua política externa, essa ação externa também será moldada pelas preferências de outros Estados, que também condicionarão a política externa projetada. A cooperação entre os Estados é o resultado de interesses convergentes, mas se isso não ocorrer e, ao contrário, as preferências

de um Estado divergirem ou sua política externa afetar negativamente outros Estados, é de se esperar que haja conflito.

Assim como Moravcsik, Robert Putnam (1988) parte da interconexão entre a política internacional e a nacional. Em seu trabalho sobre jogos de dois níveis, ele propõe como o conjunto vencedor (ou seja, os possíveis acordos entre negociadores internacionais que representam os Estados) depende de elementos que correspondem a ambos os níveis: as estratégias dos negociadores em nível internacional e fatores domésticos. Assim, o que é acordado internacionalmente deve necessariamente ser aceitável para os atores em nível doméstico. Portanto, para entender a política externa, é essencial explorar as preferências dos atores, as coalizões que eles formam e a dinâmica política de suas relações. No caso uruguaio, por exemplo, ao analisar o histórico de tentativas de liberalização do comércio exterior, fica claro que as preferências expressas pelos atores políticos em posições relevantes de tomada de decisão frequentemente entram em conflito e são limitadas pelas coalizões das quais fazem parte. Mesmo quando as posições contrárias não são necessariamente majoritárias na coalizão, elas podem acabar sendo impostas pela dinâmica das relações (acordos programáticos, posições históricas ou possíveis respostas de atores com ampla capacidade de mobilização, normalmente sindicatos) (LÓPEZ BURIAN, 2015a).

O terceiro e último aspecto teórico considerado é a perspectiva da Economia Política Comparada, como um campo disciplinar que articula estudos de políticas públicas, política comparada e relações internacionais. Construimos a análise com base em duas contribuições fornecidas por essa subdisciplina, uma relacionada às lentes analíticas que ela propõe e a outra relacionada ao seu objeto de estudo.

Com relação ao primeiro ponto, a economia política comparativa como uma abordagem analítica da ciência política nos leva a perguntar, ao lidar com um determinado fenômeno, quem obtém o quê, quando e como (BLYTH, 2009). Assim, sob essa perspectiva, os atores e o poder estão em primeiro plano. Ao examinar os arranjos que organizam esses componentes em cada país, a economia política comparativa pressupõe que eles não são aleatórios, automáticos ou inevitáveis. Em vez disso, ela postula que eles são o produto de decisões normativas e políticas tomadas pelos governos, que, por sua vez, são sustentadas ou têm como pano de fundo ou base as disputas políticas entre os atores sociais (MENZ, 2017). Essa abordagem está em consonância com a perspectiva das Relações Internacionais acima delineada, pois requer foco na análise da dinâmica de relacionamento entre governos e atores econômicos e sociais ao compreender os processos de formação de políticas públicas, e,

contra perspectivas institucionais mais tradicionais da ciência política, entende que as instituições resultantes não são neutras ou produto de trade-offs, mas produto de conflitos entre atores (BRIL MASCARENHAS; FREITES, 2015). Além de trazer os atores de volta ao primeiro plano, a abordagem nos leva a questionar o poder ao analisar a esfera doméstica e sua dinâmica política. Diante de cada decisão de política pública, surge a pergunta: como o poder e os recursos são distribuídos entre os grupos sociais? E, acima de tudo, quem se beneficia, em seus interesses, de determinados arranjos econômicos e sociais? (HALL, 1997). Essas chaves analíticas devem ser consideradas se quisermos analisar a esfera doméstica a partir do enfoque proposto pela Teoria Liberal acima delineada, porque ela nos fornece uma lente que se concentra precisamente nos atores sociais e nos jogos de poder entre eles que acabaram de ser jogados no governo e que, portanto, conduzem à adoção de certas orientações de política externa e não de outras.

Por outro lado, em termos de objeto de estudo, sob a perspectiva da Economia Política Comparada, é importante abordar nosso problema de pesquisa estudando as decisões de políticas públicas que são cruciais na definição das regulamentações e instituições que estruturam os principais aspectos da organização dos modelos e variedades do capitalismo moderno. Isso implica atender às relações Estado-mercado e à configuração específica dos mercados de trabalho, sistemas educacionais e políticas de bem-estar dos países, bem como analisar os padrões de variação na política econômica e os resultados distributivos que resultam dessa combinação (MENZ, 2017). Entendemos que o estudo da política externa é inseparável dessas dimensões substantivas de interesse que são o objeto de estudo dessa subdisciplina. As decisões de política externa dos governos devem ser compreendidas em sua inter-relação com as decisões que eles tomam nessas outras arenas. Essa relação é recíproca, pois também é necessário perguntar como os desenvolvimentos nos vínculos internacionais influenciam as economias políticas latino-americanas (LUNA; MURILLO; SCHRANK, 2014). O ponto de partida deste trabalho é que os padrões e a dinâmica da economia política, em um mundo interconectado, não podem ser compreendidos separadamente da política externa que vincula o país a uma esfera internacional que restringe suas margens de manobra e estímulos, o que assume especial importância em um país pequeno (MENZ, 2017).

## **Análise**

### **Uma visão dos atores**

O ponto de partida deste artigo é que a coalizão de centro-direita que assumiu o poder no Uruguai em 2020 adotou medidas de política pública em áreas-chave da economia política e da política externa que representaram uma mudança em relação às ações dos governos de esquerda nos quinze anos anteriores. Uma vez no governo, com maiorias parlamentares, a coalizão procurou atender aos interesses dos atores socioeconômicos que constituem sua base de apoio. A capacidade do governo de implementar seu programa em nível doméstico, no entanto, depende não apenas de sua disposição de cumprir seu programa eleitoral, mas também da correlação de forças entre os atores e seu poder relativo. Em outras palavras, depende do jogo de acordos, negociações e freios que são gerados tanto entre os atores da oposição e aqueles que apoiam o governo, quanto entre os próprios parceiros da coalizão. Além disso, na política externa, o sucesso da implementação do modelo dependerá não apenas da dinâmica e dos resultados domésticos, mas também das oportunidades e das restrições sistêmicas enfrentadas. Portanto, antes de delinear as transformações de política pública de interesse, vale a pena fazer uma pausa para apresentar o mapa dos atores domésticos envolvidos no processo em estudo.

No Uruguai, a chegada ao governo da Coalizão Multicolorida liderada por Lacalle Pou em março de 2020 foi considerada a expressão uruguaia do fim da mudança para a esquerda, ou o reflexo do ciclo político de direita observado em nível regional nos últimos anos (ROSSEL; MONESTIER, 2021; MONESTIER; VOMMARO, 2021; QUEIROLO, 2020). No entanto, no caso uruguaio, o processo de alternância de consenso pós-neoliberal não implicou um realinhamento ideológico estrutural (LUNA; ROVIRA KALTWASSER; 2021). Tampouco coincidiu com o colapso do sistema partidário, como em outros países vizinhos (MONESTIER; VOMMARO, 2021). Os principais parceiros da coalizão são os dois partidos tradicionais da direita e da centro-direita uruguaias, o PN e o Partido Colorado (PC). É verdade que a eles se juntou um terceiro ator relevante na coalizão, o Cabildo Abierto (CA), que entrou no cenário político nas eleições de 2019 (SANAHUJA; LÓPEZ BURIAN, 2021). No entanto, a dinâmica do sistema partidário permaneceu a mesma das últimas décadas, já que ele vem operando em dois blocos programáticos claros com igual peso eleitoral: um de centro-esquerda e outro de centro-direita (BUQUET; PIÑEIRO, 2014; NOCETTO; PIÑEIRO; ROSEMBLATT, 2020).

