



# AS RELAÇÕES ENTRE AS FORÇAS ARMADAS e a sociedade uruguaia no Governo Tabaré Vásques



**Pablo Martins Bernardi Coelho**



**Pablo Martins Bernardi Coelho**

**As relações entre as forças armadas e a sociedade  
uruguaia no governo de Tabaré Vázquez**

**1ª Edição Eletrônica**

**Uberlândia / Minas Gerais  
Navegando Publicações  
2016**



**Navegando Publicações**

**CNPJ – 978-85-92592-00-4**



[www.editoranavegando.com](http://www.editoranavegando.com)  
[editoranavegando@gmail.com](mailto:editoranavegando@gmail.com)

Uberlândia – MG  
Brasil

**Conselho Editorial**

Anselmo de Alencar Colares  
Carlos Lucena  
Dermeval Saviani  
Gilberto Luiz Alves  
José Carlos de Souza Araújo  
José Claudinei Lombardi  
José Luis Sanfelice  
Lívia Diana Rocha Magalhães  
Mara Regina Martins Jacomeli

**Copyright © by autores, 2016.**

---

Coelho, Pablo Martins Bernardi

PI12 As relações entre as forças armadas e a sociedade uruguaia no governo de Tabaré Vázquez / Pablo Martins Bermardi Coelho. Uberlândia: Navegando Publicações, 2016.

ISBN: 978-85-92592-11-0

I. Uruguai. 2. Militares. 3. Tabaré Vasques. I. Coelho, Paulo Martins Bernardi. II. Título. III. Série.

CDD – 980

---

Preparação – Lurdes Lucena  
Diagramação – Lurdes Lucena  
Revisão – Lurdes Lucena

Índices para catálogo sistemático

Administração Pública e Ciência Militar	350
História da América do Sul	980
História	900

# Sumário

Introdução	07
Capítulo 1 – Histórico das Forças Armadas no Uruguai ao longo do século XX	15
1.1 Antecedentes do institucional militar uruguaio	15
1.2 Organização e profissionalização militar na primeira metade do século XX	16
1.3 As relações civis-militares: A subordinação política	20
1.4 Mudanças na doutrina e na burocracia das Forças Armadas	26
1.5 O emprego dos meios militares segundo a nova doutrina	29
1.6 Expansão da incidência social na instituição militar	33
1.7 A agonia das instituições e o golpe militar	35
1.8 O tempo de consolidação ditatorial	37
1.9 O projeto militar: Em busca da legitimidade	40
1.10 Transição e consolidação democrática	45
1.11 As implicações do tipo de regime anterior em relação ao processo de transição e consolidação democrática	49
1.12 O colapso do regime autoritário e a formação de uma democracia consolidada	50
Capítulo 2 – As relações civis-militares: o controle político civil no Uruguai	59
2.1 Considerações teóricas	59
2.2 Samuel Huntington e o “controle civil”	60
2.3 Bengt Abrahamsson: Profissionalização e o poder militar	67
2.4 Huntington X Janowitz: os militares profissionais, profissionalização e o poder	71
2.5 As teorias mais recentes sobre as relações civis-militares	73
2.6 O modelo de controle civil aliado à autonomia militar	78
2.7 Conclusões sobre o controle político civil uruguaio	90
Capítulo 3 – As relações civis-militares no Governo de Tabaré Vázquez	93
3.1 Introdução	93
3.2 Considerações sobre o Ministério de Defesa (MDN) - Organização Administrativa antecedente ao governo Vázquez	94
3.3 O Ministério de Defesa Nacional no governo Vázquez	98
3.4 O rejuvenescimento do generalato	106
3.5 O processo de Anistia: Antecedentes ao governo Vázquez	108
3.6 A Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva – Uma nova interpretação	109
3.7 Propostas para um novo olhar sobre a Defesa Nacional: o debate nacional sobre a defesa	112

3.8 A Lei Marco de Defesa: análise sobre as principais mudanças	115
3.9 A incorporação de material militar	118
3.10 A formação militar	120
3.11 Temas pendentes	122
Considerações Finais	123
Referências	139

**As relações entre as Forças Armadas e a  
sociedade uruguaia no governo de Tabaré  
Vázquez**

**Pablo Martins Bernardi Coelho**



## INTRODUÇÃO

O presente estudo está concentrado em analisar as relações entre as Forças Armadas e a sociedade uruguaia durante o governo de Tabaré Vázquez, iniciado em março de 2005. Postulamos que nesse governo se configurou uma conjuntura crítica<sup>1</sup> na história das relações civil-militares no Uruguai. Isso porque foi iniciado um amplo processo investigativo relacionado aos atos praticados pelos militares no período ditatorial (1973-1985) e para o qual ainda não foi encontrada nenhuma solução. Nesse quadro, se situa o processo de investigação que empreendeu o governo do presidente Tabaré Vázquez sobre o destino dos presos e desaparecidos durante a ditadura e, particularmente, os primeiros achados de restos humanos em sepulturas clandestinas localizadas em unidades militares, já no fim de 2005.

Após assumir suas funções, Tabaré Vázquez, em decisão inédita, ordenou aos comandantes-chefes das Forças Armadas a elaboração de informes a respeito do destino dos presos desaparecidos e iniciou os trabalhos de busca de sepulturas clandestinas em unidades militares. O grande choque social e político sobreveio com o achado de restos humanos enterrados em uma unidade do Exército, assim como em uma propriedade rural que estivera em mãos da Força Aérea durante a ditadura. Também começaram a ser citados e convocados aos tribunais diversos oficiais afastados e em atividade, em caráter de acusados e/ou testemunhas, para depor em casos de violação dos Direitos Humanos durante a ditadura. As investigações oficiais sobre as violações aos Direitos Humanos nos anos 1970 haviam ficado virtualmente congeladas após a aprovação, em 1986, da Lei de Validade da Pretensão Punitiva do Estado e de sua confirmação por referendo popular em duas oportunidades.

Neste contexto, a questão militar representou um dos assuntos mais delicados que enfrentou o governo Vázquez ao assumir suas funções em março de 2005, visto que significou a ascensão ao poder da Frente Ampla, definida pelo militares uruguaios na época da ditadura como “inimigo interno”.

Antes de procedermos tal análise, examinaremos, no primeiro capítulo, a história das relações civis-militares ao longo do século XX no Uruguai. Nesse sentido, analisaremos o processo de organização e profissionalização das Forças Armadas, partindo do pressuposto que tal processo fez parte essencial de uma estratégia de poder dos dois partidos políticos tradicionais do Uruguai, o Partido Colorado e o Partido Nacional que atuaram, sistematicamente, no sentido de cooptar as Forças Armadas ao longo da história institucional daquele país.

Este traço representou um componente determinante do caráter das relações entre partidos políticos e Forças Armadas, no Uruguai. Desde os princípios do século XX, o Partido Colorado, então no poder, edificaram-se as

<sup>1</sup> Por conjuntura crítica entende-se aquele momento ou período histórico em que um fato ou conjunto de fatos, às vezes fortuito e/ou de pouca importância considerado isoladamente, muda o rumo de um fenômeno e/ou abre espaço a um processo novo que caracteriza como legado.

Forças Armadas uruguaianas modernas, gerenciando a transformação em instituição profissional de uma organização militar nascida nas guerras civis e moldadas pelos caudilhos. Assim, a trajetória da função interna das Forças Armadas aparece fortemente vinculada a uma estratégia de afirmação da autoridade do Estado. Quando o Partido Nacional chegou ao poder, em 1959, reproduziu exatamente a mesma modalidade imposta pelo Partido Colorado ao longo da primeira metade do século XX, ou seja, a manipulação dos ascensos a grau de Oficial General em função de fidelidades partidárias e confianças pessoais.

Essa cooptação partidária sobre as Forças Armadas estabeleceu uma contrapartida: o baixo nível de intervenção dos governos na esfera militar e, conseqüentemente, significativa autonomia por parte da instituição militar. Essa relação coexistiu e se complementou definindo, explicando e outorgando sentido a forma assumida pelas relações civis-militares no Uruguai durante quase todo o século XX<sup>2</sup>. Assim, a autonomia com que as Forças Armadas manejaram seus assuntos aparece como funcional e complementar a cooptação partidária.

Afirmar que as Forças Armadas uruguaianas têm gozado tradicionalmente de um alto nível de autonomia pode parecer contraditório se considerarmos tudo que foi dito sobre o processo de cooptação partidária como característica da política partidária para as Forças Armadas. Porém, essa intervenção política não iria mais além do que aqueles manejos que garantiam ao governo fidelidade das principais hierarquias ou, ao menos, sua confiança desde o ponto de vista político-partidário. Isso foi o que realmente preocupou os governos uruguaianos ao longo de todo o século XX.

Podemos sintetizar a relação entre Forças Armadas e governos como um intercâmbio pelos quais os últimos reservavam para si uma margem significativa de intervenção sobre o manejo dos ascensos, particularmente da Oficialidade Superior, enquanto outorgavam significativos níveis de autonomia as Forças Armadas para manejar seus assuntos profissionais<sup>3</sup>.

Tal modelo de relação se explica, em boa medida, por outra característica importante da questão militar no Uruguai: as Forças Armadas nunca foram concebidas seriamente como um instrumento capaz de cumprir com sua tarefa fundamental: a defesa do país. Assim, historicamente elas têm se apresentado, de fato, como uma espécie de “*desconfortável carga*”, tanto para a população como para os governos. Ela sempre foi considerada e utilizada como força de reserva ao serviço do governo para garantir o controle social e cumprir tarefas de emergência. Dessa forma, adquire coerência à escassa preocupação manifestada pelos diversos governos a respeito das reais capacidades operativas das Forças Armadas e que sua atenção não tenha transcendido

<sup>2</sup> A exceção à regra aconteceu durante os anos sessenta e setenta, verificando-se um amplo processo de modificação significativa de todos os aspectos relativos à corporação militar, assim como de seus vínculos com o âmbito político.

<sup>3</sup> A autonomia inclui a formação da doutrina, o manejo de toda a estrutura, educação e equipamento militar.

muito mais além do que assegurar a fidelidade dos mandos militares e, por essa via garantir a estabilidade institucional.

No contexto da análise histórica das relações civis-militares no Uruguai, também examinaremos as particularidades do processo de transição democrática naquele território. Dessa forma, analisaremos as condições que levaram ao colapso do regime autoritário uruguaio, como também a dinâmica política da consolidação da democracia pós-autoritária neste país.

Assim, revisaremos as principais escolas analíticas sobre o processo de transição e consolidação para a democracia, apontando suas principais características e enfocando na importância de estudar esse tema desde a perspectiva das relações entre civis e militares.

No segundo capítulo, desenvolveremos uma análise referente ao marco teórico sobre as relações civis-militares no Uruguai. Desta forma, procuraremos aprofundar numa análise detalhada dos autores considerados fundamentais no campo das relações entre Forças Armadas e sociedade civil e associaremos estas teorias à realidade histórica sobre a questão militar no Uruguai.

Nesse sentido, observamos que o traço predominantemente marcante nas relações civis-militares uruguaias ao longo do século XX e até a primeira década do século atual, com exceção ao período militar (1973-1985), foi a subordinação militar as autoridades democraticamente eleitas. No entanto, neste contexto, os militares uruguaios gozaram de uma tradicional e significativa autonomia de gestão e uma influência relevante nas decisões sobre políticas de defesa.

Acreditamos, que este centenário modelo de relações civis-militares que combina controle civil e uma significativa autonomia militar tem características similares ao diagnóstico da situação regional das últimas décadas proposto por David Pion Berlín (2005).

A análise do caso uruguaio reforça o argumento de Pion Berlín (2005, p.21): não devemos confundir controle político civil sobre os militares com a gestão dos militares pelos governos democráticos. Na realidade, elas constituem duas dimensões diferenciadas dentro do conceito das relações civis-militares. Pion Berlín afirma que, se por controle civil – como é definido geralmente – entende-se também a gestão civil dos assuntos militares e de defesa, deveríamos concluir que quase não existe controle civil na América Latina. Não entanto, este não é o cenário. Continua seu raciocínio assinalando que nos últimos dez anos ou vinte anos, os governos latino-americanos desenvolveram um razoável controle sobre as Forças Armadas. Apesar disso, estes governos não demonstraram quase nenhum interesse em investir recursos materiais e capital político para manejar os militares.

Nosso autor também afirma que, segundo critérios de escolha racional, não se justifica e nem é razoável que os governantes latino-americanos cumpram com os padrões democráticos exigentes no manejo da defesa e de suas

Forças Armadas. É razoável que os políticos não dediquem esforço a gestão de uma esfera que lhes resulta alheia e desconhecida quando, na maioria dos países, não existem ameaças reais a segurança nacional, o eleitorado tem pequeno interesse nas políticas públicas de defesa e não existem indústrias de defesa que sejam importantes fontes de emprego ou de renda.

Um cálculo de custo-benefício explica a opção dos governos pela utilização da experiência profissional dos militares sobre esses assuntos. Os governos preveem os custos políticos de cometer erros pela inexperiência e falta de conhecimento, poupando potencial atrito com uma instituição sempre poderosa e influente, habituada a autogestão sem interferências externas. Assim, economizam esforços e recursos delegando aos militares as decisões sobre defesa e política militar, equipamento, treinamento, educação, além dos assuntos estratégicos e o setor de inteligência.

Todavia, Pion Berlín estabelece que, uma vez aceita e generalizada a democracia como regime de governo na América Latina, é natural que as autoridades políticas eleitas tenham todos os incentivos para resguardar suas prerrogativas e manter as Forças Armadas distantes do exercício direto do governo. Nas palavras de Pion Berlín, 2005, p.21:

O equilíbrio do poder mudou em favor dos civis durante os últimos quinze ou vinte anos, mas o equilíbrio de competências não mudou [...] Enquanto os políticos latino-americanos têm grande incentivo para gerir as Forças Armadas em busca de sua subordinação, à autoridade civil tem pouco incentivo para desenvolver os conhecimentos e experiência em matéria de defesa.<sup>4</sup>

Os cem anos de vida democrática uruguaia – com escassas interrupções – reforça o diagnóstico de Pion Berlín sobre as relações civis-militares na América Latina durante os últimos quinze ou vinte anos.

Por outro lado, o caso uruguaio também pode apresentar informação útil para elucidar outra questão no diagnóstico de Pion Berlín: as relações civis-militares predominantes hoje na América Latina mostram instituições militares sob o controle civil, porém sua gestão pelos governos demonstra anomalias do ponto de vista democrático.

Pion Berlín (2009) constrói uma tipologia sobre a organização da defesa na região a partir de uma revisão dos arranjos legais e organizativos do setor de defesa propondo quatro princípios que dão forma a um modelo ideal-típico para a organização da defesa na região. O princípio normativo que orienta sua tese é a maximização do controle político civil. Ele propõe minimizar o poder castrense e maximizar as capacidades dos governos civis em decidir sobre questões que envolvem as Forças Armadas. Sugere que a estabilidade e funci-

---

<sup>4</sup> “Political Management of the Military in Latin America”, *Military Review*, January-February; 19-31. A versão em espanhol foi publicada pela revista em março-abril 2005.

onalidade de um projeto com essas características dependem de um desenho institucionalizado das relações entre as organizações do sistema de defesa.

Nosso autor ainda postula que as relações civis-militares transcorrem em âmbitos bem variados – institucionais e informais – do estado e da sociedade. Porém, estabelece que o Ministério de Defesa constitui o *locus* onde elas se condensam e concentram. O desenho do setor de defesa, assinala Pion Berlín, deve servir para subordinar as instituições militares, gerando mecanismos para que o saber profissional militar seja um insumo para as decisões políticas sobre os temas relevantes da defesa.

Assim, propõe quatro orientações para a construção de organizações de direção política civil: aumentar a presença de civis experientes no setor de defesa; fortalecer o ministério da defesa; diminuir a inserção da autoridade militar vertical na cadeia de mando e dividir o poder militar. Conclui propondo um modelo ideal para a estrutura organizacional da defesa (PION-BERLÍN, 2009, p.9-15).

Porém, não podemos deixar de associar o diagnóstico de Pion Berlín com o contexto social e político da América Latina nos últimos 20 anos. Parece claro que a maioria dos atores políticos e sociais reconhece e legitima os governos democráticos. As elites latino-americanas já não apelam ao recurso militar como fizeram as velhas oligarquias tradicionais. Por outro lado, os militares evitam exceder certos limites para impor seus interesses corporativos e evitam abster-se de intromissões abertas nos assuntos de interesse mais geral. Quais as razões que explicam as mudanças do comportamento das hierarquias militares?

Muitas explicações estão associadas à política exterior dos Estados Unidos. Um ator com cujo apoio contaram tantas ditaduras latino-americanas ao longo do século XX. Certamente, a mudança de orientação de sua política para a região coincide com a generalização da democracia eleitoral. Ainda que a presença militar dos EUA na região se mantém de diversas formas, já não se utiliza as modalidades tradicionais de intervenção direta e aberta. Tanto o Departamento de Estado como o Pentágono evitam a ingerência aberta e respeitam as decisões dos governos. A nova atitude norte-americana reflete a mudança de percepção de ameaças na região. As transformações políticas, que desde há uma década se processam principalmente na América do Sul, obrigam Washington a desenhar novas estratégias na região.

Particularmente nos países do Cone Sul, a transformação norte-americana de meados dos anos setenta<sup>5</sup>, somado ao corte da ajuda militar, foram interpretadas pelos militares latino-americanos com uma traição a sua cruzada anticomunista. O sentimento anti-norte-americano, comum nas diversas expressões do nacionalismo latino-americano, aflorou nos quartéis em forma de

<sup>5</sup> Em 1976 o Congresso dos EUA aprovou a denominada Enmienda Koch ordenando a interrupção da assistência militar e policial aos países da América Latina acusados de violação sistemática dos direitos humanos.

desconfiança tomada de ressentimento. Em suma, as instituições militares da região já não gozam da influência e capacidade de penetração que dispôs o Pentágono durante a guerra fria.

