

O processo de transição democrática no Uruguai*

Pablo Martins Bernardi Coelho**

Resumo:

Com o presente trabalho, pretende-se analisar as particularidades do processo de transição democrática do Uruguai após o ciclo de ditaduras para a segurança nacional, nas décadas de 1970 e 1980, o qual assolou a América do Sul e destacou o país de outras transições acontecidas na região. Neste sentido, serão analisadas as condições que levaram ao colapso do regime autoritário uruguaio, como também a dinâmica política da consolidação da democracia pós-autoritária neste país. Desta forma, serão examinadas as considerações referentes ao controvertido argumento de que o Uruguai é uma democracia consolidada, questão primordial, pelos especialistas, na análise da transição democrática e do processo da consolidação da democracia. Finalmente, será feita uma revisão das principais escolas analíticas sobre o processo de transição democrática, as quais apontam suas principais características e enfocam na importância de estudar este tema desde a perspectiva das relações entre civis e militares.

Palavras-chave: transição democrática; relações civis-militares; regime autoritário.

Abstract:

The present work aims to analyze the peculiarities of the process of democratic transition in Uruguay, after the cycle of dictatorship to national security, in the 1970s and 1980s, which devastated the South American country and highlighted the other transitions occurred in the region. In this sense, it will analyze the conditions that led to the collapse of the authoritarian regime in Uruguay, but also the political dynamics of the consolidation of post-authoritarian democracy in this country. Thus, it will examine the considerations relating to the controversial argument that Uruguay is a functioning democracy, the vital issue by the experts in analyzing the process of democratic transition and consolidation of democracy in this country. In this sense, it will review the main schools of analytical about the process of democratic transition, which indicate its main features and focus on the importance of studying this issue from the perspective of relations between civilians and military.

Keywords: *democratic transition, civil-military relations, authoritarian regime*

* Esta pesquisa faz parte da tese de doutorado denominada de *As relações entre as Forças Armadas e a sociedade uruguaia no governo de Tabaré Vázquez* que está sendo desenvolvida pelo autor. Tal pesquisa conta com o apoio financeiro do Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo FAPESP.

** Doutorando em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP/Franca - Brasil. Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre. Email: pablocoelho8@yahoo.com.br.

Introdução - transição e consolidação democrática: marco teórico

Para analisarmos as peculiaridades do processo de transição e consolidação democrática no Uruguai, nosso argumento exige definições de transição democrática¹ e de democracia consolidada. Neste sentido, destacaremos alguns importantes estudos sobre esta temática.

O primeiro deles, Dankwart A. Rustow,² considerou a transição como um processo dividido em três fases, com um pré-requisito para que se produza: a unidade nacional. A primeira fase, denominada preparatória, é a de luta e conflito entre as forças sociais pelo poder, sem que o objetivo inicial seja a realização da democracia. A segunda fase, denominada de decisão, pode ser considerada como um ato de consenso em que os líderes políticos aceitam a diversidade na unidade, institucionalizando algum aspecto crucial dos procedimentos democráticos. A terceira fase, denominada de adaptação, tanto os políticos como os cidadãos vão aplicando novas regras para se ajustarem a nova estrutura democrática. Rustow elaborou sua análise a partir dos modelos inglês, sueco e russo sem poder analisar os numerosos casos de transição dos anos 70 e 80, pois seu artigo é de 1970.

Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter³ foram os primeiros a atribuir a existência de duas etapas no processo de transição democrática. Ao observar o que se sucedeu na América Latina, O'Donnell propôs dividir o processo de transição democrática em duas etapas. A primeira vai desde o regime autoritário anterior até a instalação de um governo democrático. A segunda etapa vai do governo democrático até a consolidação da democracia, ou seja, até a vigência efetiva de um regime democrático. É importante ressaltar, que a partir desta proposta elaborada por O'Donnell denota-se uma clara distinção entre o conceito de transição e consolidação democrática, como também a definição de características próprias de um regime democrático que o processo deve alcançar para que possamos considerá-lo completo e com êxito.

¹ Apesar da utilização desse termo, não podemos considerar que o resultado desse processo seja uma democracia.

² RUSTOW, Dankwart, "Transitions to Democracy Toward a Dynamic Model". In: *Comparative Politics*, Vol II, nº 3, April 1970, p. 337-363.

³ O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, P e WHITEHEAD, L. (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires: Paidós, 1988.

Mais especificamente relacionado ao processo de consolidação democrática, em um estudo dedicado ao processo espanhol, Mario Caciagli⁴ afirma que a consolidação produz-se quando as eleições determinam a alternância no poder. Outro estudioso do tema, Narcís Serra,⁵ critica este enfoque afirmando ser excessivamente parcial, centrado exclusivamente nos resultados eleitorais. Corroborando com esta afirmação, Juan Linz e Alfred Stepan⁶ expressam que a análise centrada em eleições livres não é condição suficientemente necessária para a democracia, denominando este enfoque de “falácia eleitoral”.

Outros autores fundamentam suas teses centradas na aceitação das regras do jogo democrático por parte dos atores políticos. Giuseppe Di Palma⁷ considera a consolidação como a construção de regras competitivas capazes de prevenir que os atores políticos essenciais boicotem o jogo democrático. Neste sentido, Linz e Stepan⁸ afirmam que uma transição democrática completa-se quando um grau suficiente do acordo foi alcançado quanto aos procedimentos políticos visando a obter um governo eleito. Quando um governo chega ao poder como resultado direto do voto popular livre, quando este governo tem de fato a autoridade de gerar novas políticas, e quando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, criados pela nova democracia, não têm que compartilhar, *de jure*, o poder com outros organismos.