Em termos ideológicos, o PN, que é o partido majoritário na coalizão e ao qual pertence o presidente, assemelha-se a outros partidos conservadores da América Latina, promovendo uma agenda econômica liberal (QUEIROLO, 2020). Na política externa, durante boa parte do século XX, teve uma matriz que harmonizava seu nacionalismo com elementos regionalistas (REAL DE AZÚA, 1959). No entanto, a partir da década de 1990, o partido passou a assumir uma postura de abertura para o mundo, com uma ênfase comercialista e pragmática, que percebe a região como um obstáculo às relações externas do país. Deve-se observar que essa caracterização está mais alinhada com a matriz internacional do Herrerismo, a facção majoritária e hegemônica no PN por um período significativo (LÓPEZ BURIAN; HERNÁNDEZ NILSON, 2021a; 2021b).

Por sua vez, em termos de modelo de desenvolvimento, o PC teve historicamente uma tendência social-democrata e intervencionista do Estado que o distinguia do PN, mas que se desvaneceu no período pós-transição em favor de um fortalecimento de suas posições econômicas liberais. A matriz liberal do PC em assuntos internacionais foi identificada como universalista (REAL DE AZÚA, 1959) e pode ser associada a uma visão das relações internacionais que atualmente corresponde a algumas características do institucionalismo neoliberal (LÓPEZ BURIAN; LUJÁN, 2021).

O CA, por outro lado, embora se posicione economicamente com um discurso amplamente pró-mercado (embora com nuances importantes e alguns traços estatistas), em linha com seus parceiros, tem diferenças substanciais com eles em termos de modelo de desenvolvimento. Em especial, questiona as vantagens recebidas por grandes empresas e grupos econômicos internacionais em defesa de uma economia competitiva entre os pequenos e médios empresários uruguaios. O CA foi definido como um partido pertencente à família neopatriota de ultradireita, com ideias que remontam aos movimentos conservadores católicos, ruralistas e militaristas do Uruguai, uma retórica populista e um conservadorismo moral, além de um discurso nacionalista, soberanista e antiglobalista (SANAHUJA; LÓPEZ BURIAN, 2021).

As elites econômicas têm sido bases típicas de apoio aos partidos de direita latino-americanos, juntamente com a Igreja Católica e as Forças Armadas (MONESTIER; VOMMARO, 2021). No Uruguai, a relação entre partidos e empresários tem sido peculiar. Historicamente, as elites econômicas têm sido "mais dominantes do que líderes" (REAL DE AZÚA, 1969). Em geral, o empresariado tem atuado politicamente como um grupo de pressão no processo decisório de políticas públicas, com pouca participação direta dos empresários na

política (LANZARO, 1992; CAETANO, 1992; SERNA; BOTINELLI, 2017). No entanto, os partidos tradicionais de centro-direita no Uruguai têm estado mais próximos desse setor, sendo o PN mais afinado com os empresários rurais e o PC com os empresários urbanos (SERNA; BOTINELLI, 2020, 2016). Por outro lado, os partidos de centro-esquerda têm estado mais próximos do sindicalismo, com um vínculo de "irmandade histórica" entre a FA e o movimento sindical, representado pela central única de trabalhadores, o Plenário Intersindical de Trabalhadores - Convenção Nacional de Trabalhadores (PIT-CNT) (DOGLIO; SENATORE; YAFFÉ, 2004).

Durante o período estudado, o vínculo do governo com o setor empresarial em seu aspecto orgânico foi menos forte do que em outros casos do ciclo de direita latino-americano, embora representantes de associações empresariais tenham sido nomeados para cargos em setores-chave, como o Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca (CIANELLI; GUARNASCHELLI, 2022; CARNEIRO *et al.*, 2020). Assim, os empresários tinham expectativas favoráveis antes da posse do novo governo e continuaram a apoiá-lo até o momento nessa administração (CONSULTORA EXANTE, 2022). Em contrapartida, a relação da coalizão com o sindicalismo tem sido tensa desde o início do mandato do governo (CARNEIRO *et al.*, 2020).

Essa afinidade entre o governo e determinados setores socioeconômicos é projetada na política externa, especialmente como resultado da ligação histórica entre o PN e o setor agroexportador, o ator doméstico organizado mais poderoso economicamente. Esse vínculo ajuda a explicar a mudança pela qual o PN passou no século XXI nas relações exteriores, especialmente em sua visão da região. Isso pode ser associado a uma mudança de interesses e oportunidades para esses setores, no contexto da evolução do sistema internacional e do mercado mundial, a saber: a bilateralização da liberalização do comércio e a ascensão da região da Ásia-Pacífico, com alto poder aquisitivo, exigente e pouco produtiva em relação aos principais produtos da cesta de exportação uruguaia. Dessa forma, foi abandonada a já mencionada vocação regionalista do PN, que surgiu da intenção de superar o Modelo de Substituição de Importações (impopular no setor agroexportador) em um período de protecionismo internacional e de boom econômico dos EUA, produtor e protetor dos bens exportados pelo Uruguai. No contexto atual, a esquerda se apropria da tradição regionalista do Herrerismo (LÓPEZ BURIAN, 2015b), embora o PN mantenha o legado pragmático, o que nos permite avaliar como os fatores externos influenciam as mudanças na política externa. No nível subsistêmico, o surto regionalista associado à virada da esquerda latino-americana

(2003-2016) também ajuda a explicar as suspeitas nacionalistas em relação à região. Em suma, no século XXI, o PN, o principal partido da coalizão, assume uma posição de mente aberta na dimensão econômica e comercial, sustentada pelo pragmatismo e crítica em relação às dificuldades de avançar na integração regional.

### **A economia política da mudança para a direita no Uruguai**

O "*Compromiso por el País*" (Compromisso com o país) foi a plataforma eleitoral da Coalizão Multicolor nas eleições presidenciais de 2019 e se tornou o programa do governo quando este chegou ao poder. Em termos de modelo de desenvolvimento, o documento reflete ideias que promovem mecanismos de mercado como alocadores eficientes de recursos, de acordo com a orientação típica da direita latino-americana (LUNA; ROVIRA KALTWASSER, 2014).

Examinando o processo de implementação do modelo da coalizão em termos políticos e domésticos, podem ser observados dois estágios distintos no conteúdo priorizado para promoção, bem como na dinâmica do jogo de poder entre os atores que os caracterizaram. A primeira etapa (2020-2021) lançou as bases do modelo por meio de um conjunto amplo e heterogêneo de medidas aprovadas em uma lei "onibus", a lei de consideração urgente (LUC) e a lei orçamentária. Na segunda etapa, a partir de março de 2022, o governo se concentrou em consolidar e aprofundar o modelo, promovendo reformas substanciais.

Em questões econômicas, a coalizão priorizou a desregulamentação e a redução do déficit fiscal. Ao assumir o cargo em 2020, estabeleceu um limite de 15% para os gastos públicos e fez uma proposta orçamentária austera em áreas como educação e habitação. A LUC seguiu essa linha, introduzindo a regra fiscal, promovendo a concorrência no mercado de telefonia móvel e priorizando critérios mercantis nos preços dos combustíveis. Em nome da "liberdade financeira", o uso obrigatório de meios eletrônicos para pagamentos e serviços ao Estado também foi eliminado, reduzindo os critérios para seu uso em transações importantes (ICD, 2022; CHASQUETTI, 2021; UYPRESS, 2021; PORTAL DE LA UDELAR, 2023; HERNÁNDEZ; LÓPEZ, 2020).