Diante desse contexto (favorável às democracias), Pion Berlín afirma que o controle político civil sobre as Forças Armadas alcançaram, a partir dos anos noventa, um equilíbrio de poder inclinado a favor dos civis. As mudanças processadas em diversos países, principalmente da América do Sul, com o marco das transformações da realidade internacional – globalização e redistribuição do poder no mundo – não justificam nem favorecem os golpes militares e os regimes autoritários.

Pion Berlín afirma que hoje, os militares estão mais preocupados em conservar certa influência nos regimes democráticos do que pensar em derubá-los. Nesse sentido, nosso ator afirma que os militares têm menos capacidade e interesse de enfrentar os civis e estão mais interessados com o seu bem-estar institucional. “Os militares de hoje estão aprendendo a viver sob as regras dos sistemas democráticos” (PION BERLIN 2005).

A comunidade latino-americana defende a democracia como nunca. Os organismos regionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), MERCOSUL e, inclusive os EUA, têm elevado o custo da derrubada de governos democráticos. Nesse contexto, os militares têm pensando muito antes de decidir tomar o poder pela força. Eles sabem que a comunidade regional poderá produzir sanções diplomáticas e econômicas que poderiam causar muitos danos.

A partir dessa prévia análise, podemos afirmar que a perdurabilidade do controle político civil se sustenta no equilíbrio do poder de interesses socioeconômicos e forças políticas, sendo resultado da constelação de condições internacionais e internas em cada um dos países latino-americanos. As Forças Armadas, com amparo da autonomia que outorgam os governos, conservam e reproduzem prerrogativas relevantes nos assuntos de interesse corporativo e esses recursos de poder podem ser mobilizados se as condições variarem.

O arranjo das relações civis-militares, nos termos de Pion Berlín, não é normal em termos democráticos e tem dois tipos de consequências: De imediato, a omissão civil gera custos pelo uso ineficaz e ineficiente dos recursos públicos e, de forma secundária, seus custos políticos podem ser graves e colocar em risco a estabilidade democrática. A ineficácia se manifesta em organizações militares que não respondem as verdadeiras necessidades da defesa e com orçamentos militares dedicados a autorreprodução organizacional castrense. Porém, o custo político da autonomia militar, ainda que menos visível, é muito grave. É uma “hipoteca sobre a democracia que os governos assumem, mais recai sobre a sociedade sob forma de liberdades e direitos violados”.

Depois de traçarmos essas análises subsidiárias ao tema proposto, no capítulo III examinaremos as relações civis-militares no governo de Tabaré Vázquez (2005-2010). Nesse sentido, analisaremos as questões mais relevantes que envolveram o seu governo com a Defesa Nacional e a questão militar.

Partiremos de uma análise do Ministério de Defesa Nacional, do inovador Debate sobre a defesa que culminou com a criação da Lei Marco de Defesa, da espinhosa questão dos direitos humanos através da Lei da Caducidade da Pretensão Punitiva (1986), e enfim, das relações do governo Vázquez com as questões militares, em especial, o controle sobre o comando das Forças Armadas e o rejuvenescimento do generalato.

Através do Debate Nacional sobre Defesa foi originado cinco documentos que serviram como base conceitual ao projeto da Lei Marco de Defesa enviado ao Parlamento pela Ministra Azucena Berrutti, em fevereiro de 2008. Além disso, foram elaborados dois documentos – originários das Mesas Temáticas de Debate<sup>6</sup> – considerados indicativos para a formação de uma nova Lei Orgânica das Forças Armadas<sup>7</sup>.

Estes intercâmbios permitiram, pela primeira vez, que militares e organizações da sociedade civil, agregado a funcionários de diversos organismos públicos nacionais, acadêmicos e dirigentes políticos, discutissem e chegassem a um acordo sobre a defesa nacional e sua relação com a política exterior do país, as missões das Forças Armadas, assim como a questão da justiça militar e sua inserção no sistema de Justiça. Nas mesas temáticas dedicadas à Lei Orgânica das Forças Armadas foram elaborados documentos sobre assuntos relacionados à formação militar e à organização e gestão dos recursos humanos nas instituições militares.

O Debate Nacional sobre Defesa, ambicioso pela projeção futura de seus resultados e inédito por suas características, teve entre seus objetivos a inversão da tradicional ausência dos assuntos de defesa nacional e de política militar na agenda pública. Um traço que obedeceu a razões profundas da cultura política e que deve ser vinculado ao isolamento das instituições militares da sociedade uruguaia ao longo do século XX. Esta característica explica, em grande medida, a opacidade dos processos da política de defesa, no Uruguai.

Paradoxalmente, se o governo de Vázquez deu um grande passo para reverter estes fenômenos e assentou as bases legais para um novo enfoque do tema, também manteve a peculiar matriz tradicional da relação entre governo e instituições militares construída ao longo do século XX e restaurada com o fim da ditadura. Conforme expressado anteriormente, esta tradição pode ser sintetizada em duas regras complementares e não escritas. Trata-se de um arranjo de mútua conveniência que combina autonomia militar relativa para a gestão de um conjunto de assuntos – supostamente técnico-profissionais –

<sup>6</sup> Participaram das Mesas Temáticas: 80 delegados designados por várias instituições públicas, entre um total de 150 instituições privadas e públicas convidadas, e legisladores, particularmente das Comissões de Defesa e Relações Exteriores do Parlamento.

<sup>7</sup> Todos estes documentos podem ser consultados em: [http://www.mdn.gub.uy/?q=debate\\_nacional](http://www.mdn.gub.uy/?q=debate_nacional)

com a utilização da prerrogativa constitucional do presidente da República para a designação dos Ctes. Chefes das Forças Armadas e outras hierarquias militares.

Como resultado, podemos afirmar que os presidentes uruguaianos têm exercido o poder das Forças Armadas apoiados no controle da cúspide da estrutura hierárquico-disciplinar castrense e outorgando amplas prerrogativas autônomas à corporação. A chave desta modalidade de condução encontra-se no controle que o presidente da República estabelece sobre as máximas hierarquias militares. Esta matriz de controle civil permite minimizar tensões e maximizar a coesão institucional castrense. Seu principal custo é a renúncia parcial do governo ao exercício de seus poderes democráticos nos processos de políticas militares.

O eficaz funcionamento desta combinação supõe uma ingerência completa que coloca em jogo a habilidade do presidente da República – e/ou do Ministro de Defesa Nacional<sup>8</sup> – para designar e conduzir os Ctes. Chefes das Forças Armadas.

Nesse modelo:

[...] as máximas hierarquias militares devem cumprir duas condições básicas: ser Oficiais com legitimidade e prestígio profissional, o que garante o bom funcionamento da cadeia de comando e disciplina interna, e ter alguma harmonia política ou pessoal com o Presidente e / ou o Ministro da Defesa que possa garantir a sua lealdade (GONZÁLEZ GUYER, 2010, p.284-294).

Embora não houvesse mudanças significativas no Ministério de Defesa Nacional, o governo Vázquez avançou no sentido de reconhecer que o envolvimento civil/político nos processos de políticas deve transcender a formalidade de endossar decisões estudadas e processadas pelo Estado-Maior das Forças Armadas e que o ministro deve contar com apoios técnicos independentes das mesmas.

---

<sup>8</sup> O art.168 da Constituição uruguaiana estabelece que o Mando Superior das Forças Armadas corresponde ao Presidente da República, atuando com os respectivos ministros.

## CAPÍTULO 1

### HISTÓRICO DAS FORÇAS ARMADAS NO URUGUAI AO LONGO DO SÉCULO XX

#### 1.1 Antecedentes do institucional militar uruguaio

Na história dos modernos Estados-nações, o poderio das armas foi tão importante quanto o direito para fixar uma ordem arbitrária frente a violência e a multiplicidade de poderes em competência e conflito. E ambos os aspectos aparecem unidos à construção nacional como processo, afirmando a autoridade para sua fortificação interna e assegurando limites fora, com respeito a outras entidades nacionais. No Uruguai, somente a partir da década de setenta, do século XIX, é possível falar na constituição de suas Forças Armadas com este significado.

O ano de 1830 define o momento jurídico da constituição da República como espaço, politicamente organizado. Pequeno território entre dois grandes Estados-nações, sua emergência como entidade independente tem um antecedente remoto nos traços autônomos o qual foi adquirindo a Banda Oriental, quando era um enclave territorial na fronteira dos dois grandes impérios ibéricos, mas ainda colônias. Sendo o Uruguai um território em disputa durante o colonialismo, entra na luta pela independência com um projeto de autonomia política provincial dentro de um espaço confederativo maior – a “Pátria Grande” de Artigas – enraizada nas possibilidades de um excelente porto natural, custódio da saída ao mar da maior bacia fluvial do continente sul. Submetido, sucessivamente, à dominação de Buenos Aires (1815-1816) e à luso-brasileira (Província Cisplatina 1816-1828), alcança, finalmente, a independência com a presença ativa da diplomacia britânica, interessada em impor a paz na região, exclusivamente, para a obtenção de seus objetivos econômicos.

As contradições políticas dos estados vizinhos (Argentina e Brasil) tecem fortes solidariedades com as nacionais. As divisões de “blancos” e “colorados”, formas primitivas de identificação política as quais precedem ao estado, fecham adesões com unitários e federalistas na Argentina, com “imperiais” e separatistas “gaúchos”, no Brasil. Os conflitos são regionais por várias décadas e só se nacionalizam com o fim da Guerra do Paraguai, última intervenção do Uruguai num conflito bélico externo, no decorrer de sua história independente.

Neste contexto, as armas nativas não significavam o “monopólio legítimo da violência” por parte do Estado, senão apenas a capacidade de enfrentamento armado de bandos instigadores de fortes adesões afetivas que no Uruguai, pré-existiram ao próprio Estado. Durante um bom tempo, a “Pátria Velha” oferece o panorama de um “continuum civil militar”, segundo o qual a violência aparece dissolvida no corpo social. (REAL DE AZÚA, 1969).

O exército regular, criado em 1828, apenas distinguia-se das milícias rústicas que os caudilhos levantavam no conjunto das “divisas”. Armamento semelhante, escassa profissionalização, táticas e estratégias de luta similares, facilitavam o dualismo armado, assim como o fluxo com que os chefes e oficiais transitavam desde o reduto dos caudilhos “montoneros” até os quadros do exército de linha. Sua existência não significava uma vantagem para o governo, que de todos os modos deveria recorrer à milícia “montonera” para medir-se com o seu adversário. E sua integração através do recrutamento forçado lhe tirava a credibilidade como guardião da ordem, o que permitia iniciativas em prol de “Guardias Nacionales” e “Soldados Ciudadanos”, sobretudo por parte dos “blancos” - excluídos do governo ante a continuidade do monopólio “colorado” do mesmo a partir de 1865 - e, portanto, de incidência no exército regular. (LOPEZ CHIRICO, 1986).

A partir dos anos setenta do século XIX, uma década de militarismo (1876-1886), inicia-se um forte projeto de disciplinamento social baseado no emprego abundante da coação como forma de sustentar a expansão do capitalismo agrário pela via conservadora e consolidar a grande propriedade da terra, para a qual a submissão da indócil força de trabalho gaúcha era indispensável. A instituição militar é “ao mesmo tempo sujeito e objeto do grande puxão do processo disciplinador da sociedade” (LOPEZ CHIRICO, 1986). Enquanto tenta impor a ordem e a vigilância na campanha, empreende a reforma de si mesma, dando os primeiros passos até a superação organizativa e a profissionalização, processos encarados a partir dos contingentes veteranos da Guerra do Paraguai. Este processo se apóia no monopólio do mais moderno equipamento para o Exército - fuzis Remington a partir de 1876 -, a fundação do Colégio Militar (1884) e os processos da institucionalização, precisando o seu perfil legal e acadêmico (Código Militar de 1884, Escola Náutica, Tribunais Militares).

A partir da década militar e no processo de mudanças que propiciaram condições para o debilitamento da anarquia política e da guerra civil endêmica, o pequeno país volta-se sobre si mesmo e começa a amadurecer as condições de um projeto que se forma desde as primeiras décadas do século XX.

## **1.2 Organização e profissionalização militar na primeira metade do século XX**

Em relação à evolução do instituto armado, no século XX, podemos observar a existência de dois momentos importantes com respeito às mudanças na sua reestruturação: o período do “primeiro batllismo”<sup>9</sup> (1903-1915) e a recente ditadura militar (1973-1985).

---

<sup>9</sup> Assim se refere no Uruguai ao que corresponde à liderança política de José Batlle y Ordoñez, para diferenciá-lo da etapa “neobatllista” de Luis Batlle Berres, sobrinho daquele e com forte liderança no Partido Colorado, após a Segunda Guerra Mundial.

O primeiro período, que agora se tenta resumir, deposita os fundamentos da instituição tal como haveria de conservar-se por um lapso de meio século. Podemos perceber uma forte marca política do “primeiro batllismo” em que a reestruturação, modernização e aumento da magnitude do Exército é parte essencial de uma estratégia de poder de um partido – o Colorado – e também dos interesses sociais cujo apoio instiga a extinção dos desafios, ao mesmo, por parte dos interesses contestatórios: o Partido Blanco na oposição, que apela à guerra civil e levanta exércitos integrados pelos “nobres” rurais. De modo que desde seus primeiros momentos como instituição “moderna” e profissional nos umbrais do século XX, o Exército acusa o impacto de sua função interna como instrumento de unificação do poder “para dentro” do espaço nacional (LOPEZ CHIRICO, 1985). Mas na mesma época, também haveria de se consolidarem os parâmetros que minimizam o significado da função armada para fora das fronteiras.

Desde o início deste século, a consciência de sua pequenez, a sua debilidade material e um campo estratégico-militar que o condenava fatalmente a ser teatro de batalha entre grandes potências em conflito, levaram o Uruguai a adotar logo uma linha de neutralidade, cuidadosa na manutenção do equilíbrio regional e internacional e postulante da força do direito, a arbitragem e a justiça como meios de solução de conflitos internacionais. Neste sentido, o período de hegemonia “batllista” através dos dois mandatos de José Batlle y Ordoñez (1903-1907 e 1911-1915) e sua liderança no partido Colorado até 1929, foi decisivo. Os últimos conflitos de limites com o Brasil (jurisdição sobre águas da Lagoa Merim) e Argentina (jurisdição sobre águas do Rio Prata), solucionados com tratados de 1908 e 1910, permitiram precisar conceitos sobre a necessidade de manter o equilíbrio regional, que logo se faria doutrina. A manutenção deste princípio chegou a extremos, renunciando às vezes, o Uruguai, de medidas defensivas em potencial e que poderiam ser percebidas como agressivas por algum vizinho<sup>10</sup>.

Este contexto estratégico e geopolítico só podia autorizar a assunção de uma doutrina de Defesa Nacional, preferentemente passiva quanto ao uso do fator militar justificando a existência de uma Força Armada nacional, sobretudo na razão moral de suscitar “o respeito aos fortes e aos fracos”, na necessidade de sustentar com a força a justiça e a paz, esta última sempre resultado do “equilíbrio das forças” (VANGER, 1991) e na possibilidade de resistência armada a qualquer agressão externa capaz de incrementar o custo político da ação para o agressor de uma nação débil. Na hora de conceber hipóteses de conflito, pensava-se que no caso de agressão externa, por parte de algum vizi-

<sup>10</sup> Requerido para recrutar na Europa técnicos em fortificações, julgadas necessárias numa situação de conflito com a Argentina, escreveu Batlle: “[...] se não há nada iminente, talvez poderíamos adiar algo para evitar que aumente o mal estar internacional pelas novas suspeitas de planos secretos e sinistros a que poderiam dar origem”. Batlle ao presidente Willian, Paris, 06 de março de 1908 (VANGER, 1989, p.52).

nho, só cabia a possibilidade de uma resistência suficiente para permitir a ação de um aliado capaz de equilibrar as forças.

Além dos conceitos mais ou menos codificados em doutrinas, a força da realidade impôs um desfiguramento da missão externa das Forças Armadas uruguaianas (REAL DE AZÚA, 1969). A inclinação do país no esquema de segurança hemisférica dos Estados Unidos a partir da Segunda Guerra Mundial, acentuou seus traços de país “sobre-determinado” (TRÍAS, 1991, p.236). Em 1952 sanciona-se, no Uruguai, o convênio bilateral com os Estados Unidos que dava força de lei aos gastos com defesa hemisférica contidos no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (T.I.A.R.). A partir deste momento chegam missões militares, grupos de treinamento e, sobretudo, grande quantidade de equipamentos, entre os quais os que serviriam para munir a nova Força Aérea – formada em 1953 – voltada desde sua origem para a estratégia anti-peronista do governo dos Estados Unidos. Em conjunto com esta forma de vínculo, estabeleceu-se o treinamento de oficiais uruguaios, na zona do Panamá e EUA, cujo número em 1965 ascendia a 1081<sup>11</sup>.

A crescente improbabilidade de um conflito armado para o Uruguai atualizava o questionamento vindo da própria existência das Forças Armadas no país – cuja missão externa mal e escassamente se visualizava. Uma mostra acabada dos argumentos que se esgrimem já aparece exposta em 1917, durante a polêmica sustentada no diário “El Día” por Batlle y Ordóñez com Celestino Mibelli, líder socialista<sup>12</sup>.