Nesta direção, Linz e Stepan propõem uma definição de consolidação democrática combinando dimensões comportamentais, atitudinais e constitucionais:

Em termos comportamentais, um regime democrático, em um território, está consolidado quando nenhum ato nacional de importância significativa, quer social, econômica, política ou institucional, dependa recursos consideráveis na tentativa de atingir seus objetivos por intermédio da criação de um regime não democrático, lançando mão de violência ou de intervenção estrangeira, visando a secessão do Estado; Em termos de atitudes, um regime democrático está consolidado quando uma grande maioria da opinião pública mantém a crença de que os procedimentos e as instituições democráticas são a forma mais adequada para o governo da vida coletiva em uma sociedade como a

⁴ CACIAGLI, Mario. *Elecciones y partidos en la transición española*.-Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas, Col. "Monografías" nº 89, 1986.

⁵ SERRA, Narcís. *La transición militar: reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Debate, 2008.

⁶ STEPAN, Alfred; LINZ, Juan J. *A transição e consolidação da democracia. A experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

⁷ DI PALMA, Giuseppe. *To craft democracies*. Berkeley, CA: Berkeley University of California Press, 1990.

⁸ STEPAN, Alfred; LINZ, Juan J. *Op. cit.*

deles, e quando o apoio a alternativas contrárias ao sistema é bastante pequeno, ou mais ou menos isolado das forças pró-democráticas; Em termos constitucionais, um regime democrático está consolidado quando tanto as forças governamentais quanto as não-governamentais, em todo o território do Estado, sujeitam-se e habitam-se à resolução de conflito dentro de leis, procedimentos e instituições específicas, sancionadas pelo novo processo democrático.⁹

Dentro deste contexto, a análise das relações entre civis e militares parece ser primordial, principalmente, no caso do Uruguai, já que o regime não-democrático anterior era controlado por militares. Como afirma Narcís Serra, “estos intentos de definición de la consolidación no ofrecen perspectivas eficaces si pretendemos incluir a las fuerzas armadas como actor relevante en el análisis”.¹⁰ Serra evidencia a importância de estudar este processo desde a perspectiva das relações entre civis e militares, afirmando que, em geral, as teses sobre o processo de transição e consolidação democrática não oferecem vias de integração clara da evolução das relações entre civis e militares.

Neste ínterim, Serra afirma que a etapa de transição é caracterizada pelo abandono das posições de poder e intervenção política por parte dos militares e a consolidação é caracterizada pela existência de uma política de defesa e militar elaborada e aplicada pelo governo representativo. Assim, para completar a consolidação democrática, Serra acredita ser imprescindível articular uma reforma militar em todo processo, na medida em que o plano de reforma das Forças Armadas acomoda-se aos procedimentos democráticos do novo regime, ou seja, na medida em que se reduz tanto sua tendência a interferir na política e no processo de democratização, como também sua inclinação de criar uma reserva de domínio nos temas relacionados à sua própria corporação. Serra conclui que todo este processo deve ser estudado por partes, de modo que se possa analisar, minuciosamente, a participação dos atores políticos nesse contexto. Neste sentido, para subsidiar sua posição, defendeu o conceito formulado por Philippe Schmitter denominado de regimes parciais:

No es la democracia como tal lo que se consolida en el período posterior a la caída de un régimen autoritario. Más bien se trata de un paquete de instituciones diversas o ‘régimenes parciales’ que ligan a

⁹ *Ibidem*, p. 24.

¹⁰ SERRA, Narcís. *Op. cit.*, p. 29.

los ciudadanos con las autoridades públicas, haciendo de este modo que las autoridades respondan frente a ellos.¹¹

Portanto, Serra propõe um enfoque desagregado para analisar o processo de reforma militar no contexto da transição democrática, ao utilizar a noção de “regimes parciais” elaborada por Schmitter. Dentro desta perspectiva, considera importante examinar as possibilidades do processo de consolidação como um período de redução progressiva das “reservas de domínio” retidas pelas Forças Armadas.

Ainda que de forma sucinta, Robert Dahl, em *La democracia y sus críticos*, tem abordado o tema do controle dos militares. Vejamos:

Es evidente que para que un Estado pueda ser gobernado democráticamente, se deben cumplir dos condiciones: 1) si existen organizaciones militares y policiales, como sin duda ha de ocurrir, éstas deben someterse al control civil. Pero dicho control, si bien indispensable, puede no ser suficiente, ya que muchos regímenes no democráticos lo mantienen. Por consiguiente, 2) los civiles que controlan a los militares y a la policía deben ellos mismos someterse al proceso democrático.¹²

Adam Przeworski, em sua obra *Democracia e mercado*, outorga uma importância decisiva no controle militar para explicar o sucesso ou fracasso no processo de transição para a democracia. Ele afirma que, o marco institucional em que se exerce o controle civil sobre as forças armadas constitui o ponto central para a consolidação democrática.¹³

Assim, se as Forças Armadas mantêm sua autonomia em relação ao controle civil, o problema militar constitui uma fonte permanente de instabilidade para as instituições democráticas.

Nesta perspectiva, Felipe Agüero¹⁴ realiza uma interessante análise em relação à articulação do processo de reforma das Forças Armadas com o processo geral da transição e consolidação para a democracia. Agüero considera que as elites civis devem saber ultrapassar da consolidação negativa para a positiva. A consolidação negativa seria a satisfação das elites em criar as condições para impedir uma rebelião militar contra o processo de democratização. A consolidação positiva consistiria nos esforços, a longo prazo, das elites civis em desenvolver políticas e estratégias para lograr a

¹¹ SCHMITTER, Philippe *apud* SERRA, Narcís. *Op. cit.*, p. 38.