Outro pilar do modelo de economia política é a política social. Nesse aspecto, a coalizão manteve os programas de transferência introduzidos pelo FA (NOCETTO; PIÑEIRO; ROSENBLATT, 2020), como fizeram outros governos no recente ciclo político de direita da América Latina (NIEDZWIECKI; PRIBBLE, 2017). Durante a pandemia, esses programas se tornaram o principal meio de apoio aos setores informais e mais vulneráveis

(OBSERVATORIO ECONÓMICO Y COMPORTAMENTAL, 2021). No entanto, sua implementação e gestão foram orientadas por preocupações com a segmentação, o controle de considerações e o uso de recursos, que a literatura especializada vincula a uma perspectiva liberal (LA DIARIA, 2022; 2022b; MEDEROS, 2021; ROSSEL; MONESTIER, 2021). A orientação do governo nessa área também pode ser vista na mudança do modelo de gestão territorial do Ministério do Desenvolvimento Social, que substituiu a cogestão com organizações sociais pela implementação direta por técnicos ministeriais (CIANELLI, 2022).

A mudança nas relações industriais buscou satisfazer as demandas comerciais sem dismantlar a negociação coletiva, conforme prometido na campanha<sup>5</sup>. Nas negociações, o poder executivo geralmente se inclinou a favor das empresas, afetando os salários reais (ICD, 2022; CARNEIRO *et al.*, 2020). Outro exemplo dessa orientação é a limitação do direito de greve introduzida na LUC, em resposta a uma reclamação anterior feita pelos empregadores à Organização Internacional do Trabalho, e a aprovação de uma lei sobre o status legal dos sindicatos que foi rejeitada pelo movimento social. Juntamente com a retórica antissindical de muitos de seus representantes, essa linha do governo será mantida durante todo o período (PERRONE RAMOS, 2021; RIGUETTI; RÓMBOLI, 2021).

Os esforços mais significativos para impedir o avanço do modelo proposto pela coalizão vieram do movimento sindical. Em particular, o PIT-CNT, juntamente com outras organizações sociais e a FA, pressionou por um referendo para revogar 135 artigos da LUC. A campanha forçou o governo a se concentrar na defesa do que havia conquistado, limitando sua capacidade de aprofundar a implementação de seu programa até que, com uma margem estreita de vitória, em março de 2022, a eleição foi resolvida a seu favor.

Apesar das limitações enfrentadas, a coalizão conseguiu uma implementação rápida e bem-sucedida de seu programa nos dois primeiros anos. A comunidade empresarial manteve os altos níveis de aprovação da gestão do governo que tinha no início do período (CONSULTORA EXANTE, 2022). As principais câmaras empresariais, como a Associação Rural do Uruguai (ARU) e a Confederação de Câmaras Empresariais do Uruguai, expressaram seu apoio em várias ocasiões. Por exemplo, elas destacaram como positivas várias medidas da LUC, como a criação de uma Diretoria de Segurança Rural para combater o roubo de gado, a promoção da liberdade financeira, a regra fiscal, a transformação educacional e a reforma do Estado (SALVETTI, 2022).

---

<sup>5</sup> Em uma perspectiva histórica, os processos de retirada do Estado no Uruguai podem ser amplamente caracterizados como gradualistas e amortecidos por diferentes dinâmicas políticas e sociais. (FILGUEIRA *et al.*, 2003).

A implementação bem-sucedida do programa da coalizão nos dois primeiros anos de governo foi favorecida por dois fatores políticos adicionais: a "lua de mel" prolongada do presidente, que ele obteve em troca da alta aprovação pública de sua resposta à pandemia, e a unidade alcançada entre os parceiros da coalizão, que se alinharam em defesa da LUC, adiando a discussão de questões sensíveis (QUEIROLO, 2020; CHASQUETTI, 2021; ROSSEL; MONESTIER, 2021). Embora os dois primeiros anos do governo de Lacalle Pou tenham sido marcados pela crise da COVID-19, que surgiu logo após sua posse, retardando a implementação de algumas reformas importantes que a coalizão buscava promover, a resposta do governo à pandemia não alterou significativamente sua abordagem reformista liberal. Pelo contrário, ele se alinhou a essa orientação, mantendo até mesmo suas metas fiscais, tendo como pano de fundo a virada keynesiana que estava ocorrendo no resto do mundo (HERNÁNDEZ; LÓPEZ, 2020; CHASQUETTI, 2021).

Depois de superar a emergência de saúde e resolver o referendo, de março a abril de 2022, a coalizão se concentrou em consolidar e aprofundar seu modelo, buscando implementar outras reformas importantes prometidas no Compromisso com o País.

Uma das principais reformas foi a da educação. A LUC havia mudado a governança educacional, limitando a participação dos professores, mas a pandemia adiou a implementação da transformação do currículo até o início de 2023, quando foi decidido implementá-la rapidamente. Essa mudança estava alinhada com as demandas empresariais, pois buscava estabelecer um modelo baseado em competências. A reforma gerou oposição dos sindicatos de professores e alunos, que questionaram a falta de participação no processo e a escassez de recursos para sua implementação, em um contexto de queda nos gastos públicos com educação. (FRANCO, 2022; LA DIARIA, 2023; ÉTCERA.UY, 2022).

Outra reforma importante foi a da previdência social, motivada pela necessidade de garantir a sustentabilidade fiscal do sistema devido às altas despesas previdenciárias do país. A LUC criou a Comissão de Especialistas em Previdência Social, que preparou um relatório de diagnóstico e propostas que serviram de base para o projeto de lei apresentado pelo Executivo. O projeto de lei foi apoiado pela coalizão e pelos representantes empresariais na comissão, mas foi rejeitado pelos representantes da FA, dos trabalhadores e dos aposentados (CINVE, 2022). A reforma abrange vários aspectos, como o aumento da idade de aposentadoria e a criação do Sistema Comum de Pensões, além da contribuição obrigatória

para os Administradores de Fundos de Poupança de Pensões<sup>6</sup> para todas as pessoas, inclusive aquelas com salários mais baixos. Enquanto a coalizão argumenta que a reforma limita os gastos sem aumentar as taxas de contribuição ou os impostos, seus oponentes argumentam que ela força as pessoas a trabalharem mais e receberem menos benefícios, e que não aborda de forma abrangente a proteção social nem revisa as isenções dos empregadores (LA DIARIA, 2023b; UDELAR, 2023). O presidente procurou resolver a questão antes do início da campanha eleitoral, devido à baixa aceitação pública dessa reforma (FACTUM, 2023). Isso levou a uma rápida aprovação da reforma, o que implicou a modificação de vários aspectos substantivos em um curto período de tempo como resultado de negociações bilaterais, o que gerou atrito até mesmo dentro da coalizão. Em particular, foi difícil obter os votos do CA, para o qual os parceiros tiveram que manter os benefícios para os militares na lei e se comprometer a aprovar outros projetos de lei polêmicos promovidos por esse partido (LA DIARIA, 2023b; MAJLIN, 2023).

Nesse segundo estágio de aprofundamento do modelo, o principal desafio político interno enfrentado pela coalizão é a crescente tensão entre o CA e o restante dos parceiros majoritários. Em questões relacionadas ao modelo de desenvolvimento, o CA entrou em forte conflito com o PN e o PC quando votou com a oposição em relação à silvicultura. Em outras políticas, o CA apoiou seus parceiros, mas com cautela, como em relação às zonas de livre comércio: o governo concordou em eliminar as tarifas sobre a produção com o Brasil, promoveu novas zonas para atrair investimentos e fortaleceu a agência responsável por sua gestão, mudanças que o CA apoiou, mas defendeu um maior controle parlamentar na aprovação de licenças para zonas de livre comércio. Para melhorar a inserção internacional e atrair investimentos, outras políticas dignas de nota incluem incentivos fiscais para empresas de todos os setores, a simplificação dos requisitos para obter residência fiscal no Uruguai e a redução do valor mínimo para acessar a lei de promoção de investimentos (PRESIDENCIA, 2023; 2022; LA DIARIA, 2022).