A trajetória da função interna das Forças Armadas também esboçou problemas. A mesma aparece fortemente vinculada a uma estratégia de afirmação da autoridade do Estado, desde o período militarista (1876) até o segundo mandato presidencial de Batlle y Ordóñez (1915), o qual enfrentou com êxito a última insurreição blanca (1904) e as reincidentes ameaças posteriores, as quais desapareceram uma vez que o regime consensual foi-se confirmando junto com a democracia participativa. Neste sentido, a ameaça de uma insurreição blanca, presente pelo menos até 1910, propiciou o aumento de efetivos, de equipamento, bem como a modernização do Exército, e constituiu a primeira reforma militar do século XX. A singularidade desta reestruturação respondeu a um duplo objetivo: fortalecer o Exército regular desafiado pelas insurreições blancas e desconcentrá-lo com a intenção de dificultar os movimentos conspiratórios e pretensas insurreições desde suas bases.

Aparentemente, o “sobre-enquadramento” que significou a dispersão e a diminuição do prestígio por comandar unidades pequenas, viu-se compensada pelo aumento das possibilidades de promoção para os cargos de oficiais,

---

<sup>11</sup> Para melhor esclarecimento sobre o tema ver: Robert P. Case. “El entrenamiento de oficiales latinoamericanos en los Estados Unidos”. In. Virgilio R. Beltrán. **El papel político y social de las FFAA en América Latina**. Caracas: Monte Avila Editores, 1970, p.99.

<sup>12</sup> Para melhor esclarecimento sobre o tema ver: VANGER, Milton. **¿Reforma o revolución? La polémica Batlle-Mibelli**. Montevideo: Banda Oriental, 1989.

contribuindo para a subordinação institucional. Por outro lado, a multiplicação e dispersão de efetivos, assim como os aspectos da modernização que implicaram em um acréscimo de serviços e de esferas de atividade no Exército, contribuíram para incrementar o seu espaço real na sociedade e a marcar a presença da corporação em todo o território nacional. O aumento de regiões militares, a incorporação dos serviços de saúde, educação física, serviço geográfico-militar, de rádio, de comunicações, escola de marinheiros, formação da força aérea, tudo marca um perfil institucional crescente e coeso, nada estranho numa etapa de forte expansão de todos os espaços estatais.

O aprofundamento disciplinar interno com a contratação de uma missão francesa, a modernização do equipamento e o aumento de oficiais com formação profissional expressavam uma consolidação do Exército como módulo disciplinador na sociedade no início do século; este tinha forte incidência no meio rural, onde recrutava seus efetivos através do arrolamento de indivíduos rebeldes cuja causa era a delimitação da propriedade e os problemas rurais anexos ao latifúndio. Tal função, que tinha sido iniciada com o militarismo (1876-1886) perpetuou-se em pleno período de reformismo batllista e nas décadas posteriores; ainda que se pese a imposição do recrutamento por vontade própria, é indiscutível a canalização para o serviço das armas dos integrantes dos setores rurais que a exploração agro-pastoril extensiva não absorvia (LOPEZ CHIRICO, 1985).

Portanto, daquele impulso inicial, a tendência para a profissionalização continuava. As Forças Armadas cresciam, modernizavam seus equipamentos, capacitavam-se, tecnicamente, e adquiriam força e recursos institucionais (magnitude, receita, coesão institucional), mantendo-se fortemente subordinados ao poder político civil.

A presença institucional militar, porém, foi logo obscurecida pelo desenvolvimento de um projeto liberal radical que, principalmente a partir da segunda presidência de José Batlle y Ordóñez (1911-15), enfatizou a importância da democracia política e social inclusiva, objetivando a expansão dos direitos sociais e a participação destacada do Estado na concretização destes objetivos (LÓPEZ CHIRICO, 2000, p. 180). Esta situação gerou, na instituição militar, uma crise de identidade (COELHO, 1976, p.161), decorrente, principalmente, da impregnação dos valores da sociedade – um tipo de “mimetismo civilista” (REAL DE AZÚA, 1969), que lhe deu um perfil pouco destacado na política até o desenvolvimento da crise dos anos 1970.

O ordenamento jurídico do Uruguai acusa a marca desta peculiar inserção do fator militar. A função das Forças Armadas jamais adquiriu *status* constitucional e só foi definida legalmente após a promulgação da primeira Lei Orgânica Militar, em 1941. As seis cartas constitucionais que o país tivera expressavam a autoridade dos poderes Legislativo e Executivo sobre elas e a incompatibilidade dos militares com a atividade política.

O panorama que surge, na rápida síntese histórica da instituição militar, na primeira metade do século, constata uma grande debilidade do processo de legitimação institucional das Forças Armadas uruguaianas. A nominalidade de sua função externa soma-se à da missão interna, o que traz grandes efeitos internos, gerando um verdadeiro problema de identidade institucional, na maneira como define Edmundo Campos Coelho<sup>13</sup>, conforme citado. A instituição castrense abriga dúvidas com respeito ao seu papel na sociedade. A autoimagem militar deteriora-se – em parte – como co-relação de uma visível desconsideração militar no meio social, derivada de uma não muito clara visualização de sua razão de ser – e uma febre de “mimetismo civilista” afeta a instituição, com a intenção de purgar uma culpa frente a uma sociedade que se move por valores liberais, fortemente, tingidos de antimilitarismo. Dir-se-ia que no Uruguai, a profissão militar padecia de falhas estruturais que lhe impediam de assumir com nitidez a si mesmo: a competência profissional alcança bons níveis em tudo o que a aproxima ao nível geral de conhecimentos, de acordo com as características educativas do país, mas ainda se ressentia no específico pela improbabilidade e distância dos conflitos reais e a exiguidade dos meios disponíveis para a prática profissional; a coesão grupal desgasta-se pelos aspectos fracos da competência profissional; o sentimento de estar fazendo uma contribuição importante para a sociedade é escasso, o *ethos* do serviço é difuso (LOPEZ CHIRICO, 1995).

Estes elementos constituem o “baixo perfil” que a instituição militar tem no Uruguai antes da ditadura. Também os mesmos podem ser considerados como circunstâncias que acabaram favorecendo a inserção subordinada das Forças Armadas, no sistema político.

### **1.3 As relações civis-militares: A subordinação política**

No tema das relações civis-militares, oscilam os enfoques entre aqueles que acentuam o aspecto do controle por parte do poder político, dando-lhe parte ativa, e a intervenção por parte dos militares, atribuindo, por efeitos da profissionalização, a possibilidade da aspiração ao poder segundo uma margem relativamente autônoma para a perseguição de objetivos. Samuel Huntington (1996) representa muito bem a primeira tendência, enfatizando o controle civil através de sua conhecida tipologia que diferencia entre controle subjetivo e objetivo. Este último, coincidente com um grau desenvolvido de profissionalização, operaria através da maximização nas Forças Armadas da neutralidade política e à submissão ao Estado por efeitos da imersão na problemática profissional. Hoje em dia esta posição aparece, fortemente, contestada pelo corrente que vê precisamente na profissionalização os pressupostos de uma inclinação para a intervenção política desde os valores cultivados pela

---

<sup>13</sup> CAMPOS COELHO, Edmundo. *Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1976.

instituição. S. Finer<sup>14</sup> e Morris Janowitz<sup>15</sup> a representam originalmente, mas com posteriores elaborações principalmente de Alfred Stepan<sup>16</sup>, a partir do “novo profissionalismo” emergente desde os anos sessenta. O professor Bengt Abrahamsson<sup>17</sup> propõe um marco de análise operativo que contempla não só a importância decisiva dos fatores institucionais militares na intervenção política da instituição, senão a do meio político-social, interagente com o espaço militar e visível, sobretudo, através de mecanismos de “motivação” institucional para intervir.

Desde a perspectiva do ambiente político-social, a trajetória política do Uruguai posterior ao triunfo armado governamental de 1904 oferece o panorama de uma prolongada subordinação das Forças Armadas ao poder político civil. Para isso contribuíram tanto razões institucionais militares, já vistas, como de seu relacionamento com o meio político-institucional. A prematura afirmação de um regime democrático desde o início do século – afirmado desde 1916 na competência dos partidos, atores privilegiados do sistema – influenciou, sem dúvida, para a impregnação nas Forças Armadas de valores amplamente difundidos no corpo social, facilitando sua subordinação ao poder político; e mais ainda, conforme já citado, as forças atuantes apelaram ao método mais ágil da subordinação da corporação ao partido do governo, havendo uma espécie de “coloradización” das chefias, dada a longa permanência do Partido Colorado, no poder.

Organicamente e de acordo com uma norma que sobreviveu através das seis Cartas Constitucionais que existiram no Uruguai, desde a sua independência, as Forças Armadas vinculam-se ao Poder Executivo, depositário do mando das armas, através de um Ministério da Defesa Nacional que na tradição do país já foi ocupado mais ou menos em números equivalentes por civis e militares aposentados. Sua função nunca foi definida nas leis de foro constitucional; somente em 1952, aparece um artigo, atualmente vigente pela sua inclusão na Constituição de 1967, referindo-se, indiretamente, à via legal a partir da qual deveria legislar-se nesta matéria: trata-se de uma exceção ao Estatuto do Funcionário Público, que se estende ao pessoal policial e diplomático.

De fato, já em 1941, a primeira Lei Orgânica Militar havia estabelecido no seu artigo 1º que “O Exército Nacional tem por missão essencial defender a honra, a independência e a paz da República, a integridade de seu território, sua Constituição e suas leis, devendo atuar sempre sob as ordens superiores do Presidente da República” (Lei nº10.050, Orgânica Militar, 1941). Mas as mesmas leis constitucionais, pouco explicativas enquanto a definição de fun-

<sup>14</sup> FINER, S. E. **The Man on Horseback**. New York: F. Praeger, 1962.

<sup>15</sup> JANOWITZ, Morris. **O soldado profissional: estudo social e político**. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.

<sup>16</sup> STEPAN, Alfred. “The new professionalism of internal warfare and military role expansion”. In: STEPAN, A. (ed.). **Authoritarian Brazil; origins, politics and future**. New Haven, London: Yale University Press, 1973.

<sup>17</sup> ABRAHAMSSON, Bengt. **Military Professionalization and Political Power**. Beverly Hills: Sage, 1972.

ções, são muito precisas com respeito ao domínio dos poderes Executivo e Legislativo – com atribuições de iniciativa e revisão – também com respeito às declarações de guerra e paz, presença de exércitos estrangeiros, competência em matéria de designações, promoções e demissões de militares e incompatibilidade do estado militar com a atividade política, em disposições que, na sua maioria, vêm desde a Constituição de 1830.

Juridicamente, a incidência política exerce-se através da designação pelo Executivo com aprovação do Senado, dos altos oficiais a partir do grau de coronel, nível em que encerra a autonomia institucional para a aplicação das normas dos graus de promoção de acordo com a pontuação e antiguidade. Outra forma de incidência política dá-se por via do tratamento orçamentário, que desde sempre proporcionou a oportunidade legal para exercer o controle da reprodução e modificação dos mais variados aspectos da instituição militar.

A situação do estado militar com relação aos direitos e deveres do cidadão é talvez a que concentra maior atenção por parte do constitucionalista, que desde 1830 – ajustando-se aos princípios liberais – preocupou-se, sobretudo, em colocar limite ao poder militar através da restrição dos direitos civis de seus integrantes. Vejamos alguns exemplos: 1) no capítulo de incompatibilidades, estabelece-se eleições para Senador ou Representante da República para os militares, salvo renúncia ao destino três meses antes das eleições e isenção de toda subordinação militar durante o exercício da representação; 2) em matéria de proibição política, proclama-se a necessidade de abster-se, sob pena de destituição ou inabilitação de dois a dez anos para ocupar qualquer cargo público, de fazer parte de comissões ou clubes políticos, assinar manifestações de Partido, autorizar o uso de seus nomes e, em geral, executar qualquer outro ato público ou particular de caráter político, com exceção do voto<sup>18</sup>.

Em matéria de jurisdição militar<sup>19</sup>, coloca-se, em evidência uma tendência reiterada desde os primórdios da vida independente do país: nos interstícios de uma inclinação marcada para a circunscrição da jurisdição militar ao espaço profissional, introduz-se uma tendência minoritária mais persistente a ampliar as esferas da justiça militar aos civis, em determinadas situações.

De acordo com a primeira Carta Constitucional do país (1830), a eliminação do foro pessoal era condição inelutável de igualdade dos cidadãos ante a lei. Na razão deste princípio constitucional foi promulgada, em 1838, a primeira lei nacional consagratória sobre a abolição dos foros militar e eclesiástico. Em 1884 promulgou-se o primeiro Código Militar, que ampliou a esfera de influência da jurisdição militar para os “que sem pertencer ao exército co-

<sup>18</sup> Artigos 77, 91 e 92 da Constituição atual, que já existiam em 1830 formulados desde 1918.

<sup>19</sup> Dados retirados da obra de Carlos Martínez Moreno. **La Justicia Militar en el Uruguay**. Montevideo: Librosur/Nuevo Mundo, 1984.

meteram o crime de traição, espionagem, recrutamento ou suborno, devastação, destruição de coisas ou objetos militares e violência sobre os feridos, quando esses fatos sejam realizados na frente do inimigo” (CENTRO MILITAR, 1976).

Nos fins do século XIX, a jurisdição militar foi se impondo como um foro misto: o pessoal, constituído pelo caráter militar do acusado e o local ou circunstancial, constituído pelo lugar ou circunstância em que se cometeu o delito.

O tema dos limites de jurisdições somente assume traços constitucionais em 1930, oportunidade em que se criou uma fórmula que sobrevive, sem modificações, no atual artigo 253<sup>20</sup> da Constituição vigente. Os princípios, que assumem desde então traços constitucionais, são fruto de uma transação entre duas posições. A posição dos nacionalistas, com tendência ainda de eliminar a jurisdição militar sobre os delitos militares *stricto sensu* e outra, dos colorados que defendiam a ampliação. Na visão de Carlos Martínez Moreno a intenção do Partido Nacionalista seria defender uma posição radicalmente civilista:

[...] era coroar, depois de mais de cem anos, um processo iniciado naqueles dias, abolindo completamente a jurisdição militar [...] Foram os nacionalistas que lutaram (e conseguiram) para recusar o voto ao soldado de linha; que lutaram (e não conseguiram) para recusar o voto a guarda civil; que queriam criar condições especiais e restritivas para o acesso dos militares aos cargos políticos (1984, p.53).

O debate constituinte de 1934 delimitou nitidamente as zonas de jurisdição civil e militar, pronunciou-se, majoritariamente, pela unidade do Poder Judiciário com respeito aos delitos comuns e o não reconhecimento de delitos militares cometidos por civis. Também deixou como possibilidade futura a unificação jurisdicional total sobre o âmbito da justiça ordinária. Mas foi unânime o reconhecimento do delito militar *stricto sensu*, admitindo-se como tais os cometidos pelos próprios militares contra bens estimáveis e conservados pela instituição.

O tema da jurisdição militar na etapa reformista do Uruguai completa-se com a promulgação do Código Penal Militar de 1943, a compilação de uma série de fontes legais prévias, cujo artigo 4º estabelece que fiquem igualmente submetidas à jurisdição militar as pessoas estranhas ao exército e à marinha as quais interferirem como co-autores ou cúmplices, em um delito militar, cometido por militares (MARTÍNEZ MORENO, 1984, p.66). A jurisprudência nacional é amplamente majoritária, contudo quanto à inconstitucionalidade de tal artigo, que se estende, indevidamente, à esfera jurisdicional militar atin-

<sup>20</sup> “A jurisdição militar ficou limitada aos delitos militares e no caso de estado de guerra. Os delitos comuns cometidos por militares em tempo de paz, qualquer que seja o lugar onde se cometeram, estariam submetidos à Justiça Ordinária”. (URUGUAY, 1969, p.253).

gem os civis sob figura do delito conexo. De acordo com a norma constitucional, um civil não pode, no Uruguai, cometer um delito militar, cuja pré-condição inevitável é que o sujeito seja militar.

As Forças Armadas surgem deste marco legal, se bem que, restritas no exercício dos direitos políticos, conservam um espaço institucional respeitável regulado na Lei Orgânica e incrementado pelas frequentes desistências do legislador quando está a exercer os direitos de controlador que a lei estabelece. O forte grau de estatização emergente da lei não obstou para que, no interior da instituição, os organismos pertinentes conservassem um papel decisivo na reprodução da mesma.

A incidência política do poder civil sobre as Forças Armadas, mais que a força dos direitos e deveres que a Constituição e a lei estabeleceram, deveu-se a outras modalidades de incidência, que, no Uruguai liberal e democrático, passaram para o papel preponderante das formas partidárias de politização e os múltiplos vínculos que foram travados em todas as direções. Um dos saldos que se contabiliza na análise do processo político do século XX foi a importância dada pelos partidos políticos às Forças Armadas nas suas estratégias de poder, pelo menos até a consolidação das regras do jogo democrático. O período batllista apostou suas esperanças de êxito sobre a oposição blanca em um Partido Colorado unido e um Exército forte.

A prolongada permanência no governo do Partido Colorado explica o alto percentual de oficiais afiliados ao partido do governo. O mecanismo mais eficiente para isso foi a prática de promoções a general por seleção presidencial com aprovação do Senado, entre uma lista confeccionada por um tribunal qualificado, para 50% das vagas e através de concurso os 50% restante. Em 1959, acesso dos blancos ao governo, depois de um longo período de monopólio colorado no poder mostrou a urgência de incrementar o quadro dos blancos nas Forças Armadas, para o que, arbitrariamente, se recorre à redução do tempo de serviço em cada grau da carreira, que de 40 anos reduziu-se para 25 anos para poder abrangê-la totalmente. Não obstante a repetida e comprovada prática de influxo político na seleção dos oficiais de nível superior, a sujeição a normas de acesso baseadas na qualificação por méritos, antiguidade e concursos para uma boa parte dos graus intermediários da carreira, permitiu a consolidação profissional e burocrática das Forças Armadas, e ainda sua legitimação interna como organização e a vigência de expectativas de carreira para seus integrantes.