¹² DAHL, Robert. *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós, 1991, p. 258.

¹³ PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado*. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1994, p. 172.

¹⁴ AGÜERO, Felipe. *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Madri: Alianza, 1995.

incorporação dos militares nas instituições do novo regime democrático, ou seja, uma vez assegurada a supremacia civil, dever-se-ia garantir aos militares uma autonomia suficiente para eles colocarem em prática sua missão. Isto acontece porque, para o autor, certa autonomia é considerada moeda de troca para lograr uma atitude de apoio militar nas novas instituições democráticas.

Do ponto de vista das relações civis e militares, Agüero¹⁵ expressa que a etapa de transição é aquela em que os civis eleitos, democraticamente, conseguem anular a intervenção dos militares nas decisões políticas, seja porque se elimina qualquer capacidade de vetar ou condicionar as atuações das autoridades eleitas, seja porque deixam de participar das tarefas do governo. Já, a etapa de consolidação é aquela na qual o governo civil eleito é capaz de elaborar tanto a política de defesa e militar, como assegurar sua aplicação e dirigir a atuação das Forças Armadas.

O colapso do regime autoritário e a formação de uma democracia consolidada no Uruguai: as relações entre civis e militares

De 1973 a 1985, o Uruguai teve um regime autoritário sempre dominado, de fato, pelos militares e, a partir de 1976, governado, de *jure*, por militares hierarquicamente comandados, até que, em 1985, uma organização militar unida entregou o poder a um presidente democraticamente eleito. Por que razão a transição democrática começou naquele país? Fatores internos e externos – bastante estudados numa literatura já clássica sobre as “transições” –¹⁶ conjugaram-se para criar a saída do impasse ditatorial. Nas palavras de Selva López Chirico: “Da perspectiva do contexto político regional, a suspensão da ajuda militar pelo Congresso dos Estados Unidos, em 1976, e a política de direitos humanos de Jimmy Carter, a partir de 1977, provocaram uma conjuntura desfavorável à ditadura militar”.¹⁷

A trajetória “a contrapelo” da ditadura uruguaia com relação ao fator externo parece ter se acentuado em 1980, quando o projeto de reinstitucionalização ditatorial

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ (NUN, 1991; O'DONNELL, 1992; WEFFORT, 1993)

¹⁷ LOPEZ CHIRICO, Selva. Forças Armadas e democracia: um olhar para o passado recente a partir do final do século. In: D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Organizadores). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 186.

tentou se concretizar através do plebiscito¹⁸ que a ditadura convocou e perdeu. Propôs-se a partir daí um “cronograma” de abertura que incluía anistias políticas restritas, com o objetivo de iniciar um diálogo com certos setores da oposição. A legitimidade e as relações de poder começaram imediatamente a se alterar. Alguns oficiais militares de proeminência viram fragilizada, em razão do resultado do plebiscito, sua crença em seu próprio direito de governar. Por outro lado, os partidos políticos tradicionais saíram do plebiscito fortalecidos, menos temerosos e com uma nova confiança em sua própria legitimidade.

A partir daí, iniciaram as discussões dos militares com setores da oposição democrática sobre as fórmulas da transição democrática, ou seja, um processo de transição pactuada, controlado pela hierarquia militar.¹⁹ As discussões partiram de uma concepção inicial limitadíssima – conversações de cúpula com “notáveis”, num cenário de anistia política restrita para os partidos tradicionais e inexistente para a esquerda – até a relegitimação dos partidos através de eleições internas, em 1982, e a ampliação do espectro político com a anistia concedida à esquerda, em 1984.

Sem ameaça interna, sem alianças importantes na sociedade civil ou na sociedade política e com sua derrota no plebiscito, cujos resultados os militares haviam prometido respeitar, o poder de barganha deles com relação aos políticos ficou substancialmente abalado. Isto não significa que os militares não tenham sido capazes de estabelecer um preço, eles o foram. O fato de que militares hierarquicamente comandados detiveram o poder até depois das primeiras eleições significa que eles se encontravam em condições de negociar a transferência de poder de uma maneira que cerceou a transição. Nesta perspectiva, o processo de reinstitucionalização que se iniciou em março de 1985 nem formal nem substancialmente atendeu a critérios mínimos democráticos. Alguns de seus traços derivaram, explicitamente, do acordo estabelecido em agosto de 1984 entre as Forças Armadas e a frente política de oposição – o “Pacto do Clube Naval”. Este nasceu de uma negociação entre duas das três forças políticas da cena nacional: o Partido Colorado e a Frente Ampla. Em junho de 1984, ao

¹⁸ Os militares submetem a plebiscito uma nova Constituição, e, caso fosse ratificada, seriam realizadas em 1981 eleições presidenciais com um candidato único, indicado pelos dois partidos tradicionais e aprovado pelos militares.

¹⁹ Adota-se, genericamente, a perspectiva da tipologia proposta por Guillermo O’Donnell (*Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986) de transições pactuadas e transições por colapso, onde a Argentina identifica-se com o primeiro caso e Chile e Uruguai com o segundo.

chegar ao país, o líder Blanco Wilson Ferreira Aldunate - que, do exílio, havia pregado incansavelmente contra o regime ditatorial – foi detido e, desde então, a condição *sine qua non* dos blancos para qualquer acordo passou a ser a liberdade de seu líder. A firme negativa militar, baseada num mais do que possível triunfo eleitoral de Wilson, provocou um resultado inesperado: a anistia à esquerda, com o objetivo de possibilitar uma saída negociada, cuja legitimidade exigia pelo menos o aval de duas das três forças políticas do país. A decisão de negociar do Partido Colorado e da Frente Ampla, fundamentada na necessidade de produzir um fato político que possibilitasse ao regime ditatorial chegar a uma solução institucional democrática, rompeu a frente de oposição ao afastar da disputa um líder indiscutível (Wilson), e produziu feridas profundas entre as forças integrantes do pacto e os blancos, feridas que até hoje não estão cicatrizadas.