Essa breve descrição do modelo de economia política implementado pelo governo não estaria completa sem mencionar as políticas voltadas para o setor agrícola, reconhecido no Compromisso com o País como o "motor da economia" (p.13). Recentemente, o presidente reafirmou: "se a agricultura vai bem, o país vai bem" (PRESIDENCIA, 2023B, tradução nossa). Nesse sentido, entre outras medidas, a infraestrutura nas áreas rurais e a conectividade

---

<sup>6</sup> São instituições financeiras privadas encarregadas de administrar a poupança previdenciária dos trabalhadores. O sistema previdenciário uruguaio é misto.

com o Brasil foram melhoradas, o Instituto Nacional de Carnes foi fortalecido e o Registro Único de Empresas de Carnes foi criado. Um desafio enfrentado pelo governo é o "atraso na taxa de câmbio" que está afetando negativamente a competitividade do setor. As associações comerciais também expressaram preocupação com o aumento dos preços dos combustíveis. No entanto, elas continuam a apoiar as políticas do governo e reconhecem seus esforços para resolver essas questões. De qualquer forma, o setor teve um recorde de exportações nos últimos dois anos, e seus representantes afirmam que "sentimos que este é um governo que é muito simpático ao setor agrícola", em comparação com o anterior, com o qual "embora houvesse um bom relacionamento, eles não prestavam atenção em você" (CIANELLI; GUARNASCHELLI, 2022, tradução nossa).

Como veremos a seguir, os componentes do modelo de economia política analisado nesta seção se refletem na política externa, em que o governo basicamente almejará a abertura e a flexibilização do comércio, dependendo do esquema de preferências de sua base de coalizão, embora encontre alguns obstáculos a esse projeto.

### **A política externa de Lacalle Pou: uma tentativa de reviravolta**

O governo de Lacalle Pou também introduziu mudanças na política externa, especialmente na área de comércio, buscando alinhar a inserção internacional com as reformas da política econômica. Suas modificações refletem as orientações político-ideológicas dos detentores do poder e os interesses setoriais dos atores socioeconômicos, especialmente aqueles associados ao PN, os agroexportadores.

Em contraste com a tradição incremental de ajustes graduais que caracterizou a dinâmica da política externa do Uruguai (FERRO, 2006), o governo de Lacalle Pou tentou fazer uma grande mudança na política externa durante seus dois primeiros anos no cargo. Isso é evidenciado pela proposta de flexibilização do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e pela exploração de um TLC com a China. Entretanto, a mudança constituiu um movimento mais amplo, cujos dois lados são o rebaixamento e o distanciamento da região e a busca de aproximação com as potências mundiais.

A política externa não foi um dos principais tópicos de debate durante a campanha eleitoral. Entretanto, a vontade de impulsionar o comércio exterior além do Mercosul por meio de acordos comerciais, bem como de se distanciar de processos regionais em crise associados ao ciclo de esquerda latino-americano, como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), já havia sido expressa. Em seu discurso de posse, Lacalle Pou afirmou: "Temos que

fortalecer a região, o Mercosul, e ao mesmo tempo flexibilizar o bloco para que cada membro possa avançar em processos bilaterais com outros países" (PRESIDENCIA, 2020, tradução nossa). Isso implicou em uma continuidade da política externa da FA: reivindicando mudanças no Mercosul, mas mantendo-o como o primeiro círculo de inserção. No entanto, o discurso já sublinhava a intenção de aprofundar o vínculo com as potências, abrindo a possibilidade de implementação em diferentes velocidades: "Devemos concluir os processos e internalizar o tratado assinado pelo Uruguai e pelo Mercosul com a União Europeia" (PRESIDENCIA, 2020, tradução nossa). Além disso, o discurso reflete o pragmatismo característico do *Herrerismo*: "Este mundo, em que o dinamismo moderno, em que a política medeia claramente entre a oferta e a demanda, nos obriga a agir com rapidez e clareza" (PRESIDENCIA, 2020, tradução nossa).

Nos primeiros meses de governo, houve mudanças nas relações com três áreas: a região; os EUA (incluindo o sistema interamericano); e o sistema internacional, especialmente a China. No entanto, a pandemia adiou algumas questões até 2021, em particular a flexibilização do Mercosul e a exploração de acordos bilaterais de livre comércio (TLCs). Embora em um contexto de incerteza e crise global fosse arriscado inovar, quando os limites da crise pareciam estar à vista, começaram a surgir sinais de mudança.

O principal componente da mudança proposta foi uma proposta enérgica de flexibilização do Mercosul, que a partir de então se tornou uma bandeira da política externa do novo governo. Desde o retorno à democracia (1985), a região havia sido o círculo privilegiado de inserção internacional do país, consagrado na integração do Mercosul (1991) e mantido por todos os governos anteriores. Mas Lacalle Pou entrou em cena em 2021 com uma proposta enfática de flexibilidade em dois pontos: redução da Tarifa Externa Comum (TEC) e apoio aos parceiros para negociar acordos comerciais individuais com terceiros países. Essa proposta não era apenas um sintoma da crise do Mercosul e da insatisfação uruguaia com o processo integracionista, mas também uma condição para a possibilidade de avançar na negociação de TLCs. As autoridades econômicas do governo de Jair Bolsonaro deram sinais de convergência com a proposta uruguaia, contrariando as diretrizes de política externa do Itamaraty (que também manteve seu papel de ator central de coordenação da política externa brasileira).

O impulso à flexibilização do Mercosul e a crítica ao regionalismo latino-americano devem ser compreendidos no contexto da baixíssima intensidade desses processos, na ausência de respostas regionais à pandemia, na mudança de partidos governantes em vários

países latino-americanos e na reconfiguração da ordem interamericana promovida pelo governo de Donald Trump. Dentre esses aspectos, destaca-se o caso do Brasil, que durante o mandato de Bolsonaro (2019-2022) reduziu o protagonismo do Brasil na região (SARAIVA; COSTA SILVA, 2019; FRENKEL; AZZI, 2021). Quando Lacalle Pou assumiu o cargo, o Mercosul estava em uma crise profunda: agenda de integração paralisada; divergências entre Argentina e Brasil; e repetidos fracassos em iniciativas para reativar a política de comércio exterior<sup>7</sup>. Esse fato, juntamente com outros obstáculos que estavam surgindo na União Europeia (UE) para a aprovação final do acordo inter-regional, catalisou o pedido do Uruguai de negociações bilaterais com outros países.

A abordagem do Uruguai causou tensão no Mercosul e se refletiu nos laços bilaterais. Por exemplo, na cúpula extraordinária de presidentes, organizada para comemorar o trigésimo aniversário do Tratado de Assunção, houve uma dura troca de palavras entre Lacalle e o presidente argentino, anfitrião do evento. Desde então, houve divergências permanentes com a Argentina, cuja posição também estava vinculada à exigência de redução da TEC (apoiada pelo Brasil), que representava uma ameaça à política econômica argentina, em um contexto de vulnerabilidade. No âmbito bilateral, houve divergências em relação a outros temas, como a já mencionada lei de isenções fiscais para estrangeiros que estabelecem residência fiscal no Uruguai, que atraiu argentinos com alto poder aquisitivo, e questões de infraestrutura fluvial e marítima. Além disso, a projeção midiática de Lacalle Pou na imprensa argentina deu visibilidade à sua abordagem liberal no combate à pandemia, em contraste com o regime restritivo de mobilidade adotado na Argentina.