Ao contrário da maioria dos países latino-americanos, o golpismo militar esteve ausente do século XX uruguaio até a década de setenta. Até então, a intervenção militar manifestou-se bem mais pela sua ausência. Disto dá testemunho o comportamento das Forças Armadas na ocasião da ruptura institucional que, em 1933, pôs o país em concordância com a onda golpista que assolou a América Latina como sequela da crise de 1929. A omissão explícita das

Forças Armadas na defesa institucional na ocasião da ruptura golpista de 1933 – cometida com efetivos da polícia sob ordem do presidente Gabriel Terra – admite ser lida como efeito do desinteresse das Forças Armadas na defesa de uma ordem que as desconsiderava. Mas se o golpismo de Terra não apelou aos militares para executar as instituições democráticas, ele o fez para reprimir a intenção de resistência armada que seu regime suscitou, dotando-lhes de equipamentos e propiciando-lhes diversos aspectos de desenvolvimento e reorganização de sua instituição.

A troca de regime em 1945, através da fração liberal-democrática do Partido Colorado, suscitou reformas nos mecanismos de regulamentação dos quadros tendentes a fim de corrigir as alterações produzidas pela ditadura, reintegrando os afastados. Mas nas palavras de Selva Lopez Chirico:

[...] os anos trinta deixaram um saldo de divisões civis e armadas que bebiam na fonte das diversas correntes ideológicas de ultra-direita que floresciam naquela época, em estado latente durante a primavera democrática que o triunfo aliado sobre o nazi-fascismo espalhou sobre o Ocidente e que no Uruguai materializou-se no período “neo-batllista” do pós-guerra (1995, p.20).

Conforme já situado, o Uruguai parece representar um caso extremo de dificuldades de legitimação da instituição militar num contexto liberal democrático. As tendências liberais acostumam assumir formas antimilitares: posições individualistas, em contraposição à limitação da liberdade que supõe a disciplina militar; posição antiestatal, frente a uma instituição improdutiva que aumenta os gastos do Estado. Os elementos que afetam a existência da instituição armada no Uruguai – tal como foram descritos – engrandecem a incidência do curso antimilitar da sociedade uruguaia, somando as dificuldades ao processo já árduo de legitimação interna das Forças Armadas com os influxos emergentes do meio sociopolítico.

Há evidências suficientes de que a impopularidade dos militares no país se assenta, paralelamente, ao da consolidação da ordem política sob as formas democráticas. Numa sociedade, onde há décadas existiu uma pluralidade de ofertas para a ascensão social, entre as quais se privilegiou a educativa, não só se tendeu a dar pouca importância à corporação militar, como também se difundiu uma valorização pejorativa dos que realizavam esta opção. Obviamente é por isso que a carreira militar permanece como reduto dos jovens de classe média baixa e são na sua maioria completadas por pobres do campo.

Se pudermos afirmar que os níveis de profissionalização e coesão institucional assim como a obtenção de efetivos e equipamento proporcionaram uma base suficiente de recursos organizativos e materiais na hora de aspirar ao desempenho de um papel político, não podemos afirmar o mesmo em relação aos recursos simbólicos e de legitimação diante da sociedade. O escasso

realce da função externa e a ilegitimidade da missão interna em condições de democracia consensual resultaram na marginalização estatal e social para a instituição militar, persistindo durante grande parte do século XX em condições de baixo reconhecimento social das funções explícitas da instituição.

Neste sentido, o Uruguai apresenta diferenças notórias em relação, por exemplo, ao Chile, país em que duas guerras internacionais vencidas proporcionaram um realce singular ao instituto armado no imaginário popular. Ponto diferenciador a ter em conta com respeito às duas comunidades políticas, frequentemente, comparadas pela vigência prolongada da democracia nas suas histórias políticas e o centralismo dos partidos em seus sistemas.

Desde o ângulo da motivação, nem as expectativas de ordem interna – debilidade pelas crises de identidade que apresentamos anteriormente – nem as condições de estabilidade democrática ofereceram durante décadas o incentivo suficiente para produzir uma intervenção. Enquanto o sistema político desenvolveu e manteve a sua extensa capacidade hegemônica, o papel das Forças Armadas foi totalmente marginal e aquela posição só foi abandonada quando a crise foi derrubando as “trincheiras e fortificações” da democracia uruguaia (LOPEZ CHIRICO, 1995).

#### **1.4 Mudanças na doutrina e na burocracia das Forças Armadas**

Durante os anos sessenta e setenta, modificou-se, profundamente, a situação de ampla inclusão econômica e social da etapa reformista, no Uruguai. A crise econômica que aprofundou desde o fim do período neo-batllista, em 1958, evoluiu durante os dois períodos de governo blanco (1959-1967) e se precipitou em seus aspectos políticos a partir do retorno dos colorados (1967), através de sua facção mais conservadora, representada, desde 1968, pela figura do Presidente Jorge Pacheco Areco. A prolongada situação agonizante suscitou a emergência de sujeitos políticos geradores de interpelações inéditas no sistema, o que colocou o Uruguai dos anos sessenta num contexto de ampla agitação e aumento das mobilizações sociais que estavam agitando o resto do sub-continente latino-americano, das quais a Revolução Cubana tornou-se uma espécie de detonador.

Estes fenômenos projetaram-se, fortemente, numa situação uruguaia de crescentes dificuldades: inserção produtiva no mercado, ineficiência do sistema político para canalizar as demandas sociais, a reiterada capacidade de veto dos sujeitos sociais fortemente constituídos – assalariados, estudantes, políticos – e às políticas recessivas prescritas pelo Fundo Monetário Internacional as quais o país se ajustava. Neste âmbito, verificou-se um processo de ruptura ou modificação significativa de todos os aspectos relativos à corporação militar, assim como de seus vínculos com o âmbito político, com respeito aos gerados e vigentes nos primeiros cinquenta anos do século.

A organização militar e suas relações com o meio começaram a ser modificadas em virtude da mudança na percepção do inimigo. Isso porque a Doutrina da Segurança Nacional, trazida dos Estados Unidos, introduziu a concepção ocidental do inimigo durante a Guerra Fria – o “comunismo internacional” – dentro de fronteiras, convertendo-o no inimigo interno. Os novos conteúdos doutrinários elaborados em função desta hipótese de conflito impregnaram a formação das gerações de oficiais que enfrentaram a ascensão das lutas populares posteriores à Revolução Cubana. As “fronteiras ideológicas” exigiram transformações importantes em todos os aspectos das instituições armadas, configurando um “novo profissionalismo militar”<sup>21</sup>.

Ainda que seja indiscutível a pertinência destes antecedentes, assim como a inclusão de toda a América Latina no sistema militar pan-americano, desde o imediato pós-guerra, sua concepção do inimigo só teve sentido, no Uruguai, quando as Forças Armadas enfrentaram uma conjuntura interna que ajudou na internalização dos conceitos e estratégias que vinham sendo elaborados, desde então. Isto não foi produzido no imediato pós-guerra, período em que o Uruguai viveu um rejuvenescimento da sua etapa reformista, senão quando se deslanchou a crise e incrementou-se a mobilização popular e sindical contra o arrocho salarial, como também o surgimento da guerrilha urbana e a unificação das forças políticas de esquerda, na Frente Ampla.

A incorporação das novas concepções sobre a Segurança Nacional nas Forças Armadas uruguaias foi feita, primeiramente, pela influência brasileira e posteriormente pelos EUA, transmitida através de todos os canais abertos a partir da integração pan-americana posterior à Segunda Guerra e explorada ao máximo no clima de guerra fria que campeou pelo continente depois da vitória da Revolução Cubana. Desde 1960, a incidência de organismos como a Junta Interamericana de Defesa (JID) e o Colégio Interamericano de Defesa, incrementado pelas Conferências Militares de Exércitos e de Inteligência, converteram-se em cenários fundamentais de difusão de ideologias e também de aceitação de compromissos nem sempre, devidamente, analisados pelos corpos deliberativos do governo, dando lugar a uma espécie de “diplomacia paralela” à oficial dos Estados participantes (LOPEZ CHIRICO, 1995, p.29). O efeito destes foros podem ser somados às outras vias pelas quais havia materializado a influência do Pentágono, como doações, ajuda econômica, missões de apoio e treinamento em escolas norte-americanas.

Durante todo o período de crescimento dos conflitos sociais, sindicais e de luta anti-subversiva foi tomando corpo a nova concepção sobre Segurança Nacional que no regime de fato, operou como ideologia oficial das Forças Armadas, em substituição da ideia de Defesa Nacional elaborada desde as primeiras décadas do século e dentro da qual foi inscrita a função essencial das

<sup>21</sup> STEPAN, Alfred. “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion”. In. **Authoritarian Brazil, Origins, Politics and Future**. New Haven and London: Yale University Press, 1973.

Forças Armadas tal como aparece mencionada na primeira Lei Orgânica Militar, de 1941, no seu Art.1º, já citada.

Os primeiros documentos militares que vêm a público durante o processo de incremento do poder militar prévio ao golpe já explicitavam a nova concepção doutrinária centrada na ideia de segurança para o desenvolvimento, o que logo se concretiza na nova lei Orgânica Militar<sup>22</sup>, promulgada em 1974, a qual é revogatória em muitos aspectos da lei de 1941. A missão fundamental das Forças Armadas tinha sido redefinida. Desde então, é acelerada a adoção de uma nova concepção profissional que passa a incluir a adequação das Forças Armadas para o combate segundo hipóteses bélicas modeladas em função de um inimigo “não convencional” e para o desempenho eventual de um papel político, capaz de permitir o enfrentamento eficiente das Forças Armadas com a multiplicidade dos problemas que – de acordo com a definição desta – colocava em risco a segurança nacional. A adoção de hipóteses de conflitos “não convencionais” derivava em incorporações de novas concepções sobre o emprego de meios militares, dentro dos quais eram consideradas prioritárias as tarefas de inteligência e ainda a tentativa de modificar a imagem para a sociedade civil através de “ação cívica”.

Tais modificações, as que alcançaram os mais variados aspectos da instituição militar, voltaram-se, em primeiro lugar, para a atualização doutrinária, segundo a qual buscava uniformizar a formação de todos os níveis da carreira militar através da substituição dos planos de estudo vigentes, que, na sua maioria datava dos anos cinquenta. O processo que começa em fins dos anos sessenta, se precipita a partir de 1971. Do binômio que constituía o eixo doutrinário da Segurança Nacional – Segurança e Desenvolvimento – foi este último que primeiro foi atendido, no Uruguai. Um plano de 1967 para cursos de Serviços de Auxiliares da Escola de Comando procurou incrementar os conhecimentos relacionados com as possibilidades de desenvolvimento do país e da Defesa Nacional, inserido no rol de disciplinas como Sociologia e Economia Política.

A velocidade com que foi introduzido o tema do desenvolvimento na esfera militar no Uruguai admite algumas explicações: primeiro, porque encaixa na tradição nacional a ação estatal no campo econômico e social, com a qual se identificam as Forças Armadas em uma boa parte de sua história<sup>23</sup>; segundo, porque no clima que se vivia na década de sessenta, o assunto relacionado aos bloqueios, ao desenvolvimento, suas consequências e as formas de superá-los converteram-se em um dos pilares do debate nacional ao qual, a seu modo, integraram-se às Forças Armadas. E por último, porque a incorpo-

---

<sup>22</sup> Lei Orgânica Militar n°14.157/1974.

<sup>23</sup> Para mais esclarecimentos ver: JANOWITZ, Morris. “La organización interna de la institución militar”. In: BAÑÓN, R. & OLME-DA, J. A. (comps). **La institución militar en el Estado contemporáneo**. Madri: Alianza Universidad, 1985. (Nesta obra, Janowitz admite esse traço como existente na raiz da ideologia militar).

ração ao desenvolvimento podia trazer saldos positivos em matéria de legitimação da instituição ao envolvê-la com a atividade produtiva.

Depois do tema desenvolvimento, as Forças Armadas cuidaram de constituir o conjunto do saber e a técnica “contrainsurgente”. Em nível de Estado-Maior, cujos cursos eram realizados no Instituto Militar de Estudos Superiores, foi aprovado um plano que entre seus pontos principais incluía: “Que se aumente o coeficiente da ‘guerra irregular’, dando maior ênfase ao estudo da matéria, de singular importância na atualidade, despertando desta maneira maior interesse do aluno” (Decreto 683/71, 1971, p.1176).

No outro extremo, o plano aprovado para a Escola de Classes que funcionava na Escola de Armas e Serviços destinada a dar instrução aos membros de todas as armas do Exército, substituiu outro que datava de 1950. Dentre outros objetivos, o novo plano procurava:

Proporcionar aos alunos orientações sobre técnicas e táticas de guerra irregular e formação para o trabalho em pequenas unidades em missões de contra-subversão. Além de proporcionar formação em técnicas e princípios básicos modernos da Polícia Militar, incluindo a Patrulha de População, Controle de Distúrbios e Suporte de Operações de regulares [...] (Decreto 683/71, 1971, p.1178).

Em pleno desenvolvimento do regime militar, desejava coroar o esforço de elaboração e difusão doutrinária relacionada com a Segurança Nacional através da criação da Escola de Segurança e Defesa Nacional (ESEDENA) com base em um projeto semelhante ao da Escola Superior de Guerra do Brasil, ou seja, a formação conjunta do alto pessoal civil e militar em Segurança Nacional.

### **1.5 O emprego dos meios militares segundo a nova doutrina**

A partir de 1968, a presidência de Jorge Pacheco Areco imprime um tom decisivo às políticas de governo ao subordiná-las a um plano de congelamento salarial cujo êxito antecipou à imposição do estado de exceção – previsto na Constituição de 1967 – que se manteria, em vigor, durante quase todo o seu governo. Além disso, durante o transcurso do mesmo, afastou-se a crescente dificuldade para conseguir maioria parlamentar apelando para o emprego sistemático de decretos do Poder Executivo como forma de legislar.

Neste clima, foi consolidado um crescente antagonismo social protagonizado em um dos seus pólos pela ativa mobilização dos setores sindicais – unificados a partir de 1964 na Confederação Nacional de Trabalhadores –, estudantes e políticos, unidos à guerrilha urbana de Movimento Nacional de Libertação (Tupamaros) como forma inédita e violenta de contestação política, no país. No outro pólo, aglutinavam-se aqueles setores do capital local voltados para as políticas recessivas como meio mais favorável para melhorar a situação econômica do país, facções conservadoras de ambos os partidos tradi-

cionais e grupos de extrema direita partidários de ações violentas. Tanto o Movimento de Libertação Nacional (MLN) como o movimento operário unificado, para o qual também se gravitaram outros setores populares organizados, materializaram para as Forças Armadas, influenciadas por uma forte ideologização prévia, o “inimigo interno” de suas doutrinas. É para enfrentá-los que foi ordenada e instrumentalizada a nova concepção acerca do emprego dos meios militares.

Em junho de 1968, as Forças Armadas haviam sido chamadas pelo poder civil para desempenharem um papel repressor ostensível, quando Pacheco Areco decretou medidas de exceção – para enfrentar a agitação social previsível – um dia antes de implantar um congelamento salarial que por sua vez precedeu a uma das maiores desvalorizações da moeda do país. Sucessivamente, foram chamadas para cumprir semelhante função.

Em 1971, na oportunidade em que o MLN decidiu uma ofensiva militar, as Forças Armadas receberam do Parlamento a responsabilidade pela condução da luta anti-subversiva, subordinando-lhes a Polícia (esse momento data uma importante modificação na estrutura da cúpula militar: as Forças Conjuntas substituem a antiga separação funcional entre Forças Armadas e Polícia, dotando de muito maior executividade à atuação decisiva do aparelho armado).

A situação de enfrentamento a um inimigo que parecia ajustar-se perfeitamente ao perfil das novas doutrinas deu impulso para a redefinição da teoria do emprego dos meios militares para freá-lo e, portanto, tocou em aspectos orgânicos da instituição. Sem que o desenho global tenha sofrido alterações significativas, a comparação da “ordem de batalha” do Exército prévio ao processo autoritário e o emergente do mesmo, lança um “quantum” de diferenças em qualidade e quantidade, sem dúvida, vinculada às novas funções e doutrina de emprego, assumidas pela instituição.

Foram geradas novas unidades dentro das armas já existentes, com as novas especialidades: um batalhão de infantaria de paraquedistas e outro de transporte, três novos batalhões de engenheiros e três novos grupos de artilharia. O aumento de unidades pareceu corresponder – ainda que linearmente – à ênfase das tarefas de ação cívica desenvolvidas pelos corpos de engenheiros e as técnicas de combate vinculadas à guerra “irregular”, em que as comunicações, transmissões e mobilidade têm uma participação brilhante. Também aparecem nas unidades os corpos “antidistúrbios” com equipamentos e treinamentos especiais para a repressão de motins urbanos (LOPEZ CHIRICO, 1995, p.35). As unidades que já existiam aumentaram seu volume, respondendo a requerimentos, além de militares, no cumprimento das funções de governo e na administração que as Forças Armadas assumiram a partir do golpe.

Muitas tarefas praticadas pelas Forças Armadas modificaram-se com a nova doutrina. Exemplo disso, constatamos a tarefa de apoio à comunidade

que na doutrina anti-subversiva passou a ser ação cívica, com um sentido preciso a obter vitórias de imagem e penetração social em função do combate do “inimigo interno”. Pode-se afirmar que a partir da ditadura, este campo de atuação que implica no uso militar de fatores não militares expandiu, significativamente.