O resultado do Pacto do Clube Naval foi consignado no último ato institucional da ditadura, o de nº 19. Este ato determinava a convocação de eleições em novembro de 1984 e estabelecia uma série de disposições transitórias que restringiam a plena vigência da Constituição de 1967, derogáveis por plebiscito no primeiro ano do governo constitucional. As limitações à vigência plena desta Constituição tinham por objetivo preservar condições que impedissem o julgamento de militares por atos cometidos durante a ditadura, assim como negar a anistia a Wilson Ferreira. No Clube Naval, porém, o tema da violação de direitos humanos não foi abordado abertamente. Os negociadores civis tampouco o mencionaram, porque o inevitável desentendimento sobre este ponto paralisaria a disposição de negociar ambas as partes. Preferiram adiá-lo, confiando em que uma correlação favorável de forças permitiria a atuação democrática da justiça ordinária, com seus limites históricos de competência. Além disto, um enorme problema foi transferido para o futuro: a necessidade de uma reinstitucionalização das Forças Armadas que as amolde à democracia.

Ambos os temas foram centrais durante o primeiro período de governo democrático e ficaram estreitamente vinculados. A saída política para o tema dos direitos humanos durante a primeira presidência de Sanguinetti – a impunidade dos militares incurso em delitos de lesa-humanidade – acabou envolvendo o Partido Blanco, que nesta oportunidade voltou a ocupar seu lugar tradicional no sistema político, ao sustentar a iniciativa do Partido Colorado formalizada na Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado, de dezembro de 1986, na qual oferecia anistia aos militares que tivessem cometido crimes contra os direitos humanos. Por fim, foi

recolhido um número suficiente de assinaturas para forçar um referendo sobre a anistia. Neste referendo, realizado em abril de 1989, 57% dos votantes concordaram em manter a anistia. Pesquisas de opinião pública, entretanto, indicaram que setores significativos do eleitorado votaram por esta manutenção visando a evitar uma crise, mais do que por acreditarem na justiça desta decisão.²⁰

Nesta perspectiva, Selva López Chirico expressa:

A impunidade foi fértil em consequências políticas. Provocou o aglutinamento dos militares em torno da defesa corporativa dos atos cometidos durante a ditadura e do princípio da “obediência devida”, defendido pelos generais encabeçados pelo próprio comandante chefe do Exército, general Hugo Medina. E esclareceu a posição do partido do governo, que, liderado pelo presidente Sanguinetti, adotou uma solução política a defesa da anistia para os militares e, em seguida, a aplicou segundo uma interpretação bastante ampla de seu conteúdo, autorizando o amparo dos acusados em todos os casos que lhe fossem apresentados e desprezando a possibilidade aberta pelo art. 4º de investigar –ainda que sem punir – a situação dos desaparecidos.²¹

Mesmo diante das restrições impostas pela hierarquia militar, e levando em consideração o referendo e as eleições de dezembro de 1989,²² é praticamente unânime, entre os especialistas acima citados, que o Uruguai preencheu todas as condições de uma transição completa. E a consolidação? Diante destas circunstâncias, podemos considerar que o Uruguai atingiu a consolidação democrática? Ao confirmar a opinião de Linz e Stepan,²³ acreditamos que o Uruguai é uma democracia consolidada tendenciosa a riscos. De acordo com estes autores, apesar de certa manutenção de reservas de domínio em relação aos militares, a consolidação democrática aconteceu em 1992, por uma série de fatores. O primeiro deles está associado com o comportamento dos partidos políticos em relação ao regime democrático. Linz e Stepan constataram que, entre 1968 e 1973, o Uruguai era um sistema no qual, praticamente, todos os atores políticos de importância nacional eram desleais ao regime democrático. Exemplo disto foi o modo utilizado pelo partido colorado, então no poder, para reprimir os tupamaros, guerrilha urbana uruguaia. Os colorados tinham como líder um presidente que se utilizou da ameaça dos tupamaros “para impor uma espécie de estado de sítio, que ele

²⁰ STEPAN, Alfred; LINZ, Juan J. *Op. cit.*, p. 190.

²¹ LOPEZ CHIRICO, Selva. *Op. cit.*, p. 193.

²² Em dezembro de 1989, foram realizadas eleições livres nas quais foi permitida a participação de todos os candidatos, quando a coalizão de esquerda, Frente Ampla, conquistou a prefeitura de Montevidéu, que inclui cerca da metade da população uruguaia.

²³ STEPAN, Alfred; LINZ, Juan J. *Op. cit.*

usava para burlar o Parlamento”.²⁴ Já em 1992, foi constatado que, praticamente, inexistia algum ator político de relevância desleal ao regime democrático.