Em contrapartida, houve um bom entendimento com o Brasil no período 2020-2021, superando a desconfiança que prevaleceu com os governos "frenteampelistas" desde o Impeachment de 2016. O Brasil foi o único parceiro do Mercosul a aceitar a proposta uruguaia de maior flexibilidade, embora o apoio parecesse limitado à carteira econômica e não consistisse em uma diretriz geral para a política externa brasileira. As autoridades uruguaias realizaram várias missões ao Brasil na tentativa de garantir o apoio à proposta e negociar possíveis soluções intermediárias, pelo menos com relação à CET. Entretanto, esse bom relacionamento não foi acompanhado por um aprofundamento das relações bilaterais em questões substantivas. Por sua vez, o Paraguai não respondeu como o governo uruguaio

---

<sup>7</sup> Por exemplo, a Argentina anuncia em 2020 sua saída das negociações com a União Europeia, à qual vários países europeus também estão expressando resistência, e a iniciativa de convergência com a Aliança do Pacífico fracassa.

esperava, dada sua condição de parceiro pequeno, e não apoiou a proposta de flexibilidade do governo uruguaio.

O outro lado dessa abordagem no Mercosul foi a busca de novos acordos comerciais com as potências, especialmente com a China, além de explorar um TLC com a Turquia e avançar rumo à adesão à Parceria Transpacífico. A esse respeito, a aposta de Lacalle Pou, baseada em um discurso que enfatizava o pragmatismo, reflete-se em sua convicção de poder fortalecer os laços simultaneamente com a China e os EUA, apesar do auge de sua disputa global. No final, essa possibilidade começou a ser questionada pelos parceiros colorados da coalizão, que eram mais idealistas e liberais institucionalistas do que pragmáticos, e mais inclinados a privilegiar as relações hemisféricas.

Em um segundo círculo de relações regionais, em nível latino-americano, a reviravolta do governo concentrou-se na dimensão política. O Uruguai criticou e condenou profusamente a Venezuela, Cuba e Nicarágua, países que acusou de não respeitarem a democracia e os direitos humanos durante a VI Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), repetindo a mesma posição pouco depois, durante o discurso de Lacalle Pou na Assembleia Geral da ONU. Outros exemplos dessa mudança de atitude foram a saída da Unasul e do Banco do Sul, organizações remanescentes do chamado "regionalismo pós-hegemônico" (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), associado ao deslocamento da América Latina para a esquerda no início do século XXI.

Essa tendência da política externa dos primeiros anos do governo de Lacalle Pou começou a mudar em setembro de 2021, quando a Argentina e o Brasil negociaram bilateralmente uma redução da TEC que era menor do que a exigida pelo Brasil e pelo Uruguai, decisão apoiada pelo Paraguai logo em seguida. O governo uruguaio percebeu então como a demanda pela negociação de acordos com terceiros países estava "desvinculada" da discussão tarifária. Na Cúpula do Mercosul de dezembro de 2021, a redução da TEC foi incluída na declaração final que o Uruguai não assinou, uma prática de dissidência que se repetiu nas cúpulas seguintes, até a última antes da publicação deste texto, em julho de 2023.

Desde então, o ímpeto reformista nessa arena política continuou a se enfraquecer e pareceu se esgotar definitivamente em 2023, com a mudança de governo no Brasil, com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, e a evidente falta de interesse da China em continuar explorando negociações bilaterais com o Uruguai, fora do Mercosul. Lula da Silva imediatamente reatou os laços com a Argentina e houve sinais de retomada do processo de integração, chegando a propor uma moeda regional para o comércio intrabloco. Além disso,

Brasil e Argentina apoiaram o regionalismo com uma visão latino-americana na 6ª Cúpula da CELAC em Buenos Aires. Depois de visitar a Argentina, Lula fez uma visita oficial ao Uruguai, durante a qual deu sinais de receptividade às propostas uruguaias sobre o processo de integração, mas defendeu a manutenção da política comercial comum para não enfraquecer o bloco. Além disso, na ocasião, foram lançadas diversas iniciativas bilaterais que refletem a intenção do Brasil de retomar sua liderança regional.

Além disso, a mudança de governo no Brasil reforça a falta de interesse que a China vinha demonstrando nas negociações para um acordo com o Uruguai. A China favorece as boas relações com o Brasil e evita prejudicar um bloco de integração que é uma prioridade para a política externa da potência sul-americana ao concluir um acordo comercial com um país pequeno.

Consequentemente, durante 2022 e 2023, houve uma notável moderação nas expectativas do governo em relação a um acordo com a China. Lacalle Pou reconheceu que a conclusão do acordo dependia da China (VAMOS A, 2022), ao mesmo tempo em que valorizou o progresso feito no fortalecimento dos laços bilaterais e no estabelecimento de conversas sobre um TLC com o objetivo de que o próximo governo acabasse concluindo esse tratado com a potência asiática. Uma missão oficial do ministro das Relações Exteriores à China em abril de 2023 encontrou uma mensagem clara da contraparte: qualquer acordo deveria ser negociado "em sintonia" com o Mercosul (TLC NOC, 2023). Em novembro de 2023, Luis Lacalle Pou visitou a China. Quase um mês depois, o embaixador da China no Uruguai, Huang Yazhong, apontou que: "temos que reconhecer que, nessa questão do livre comércio bilateral, há uma discrepância no Mercosul. Tanto o Brasil quanto a Argentina também são importantes parceiros comerciais e nossos amigos - para o Uruguai também - e é por isso que não podemos ignorar essa preocupação, inquietação, de nossos parceiros". (CHINA ESTÁ, 2023, tradução nossa).

Também no nível sistêmico, a guerra na Ucrânia teve um impacto nas relações com as potências asiáticas, o que foi apontado por alguns parceiros de coalizão, particularmente o PC, cético quanto à relevância de avançar em um acordo com a China no atual contexto global. Dessa forma, fica claro o efeito das transformações internacionais nos níveis sistêmico e subsistêmico sobre as mudanças promovidas pelo governo para a política externa uruguiaia.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Outro elemento que merece destaque são as mudanças na pasta de Relações Exteriores. O governo começou com um ministro das Relações Exteriores do Partido Colorado, Ernesto Talvi, que renunciou e se aposentou da atividade política quatro meses após o início do mandato do governo. Ele foi substituído por um diplomata de carreira de filiação branca, Francisco Bustillo, que renunciou em novembro de 2023. Ele renunciou em

## **Considerações finais**

Neste artigo, assumimos a importância de compreender o peso da alternância partidária e o vínculo entre a política interna (especialmente a economia política) e a política externa na dinâmica política uruguaia. A mudança de governo ocorrida em 2020, quando uma coalizão de centro-direita chegou ao poder após 15 anos de administrações do bloco de centro-esquerda, representou uma reconfiguração no repertório de políticas públicas nas áreas de interesse.

No âmbito doméstico, a coalizão governamental conseguiu implementar medidas que estão de acordo com as preferências dos atores socioeconômicos que a sustentam e que ela prometeu em seu programa de governo. A coalizão foi relativamente bem-sucedida ao enfrentar os desafios apresentados pelos oponentes do modelo, em grande parte devido à sua capacidade de permanecer coesa em relação às prioridades de sua agenda durante os três primeiros anos de governo. Esse modelo de economia política doméstica, que surge da dinâmica gerada por uma configuração específica de atores com recursos assimétricos em um determinado contexto institucional, constitui a base para as diretrizes de política externa que buscavam estar em sintonia com ele. A ênfase na abertura, que busca "cortar os laços" com a região, foi consignada como um "interesse nacional" baseado no resultado de quem ganha o quê, como e quando. Se considerarmos isso à luz da conexão que teoricamente assumimos entre a política doméstica e a internacional (MORAVCSIK, 1997; PUTNAM, 1988), observamos como esses interesses - assim como as ideias - influenciam o comportamento externo do Estado, moldando suas preferências.