Outra tarefa de importância central concerne à inteligência militar. Como departamento formalmente organizado para cumprir a tarefa de inteligência militar, em 1965, surge o Serviço de Inteligência da Defesa, dependente do Ministério afim, por obra de um Decreto que apelou, em seus fundamentos, para as disposições da Lei Orgânica de 1941 nos artigos que fazem referência a informações militares<sup>24</sup> e que apontam, sobretudo, para a reunião e custódia de documentos científico militares, bibliografias, etc. Durante a campanha anti-subversiva, o Serviço de Inteligência da Defesa (S.I.D) ganha um novo conteúdo. A lei Orgânica de 1974 reconheceu a inteligência como função essencial das Forças Armadas passando a ocupar um lugar proeminente entre os órgãos dependentes do Ministério da Defesa Nacional (assessoria, planejamento e execução conjunta)<sup>25</sup>.

Do mesmo modo que a Lei Orgânica Militar de 1941 traçou o perfil institucional durante as primeiras décadas do século XX no Uruguai, a nova Lei Orgânica das Forças Armadas (Lei 14.157 de 1974) assumiu as modificações que as inovações doutrinárias vinculadas à Doutrina da Segurança Nacional foram suscitando desde que se uniram às novas concepções. Nela, não somente redefiniu sua missão, já analisada, mas somou-se ao poder de auto-designar as chefias superiores e determinar as promoções a Coronel por designação direta daqueles, abandonando as práticas prévias que estabeleciam as promoções a Coronel segundo os mecanismos de concurso, antiguidade e a seleção pelo Poder Executivo. Com isso, a elite politicamente dominante em nível da cúpula militar aumenta sua autonomia, a capacidade de incidir na reprodução da mesma com independência de qualquer interferência externa e o poder com respeito ao conjunto dos subordinados. Ao sustentar, ferreamente, na regulamentação da aposentadoria obrigatória, mecanismo adequado para combater a liderança carismática e propiciar a circulação na elite, favoreceu-se o estilo de condução colegiada típica do processo militar uruguaio.

O princípio de “mando único” e unidade do poder foi firmemente defendido e fez importantes progressos, nesta etapa de mudanças e rupturas, mas nunca foi sinônimo de poder unipessoal, sendo privilegiados os organismos colegiados. A unificação do poder beneficiou-se com modificações das instâncias organizativas: Junta de Comandantes Chefes, gerando um espaço para unificar o Comando, antes subordinado ao Executivo com independência para cada arma; Forças Conjuntas, soma das Forças Armadas e a Polícia, sob

<sup>24</sup> Artigos 60, 61, 70 e 71 (Lei Orgânica 10.050 de 1941).

<sup>25</sup> Art. 9º (Lei 14.157, 1974);

comando das primeiras e a criação de um organismo de assessoria para o Poder Executivo, o Estado-Maior Conjunto. Isto acentuou o caráter corporativo do poder militar e por encontrar-se a cúpula dirigente no ponto de articulação do poder institucional com o político, potenciou sua capacidade de incidir na forma de inserção das Forças Armadas com o sistema em seu conjunto.

Ao assumir a estratégia anti-subversiva, os códigos étnicos dos militares mudaram, substancialmente. Foi constatado certo distanciamento ou silêncio dos elementos democráticos e liberais no seio das Forças Armadas tendo como resultado imediato uma homogeneização ideológica da corporação em um sentido conservador. No entanto, este processo foi um tanto traumatizante. Os oficiais que resistiram às múltiplas quebras étnicas, progressivamente impostas pelos seus chefes, foram completamente reprimidos.

Indubitavelmente, a homogeneização ideológica obtida a partir da depuração dos quadros da corporação militar, assim como a eliminação das lideranças pessoais através de dispositivos de afastamento obrigatório, contribuíram para o efeito da condução colegiada de que já se falou. Estes meios de eliminar o conflito interno e conseguir coesão corporativa nas Forças Armadas pela “negativa” foram apoiados por mecanismos “positivos”, com base na intensa utilização de incentivos materiais e simbólicos capazes de multiplicar os efeitos da socialização militar, definindo melhor os contornos institucionais.

Com respeito ao meio social e político, as Forças Armadas, desde a plataforma da Segurança Nacional e seu ponto doutrinário, a “guerra total”, deslizavam-se para uma visão que abrangeu todos os níveis da sociedade, em círculos concêntricos de progressiva periculosidade de acordo com uma gradação dos atores sociais, individuais e coletivos, em função da clivagem amigo-inimigo<sup>26</sup>.

Em consequência, a adesão prévia das Forças Armadas a certo nível de pluralismo, para dentro, na politização de seus membros segundo as correntes políticas vigentes na sociedade, e para fora na olhada tolerante para o conflito político e social, quebrou-se profundamente. Para dentro, traduzindo-se no monolitismo intolerante e totalitário com respeito à divergência de opiniões entre seus membros. Para fora, em uma prática do terror de Estado destinada a erradicar a discrepância do movimento para o controle político total, de traço fascista e totalitário, muito além das proclamadas adesões ao “mundo livre” (LOPEZ CHIRICO, 1995, p.46). Dir-se-ia que neste aspecto da ruptura, a força armada encontrou-se com a verdade profunda de seu miolo organizativo – e o aplicou no meio social – encarnado na clivagem amigo-inimigo. Os valores internos à instituição aplicam-se à comunidade global, questionando radicalmente, a democracia oca e pluralista.

---

<sup>26</sup> De acordo com a expressão de Carl Schmitt. *El concepto de lo político*. Madri: Alianza Editorial, 2003.

### 1.6 Expansão da incidência social na instituição militar

A irradiação do influxo das Forças Armadas para o seu meio social foi estabelecido em um clima de consolidação dos valores militares e fechamento institucional, movimento contraditório com uma real integração das Forças Armadas na sociedade global. Entre as tarefas que antes eram diretamente gerenciadas pelos institutos civis e passaram para a órbita das Forças Armadas, destacaram-se a Direção Nacional de Meteorologia, a Direção-Geral de Aviação Civil, o Serviço Geral de Busca e Salvamento, a Direção Nacional de Passos de Fronteiras, o Serviço de Parques do Exército, Colônias Militares Agropecuárias; aos mesmos podem ser agregados aqueles que nasceram ou se desenvolveram no seio da Marinha e da Força Aérea<sup>27</sup>. Todo o conjunto melhora a zona de incidência direta da gestão militar em âmbitos ganhos no espaço civil e, portanto, deve ser contabilizado como ativo da instituição no intento de desenhar seu peso relativo em um campo de forças.

A educação foi outro dos âmbitos de expansão das Forças Armadas enquanto instituição. Nos fins da década de sessenta, anos prévios ao período autoritário, a estrutura de ensino das Forças Armadas havia crescido bastante, sobretudo no Exército, que desde então já contava com oito estabelecimentos educativos próprios, desde o de nível secundário (Liceu Militar) e a Escola Militar – dedicada à formação geral militar em seus escalões mais baixos, até o Instituto Militar de Estudos Superiores (IMES), onde eram realizados os cursos do Comando, do Estado-Maior e de Coronéis, todos para a formação de oficiais superiores. A estas, é preciso acrescentar as escolas para sub-oficiais e as de tropa, onde eram realizadas a instrução primária daqueles que não tinham completado a escolaridade. Depois da ditadura, este conjunto foi desenvolvido aos extremos: em nível secundário foram desenvolvidos uma série de Liceus Militares e a nível superior foi fundada a Escola de Segurança e Defesa Nacional (ESEDENA). Apesar destas inovações terem se encerrado antes mesmo de acabar a ditadura, a velha estrutura bastou para reproduzir núcleos ideológicos de singular permanência, alimentados pelo pessoal pedagógico formado durante o regime de fato.

A conformação de uma estrutura de prestação de serviços, no interior da instituição, tem um significado indiscutível. Em um país que encaminhou a atenção de saúde para a via da previdência particular, e a aposentadoria para o espaço público, não havia nenhuma instituição, partido político ou associação profissional que exibia a prestação de todos os serviços sociais aos seus associados, como o fez a coletividade armada. É com esta forma corporativa de manifestação do “estado do bem-estar” que se radicaram as bases sociais do “partido militar”; de acordo com elas, as múltiplas redes de solidariedade social afirmaram os já por si fortes vínculos corporativos e os fizeram extensivos aos espaços que trasbordaram amplamente o ocupado pelos componentes

<sup>27</sup> Anexo IV ao primeiro informe da Comissão Especial de Defesa Nacional da Frente Ampla – julho de 1986.

da própria instituição. É o que na expressão das Forças Armadas, marcava o contorno da “família militar” (LOPEZ CHIRICO, 1985).

Praticamente, não havia nenhum serviço social que tinha sido incorporado como novidade durante o período autoritário; simplesmente os já existentes desenvolveram-se e foram mais dotados e atendidos, uma vez que estavam mais bem perfilados na legislação com base na nova Lei Orgânica de 1974. A lei de 1941 contemplava em qualidade de serviço social somente os da saúde – compreendidos na sua condição de “saúde militar” junto aos demais serviços comuns a todas as armas – e o de aposentadorias, baixas e pensões<sup>28</sup>. A lei de 1974, no seu artigo 27, consagra uma série de acréscimos que vinham sendo produzidos e os reúne sob a Direção-Geral de Serviços, dependente do Ministro da Defesa Nacional, a totalidade do que se presta à instituição: saúde e segurança social, que compreende habitação, aposentadoria, pensões militares e tutela social<sup>29</sup>. As disposições legais implicavam em aumentos de assistência sobre aqueles que já prestavam a instituição (por exemplo, o serviço de saúde declara-se, expressamente, “extensivo aos familiares” dos integrantes das Forças Armadas).

A expansão da previdência social institucional denota uma intenção totalizadora com respeito à conformação prévia de espaços sociais e mútuos construídos por iniciativa dos próprios integrantes da instituição, através da proliferação de centros sociais que reúnem filiados de todo país, respeitando em todos os casos a hierarquia própria da instituição, assim como seu “status” militar, atividade ou aposentadoria. Outra forma de aprofundamento da incidência militar projetada a partir destes centros deu-se através da ação das comissões de damas, das “esposas institucionais” segundo afirma Charles C. Moskos<sup>30</sup>. À ação do Centro Militar soma-se ao Clube Naval, o da Força Aérea, o Círculo Militar General Artigas e o Centro de Oficiais Retirados das Forças Armadas.

Os serviços de assistência social, assim como os centros sociais gerados, espontaneamente, pela ala militar, atuavam como prolongamentos das Forças Armadas como espaços de socialização em seus valores e como apoio na obtenção de seus objetivos. Depois de um período de fortes incentivos da autonomia, coesão institucional e definição do perfil ideológico político das Forças Armadas como foi o ditatorial, este espaço dever ser considerado, talvez, como limite fechado da instituição enquanto “partido militar”, pelo menos como espaço de disputa em torno de concepções e valores fortemente questionados desde amplos espaços da sociedade (LOPEZ CHIRICO, 1995, p.55).

---

<sup>28</sup> Título V, numeral II, art. 138 da Lei Orgânica de 1941.

<sup>29</sup> Lei 14.157 de 1974.

<sup>30</sup> MOSKOS, Charles C. “La nueva organización militar. ¿Institucional, ocupacional o plural?” In: BAÑÓN Y OLMEDA. **Military institutions and Coercion in the Developing Nations**. Chicago: University of Chicago Press, 1977.

### 1.7 A agonia das instituições e o golpe militar

No começo da década de 70, estava evidente que a evolução da política governamental, que apresentava sérios desequilíbrios, tendia, progressivamente, à implantação do autoritarismo. A trilogia de crise econômica, social e política “se operou como um corolário de um extenso período de deterioração nas condicionantes gerais do país” (CAETANO & RILLA, 1991, p.13).

No início de 1973, não era muito difícil prever um rápida e definitiva incredibilidade das instituições uruguaias. O crescente e já desmascarado protagonismo dos militares, a precária estabilidade parlamentar do governo, o crescimento dos conflitos sociais já expressados, o aprofundamento das práticas repressivas do governo, entre outros fatores, acabaram reforçando ainda mais os rumores golpistas. Tal situação conduziu, em fevereiro de 1973, o presidente Juan María Bordaberry a firmar um acordo com os militares que ficou conhecido como o Pacto Boisso Lanza. Neste acordo, o presidente Bordaberry aceitou todas as exigências dos comandantes militares e negociou a sua continuidade na presidência, além de confiar às Forças Armadas a missão de proporcionar segurança para o desenvolvimento nacional e estabelecer o envolvimento militar na atividade política e administrativa do governo. Como Resultado deste acordo, nasce o Conselho de Segurança Nacional (COSENA), um órgão consultivo do Poder Executivo criado, posteriormente, pelo Decreto n.º 163/973 de 23 de fevereiro de 1973.

As forças políticas e sociais, inclusive aquelas claramente opositoras, não chegaram a elaborar uma resposta firme e concreta sobre tal situação. O panorama político mostrava-se dividido e confuso. A maioria dos partidos declarava-se prevenidos diante da possibilidade de um golpe militar, porém continuavam indecisos em relação às atitudes a serem tomadas (muitos especulavam ainda sobre um “destino favorável” de intervenção castrense) e não era gerada iniciativa de unificação efetiva para enfrentar a crise institucional. Apesar disso, os setores majoritários do Partido Nacional, frações minoritárias do Partido Colorado e a Frente Ampla aumentavam sua oposição ao presidente Bordaberry e suas denúncias sobre a preparação de um golpe de estado. De forma paralela, a tensão política e social acentuava de forma vertiginosa. Multiplicavam-se as denúncias sobre torturas e procedimentos ilegais por parte de integrantes das Forças Armadas, ao mesmo tempo em que se produzia o fechamento de vários meios de comunicação nacionais.

Finalmente, em 27 de junho de 1973, o presidente Bordaberry dissolveu a Câmara de Senadores e Deputados e decretou a criação de um Conselho de Estado que seria integrado oportunamente. No mesmo dia, em cadeia nacional de rádio e televisão, o presidente uruguaio emitia uma mensagem aos cidadãos na qual, além de fundamentar os motivos de sua ação, anunciava sua intenção de promover, no futuro, a reforma da constituição e de convocar eleições para o último novembro de 1976.

Novamente, mostrou-se evidente a grande dificuldade em constituir uma frente de forças anti-ditatoriais. No partido Colorado, o então embaixador na Espanha Jorge Pacheco Areco enviou um telegrama de adesão ao presidente Bordaberry, sendo acompanhado pelo seu grupo político, a Unión Nacional Reeleccionista. Já outro setor político denominando de Unidad e Reforma – Lista 15 – declarou sua oposição ao processo iniciado em 27 de junho, ainda que ao mesmo tempo negasse sua vinculação no plano de resistência anti-ditatorial liderado pela Frente Ampla. No Partido Nacional, enquanto setores que haviam apoiado a candidatura de Oscar Mario Aguerrondo, em 1971, expressavam sua adesão a Bordaberry, o Movimento Por la Patria y de Rocha ratificava seu repúdio à ditadura, e inclusive convergia, com a Frente Ampla, ações de resistência contra o governo cívico-militar. Neste sentido, o Partido Nacional e a Frente Ampla levaram a público, no dia 05 de julho, um documento titulado “bases para a saída da atual situação” onde se estabelecia uma plataforma de seis pontos, a saber: o restabelecimento de liberdades e direitos; restabelecimento da atividade dos partidos e dos grêmios associativos; recuperação de salários e pensões; compromisso na promoção de um programa mínimo de transformações econômicas e sociais; fim do governo de Bordaberry e estabelecimento de um governo provisório; e por último, a instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte e Legislativa e convocação imediata de eleições.

Nos meses seguintes ao golpe, sucederam-se uma série de medidas que pautaram com clareza a marca do regime instaurado. Por exemplo, as disposições governamentais adotadas, em junho, representaram a suspensão *sine die* das atividades dos partidos políticos sendo complementada com a não legalização e dissolução de diversos partidos e movimentos políticos (Partido Comunista, Partido Socialista, Unión Popular, Movimiento 26 de Marzo, etc.) decretada em 28 de novembro, deste mesmo ano.

Em se tratando de matéria relacionada à educação, foi colocada em prática a supressão dos intervalos entre as aulas nos colégios para evitar possíveis distúrbios nos cursos de ensino médio, fechamento do Instituto Normal e do Instituto de Professores Artigas, como também a multiplicação de exonerações. Em matéria econômica, foi iniciada a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento (1973-1977), efetivamente colocado em prática no ano posterior através da nomeação ao Ministério da Economia e Finanças do engenheiro Alejandro Vegh Villegas.

Nestes meses, as possibilidades de luta contra o regime foram realizadas por caminhos diferentes e mais sutis, ante ao crescente rigor da repressão (a maioria dos partidos políticos de oposição foram obrigados a agir na clandestinidade, aumentaram as prisões e o exílio forçado de muitos dirigentes opositoristas, etc.). Nas palavras de Gerardo Caetano e José Rilla (1991, p.21), “O nível da publicidade ficou reservado para os opositores mais moderados

‘menos inflamados’”. De forma paralela a intensificação da repressão, as decisões do governo estavam carregadas de um conteúdo cada vez mais autoritário. Em 09 de dezembro, o Ministro do Interior Néstor Bolentini apresentou declarações à imprensa assinalando que “as eleições de 1976 estavam suspensas para a segurança”. Por sua vez, ao instalar oficialmente o Conselho de Estado em 19 de dezembro, o presidente Bordaberry deixou entrever no seu discurso um endurecimento de suas posições:

Devemos constituir a nova Doutrina Política Nacional [...], baseada em dois grandes princípios: a União Nacional e a Defesa da Orientalidade [...] Não dúvida em afirmar que somos protagonistas de uma revolução [...] que se produz quase como um feito natural. É que o momento havia chegado e o processo era inevitável (Fragmento do livro de Juan María Bordaberry, *Las Opciones*, Montevideo, 1980, p.43 a 49).