Outro fator verificado por Linz e Stepan²⁵ está relacionado à aceitação de partidos políticos anteriormente considerados inaceitáveis para assumir o poder. Em 1971, grupos importantes, dentre os colorados e os blancos, viam a coalizão de esquerda (Frente Ampla) como inaceitável. Mas, desde a importante participação da Frente Ampla no Pacto do Clube Naval de 1985, seus integrantes passaram a ser vistos, cada vez mais, como participantes normais e aceitos pelo sistema democrático. Em 1989, um socialista, Tabaré Vázquez, pertencente à Frente Ampla, foi eleito prefeito de Montevideú. Não houve qualquer controvérsia importante quanto a seu direito de assumir o cargo. Em 1992, a Frente Ampla já havia sido integrada, por todos os partidos importantes, no sistema político democrático do Uruguai.

E quanto aos militares? De acordo com Linz e Stepan, “após o referendo de 1989, estes não fizeram mais ameaças, quer explícitas ou veladas, nem tampouco exigências ao sistema político democrático”.²⁶ Uma das razões para os militares não terem muito poder na política uruguaia, após as eleições livres, foi porque eles não tinham aliados. Várias pesquisas mostraram que as elites empresariais, os políticos e o grande público rejeitavam, igualmente, o envolvimento dos militares na política. Em termos de confiabilidade, em 1995, pesquisas mostraram que os partidos políticos ficaram em primeiro lugar, com uma pontuação líquida de mais de 57, e as Forças Armadas ficaram em último, com uma pontuação líquida de menos 73. Apenas 5% da população viam as Forças Armadas de forma simpática, 7%, de forma neutra, ao passo que 78% viam os militares com antipatia.²⁷ Nesse sentido,

em um contexto no qual não havia inimigos violentos (houve apenas um único ato violento de importância, associado à esquerda, nos primeiros sete anos de governo democrático), no qual a oposição desleal havia sido praticamente eliminada entre os partidos políticos e a população rejeitava os militares como aliados políticos, teria sido extremamente arriscado, para os militares-como-instituição, tentar assumir o poder ou bloquear a posse de um candidato da Frente

²⁴ GONZALEZ, Luis Eduardo. *Political Structures and Democracy in Uruguay*. Notre Dame: University of Notre Dame, 1991, p. 41 e 42.

²⁵ STEPAN, Alfred; LINZ, Juan J. *Op. cit.*

²⁶ *Ibidem*, p. 194.

²⁷ Pesquisa concretizada pelo instituto de pesquisa Equipos Mori, dez 1985.

Ampla que possivelmente saísse vitorioso das eleições presidenciais de 1994.²⁸

Em 1992, Stepan perguntou a um general da ativa, pertencente ao alto escalão, o que aconteceria ao Uruguai, em termos políticos, se Tabaré Vázquez fosse eleito presidente, em 1994. A resposta do general sugeriu que, também ele, aceitava que o sistema já era uma democracia consolidada. Numa eventual vitória de Vázquez, o general via a tarefa de assegurar a ordem política não como algo que sairia da ação militar, mas sim do funcionamento normal da política. Neste período, já não havia qualquer comportamento semileal ou desleal em qualquer dos principais partidos ou organizações uruguayos.

Em termos institucionais, Linz e Stepan afirmam que, apesar da limitação imposta sobre o governo democrático, de 1985 a 1989, que teve origem na recusa dos militares a submeter-se a julgamento por crimes contra os direitos humanos, não houve quaisquer tentativas de cerceamento da liberdade de formulação de políticas pelo governo democrático. Para eles, esta limitação deixou de ser um obstáculo para a consolidação democrática por causa do referendo de 1989, no qual, como já citado, optou em manter a anistia aos militares. Nas palavras dos autores:

O parlamento examina os orçamentos militares, há um ministro da Defesa Civil e o presidente tem liberdade para escolher o comandante-em-chefe das três armas. É certo que existem problemas nas relações entre civis e militares, no Uruguai. Ainda não foi realizada uma análise séria, por parte do presidente, do parlamento, ou do ministro da Defesa, quanto a que tipo de forças armadas o Uruguai realmente quer [...] **No entanto, dada a situação geral de equilíbrio de poder existente no Uruguai, os militares não representam mais uma ameaça à consolidação da democracia.**²⁹

Desta maneira, devido aos fatores acima citados, consideramos que o Uruguai tornou-se uma democracia consolidada, apesar de contar com relações civis e militares, relativamente fracas. Entretanto, é exatamente por causa desta situação que acreditamos ser o Uruguai uma democracia consolidada, propensa a precipitações.

Neste sentido, um problema essencial que a democracia tem que resolver é a questão dos direitos humanos. A manutenção da Lei da Caducidade da Pretensão Punitiva, através do referendo de 1989, provocou consequências na sociedade política uruguaia, as quais se perpetuam até hoje, uma vez que o regime de excepcionalidade

²⁸ STEPAN, Alfred; LINZ, Juan J. *Op. cit.*, p. 195.

²⁹ *Ibidem*, p. 196. Grifo nosso.

que adotou para os militares fere o princípio igualitário essencial à democracia. Desta forma,

essa solução, a curto prazo, significou um trunfo para os militares e garantiu uma certa paz, de entranhas conservadoras. A longo prazo, introduziu a desconfiança acerca das bases igualitárias da legalidade, assim como a descrença nas massas. Lançou sobre todos os militares a sombra da suspeita e perpetuou a fissura entre a sociedade e a instituição.³⁰