Entretanto, em contraste com a capacidade de implementação do modelo em nível doméstico, essas preferências de política externa encontraram um obstáculo importante durante esse período: as preferências dos Estados vizinhos que compõem o Mercosul, bem como sua capacidade de influenciar países relevantes no sistema internacional. Esse subsistema regional, no qual o Brasil se destaca em particular, atuou como um freio aos impulsos da agenda de política externa do governo de Lacalle Pou. Isso se aplica até mesmo a questões ligadas a grandes potências, como os EUA e a China, uma vez que essas relações não podem ser compreendidas sem levar em conta a dinâmica do subsistema regional. Em suma, embora as preferências expressas na política externa do Uruguai tenham marcado um

---

novembro de 2023 no contexto de uma crise política no governo devido ao chamado "caso Marset" (entrega de um passaporte uruguaio ao traficante de drogas Sebastián Marset, que também levou à renúncia do Ministro do Interior Luis Alberto Heber). Após a renúncia de Bustillo, Omar Paganini, também de filiação branca, assumiu o cargo de Ministro das Relações Exteriores.

curso de abertura e distanciamento da região, de acordo com a dinâmica da economia política interna do país e a formação de coalizões entre os atores socioeconômicos e políticos que a moldaram, as preferências dos Estados do subsistema regional frearam essas preferências, apontando para os custos que decisões mais disruptivas têm para o Uruguai.

Esse equilíbrio nos permite considerar como a dinâmica sub-regional é um elemento-chave na geração de condições de possibilidade ou freios para as estratégias de países pequenos como o Uruguai, especialmente quando existem espaços de integração regional (independentemente da qualidade de seu funcionamento). Nesse caso, os fatores sistêmicos e, em particular, os sub-regionais, tiveram precedência sobre os fatores domésticos para determinar o sucesso de sua política externa. Entretanto, na esfera doméstica, as posições de política externa do governo são sinais políticos que buscam gerar receita para sua base de apoio, mesmo que as mudanças promovidas não se concretizem, enquanto na esfera internacional elas geram diferentes tipos de efeitos sobre a percepção do processo de integração regional.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, V. **Debate político uruguayo sobre la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Chile (2016-2018)**. Monografía Final de Grado (Licenciatura en Relaciones Internacionales) – Facultad de Derecho, Universidad de la República. Montevideo. 2019.

BLYTH, M. An Approach to Comparative Analysis or a Subfield Within a Subfield? Political Economy. *In*: LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. S. **Comparative politics: rationality, culture, and structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. Cap. 8, p. 193–219.

BOIX, C. **Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

BRIL MASCARENHAS, T.; C. FREYTES. Convocatoria al Simposio: Economía Política Comparada. *In*: CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA, 12., 2015. **Actas do [...]**. Mendoza: [s. n.], 2015. Tema: La política en balance. Debates y desafíos regionales. Disponível em: [https://estudiosdelaeconomia.com/2015/03/19/cfp\\_simposio-economia-politica-comparada-mendoza-12-15-de-agosto-de-2015/](https://estudiosdelaeconomia.com/2015/03/19/cfp_simposio-economia-politica-comparada-mendoza-12-15-de-agosto-de-2015/). Acesso em: 24 abr. 2023.

BUQUET, D.; PIÑEIRO, F. La consolidación de un Nuevo sistema de partidos en Uruguay. **Revista Debates**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 127-148, ene-abr. 2014.

CAETANO, G. Partidos, Estado y cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo. *In*: **Organizaciones empresariales y políticas públicas**, Montevideo: TRILCE, n.d. p. 15-48.

CAETANO, G. Novedades y radicalidad de las «derechas alternativas» en el Uruguay reciente. El caso de Cabildo Abierto. **Estudios Digital**, [S. l.], n. 49, p. 29–54, 2023.

CAETANO, G.; LÓPEZ BURIAN, C.; LUJÁN, C. La política exterior de Uruguay durante el “ciclo progresista” (2005-2020). In: BIDEAIN, G.; FREIGEDO, M.; ZURBRIGGEN, C. (coord.). **Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay**. Montevideo: DCP, 2016. p. 295-320.

CAETANO, G.; RILLA, J.; PÉREZ, R. La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. **Cuadernos del CLAEH**, Montevideo, v. 44, p. 36-61. 1987.

CARNEIRO, F; CARRACEDO, F.; MARTÍNEZ, J. P.; MARTÍNEZ, R.; MÉNDEZ BARBATO, G.; OPPERTI.; VIGNOLO, A. Mercado de trabajo, cambio de gobierno y COVID-19 en Uruguay. Un balance preliminar. In: **Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas**, 2020. n. 35, p. 119-146.

CHASQUETTI, D. **Parlamento y carreras legislativas en Uruguay**. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR, 2014.

CHASQUETTI, D. Cómo Uruguay enfrentó la pandemia del coronavirus. **Iberoamericana**, [S. l.], v. XXI, n. 76, p. 203-239, 2021.

CHINA ESTÁ abierto a negociar un TLC bilateral con Uruguay, pero no puede “ignorar” la “inquietud” de Argentina y Brasil. **Búsqueda**, [S. l.], 7-13 Dic. 2023. Disponible em: <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/China-esta-abierto-a-negociar-un-TLC-bilateral-con-Uruguay-pero-no-puede-ignorar-la-inquietud-de-Argentina-y-Brasil-uc59296>. Acceso em: 24 abr. 2023.

CIANELLI, M. Tras meses sin Socat, Mides anunció nuevo modelo territorial que se enfoca en el abordaje individual. **La Diaria**, [S. l.], 11 jun. 2022. Disponible em: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/6/tras-meses-sin-socat-mides-anuncio-nuevo-modelo-territorial-que-se-enfoca-en-el-abordaje-individual/>. Acceso em: 24 abr. 2023.

CIANELLI, M.; GUARNASCHELLI, M. “Un gobierno muy afín al sector agropecuario”: el balance de las grandes gremiales rurales a la mitad del mandato. **La Diaria**, [S. l.], 17 set. 2022. Disponible em: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/9/un-gobierno-muy-afin-al-sector-agropecuario-el-balance-de-las-grandes-gremiales-rurales-a-la-mitad-del-mandato/>. Acceso em: 26 abr. 2022

CINVE. Principales propuestas del proyecto de Ley para la reforma del Sistema de Seguridad Social en Uruguay. Observatorio de Seguridad Social. **Informe n.12**, [S. l.], 2022.

CONSEJERO docente cuestiona enfoque “economicista” de foro del BID en el que se presentó transformación educativa uruguaya. **La Diaria**, 15 feb. 2023. Disponible em: <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2023/2/consejero-docente-cuestiona-enfoque->

economicista-de-foro-del-bid-en-el-que-se-presento-transformacion-educativa-uruguay/. Acesso em: 26 abr. 2023.