A política externa do regime, reafirmando o que havia sido a tônica dominante no ministério de Juan C. Blanco, acompanhou o endurecimento dos planos e decisões políticas do governo (o Uruguai foi um dos primeiros países a reconhecer formalmente a junta militar chilena presidida por Pinochet, após a sangrenta derrota de Salvador Allende).

### **1.8 O tempo de consolidação ditatorial**

Durante o ano de 1974 o endurecimento do regime consolidou-se. Dentro do exército, as mudanças operadas em nível de hierarquia confirmaram uma forte hegemonia da linha férrea no comando:

Talvez um dos movimentos mais significativos foi o do Cnel. Ramón Trabal, acusado de ser um dos ideólogos do grupo ‘Febrerista’, que precisamente em fevereiro – num aniversário claramente significativo a respeito do fracasso do movimento – passou da influente chefia do Serviço de Informação de Defesa (SID) para desempenhar funções como militar nas embaixadas da França e Grã-Bretanha, tendo sido assassinado em Paris, sob circunstâncias confusas (CAETANO & RILLA, 1991, p. 22).

Neste ano, aumentou o número de presos políticos, deteriorando-se de forma geral as condições de reclusão; novos dirigentes Tupamaros foram tomados como prisioneiros, submetidos a prisões isoladas em distintos pontos do país, sob condições especialmente rigorosas; intensificou-se a censura sobre a imprensa sendo submetidos à justiça militar relevantes homens da cultura (Quijano, Alfaro, Onetti, entre outros), acusados de “propagar a apologia à revolução”; aumentaram as perseguições no campo da educação e dos sindicatos; proibiu-se a exibição de vários filmes alegando “razões de segurança”. Por sua vez, foram anunciados supostos enfrentamentos do exército com integrantes do Movimento de Libertação Nacional (MLN), episódios que foram

utilizados como propaganda pelo regime para fortalecer sua política ante o que se entendia como “a persistência da subversão”.

Em matéria de política, as definições divulgadas pelos personagens principais do regime foram completando um perfil cada vez mais autoritário. O presidente Bordaberry foi um dos mais ativos neste sentido, sendo o evoluir das opiniões públicas, um claro índice das perspectivas que se perfilavam. Em abril, nas declarações à imprensa estrangeira, afirmou “que as eleições de 1976 estavam sujeitas ao atual processo de restauração política e econômica e que elas seriam realizadas sem marxismo e sem políticos profissionais”; em ocasião do primeiro aniversário do golpe mencionou a “restauração da base política do Poder Civil” sobre diferentes fundamentos em relação aos vigentes até 1973, deixando de fora “em primeiro lugar, aqueles que defendiam a anarquia social disfarçada de liberalismo generoso [...]” (BORDABERRY apud CAETANO & RILLA, 1991); em dezembro, finalmente, em um discurso diante dos militares de alta patente das três armas, enfatizou sobre a necessidade impostergável de criar “uma nova institucionalidade para um novo Uruguai”.

Ao longo de todo o ano, o tema da reforma constitucional e, em especial, o destino dos partidos políticos dentro do novo marco institucional a ser criado foi o centro de debate político, restringido, obviamente, aos círculos do regime. Às opiniões do presidente somaram-se a de outros protagonistas de seu tempo. Em maio, as Forças Armadas, através da Junta de Comandantes, fixaram sua posição através de um documento titulado de Política Geral da República, em que, entre outras questões, anunciaram seu rechaço sobre o princípio do duplo voto simultâneo e a lei de Lemas.

Por sua vez, Alberto Demicheli, designado presidente do Conselho de Estado por causa da morte de Echegoyen, acrescentou ao dito documento um anteprojeto de lei constitucional, fundado em uma concepção neo-corporativista (Câmara de Representantes com integração corporativa, formação de três registros civis especializados, etc). Em desacordo com as ideias de Demicheli, outro conselheiro, Aparicio Méndez, expôs publicamente suas ideias, reafirmando a vigência de certos princípios democráticos, porém propondo certas restrições à ação dos partidos, a exclusão definitiva daqueles considerados “antidemocráticos” e a extensão da justiça penal militar.

A discussão pública destas ideias estimulou uma centena de dirigentes dos partidos tradicionais e da Unión Radical Cristiana (muitos deles destacados ex-legisladores e ex-integrantes do Poder Executivo até junho de 1973) a tornar pública, em 01 de setembro, uma “Carta aberta ao governo”, exigindo “o pleno funcionamento dos partidos, sem outras limitações além daquelas impostas pela Constituição e a lei”. Três dias depois, através de cadeia nacional de rádio e televisão, Bordaberry respondeu com dureza o conteúdo do documento. Naquela oportunidade expressou:

Estamos no tempo da Nação e não dos partidos políticos [...] Portanto, todos os que invocam o prazo constitucional de novembro de 1976, sonhando em voltar à caça dos votos, [...], que hoje, esta noite, percam toda a esperança [...] Não creio que deveria insistir nos partidos políticos. Eles são uma fonte de perturbação da unidade nacional, são a fonte de submissão que desprestigiam a nobre função pública. (Fragmento do livro de Juan María Bordaberry, *Las Opciones*, Montevideo, 1980, p.43 a 49).

O processo político, durante o ano de 1975 foi marcado pelo esforço do presidente Bordaberry em fazer avançar suas propostas políticas, sobretudo no seio do Exército. Depois de um longo processo de elaboração, 1975 presenciou a consumação do projeto de Bordaberry. No dia 19 de abril, em um ato comemorativo do desembarque da Agraciada, o discurso de Bordaberry simplesmente ignorou o rol de partidos políticos e as normas tradicionais do jogo político democrático, para projetar “a criação de um novo Estado e de novas estruturas constitucionais” alheias àquelas que a “normalidade institucional previa em 1973”, incapazes “para enfrentar um inimigo que não existia quando foram formuladas: o marxismo internacional”. Já as Forças Armadas, através de seus órgãos e porta-vozes mais qualificados, limitaram-se em reiterar suas conhecidas alusões ao “saneamento” dos partidos e da sociedade em geral, sem emitir opinião sobre o empenho “fundacional” de Bordaberry.

Em relação à ação opositora, constatou-se um constrangimento ainda maior por causa da intensificação da repressão. Neste ano, nem sequer existiram manifestações dos mais moderados contra as decisões do governo e das Forças Armadas. Os partidos hibernavam ou transitavam com enormes dificuldades. A novidade, neste campo, estava relacionada com o primeiro enfrentamento entre o regime e as entidades rurais lideradas pela Federação Rural – então presidida por Gonzalo Chiarino Milans -, descontentes com alguns aspectos da política econômica governamental. No entanto, este episódio não debilitou o apoio ao governo e em especial sua política econômica, já que era respaldado por grupos empresariais como a Câmara Nacional de Comércio ou o conselho diretivo da Câmara de Indústrias.

A política exterior continuou sendo pautada pelo estreitamento do regime uruguaio com as outras ditaduras do Cone Sul e também com o regime racista da África do Sul, que mereceu a desaprovação expressa da Comissão Especial da ONU sobre o Apartheid, em fevereiro de 1975. Paralelamente, as pressões internacionais sobre o tema dos direitos humanos intensificaram, agravando a situação de isolamento do governo de Bordaberry.

Como plano de fundo, deste ano crucial para o futuro do regime, consolidou-se a ofensiva propagandística do governo, iniciada com a criação, em fevereiro, da Direção Nacional de Relações Públicas (DINARP) como “organismo

coordenador e superior das relações-públicas do Estado” que na realidade era considerado novo centro para o controle autoritário sobre a sociedade civil.

### **1.9 O projeto militar: Em busca da legitimidade**

Muitos fatores contribuíram para fazer de 1976 um ano crucial. Por ser um ano eleitoral acentuaram-se os questionamentos sobre o futuro do regime, forçando a definição de posições. A própria evolução do regime obrigava um rol de mudanças, “já que, em 1976, pouco restava a ser feito, senão optar em escolher entre um enfoque mais ou menos de abertura ou em fundar algo novo” (CAETANO & RILLA, 1991, p.29). A abertura, sobretudo, numa perspectiva imediata, era descartada – por motivos distintos – por quase todos, governo, Forças Armadas e até mesmo pela oposição. Desta forma, tratava-se de criar mecanismos para “fundar” algo novo, questão que se mostrou, logo nos primeiros meses, que não existia consenso entre o presidente e os militares.

No mês de março, Bordaberry e seus aliados lutaram para acelerar o respaldo militar para o seu projeto político. Conforme identificado, o mesmo estava sendo preparado desde 1973, identificando-se, progressivamente, com um pensamento político conservador, e foi comunicado oficialmente à Junta de Oficiais Gerais das Forças Armadas através de extensos documentos enviados em 09 de dezembro de 1975, 18 de fevereiro e 01 de junho de 1976. Ao surgirem, quase de imediato, importantes discrepâncias entre ambas posições, chegou a ser estruturada uma comissão negociadora, integrada com representantes do Poder Executivo (os ministros Ravenna, Cardozo Guani e o secretário da presidência Pacheco Seré) e das Forças Armadas (os generais G. Alvarez e E. Zubía, o almirante H. Márquez e o Brigadeiro R. Bendaham). Por não chegarem a um acordo no seio de dita comissão, suas atividades foram suspensas e a negociação passou diretamente à órbita de reuniões entre o presidente e os comandantes das três armas, com seus respectivos assessores.

As divergências de opiniões ficaram claramente expostas nas declarações públicas de ambas as partes. Enquanto Bordaberry, em atos públicos e viagens oficiais, sustentava o argumento de que estava nascendo “uma nova legitimidade para a qual os prazos não têm nenhum valor”, os militares de alta patente começavam a demonstrar sintomas evidentes de que seguiriam uma proposta própria e autônoma. De acordo com Gerardo Caetano e José Rilla os principais pontos de divergência entre Bordaberry e as Forças Armadas:

Estavam relacionados com os prazos conduzidos para colocar em vigência uma nova Constituição; a proposta presidencial sobre a eliminação dos partidos e sua substituição por ‘correntes de opinião pública espontânea’; o papel das eleições como mecanismo seletivo de governantes na futura ordem institucional; o rol e o grau de participação dos militares nos distintos planos de condução; outros aspectos secundários como as atividades do Estado na economia ou a ação dos cha-

mados 'Voluntários de Coordenação Social'; entre outros de menor relevância (1991, p.30)

No árduo processo de negociações também interferiram outras figuras do governo. Dentre elas podemos destacar o ministro da Economia e Finanças Vegh Villegas, quem inclusive sintetizou suas opiniões através de uma memorando. No mesmo, apesar das semelhanças com o projeto presidencial, assinala fundamental discrepância com a proposta de eliminar os partidos políticos tradicionais:

[...] Minha opinião é coincidente com o Memorando em relação aos aspectos doutrinários fundamentais, o papel das Forças Armadas na gestão dos assuntos públicos e a conveniência de estender o mandato do Presidente da República (com ou sem a aprovação formal através de um plebiscito) [...] Porém eu discordo sobre um aspecto fundamental que é a extinção dos partidos políticos como proposto no Memorando, se a minha interpretação do mesmo é correta (Carta de Vegh Villegas a Bordaberry, 07 de janeiro de 1976 apud CAETANO & RILLA, 1991, 32).

As desavenças entre Bordaberry e os militares geraram uma crise política, culminando com a remoção do presidente de suas atribuições e a designação interina do Dr. Demicheli para ocupar o seu cargo. Segue alguns trechos do comunicado público das Forças Armadas anunciando os motivos da deposição de Bordaberry:

Com a finalidade de determinar essa linha de condução de objetivos da restauração de valores, essencialmente morais, que permitiram ao Povo Oriental marchar de forma firme e segura na procura do Bem-estar Nacional [...] os Comandos Militares têm mantido um permanente câmbio de ideias com o titular da P.E [...] Nesse intercâmbio de ideias surgem profundas discrepâncias com os princípios sustentados por cada uma das partes, o que faz incompatível ambas as posições [...] Essas discrepâncias se materializam nas seguintes questões: o Presidente da República não aceita o futuro funcionamento dos Partidos Políticos Tradicionais; o Senhor Presidente da República não aceita o pronunciamento popular através do voto, acreditando que essa prática nas democracias atuais é algo superado [...] Surge assim uma incompatibilidade entre o pensamento político das Forças Armadas e do Sr. Juan María Bordaberry que impede a este de continuar dentro de um processo que não acredita, segundo suas próprias afirmações (Comunicado público emitido pelas Forças Armadas em 12 de junho de 1976, anunciando os motivos da deposição de Bordaberry).

A primeira medida determinada pelo novo presidente foi aprovar os Atos Institucionais nº1 e nº 2, pelos quais suspendia, até novo pronunciamen-

to, a convocação de eleições gerais e criava o Conselho da Nação (entidade que combinava o Conselho do Estado com o colegiado militar – a Junta de Oficiais Gerais das três armas)<sup>31</sup>, respectivamente.

Em 1º de setembro de 1976, Aparicio Méndez, um velho político de longa militância nacionalista, assume a presidência da República. Uma série de atos institucionais preparou o caminho para que caíssem pesadas proibições sobre o elenco político. Exemplo disso foi a colocação em prática do Ato Institucional nº4, baseado na convicção de que os líderes partidários eram culpados de suas relações com o marxismo e a subversão. Por isso, tornava-se imprescindível a renovação total de seus quadros. Vejamos trechos do discurso de Aparicio Méndez junto ao Conselho da Nação ao assumir a presidência da República em 1º de setembro de 1976:

[...] na atual emergência da cultura cívica dos militares e o entendimento de elementos civis não comprometidos tem se conjugado para chegar a um governo cívico-militar sem passar por nenhum dos dois caminhos trágicos que apontamos e, entre o temor e a responsabilidade, optamos por esta dando a hierarquia constitucional a fórmula que entrega a preservação da Segurança Nacional as FF.AA [...] por obra do Ato Institucional Nº2, a incapacidade, impotência ou interesse dos Partidos ou grupos políticos no podem comprometer a segurança nacional, agora definida com garantia da Lei. E o Ato Institucional Nº3, que ditamos nesse momento, permite ao Conselho de Segurança Nacional a importante tarefa de prosseguir a pacificação total e definitiva da República sem debilitar os direitos sociais ou individuais (Discurso de Aparicio Méndez junto ao Conselho da Nação ao assumir a presidência da República em 1º de setembro de 1976).

Em 1977, o plano político das Forças Armadas foi anunciado. Nele incluía a purificação dos partidos tradicionais reorganizando seus estatutos e carta orgânica, a organização de plebiscito para a aprovação de uma nova Constituição que incluiria os decretos constitucionais e a convocação de eleições nacionais com um candidato único a presidência, emergente dos “depurados” e “imortais”, segundo Aparicio Méndez, os partidos tradicionais. A repressão mantinha sua linha ascendente e sofisticada, o que era praticamente legalizada através de um novo decreto constitucional denominado de “saneamento da administração Pública”.

Entre 1978 e novembro de 1980, o governo mostrou-se decidido em legitimar sua atuação mediante a convocação dos cidadãos às urnas, processo que culminaria com o plebiscito constitucional. Meses depois, na celebração do “Dia do Exército”, o então chefe do Estado-Maior Conjunto o General Julio

<sup>31</sup> O Conselho da Nação designaria o presidente da República, o Conselho de Estado, a Suprema Corte de Justiça e a Corte Eleitoral. Enquanto o Conselho do Estado desempenharia a “atividade” legislativa, as Forças Armadas ocupar-se-iam da “segurança nacional” e das pautas da futura Constituição.

Rapela, indicava alguns sinais do rumo político e ideológico das Forças Armadas na tentativa de conseguir a adesão dos cidadãos:

Já se passaram os tempos em que nossa atividade se reduzia exclusivamente aos planos de operações, preparação e instrução. Hoje a guerra penetra um campo inesperado [...] Frente a essa invasão política, econômica e social da subversão comunista, as Forças Armadas pretendem superar este critério profissional que as converteram em braço armado de uma legalidade constitucional vazia de todo sentido de nacionalidade e patriotismo [...] O caminho está empreendido e nos encontramos hoje em um processo revolucionário que constitui um exemplo para o mundo livre (Discurso do General Julio C. Rapela em ato de 18 de maio de 1978, “Batalla de las Piedras” e “Día Del Ejército”).

Paralelamente, no auge da repressão, intensificava a pressão dos organismos internacionais.

Conforme citado, o plano político de “prudente abertura”, nas palavras do General Abdón Raimúndez, presumia a reativação dos partidos tradicionais levando em consideração o processo de depuração de seus quadros e uma fase de ajuste em seus aspectos programáticos e estruturais. Neste sentido, no final de 1978, a Corte Eleitoral elaborou um anteprojeto de lei sobre o estatuto dos partidos políticos em que os reconhecia como “o único intermediário entre o cidadão e o Estado”. Entre outras inovações, o anteprojeto determinava a derrogação do duplo voto simultâneo e sua substituição por candidaturas únicas para cada cargo público eletivo, nomeados mediante maioria qualificada no caso de caráter nacional. Muitas normas previstas no anteprojeto seriam incorporadas pelo projeto constitucional de 1980.

Durante este ano a Junta de Oficiais Gerais deliberou intensamente acerca do novo texto constitucional que devia ser submetido à vontade dos cidadãos. Apesar de a atividade partidária continuar vedada, alguns políticos ligados ao processo começaram a manifestar sua preocupação pela manutenção das proibições políticas.

De acordo com o Ato Institucional nº2, o processo que levava ao plebiscito presumia várias etapas, porém a iniciativa privada estava concentrada na Junta de Oficiais Gerais das Forças Armadas. O itinerário do projeto constitucional estava marcado, durante 1980, por três pontos considerados decisivos: um primeiro diálogo com alguns políticos, uma nova missão ao Departamento de Estado norte-americano (com o intuito de amenizar as pressões em relação ao desrespeito pelos direitos humanos praticados na ditadura cívico-militar uruguaia) e a aprovação final do texto constitucional com algumas modificações em relação ao originalmente apresentado.