Em termos políticos, o enfoque, pelos poderes do Estado, dos problemas remanescentes da ditadura obedeceu a uma dinâmica singular: após um impulso inicial renovador, mediante o qual se derogaram os aspectos da Lei Orgânica Militar de 1974 (a qual adequou a instituição militar à nova doutrina de segurança nacional) que mais se opunham à democracia. A administração das Forças Armadas pelo poder político passou a ser realizada em pequenos atos sucessivos. Para isso, concorreram tanto uma política, liderada pelo Executivo, de “não agitar” os temas institucionais, quanto a debilidade com que o Parlamento exerce suas funções de controle, não só por desconhecimento dos temas, mas também pela aridez das questões burocráticas e pelo fato de o debate dos problemas militares processar-se no âmbito restrito das comissões de defesa de ambas as câmaras, sem que muitos assuntos cheguem às respectivas assembleias. Desde a restauração democrática, os sucessivos governos têm prometido levar ao Parlamento um projeto de reforma da Lei Orgânica das Forças Armadas. A proposta governamental cumpriu-se em dezembro de 2003. A vazia formalidade do trâmite ficou evidente quando nem sequer a bancada parlamentar militar manifestou interesse em debater o tema, e o projeto de lei nem sequer ingressou na ordem do dia da Comissão de Defesa para as suas considerações.

A trajetória do ordenamento jurídico exemplifica a complexa tramitação política do tema militar. Encerrada a etapa de “participação das massas”, com a realização do plebiscito de 1989, a questão passou a ser tratada em âmbitos restritos: por políticos e militares “notáveis”, por cúpulas partidárias, por comissões parlamentares, com menos atuação do Legislativo em plenário e participação destacada do poder Executivo nos primeiros anos pós-regime ditatorial. Conforme constatado por López Chirico,³¹ os presidentes, como comandantes supremos das Forças Armadas, tenderam a administrar diretamente a questão militar em todos os governos. Por exemplo, “Sanguinetti elaborou

³⁰ LOPEZ CHIRICO, Selva. *Op. cit.*, p. 193.

³¹ *Ibidem*, p. 198.

um discurso que fundamenta na ‘ética da responsabilidade’ a opção pela paz, garantida pela impunidade dos militares, e que condena com coloridas metáforas os dissidentes ‘nostálgicos’, portadores de ‘olhos na nuca’ etc”.³² Em sua política, o objetivo de recuperar para o poder civil os espaços perdidos para os militares é restringido pelas concessões que preservam margens importantes de autonomia militar. Institucionalmente, o papel do presidente redundava na minimização do Ministério da Defesa e também dos demais poderes do Estado. O presidente Sanguinetti, em seus dois períodos de governo, oscilou entre um ministério civil de perfil bastante modesto, destinado a conciliar e a não criar áreas de atrito com as Forças Armadas, e um ministério de contorno, acentuadamente militar, ocupado pelo general Medina, primeiro comandante do Exército na democracia. Isto significou a inserção das demandas da corporação militar no seio do Executivo, revertendo o sentido político democrático da instituição ministerial. Já o presidente Lacalle, optou pelo ministro “fusível”, destinado a “queimar” para evitar crises maiores entre o poder político e a instituição militar. Conforme atesta López Chirico:

Definitivamente, as estratégias político-partidárias, relativas à questão militar, dos partidos políticos que se alternaram no governo desde a redemocratização diferenciavam-se apenas em aspectos menores. O partido Colorado capitaliza seu prolongado vínculo com as Forças Armadas adotando posturas "profissionalistas" que lhe garantam apoio institucional e, quando ocorrem episódios que provocam clivagens internas ostensivas nas Forças Armadas, parece apoiar-se nas facções antes ‘pró-abertura’. O partido Blanco reincide na velha atitude de recuperar o tempo perdido, promovendo rapidamente os oficiais a ele vinculados, em atitude que costuma despertar ressentimentos; submetendo-se claramente a propostas de reestruturação que tentam adequar as Forças Armadas uruguaias às grandes tendências mundiais, e buscando a consolidação legal da função de ordem interna.³³

Diante desta situação, acreditamos que ainda não ocorreu a necessária reforma estrutural que ajusta a instituição militar ao regime democrático. Os governos democráticos ainda não tomaram medidas no sentido de reformular a organização, a missão, ou a força-estrutura militares, nem tampouco de repensar as maneiras através das quais os militares poderiam ser reincorporados, em termos sociais e ideológicos, na comunidade política democrática. Tratar, democraticamente, esta temática, implicaria em tomar uma série de medidas, a começar pela definição de uma política de defesa que

³² *Ibid.*, p. 198,

³³ *Ibid.*, p. 201.

sirva de base a uma política militar adequada aos aspectos que venham a exigir a aplicação do fator militar.

Efetivamente, ao longo de sua história de vida institucional contemporânea, no Uruguai tem-se evitado quase sistematicamente o debate público sobre o tema de defesa e política militar, isto é, a definição das razões que determinam a existência de forças armadas, suas missões e aspectos doutrinários, suas características organizacionais, operativas e logísticas, seus armamentos e os recursos que a sociedade investe nelas. Desta forma, a incorporação plena e duradoura da questão da defesa e das Forças Armadas na agenda política, o desenvolvimento de instituições políticas de governo concebidas para elaborar, executar, controlar e avaliar políticas públicas faz-se necessário para o Estado democrático uruguaio superar os problemas relativos às suas Forças Armadas.

Parece que os quatro governos pós-ditadura que precederam a administração da Frente Ampla não exibiram a vontade política necessária para assumir a condução política ativa das Forças Armadas nem para que o Poder Judicial assumisse suas competências perante os crimes mais berrantes durante a ditadura.

O governo do presidente Tabaré Vázquez: uma nova realidade

Durante os últimos anos, a segurança, a política exterior e a defesa no Uruguai tiveram continuidade em dois âmbitos, e uma novidade significativa. Assim, o último ano do governo do presidente Tabaré Vázquez (2005-2010), que terminou em 01 de março de 2010, somente registrou uma novidade significativa: a aprovação de uma lei marco da defesa nacional no Parlamento, com apoio unânime dos parlamentares de todos os partidos.