CONSULTORA EXANTE. **Encuesta de Expectativas Empresariales:** Desde una evaluación excepcional del actual clima de negocios, se modera la visión sobre el panorama económico de 2023. Nov. 2022. Disponible em: <https://www.exante.com.uy/novedades-blog/encuesta-de-expectativas-empresariales-noviembre-2022>. Acesso 26 abr. 2023

DIEZ PREGUNTAS clave sobre la reforma de la seguridad social. **La Diaria**, [S. l.], 11 feb. 2023. Disponible em: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/2/diez-preguntas-clave-sobre-la-reforma-de-la-seguridad-social/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

DIRECCIÓN DE Zonas Francas gana peso en la estructura del MEF y Cabildo Abierto pretende que el control sea del Parlamento. **La Diaria**, [S. l.], 21 enero 2022. Disponible em: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/1/direccion-de-zonas-francas-gana-peso-en-la-estructura-del-mef-y-cabildo-abierto-pretende-que-el-control-sea-del-parlamento/>. Acesso em: 27 abr. 2023.

DOGLIO, N.; SENATORE, L.; YAFFÉ, J. Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2003). In: LANZARO, J. (ed.). **La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno**. Montevideo: Fin de Siglo/FESUR, 2004. p. 251–295.

ÉTCERA.UY, 2022. Presupuesto educativo: Estimación del gasto público en educación como porcentaje del PIB 2021-2022. **Reporte temático**, [S. l.], ago. 2022. Disponible em: <https://www.etcetera.uy/post/gasto-p%C3%BAblico-en-educaci%C3%B3n-2021-2022>. Acesso em: 26 abr. 2023

FACTUM. **Evaluación de la Reforma de la seguridad social y jubilaciones**. 1er bimestre, 2023. Disponible em: <https://portal.factum.uy/analisis/2023/ana230321.php>. Acesso em: 26 abr. 2023.

FERRO, L. Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006). **América Latina Hoy**, [S. l.], v. 44, p. 115-132, 2006.

FILGUEIRA, F.; GARCÉ, A.; RAMOS, C.; YAFFÉ, J. Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX. In: NAHUM, B. (ed.). **El Uruguay del siglo XX: la Política**. Montevideo: Banda Oriental: Instituto de Ciencia Política, 2003. p. 173-204.

FRANCO, F. La reforma curricular supone un “cambio de paradigma” que difícilmente se procese en los plazos definidos por la ANEP, según especialista. **La Diaria**, [S. l.], 24 dic. 2022. Disponible em: <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2022/12/la-reforma-curricular-supone-un-cambio-de-paradigma-que-dificilmente-se-procese-en-los-plazos-definidos-por-la-anep-segun-especialista/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

FRENKEL, A.; AZZI, D. Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?. **Nueva Sociedad**, [S. l.], v. 291, p. 169-181, 2021.

GARCÉ, A.; LÓPEZ BURIAN, C. La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política. *In: FLACSO-ISA Joint International Conference*, Buenos Aires, 2014.

GRASA, R. Neoliberalismo e institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional. *In: DEL ARENAL, C.; SANAHUJA, J.A. (coord.). Teoría de las relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 2015. p. 97-125.

HERNÁNDEZ, D.; LÓPEZ BURIAN, C. Uruguay in the Pandemic amid the Return of the Right: Becoming an Enclave. *Latin American Policy*, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 327-334, dic. 2020.

ICD. ¿Cómo nos fue a los trabajadores uruguayos en estos dos años de gobierno? **Instituto Cuesta Duarte**, [S. l.], 2022. Disponible em: <https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2022-05/notas%20sobre%20la%20presentación%20realizada%20por%20el%20Presidente.%202022.pdf> Acesso em: 24 abr. 2023.

LA LUC y la regla fiscal. Entrevista con Bibiana Lanzilotta. **Uy.Press.**, Montevideo, 22 nov. 2021. Disponible em: <https://www.uypress.net/Economia/La-LUC-y-la-regla-fiscal-Entrevista-con-Bibiana-Lanzilotta-uc117197>. Acesso em: 24 abr. 2023.

LANZARO, J. L. La Cámara y los empresarios de la industria: encuentros y desencuentros ante la integración. Resultados de una encuesta de opinión. *In: Organizaciones empresariales y políticas públicas*. Montevideo: TRILCE, 1992.

LÓPEZ BURIAN, C. **Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015)**. La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores. Tesis (Doctorado en Ciencia Política) – Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2015a.

LOPEZ BURIAN, C. Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 83, p. 135-169, enero 2015b.

LÓPEZ BURIAN, C. El consenso de los partidos Colorado y Nacional en la política exterior uruguaya (1985-2005). **Revista de la Facultad de Derecho**, Montevideo, n. 42, p. 94-130, Jun. 2017.

LÓPEZ BURIAN, C.; HERNÁNDEZ NILSON, D. Uruguay, los regionalismos y la integración regional. El partido nacional, su neoherrerismo y la desvinculación de la región como estrategia. **Cadernos de campo**, Araraquara, n. 29, p. 97-124, 2021a.

LÓPEZ BURIAN, C.; HERNÁNDEZ NILSON, D. Los blancos y la política internacional: entre el pragmatismo y la búsqueda de autonomía. *In: RILLA, J.; YAFFÉ, J. (coord.). Partidos y movimientos políticos en Uruguay*. Historia y Presente. Tomo: Blancos. Montevideo: Editorial Crítica, 2021b. p. 147-159.

LÓPEZ BURIAN, C.; LUJÁN, C. Los colorados: mirada internacional y política exterior. *In*: RILLA, J.; YAFFÉ, J. (coords). **Partidos y movimientos políticos en Uruguay**. Historia y Presente. Tomo: Blancos. Montevideo: Editorial Crítica, 2021. p. 149-155.

LUNA, J. P; MURILLO, M. V.; SCHRANK, A. Latin American Political Economy: Making Sense of a New Reality. **Latin American Politics and Society**, [S. l.], v. 56, n. 1, p. 3–10, 2014.

LUNA, J.; ROVIRA KALTWASSER, C. Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 30, n. 1, p. 135-155, jun. 2021.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. Party Systems in Latin America. *In*: MAINWARING, S.; SCULLY, T. (eds.). **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995. p. 1-34.

MAJLIN, B. El precio que Presidencia pagó a Cabildo Abierto: militares se jubilarán con menos años y por mayor monto. **La Diaria**, [S. l.], 15 abr. 2023. Disponible em: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/4/el-precio-que-presidencia-pago-a-cabildo-abierto-militares-se-jubilaran-con-menos-anos-y-por-mayor-monto/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

MEDEROS, A. Restricciones a la TUS “consolidan una mirada histórica de la pobreza que es de sospecha, control y castigo”. **La Diaria**, [S. l.], 18 dic. 2021. Disponible em: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2021/12/restricciones-a-la-tus-consolidan-una-mirada-historica-de-la-pobreza-que-es-de-sospecha-control-y-castigo/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

MENZ, G. **Comparative Political Economy**: contours of a subfield. Oxford: Oxford University Press, 2017.

MIDES FISCALIZARÁ que la tarjeta Uruguay Social sólo se use para alimentos y artículos de primera necesidad. **La Diaria**, [S. l.], 7 dic. 2022. Disponible em: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/12/mides-fiscalizara-que-la-tarjeta-uruguay-social-solo-se-use-para-alimentos-y-articulos-de-primera-necesidad/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

MIDES SUSPENDIÓ las asignaciones familiares a 7.430 hogares que no envían a sus hijos a centros educativos. **La Diaria**, [S. l.], 1 set. 2022b. Disponible em: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/9/mides-suspension-las-asignaciones-familiares-a-7430-hogares-que-no-envian-a-sus-hijos-a-centros-educativos/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

MONESTIER, F.; VOMMARO, G. Los partidos de la derecha en América Latina tras el giro a la izquierda. Apuntes para una agenda de investigación. **Revista Uruguaya De Ciencia Política**, [S. l.], v. 30, n.1, p. 7-22. 2021. Disponible em: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/471> Acesso em: 24 abr. 2023.