Sobre o primeiro diálogo com alguns políticos, que não passou de um nível exploratório, ambas as partes não conseguiram chegar a nenhum acor-

do concreto. A rápida aparição de algumas figuras políticas que se manifestaram opostas à discussão – em particular Jorge Batlle – desencadeou uma nova avalanche de discursos adversos à classe política uruguaia.

O Conselho da Nação aprovou o projeto constitucional com alguns acréscimos que acentuavam ainda mais a tutela militar: nas eleições de 1981 participaria um único candidato que deveria contar com o aval das Forças Armadas; ratificariam todos os decretos constitucionais, incluídos aqueles estabelecidos até o mês de março de 1982; estabelecia-se a atuação normativa do COSENA (Conselho de Segurança Nacional), em matéria de segurança nacional. Vejamos alguns aspectos relevantes do projeto constitucional de 1980: Em relação à organização institucional, as Forças Armadas assumiam a competência direta em matéria de segurança nacional, institucionalizava o COSENA e criava um tribunal de Controle Político com o poder de destituir até autoridades partidárias. Em relação à soberania e aos partidos, eliminava-se o duplo voto simultâneo, aplicando-se apenas à apresentação de candidatos únicos, alterava-se a representação proporcional integral conferindo maioria absoluta ao partido vencedor, e se restringiria o funcionamento e a formação dos partidos políticos.

No começo de novembro, o rádio e a televisão começaram a divulgar publicidade em favor da aprovação do projeto constitucional: “Os jovens que aceitam o desafio no dia 30 de novembro dirão sim ao Uruguay”, “O futuro de nossas crianças estamos decidindo hoje. Porque necessitamos de uma nova Constituição”. A DINARP (Direção Nacional de Relações Públicas), nos dias que precederam o plebiscito de novembro, publicou um texto valorizando a aprovação do novo projeto constitucional:

Com esta Constituição, nosso país sai da profunda crise institucional e pretende entrar na normalidade. Porém para isso é necessário um período de transição. Um período de transição com grande responsabilidade, porque significa colocar em prática um esquema novo de institucionalidade e significa tirar o país de um período de oito anos de limitações ao serviço dos direitos cívicos e em geral ao exercício na plenitudes de todos os direitos dos cidadãos (Publicidade da DINARP nos dias em que antecederam o plebiscito de novembro de 1980).

Apesar das restrições impostas aos militares, os partidos políticos não se calaram, sendo muito importantes na definição do pleito: a Unidade e Reforma, o Movimento Nacional pela Pátria do partido Nacional, setores herreristas de Jorge Zabala e Luis Lacalle, a União Colorada e Batllista e a esquerda definiram-se pelo “NÃO”.

No dia 30 de novembro, ainda que sob suspeita de fraude, os uruguaios foram de forma maciça, pacífica e silenciosa exercer o seu direito de voto. Mais de 85% dos cidadãos uruguaios votaram, sendo que 57,9% votaram con-

tra e 42% votaram a favor do projeto de reforma constitucional. A partir daí, os militares começaram a perder a iniciativa política.

### 1.10 Transição e consolidação democrática

Para analisarmos as peculiaridades do processo de transição e consolidação democrática no Uruguai, nosso argumento exige definições de transição democrática<sup>32</sup> e de democracia consolidada. Neste sentido, destacaremos alguns importantes estudos sobre esta temática.

O primeiro deles, Dankwart A. Rustow (1970), 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 Schmitter (1988) foram os primeiros a atribuírem 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.

Mais, especificamente, relacionado ao processo de consolidação democrática, em um estudo dedicado ao processo espanhol, Mario Caciagli (1986) afirma que a consolidação produz-se quando as eleições determinam a alternância no poder. Um outro estudioso do tema, Narcís Serra (2008) critica este enfoque afirmando ser excessivamente parcial, centrado, exclusivamente, nos resultados eleitorais. Corroborando com esta afirmação, Juan Linz e Alfred Stepan (1999) expressam que a análise centrada em eleições livres não é condição, suficientemente, necessária para a democracia, denominando este enfoque de “falácia eleitoral”.

<sup>32</sup> Apesar da utilização desse termo, não podemos considerar que o resultado desse processo seja uma democracia.

Outros autores fundamentam suas teses centradas na aceitação das regras do jogo democrático por parte dos atores políticos. Giuseppe Di Palma (1990) 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 Stepan (1999) 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 propôs 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, despenda 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 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 habitua-se à resolução de conflito dentro de leis, procedimentos e instituições específicas, sancionadas pelo novo processo democrático (LINZ e STEPAN, 1999, p.24).

Além disso, Linz e Stepan enumeram cinco outras condições inter-relacionadas para que uma democracia venha a se consolidar. Para eles, deve haver condições para o desenvolvimento de uma sociedade civil livre e ativa, uma sociedade política, relativamente autônoma e valorizada, um estado de direito para assegurar as garantias legais relativas às liberdades dos cidadãos e à vida associativa independente, uma burocracia estatal que possa ser utilizada pelo novo governo democrático e por último, uma sociedade econômica institucionalizada (LINZ e STEPAN, 1999).

Nossos autores, consideram a existência de um Estado soberano como pré-requisito essencial para a formação de um regime democrático moderno consolidado. Portanto, a ausência de uma organização com os atributos de um Estado moderno impossibilita o governo democrático sobre o território do Estado como um todo. Desta forma, o governo democrático moderno é, inevitavelmente, vinculado ao Estado, isto porque sem um Estado, não pode haver cidadania; sem cidadania não pode haver democracia, ou seja, não pode haver uma democracia moderna sem eleições, não pode haver eleições sem cidadania, e não pode haver participação na comunidade de cidadãos sem um Estado para certificar esta participação (LINZ e STEPAN, 1999, p.37).

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” (2008, p.29). 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:

Não é a democracia como tal que se consolida no período posterior ao fim de um regime autoritário. Pelo contrário, se trata de um conjunto de diferentes instituições ou ‘regimes parciais’ que ligam os cidadãos com as autoridades públicas, fazendo desse modo que as autoridades respondam frente a eles (SCHMITTER apud SERRA, 2008, p. 38).

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:

É evidente que para que um Estado possa ser governado democraticamente, se deve cumprir duas condições: 1) se existem organizações militares e policiais, como sem dúvida há de ocorrer, estas devem submeter-se ao controle civil. Porém dito controle, embora indispensável, pode não ser suficiente, já que muitos regimes não democráticos o mantêm. Consequentemente, 2) os civis que controlam os militares e a polícia devem submeter-se ao proceso democrático (DAHL, 1991, p.258).

Adam Przeworski, em sua obra **Democracia e mercado**, outorga uma importância decisiva no controle militar para explicar o sucesso ou fracasso no processo de consolidação 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 (PRZEWORSKI, 1994, p.172).

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 Agüero (1995) 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, em longo prazo, das elites civis em desenvolver políticas e estratégias para lograr a 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 nosso 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, Agüero (1995) 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.

No mesmo sentido, Samuel Valenzuela (1992) afirma que colocar os militares sob a autoridade do governo eleito é uma condição essencial para facilitar a consolidação democrática. Na medida em que os governos eleitos são mal sucedidos em suas tentativas para subordinar as Forças Armadas, a autonomia militar resultante é contrária á consolidação da democracia, visto que seria um domínio reservado que contém um ingrediente fundamental do poder do Estado: a força das armas. Neste caso, a redução da autonomia militar é um ingrediente indispensável para a consolidação. Portanto, Samuel Valenzuela afirma que:

[...] colocar os militares sob a autoridade do Governo eleito é uma condição chave para facilitar a consolidação democrática. Na medida em que as autoridades governamentais não tenham êxito em suas tentativas de subordinar os militares, a autonomia militar resultante é contrária a consolidação democrática, já que seria uma reserva de domínio que contém um ingrediente fundamental do poder do Estado: a força das armas. Nesse caso, a redução da autonomia militar é um ingrediente indispensável da consolidação (VALENZUELA, 1992, p.57-104).

### **1.11 As implicações do tipo de regime anterior em relação ao processo de transição e consolidação democrática**

Partimos do pressuposto de que as características do regime não-democrático anterior têm profundas implicações quanto às vias possíveis para a transição e quanto às tarefas que os diferentes países terão de enfrentar, ao iniciar a luta para desenvolver democracias consolidadas. No caso do Uruguai, referimo-nos a um regime não-democrático autoritário e controlado por uma hierarquia militar organizada. Quais as implicações deste tipo de regime para o processo de transição e consolidação democrática? Este tipo de regime implica em maiores ou menores dificuldades para a consolidação democrática? Ao corroborar com a tese de Linz e Stepan (1999, p.91), acreditamos ser, este tipo de regime, potencialmente favorável, à transição democrática. O corpo de oficiais, como um todo, vê-se como parte permanente do aparato estatal, com interesses perenes e funções permanentes, que transcendem os interesses do governo do momento. Isto significa que há sempre a possibilidade de os líderes da hierarquia militar, conforme instituição, decidirem que os custos do envolvimento direto em um governo não-democrático são maiores que os custos da saída do poder. Deste modo, a reafirmação da autoridade hierárquica, em nome dos militares como instituição, é um perigo que ameaça, permanentemente, os militares como governo. Além disso, como membros de uma elite situacional, que retira seu poder e seu *status* da exis-

tência e do funcionamento de um aparato estatal, os militares como instituição têm interesse na estabilidade do Estado e, para tal, é necessário um governo<sup>33</sup>. Com frequência, isto significa que se um regime democrático representa uma fórmula de governo possível para uma comunidade política, os militares podem decidir-se por resolver tanto seus problemas organizacionais internos como sua necessidade de devolver à sociedade o exercício do governo.

Já em relação à consolidação democrática, Linz e Stepan (1999) têm uma visão muito menos otimista. Isto porque os militares fazem parte permanente do aparato estatal – inclusive no novo governo democrático – e, como tal, têm acesso privilegiado aos recursos repressivos. Nestes termos, quanto mais direta for a ingerência cotidiana da hierarquia militar no Estado e em sua própria organização, anteriormente à transição, mais patente será a questão de como a nova democracia lidará com os militares, para o bom desempenho da tarefa de consolidação democrática. Além disso, quanto mais forte a liderança hierárquica entre os militares, menor será a possibilidade de eles se verem forçados a sair de um regime não-democrático devido às contradições internas, e quanto mais frágil for a coalizão que luta pelo poder, melhores serão as condições que os militares terão de negociar sua saída em termos que lhes permitam conservar prerrogativas não-democráticas ou impor condições restritivas aos processos políticos que conduzirão à consolidação democrática. Assim, Linz e Stepan (1999) afirmam que a hierarquia militar possui a capacidade de impor, sobre o novo governo eleito, “reservas de domínio” limitando a consolidação democrática. E este problema torna-se, particularmente agudo, se a hierarquia militar violar os direitos humanos, o que também condicionará sua lealdade, como parte do aparato estatal, ao fato de não serem punidos pelo novo governo democrático. Nas palavras de Linz e Stepan:

Nos casos em que os militares relativamente coesos e submetidos a uma liderança hierárquica acabaram de deixar o exercício direto do poder, as complexas e dialéticas tarefas da criação do poder democrático, bem como da redução dos domínios de prerrogativas não-democráticas mantidos pelos militares, terão de se converter em duas principais tarefas a serem enfrentadas pelos novos líderes democráticos (1999, p.91).

### **1.12 O colapso do regime autoritário e a formação de uma democracia consolidada**

Conforme analisado anteriormente, 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 presi-

---

<sup>33</sup> Para uma argumentação mais detalhada sobre este tema, ver Stepan, “Paths toward Redemocratization”, 75-8, 172-3.

dente, democraticamente, eleito. Por que razão a transição democrática começou, naquele país?

Fatores internos e externos – bastante estudados numa literatura já clássica sobre as “transições” (NUN, 1991; O’DONNELL, 1992; WEFFORT, 1993) – conjugaram-se para criar a saída do impasse ditatorial. “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” (LÓPEZ CHIRICO, 2000, p.186) A trajetória “a contrapelo” da ditadura uruguaia com relação ao fator externo parece ter se acentuado em 1980, quando o projeto de reinstitucionalização ditatorial tentou se concretizar através do plebiscito que a ditadura convocou e perdeu, conforme já citado. 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.

Por outro lado, o impacto, para a transição, de um condicionante externo da magnitude da “crise da dívida”, que estourou em 1982, é muito maior (LÓPEZ CHIRICO, 2000, p.186). Desde então, a perda dos apoios sociais da ditadura – à exceção daquele do setor ligado ao capital financeiro representado pela Associação de Bancos do Uruguai – se precipitou, e fatores externos e internos passaram a fazer parte de um mesmo procedimento em direção à transição.

Não é possível, por isso, falar da influência decisiva e unilateral de algum elemento externo ou interno na queda do regime militar. “O caso uruguaio é um jogo mais ou menos equilibrado de um amplo espectro de forças, e implica uma grande diversidade de agentes na cena social e política” (LÓPEZ CHIRICO, 2000, p.187). 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. Isto obriga a enfatizar as transformações do processo interno, que viu renascer, entre 1982 e 1984, elementos profundamente enraizados na história do país, vinculados à densidade de sua sociedade civil e a uma cultura política em que a participação das massas e as práticas de negociação e eleições haviam tido lugar de destaque, a ponto de sua retomada influenciar inclusive os atos dos próprios representantes do regime militar. 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<sup>34</sup>. As discussões partiram de uma concepção inicial limitadíssima – conversações de cúpula com

<sup>34</sup> Adota-se, genericamente, a perspectiva da tipologia proposta por Guillermo O’Donnell (1986) de transições pactuadas e transições por colapso, onde a Argentina identifica –se com o segundo caso e Chile e Uruguai com o primeiro.

“notáveis”, num cenário de anistia política restrita para os partidos tradicionais e inexistentes 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. Processo pautado pela notória presença das massas, reorganizadas em organizações sociais velhas (movimento sindical, estudantil, corporações empresariais) e novas (cooperativas habitacionais, organizações de direitos humanos), que durante 1983 provocaram, com sua presença nas ruas, o resgate de parcelas crescentes da soberania do cidadão, cuja concessão fora negada em instâncias de diálogo várias vezes iniciadas e outras tantas interrompidas.

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 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 vigên-

cia 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 incursores 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 (LINZ e STEPAN, 1999, p.190).

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 (LÓPEZ CHIRICO, 2000, p.193).

Mesmo diante das restrições impostas pela hierarquia militar, e levando em consideração o referendo e as eleições de dezembro de 1989<sup>35</sup>, é prati-

<sup>35</sup> 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.

camente 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 (1999), 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. Os colorados tinham como líder um presidente que se utilizou da ameaça dos tupamaros “para impor uma espécie de estado de sítio, que ele usava para burlar o Parlamento” (GONZALEZ, 1984, p.41 e 42). Já em 1992, foi constatado que, praticamente, inexistia algum ator político de relevância desleal ao regime democrático.

Outro fator verificado por Linz e Stepan (1999), 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 nenhuma 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” (1999, p. 194). 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 via as Forças Armadas de forma simpática, 7% de forma neutra, ao passo que 78% via os militares com antipatia<sup>36</sup>. Nesse sentido:

---

<sup>36</sup> Pesquisa da Equipos, dez 1985.

[...] 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 Ampla que possivelmente saísse vitorioso das eleições presidenciais de 1994 (1999, p.195).

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 nenhum comportamento semileal ou desleal em qualquer dos principais partidos ou organizações uruguaios.

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 nossos 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** (1999, p.196, grifo nosso).

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.

Em termos políticos, o enfoque dado pelos poderes do Estado dos problemas remanescentes da ditadura obedeceu a uma dinâmica singular: após um impulso inicial renovador, mediante o qual se derogaram alguns aspectos da Lei Orgânica Militar de 1974 (a qual adequou a instituição militar à nova doutrina de segurança nacional) 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 assembléias. 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 (2000, p.198), os presidentes, como comandantes supremos das Forças Armadas, tenderam a administrar diretamente a questão militar em todos os governos.

Dessa forma, nos anos posteriores a ditadura cívico-militar, o objetivo de recuperar para o poder civil os espaços perdidos para os militares é restringido pelas concessões que preservaram margens importantes de autonomia militar. Institucionalmente, o papel do presidente redundou-se 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 de defesa civil de perfil bastante modesto, destinado a conciliar e a não criar áreas de atrito com as Forças Armadas, e um ministério 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 em nomear um ministro que não gerasse maiores crises entre o poder político e a instituição militar. Conforme atesta López Chirico (2000, p.201):

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 episódio 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.

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.

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.



## CAPÍTULO 2

### AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES: O CONTROLE POLÍTICO CIVIL NO URUGUAI

Neste capítulo, empreenderemos uma revisão das principais teorias das relações civis-militares, as quais, de certa maneira, vão ao encontro de nossa temática e, também, serão muito úteis para a presente pesquisa. A partir desta revisão, acreditamos que o modelo das relações civis-militares desenvolvido, no Uruguai, ao longo do século XX e na primeira década do século XXI corresponde, basicamente, ao diagnóstico empreendido por David Pion Berlin (2005) sobre tal relação nos últimos dez ou vinte anos na América Latina.

Por sua vez, o referido padrão de relacionamento permite compreender melhor a autonomia relativa de que gozou, tradicionalmente, a instituição militar no Uruguai, fornecendo elementos explicativos do golpe de Estado, em 1973.