Ademais, o Uruguai continuou com sua política de contribuir com tropas em algumas missões das Nações Unidas, política que se concentrou em dois contingentes significativos: na República Popular do Congo (Missão das Nações Unidas na República do Congo, Monuc), com 1.356 efetivos, e no Haiti (Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, Minustah), com 1.136. Em dezembro de 2009, o país era o décimo contribuinte na escala do Departamento de Operações de Paz, com 2.513 militares.

O denominado *conflicto de las papeleras* com a Argentina e o bloqueio da principal rota de comunicação terrestre entre os dois países não obteve novidades.³⁴

Os primeiros cinco anos de governo de esquerda culminaram sem eventos significativos nas relações civis-militares. Na realidade, para o governo da Frente Ampla o setor defensivo e os militares resultaram menos conflitos que a segurança interior e a polícia. Certamente, as condições políticas internas e internacionais blindaram o presidente Tabaré Vázquez em relação a qualquer ato de insubordinação militar. Seu governo contou com um nível de legitimidade muito alto que se tornou impensável qualquer movimento de indisciplina castrense. Por outro lado, os três ministros de Defesa que participaram de sua gestão compartilharam com um baixo nível de pró-atividade em suas políticas militares. Este cenário permite afirmar, que além do avanço no plano legislativo, com a aprovação da lei marco de defesa nacional, o presidente preferiu não inovar nas políticas militares.

No entanto, ampliou-se a prerrogativa constitucional para nomear as mais altas hierarquias militares, frequentemente utilizada pelo presidente. Com efeito, foi removida a lei que limita os poderes presidenciais para a promoção a general dos coronéis localizados no terço superior da lista de méritos que elabora o Tribunal de promoções do Exército.³⁵ Assim, o generalato do Exército foi rejuvenescido integralmente (o presidente Vázquez designou como Comandante Chefe o mais jovem dos generais).

Na realidade, o primeiro presidente de esquerda na história do país apelou com êxito a uma regra não escrita da democracia uruguaia desde os princípios do século XX: os presidentes têm governado as instituições militares apoiados em sua própria estrutura hierárquico-disciplinar, evitando gerar excessivas tensões internas. O mecanismo tradicional supõe uma complexa engenharia. Os comandantes chefes devem contar com a legitimidade e prestígio profissional, além de oferecer garantias de lealdade e alguma

³⁴ GONZALEZ GUYER, J. “La política de seguridad de Uruguay en el 2008: el conflicto por las plantas de celulosa y las misiones de paz”. In: *Anuario 2009. Seguridad regional en América latina y el caribe*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FES, Bogotá, 2009, p. 148-161. Em Abril de 2010 a Corte Internacional de Justiça em Haia sentenciou a favor do Uruguai para não fechar sua fábrica de celulose, causa da disputa com a Argentina. A sentença do Tribunal também estabeleceu que o Uruguai violou um tratado bilateral, a não informar e nem negociar com Buenos Aires o avanço da instalação da fábrica em uma das margens do rio; porém indeferiu o reclame argentino para o Uruguai pagar uma compensação por danos e prejuízos.

³⁵ Lei 17.920 promulgada em 22/11/05 pelo poder executivo, reformando o artigo 135 do decreto-lei 15.688 de 1984 na redação dada pelo artigo 11 da Lei 15.848 de 1986. Tal ascensão precisa da prévia aprovação do senado.

sintonia - política ou pessoal - com o presidente. Isto não permite distorcer as regras e lealdades corporativas e garantir a subordinação militar em relação às autoridades democráticas. Outra regra não escrita na política militar uruguaia - em contrapartida com a anterior - é a abstenção política de invadir a virtual esfera de autogoverno corporativo e autônomo de gestão que gozam das instituições militares. O presidente Vázquez evitou violá-la.

A ênfase, durante o primeiro governo de esquerda, de clarificar as principais violações dos direitos humanos durante a ditadura, uma dívida pendente da democracia, gerou algumas tensões com os militares. Do ponto de vista da demanda judicial houve avanços. Os principais responsáveis políticos e os executores de maior conotação em relação aos crimes cometidos na ditadura estão na prisão graças à interpretação que o governo de esquerda introduziu no artigo 4º da lei de caducidade da pretensão punitiva do Estado de 1986.³⁶ No entanto, a reclamação da verdade sobre os desaparecidos, mortos e tráfico de crianças, apesar de certo êxito, não logrou romper o silêncio daqueles que têm a informação. Assim, o problema permaneceu sem resolução.

A Lei Marco de Defesa Nacional

O projeto de lei sobre a defesa nacional começou sua tramitação parlamentar em fevereiro de 2008. A escassa repercussão pública em relação ao seu processo legislativo (2008-2009) contrastou com a difusão que tiveram os três eventos públicos realizados no marco do denominado Debate nacional de defesa (2006), organizado pelo Ministério de Defesa com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a assessoria da Universidade da República.³⁷

A pequena repercussão de seu trâmite parlamentar é coerente com a forma em que os assuntos de defesa se processam no Uruguai. E também pode ser explicado pela reserva com que foi debatida e negociada a norma, “intentando privilegiar la búsqueda de acuerdos en un aspecto sensible que conviene no contaminar con debates

³⁶ Em <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15848&Anchor=>. Um grupo de oficiais militares e policiais, os ex-ditadores Juan María Bordaberry e o tenente general Gregório Álvarez juntamente ao ex-Chanceler Juan C. Blanco, foram processados e presos. Em outubro de 2009 o plebiscito que propunha anular parcialmente a lei em questão não logrou o número de votos necessários.