MORAVCSIK, A. Taking preferences seriously: a Liberal theory of International Politics. **International Organization**, [S. l.], v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

NIEDZWIECKI, S.; PRIBBLE, J. Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile. **Latin American Politics and Society**, [S. l.], v. 59, n. 3, p. 72-97. 2017.

NOCETTO, L.; PIÑEIRO, R.; ROSENBLATT, F. Uruguay 2019. Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos. **Revista de Ciencia Política**, [S. l.], v. 40, n. 2, p. 511-538, 2020.

OBSERVATORIO ECONÓMICO Y COMPORTAMENTAL. **Una evaluación y lecciones aprendidas de las respuestas epidemiológicas, el impacto social y de las medidas de mitigación social ante la crisis del COVID19 en Uruguay**: aciertos, oportunidades perdidas y asimetrías de la respuesta social, Montevideo, 2021. Disponible em: [https://cienciassociales.edu.uy/wpcontent/uploads/2021/09/Tercer\\_Reporte\\_UMAD\\_OSEC.pdf](https://cienciassociales.edu.uy/wpcontent/uploads/2021/09/Tercer_Reporte_UMAD_OSEC.pdf). Acesso em: 24 abr. 2023.

OLIVEIRA, A.; ONUKI, J. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 144-185, jul. 2010.

PERRONE RAMOS, J. Uruguay, ¿nuevo marco de relaciones laborales?. **CIELO Laboral**, [S. l.], n. 12, p.1-5, 2021. Disponible em: [https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2021/12/perrone\\_noticias\\_cielo\\_n12\\_2021.pdf](https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2021/12/perrone_noticias_cielo_n12_2021.pdf). Acesso em: 26 abr. 2023.

PORTAL de la UDELAR. **Cambios y consecuencias de la LUC en la economía**. 23 mar. 2022. Disponible em: <https://udelar.edu.uy/portal/2022/03/cambios-y-consecuencias-de-la-luc-en-la-economia/> Acesso em: 24 abr. 2023.

PORTAL de la UDELAR. **Aportes sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay**. 30 mar. 2023. Disponible em: <https://udelar.edu.uy/portal/2023/03/aportes-sobre-la-reforma-de-la-seguridad-social-en-uruguay/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Discurso completo del presidente Luis Lacalle Pou en la Asamblea General**, 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Comunicado Público**: Consejo de Ministros evaluó el año de gobierno. Presidente Lacalle Pou destacó logros de la administración en el 2022. 19 dic. 2022.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Lacalle Pou**: “Este gobierno tiene una fuerte vocación de atraer inversiones. [S. l.], 19 enero 2023. Disponible em: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/lacalle-pou-gobierno-tiene-fuerte-vocacion-atraer-inversiones>. Acesso em: 27 abr. 2023.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Lacalle Pou**: “Si al agro le va bien, al país le va bien; ese es el compromiso”. [S. l.], 6 mar. 2023b. Disponible em: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/lacalle-pou-agro-le-va-bien-pais-le-va-bien-es-compromiso>. Acesso em: 27 abr. 2023.

PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, [S. l.], v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988.

QUEIROLO, R. ¿Qué significa el «giro a la derecha» uruguayo? **Nueva Sociedad**, [S. l.], n. 287, p. 98-107, may-jun 2020.

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

REAL DE AZÚA, C. Política internacional e ideologías en el Uruguay. **Marcha**, Montevideo, año 20, n. 966, p. 7B-14B, 3 jul. 1959.

RIGUETTI, B; RÓMBOLI, L. Norma “antisindical” que restringe el derecho de huelga y “desconoce” la negociación colectiva: las críticas al artículo 392 de la LUC. **La Diaria**, [S. l.], 27 oct. 2021. Disponible em: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/10/norma-antisindical-que-restringe-el-derecho-de-huelga-y-desconoce-la-negociacion-colectiva-las-criticas-al-articulo-392-de-la-luc/>. Acceso em: 26 abr. 2023.

ROSSEL, C.; MONESTIER, F. Uruguay 2020: el despliegue de la agenda de centro derecha en contexto de pandemia, **Revista de Ciencia Política**, [S. l.], v. 41, n. 2, p. 401-424, 2021.

SALVETTI, C. Organizaciones que se posicionan de cara al referendun. **La Diaria**, [S. l.], 2 mar. 2022. Disponible em: <https://ladiaria.com.uy/luc/articulo/2022/3/organizaciones-que-se-posicionan-de-cara-al-referendun/>. Acceso em: 26 abr. 2023

SANAHUJA, J.A.; LÓPEZ BURIAN, C. Latin American Neo-Patriot far-right: between the crisis of globalisation and regional political processes. In: PEREYRA DOVAL, G.; SOUROUJON, G. (ed.). **Global Resurgence of the Right: Conceptual and Regional Perspectives**. Abingdon, y New York, NY: Routledge, 2021. p. 98–122.

SANAHUJA, J. A.; LÓPEZ BURIAN, C. Las “nuevas derechas” y la ultraderecha neopatriota: conceptos, teoría y debates en el cruce de ideología y globalización. In: SANAHUJA, J.A.; STEFANONI, P. (ed.). **Extremas derechas y democracia: perspectivas iberoamericanas**. Madrid: Fundación Carolina, 2023. p. 13-36.

SARAIVA, M. G.; COSTA SILVA, Á. V. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, [S. l.], v. 64, p. 117-137, 2019.

SERNA, M.; BOTTINELLI, E. Una década y media de giro a la izquierda en Uruguay Cambios y permanencias en los grupos políticos dirigente. In: **El Uruguay desde la Sociología XIV**. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2016. p. 25-44.

SERNA, M.; BOTINELLI, E. El poder de las élites empresariales en la política latinoamericana. **Megafón**, [S. l.], v. 15, n. 2, ago. 2017.

SERNA, M.; BOTTINELLI, E. Los empresarios en la política en Uruguay en tiempos de cambio: reconversión y renovación de las élites políticas (2000-2015). **Revista Española de Sociología**, [S. l.], v. 29, n. 3, p. 655-673, 2020.

TLC CON China no vería la luz en este período y al Gobierno le cambió “la energía”. **Montevideo Portal**, [S. l.], 27 abr. 2023. Disponible em:

<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/TLC-con-China-no-veria-la-luz-en-este-periodo-y-al-Gobierno-le-cambio-la-energia--uc852400>. Acesso em: 27 abr. 2023

TUSSIE, D.; RIGGIROZZI, P. The Rise Of Post-Hegemonic Regionalism In Latin America. In: TUSSIE, D.; RIGGIROZZI, P. **The Rise Of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America**, Springer Netherlands, 2012. p. 1-15.

VAMOS a arrimar la pelota hasta la línea del arco: Lacalle y la posibilidad de que el TLC con China se firme en el próximo gobierno. **El Observador**, [S. l.], 14 set. 2022. Disponível em: <https://www.elobservador.com.uy/nota/vamos-a-arrimar-la-pelota-hasta-la-linea-del-arco-lacalle-y-la-posibilidad-de-que-el-tlc-con-china-se-firme-en-el-proximo-gobierno-2022914135156> Acesso em: 24 abr. 2023.

### ***CRediT Author Statement***

---

**Reconhecimentos:** Agradecemos aos avaliadores anônimos desta publicação.

**Financiamento:** Não aplicável.

**Conflitos de interesse:** Não há conflitos de interesse.

**Aprovação ética:** Não aplicável.

**Disponibilidade de dados e material:** Não aplicável.

**Contribuições dos autores:** A autora e os autores contribuíram de igual forma para este trabalho.

---

**Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.**  
Revisão, formatação, normalização e tradução.