³⁷ http://www.mdn.gub.uy/?q=debate_nacional

partidarios”.³⁸ Apesar disto, a importância do acordo legislativo conquistado não pode ser minimizado, já que este foi um dos objetivos iniciais planejados pelo Debate nacional sobre a defesa. De fato, os conteúdos da lei marco de defesa nacional surgiram de um processo de intercâmbio desconhecido. Nunca atores tão diversos haviam ostentado parte ativa de um processo com estas características: os partidos políticos, funcionários de várias agências do Estado, acadêmicos, sociedade civil, além de representantes de diversas dependências do Ministério de Defesa e das próprias Forças Armadas. Ao Ministério de Defesa foram entregues cinco documentos aprovados por consenso em ditos intercâmbios, e seus conteúdos incorporam-se ao projeto de lei enviado ao Parlamento.

Entre as modificações que o trâmite parlamentar introduziu ao texto original do projeto encontra-se o motivo da “observação” do presidente da República,³⁹ impedindo sua entrada em vigor.⁴⁰ O ponto de discórdia entre o Poder Executivo e o Legislativo é, basicamente, “el de la potestad de comando – y no sólo de asesoramiento al ministro – que el texto aprobado por el Parlamento otorga (artículo 16C) al jefe del Estado Mayor de la Defensa, nuevo organismo creado por la ley”.⁴¹

De fato, o texto aprovado pelo Parlamento cria um quarto comandante chefe das Forças Armadas, que outorga as funções de “planificación y coordinación de operaciones conjuntas y/o combinadas, centralizando en su organización los diferentes asuntos vinculados con la inteligencia militar, así como la actuación de los agregados militares ante gobiernos extranjeros” (inciso e.). O inciso seguinte confirma: “el jefe del Estado Mayor de la Defensa será un oficial en actividad de la misma jerarquía que los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas” (inciso f.).

Uma vez solucionada esta diferença e aprovada definitivamente tal lei, fica a cargo do governo posterior (do presidente José Mujica) a aplicação da norma. Esta, pela primeira vez, explicita uma série de definições políticas sobre a defesa nacional, o

³⁸ GONZÁLEZ, GUYER, “Uruguay, claroscuros de la primera gestión de izquierda en el gobierno y perspectivas del gobierno Mujica”. In: *Anuario 2010. Seguridad regional en América latina y el Caribe*, 2010: 207.

³⁹ O artigo 137 da Constituição habilita o poder executivo a interpor tal recurso e comunicá-lo ao Parlamento dentro de um prazo de 10 dias.

⁴⁰ A observação interposta não foi publicada oficialmente. Seu texto de 13 folhas (Mensagem N°52/09 de 09/09/09) dirigido ao presidente da Assembleia Geral do Poder Legislativo tem a assinatura do presidente Vázquez e de quatro ministros (Defesa, Interior, Economia e Relações Exteriores).

⁴¹ GONZÁLEZ, GUYER, “Uruguay, claroscuros de la primera gestión de izquierda en el gobierno y perspectivas del gobierno Mujica”. *Op. cit.*, p. 208.

estabelecimento de uma lei orgânica do Ministério de Defesa e a instrumentalização dos procedimentos necessários para acabar com o foro autônomo da Justiça Militar.

Referências Bibliográficas

AGÜERO, Felipe. *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*. Madri: Alianza, 1995.

CACIAGLI, Mario. *Elecciones y partidos en la transición española.-Madrid*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Col. "Monografías" nº 89, 1986.

DAHL, Robert. *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós, 1991.

DI PALMA, G. *To craft democracies*. Berkeley, CA: Berkeley University of California Press, 1990.

GONZALEZ GUYER, J. "Uruguay, claroscuros de la primera gestión de izquierda en el gobierno y perspectivas del gobierno Mujica". In: *Anuario 2010. Seguridad regional en América latina y el caribe*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FES, Bogotá, 2010.

_____. "La política de seguridad de Uruguay en el 2008: el conflicto por las plantas de celulosa y las misiones de paz". In: *Anuario 2009. Seguridad regional en América latina y el caribe*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FES, Bogotá, 2009.

_____. "Análisis/El Frente Amplio en el Gobierno y la cuestión militar Luego de cinco años, llegan los desafíos más complejos". In: *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*/Marcela Donadio y María de la Paz Tibiletti. 1a ed. Buenos Aires: RESDAL, 2010, 312p.

GONZALEZ, Luis Eduardo. *Political Structures and Democracy in Uruguay*. Notre Dame: University of Notre Dame, 1991.

LOPEZ CHIRICO, Selva. Forças Armadas e democracia: um olhar para o passado recente a partir do final do século. In: D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Organizadores). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

NUN, José. *La democracia y la modernización, treinta años después*. Desarrollo Económico, 31(123), oct./dic, 1991.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, P e WHITEHEAD, L. (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires: Paidós, 1988.

_____. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986.

_____. *¿Democracia delegativa?* Cuadernos del Claeh, 61, Montevideo, 1992.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado*. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1994.

RUSTOW, Dankwart, "Transitions to Democracy Toward a Dynamic Model". In: *Comparative Politics*, Vol II, nº 3, April 1970, p. 337-363.

Militares e Política, n.º 8 (jan.-jun. 2011), p. 55-73.

SERRA, Narcís. *La transición militar: reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Debate, 2008.

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

WEFFORT, Francisco C. Nuevas democracias, ¿qué democracias? *Sociedad*. UBA (2), mayo, 1993.