#### 2.1 Considerações teóricas

Desde os primórdios, vivenciamos um grande paradoxo: de um lado as sociedades desenvolvem instituições para se protegerem, porém, ao mesmo tempo, as ditas instituições geram-lhe temor. Eis o grande desafio: lograr equilíbrios adequados para assegurar que os militares sejam, suficientemente, poderosos e hábeis para cumprir com as tarefas/missões atribuídas pelos civis e, simultaneamente, observar em um adequado nível de subordinação para somente fazerem o que as autoridades civis realmente autorizarem.

Em geral, podemos dizer que o problema das relações civis-militares é o de garantir os equilíbrios adequados para que os militares sejam capazes de cumprir com as missões que o governo legítimo lhes atribui e que, além disso, tenham vontade de fazer.

Por outra parte, a experiência histórica mostra que as Forças Armadas são utilizadas pelos governos legítimos para cumprir tarefas que pouco se relacionam com a defesa nacional e/ou a guerra: missões secundárias ou subsidiárias (JANOWITZ, 1967). Isto é uma face do resultado, de que a construção de um instrumento capaz de prevenir, neutralizar ou vencer ameaças externas, desenvolva capacidades “auxiliares” eficientes de as tornarem aptas como um virtual “acessório multi-propósito” a serviço do governo. De fato, as Forças Armadas têm sido utilizadas desta forma e isto agrega uma particular complexidade: a problemática de análise. Em que medida o cumprimento de tarefas secundárias ou acessórias reside nas capacidades militares para cumprir com a sua missão fundamental? Até que ponto o desenvolvimento das “missões secundárias” contribuem para o aumento do poder dos militares e que coloca, em risco, o adequado controle civil?

O mesmo assunto também tem sido encarado, ainda, sob um ponto de vista normativo. Deste modo, perguntar-se-ia quais são as missões e, portanto, as características da força militar – estrutura e desenvolvimento da mesma, tipo de armamento, treinamento, preparação, etc. – que mais favorecem o ambiente à obediência militar e/ou facilitam o controle civil e/ou minimizam as possibilidades de intervenção ilegítima dos militares, na esfera política?

Vale enfatizar uma prescrição básica sobre a problemática que envolve as relações civis-militares. Os temas militares e de defesa, exigem dos governantes um particular zelo, no exercício da responsabilidade de decidir – além de seus conhecimentos específicos – em função dos objetivos e necessidades da sociedade. Neste como em todos os outros temas, ainda que os “expertos” possam conhecer mais a respeito de um problema sujeito à decisão do governo, são os governantes que devem, não só assumirem a representação da soberania popular, mas também discernirem qual é a opção mais adequada, em cada caso.

Nesta delicada questão sobre a tomada de decisões, a esfera dos problemas militares e de defesa é, particularmente espinhosa, não só pelo seu caráter estratégico, como pela especial distribuição do poder entre militares e governistas.

Poderíamos dizer que os militares quantificam o risco e os políticos o julgam (FEAVER, 1996). Neste sentido:

[...] os militares como técnicos na administração dos meios da violência, estão obrigados a avaliar adequadamente os riscos. Os governantes têm direito a exigir – ou não – de dito assessoramento, porém também a não aceitá-lo e inclusive a equivoocar-se ao julgá-lo (GONZÁLEZ GUYER, 2002, p.07).

Dois são os autores considerados fundamentais, no campo das relações entre as Forças Armadas e a sociedade: Samuel Huntington (1996) e Morris Janowitz (1967). Através de suas contribuições constroem-se as duas grandes escolas teóricas rivais que têm motivado o desenvolvimento do campo deste estudo. Na corrente fundada por Janowitz (1967), destaca-se o investigador sueco Bengt Abrahamsson (1972).

## **2.2 Samuel Huntington e o “controle civil”**

O modelo desenvolvido por Huntington tem como campo empírico, os EUA. No entanto, sua forte influência, no “establishment” militar norte-americano, tem multiplicado sua extensão em boa parte do mundo, inclusive, na configuração das Forças Armadas e suas relações com a sociedade e a política. Neste sentido, apesar das críticas que o seu esquema vem recebendo, ao longo dos anos, poucos são os trabalhos na área das relações civis-militares que não consideram seu esquema.

A preocupação fundamental do autor é definir, a partir de um modelo teórico, os requisitos que asseguram um nível adequado de segurança nacional para os EUA garantindo, ao mesmo tempo, condições de controle civil conforme o sistema democrático de governo. Contudo, suas proposições adquirem maior generalidade alcançando, nas suas análises, estudos comparativos entre o conjunto de países. Vale ressaltar que a construção conceitual de Samuel Huntington foi influenciada pela escola de pensamento conservador realista<sup>37</sup> norte-americana, a qual é herdeira direta do absolutismo europeu<sup>38</sup> e filiada, filosoficamente, à concepção hobbesiana.

Duas são as categorias básicas contrapostas sobre as quais constroem o seu esquema analítico:

- Os imperativos sociais – forças sociais, ideologia e instituições predominantes, na sociedade.
- Os imperativos funcionais das instituições militares que surgem da percepção das ameaças à segurança e defesa nacionais.

Estas duas forças contraditórias são, para Huntington, as que modelam as relações civis militares e o modelo de controle civil. No entanto, como se verá, adiante, toda sua elaboração gira, basicamente, em torno do conceito do profissionalismo militar.

Do ponto de vista do autor, o controle civil está vinculado com o poder relativo dos grupos civis e militares, na sociedade. O dito controle é conseguido na medida em que se maximize o poder dos primeiros ou se minimize o poder do segundo. Portanto, a questão básica para definir o controle civil deve ser assim expressada: Como podemos minimizar o poder da instituição militar? Obviamente, esta questão deverá ser compatível com sua inquietude central: assegurar níveis adequados da segurança nacional nos EUA. A resposta, em princípio, parece ser óbvia: maximizar o poder civil em relação ao militar.

Contudo, é pouco provável conceber a existência de um “poder civil” entendido como um conjunto homogêneo. Por definição, os grupos civis, são múltiplos e diversos e isto leva a crer que a maximização do poder civil, na realidade, supõe maximizar o poder de um ou de vários grupos civis frente ao da instituição militar. Este é o conceito que Huntington define como “controle civil subjetivo”.

Desta forma, tal situação implica em que as Forças Armadas convertam-se em um instrumento a serviço do poder de um grupo de civis frente a

<sup>37</sup> Esta corrente de inclinação “positivista” e “racionalista” surge em contraposição ao formalismo e o “normatismo” dos “idealistas”, enfatizando a centralização da competência pelo poder, que é entendido como fenômeno de conteúdo, principalmente militar. Ver RUSSELL, Roberto “Teorías Contemporáneas en Relaciones Internacionales”. In. **Temas de Política Exterior Latinoamericana**. Ed. GEL, Buenos Aires 1983, p.09-25.

<sup>38</sup> Uma expressão central de tal filiação reflete na prioridade da segurança da comunidade, associada ao dilema paz/guerra, como valor político central. Ver PANEBIANCO, Angelo, “La Dimensión Internacional de los Procesos Políticos”. In. PASQUINO, Gianfranco (Comp.) **Manual de Ciencia Política**. Ed. Alianza, Madrid, 1995, p. 413-467.

outro, sejam eles classes sociais, instituições públicas, etc., configurando, assim, uma realidade indesejável, desde o ponto de vista sobre a democracia.

Outro conceito que viria a completar o paradigma huntingtoniano para as relações civis-militares é o “controle civil objetivo”. Para nosso autor, este conceito é considerado a situação ideal que implica, para a sua concretização, no cumprimento de quatro condições básicas:

1. Um alto nível de profissionalismo militar e o reconhecimento por parte dos militares dos limites de sua competência profissional;
2. Uma efetiva subordinação dos líderes militares em relação aos líderes políticos civis encarregados de implementar as decisões básicas na política exterior e militar;
3. Um reconhecimento e aceitação destes líderes de uma área de competência profissional e de autonomia para os militares;
4. Isto implica na redução mínima de intervenção militar na política e de intervenção política para os assuntos militares.<sup>39</sup> O controle civil objetivo obtém seus fins, segundo este autor:

[...] militarizando os militares, tornando-os instrumentos do Estado politicamente neutros e estéreis, o que em essência representa o reconhecimento do profissionalismo militar autônomo; [...] o ponto mais baixo em que o poder militar pode ser reduzido sem o favoritismo entre os grupos civis. (HUNTINGTON in BAÑON e OLMEDA, 1985, p.238-239).

Desta forma, o corpo de oficiais estará preparado para servir ao grupo de civis que garantirá autoridade legítima dentro do Estado. Como se vê, o conceito de profissionalização militar resulta em questão central no esquema de Huntington, que propõe quatro condições históricas que configuram o desenvolvimento daquele. Vejamos:

1. A especialização funcional e a divisão do trabalho que resultaram do desenvolvimento tecnológico e da industrialização (século XVIII e XIX).
2. O desenvolvimento do Estado-Nação.
3. O desenvolvimento dos ideais e partidos democráticos.
4. A existência de uma única fonte, reconhecida e legítima, de autoridade sobre as forças militares.

Ao estabelecer as condições que favorecem ao máximo o profissionalismo militar e o controle civil objetivo, Huntington indica que o ponto essencial deve estar situado em dois níveis das relações entre civis e militares. O nível do poder<sup>40</sup>, onde enfatiza a importância do “poder relativo do corpo de oficiais com relação aos grupos civis da sociedade” e o nível ideológico, onde assinala como relevante a “compatibilidade da ética profissional (militar) e a ide-

<sup>39</sup> HUNTINGTON, S. “Fuerzas Armadas y Sociedad: Reformando las Relaciones Civico-Militares”. In. *Revista LA POLITICA* nº2, seg. semestre, Barcelona, 1966, p. 109-118.

<sup>40</sup> Para Huntington, o conceito de poder é a capacidade de controlar o comportamento dos outros.

ologia política que prevalece na sociedade” (HUNTINGTON in BAÑON e OLMEDA, 1985, p.241).

Neste sentido, vale estabelecer que Huntington atribui particular importância a tensão entre a ética/mentalidade militar e a ideologia política dominante na sociedade. Não aprofundaremos na discussão em que o autor realiza a respeito dos conceitos de poder, autoridade e influência. Tampouco, em seu exercício de comparação entre a “ética militar” e o que considera as quatro ideologias “mais significativas da cultura ocidental: liberalismo, fascismo, marxismo e conservadorismo” (HUNTINGTON in BAÑON e OLMEDA, 1985, p.245).

No entanto, convém recordar a conclusão de sua análise: o conservadorismo é a ideologia que melhor se ajusta a ética militar, que a caracteriza como “realismo conservador” (HUNTINGTON in BAÑON e OLMEDA, 1985, p.245-249).

A partir de seu modelo analítico, estabelece duas grandes generalizações:

1. A realização do “controle civil objetivo” depende de alcançar um equilíbrio adequado entre o poder da instituição e o da ideologia da sociedade.
2. A distribuição do poder entre os civis e militares que maximiza o “profissionalismo militar” e o “controle civil objetivo” é função da compatibilidade entre a ideologia social dominante e a ética militar profissional (HUNTINGTON in BAÑON e OLMEDA, 1985, p.249-250).

Convém assinalar, ainda que resumidamente, algumas observações que Huntington estabeleceu a partir de 1959. Na análise histórica (1780-1940) do poder militar nos EUA<sup>41</sup>, nosso autor assinala a existência de “duas constantes históricas nas relações civis-militares” norte-americana, particularmente, paradoxal: o liberalismo como ideologia dominante, na sociedade e uma Constituição de forte cunho conservador. Esta particular combinação, segundo Huntington, determinou que o controle civil objetivo nos EUA dependia, em dito período, de uma “virtual exclusão dos militares do poder político” (HUNTINGTON, 1996, p.143) e uma redução, ao mesmo tempo, das forças militares<sup>42</sup>. E estabelece que o liberalismo norte-americano impulsionou um rigoroso controle civil subjetivo, reformulando as instituições militares segundo suas concepções, fazendo-a perder suas especificidades militares<sup>43</sup> (HUNTINGTON, 1996, p.155).

A década posterior à II Guerra Mundial foi caracterizada pela indissolúvel tensão entre a conservadora mentalidade militar e os valores liberais

<sup>41</sup> Estamos nos referindo ao seu livro **O Soldado e o Estado**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996.

<sup>42</sup> Esta exclusão Huntington denominou de “política de extirpação”.

<sup>43</sup> Política de transmutação.

socialmente predominantes<sup>44</sup>, mesmo com o forte desenvolvimento e prestígio das forças militares que emergiram da guerra e do novo ambiente estratégico da Guerra Fria (as ameaças externas diretas e a seguridade são permanentes). Huntington assinala como perspectiva mais provável a “política de transmutação”; imposição aos militares dos valores liberais predominantes na sociedade, isto é, a civilização militar<sup>45</sup> e, conseqüentemente, a perda de seu profissionalismo.

No entanto, Huntington percebeu que sua previsão não se concretizou, afirmando que na realidade registrou-se uma forte aproximação das atitudes liberais com as necessidades do profissionalismo militar. Assim, as correntes liberais dominantes incorporaram como valor próprio um elemento consubstancial do pensamento conservador. Isto permitiu aos EUA, afirma Huntington, fazer frente, exitosamente, ao “ambiente” da Guerra Fria.

Com a dissolução da União Soviética, configurou-se outra realidade estratégica para os EUA: ausência de ameaças diretas e uma percepção de ameaças difusas. Sobre este momento, Huntington tem sugerido a volta ao modelo norte-americano mais tradicional (anterior à década de 1940) como controle civil subjetivo: “estamos em um movimento a partir do qual eu chamaria de um padrão global de controle civil objetivo, durante a Guerra Fria, de volta para os nossos padrões mais normais de controle subjetivo civil”<sup>46</sup>.

Através dessa breve análise podemos chegar as seguintes conclusões: 1) existe controle civil objetivo porque os militares assumem – devido a sua alta profissionalização – a necessária obediência ao governo civil. Na realidade, poderíamos qualificar esta situação como uma espécie de “auto-controle militar” (GONZÁLEZ GUYER, 2002). Porém, tal realidade pressupõe certa distribuição de poder, onde o governo, de certa forma, acaba limitando seu campo de ação evitando interceder na esfera privativa militar. 2) só pode prescrever como funcionalmente aconselhável a abstenção dos políticos no caso de intervenções espúrias: do tipo partidária ou “politiqueira” nas Forças Armadas. Do que foi explanado até agora, podemos afirmar que é necessário que os responsáveis civis assegurem mecanismos que garantam um corpo de oficiais com convicções democráticas arraigadas.

---

<sup>44</sup> Os governos, dominados pelo pensamento liberal, disse Huntington, responderam a esta realidade através do que denominou de modelo liberal de controle “extirpação-transmutação” dos militares. Assim, em épocas de ausência de ameaças os militares resultaram “extirpados”. Durante as guerras, verificou-se a “transmutação”, isto é, admitiu-se a necessidade dos militares e sua importância, porém introduzindo os valores liberais aos militares e exercendo um controle subjetivo sobre eles, o que afetou o seu profissionalismo.

<sup>45</sup> Huntington, em um artigo posterior “Power, Expertise & Military Profession” in. LYNN, Kemmeth **The Professions in America**, Beacon Press, Boston, 1963, reafirma a sua conclusão: “o poder da profissão militar ‘in the councils of government’ caiu firmemente desde a II Guerra Mundial”. No entanto, Janowitz tem uma conclusão contrária, em relação ao mesmo período analisado por Huntington. Janowitz afirma que os militares ostentaram um importante poder neste período nos EUA (Ao analisar as propostas de Abrahamsson voltaremos neste ponto).

<sup>46</sup> A Growing Civil-Military Gap? Wrap-Up Panel Discussion of the Olin Institute’s, U.S. Military and Post-Cold War American Society Project, October 26, 1997, Tremont Plaza Hotel, Baltimore, MD. **Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations Working Paper N°14**. October 1998.

No entanto, a determinação de Huntington a respeito da definição de uma esfera de “autonomia militar,” como forma de “esterilizar politicamente” os militares, sugere sérios desafios práticos e teóricos. Na realidade, o militar como esfera diferenciada do político ou civil pode resultar, analiticamente e até normativamente desejável, com pré-condição para fixar limites ao campo de ação da corporação militar. No entanto, em termos empíricos esta diferenciação entre o militar e o civil (mais estritamente o político) nem sempre está tão evidente. Nas sociedades onde os políticos não são proativos nos assuntos que dizem respeito aos militares, a tendência destes é de auto-proclamarem<sup>47</sup> sua própria doutrina.

Numa realidade internacional dominada por “ameaças difusas” a tendência generalizada é atribuir “missões subsidiárias” ou não estritamente militares às Forças Armadas. E aquelas que tendem a ampliar suas capacidades para atender a estes pressupostos são conduzidas naturalmente a um forte envolvimento da oficialidade militar em temas de política exterior e/ou de política interna.

Nos EUA, apesar do integrado complexo de instituições que participam da segurança e defesa nacional (Forças Armadas, aparatos de inteligência, associado a os organismos governamentais que dirigem a política exterior), parece mais evidente a existência de equilíbrios mais adequados e/ou funcionais ao controle civil objetivo, proposto por Huntington.

No entanto, na América Latina, por exemplo, parece mais complicado encontrar os “níveis de ajuste” adequados para o funcionamento das instituições democráticas, entre a ideologia dominante na sociedade e a “mentalidade” das corporações militares com forte tradição de autonomia, experiências no exercício do poder e altos níveis de isolamento em relação ao conjunto da sociedade. No caso do Uruguai, podemos agregar à recorrente temática de uma corporação cujos integrantes têm o privilégio de estar na margem da “pretensão punitiva do Estado” a respeito dos supostos delitos cometidos no exercício de sua autoridade e os meios que o próprio Estado ofereceu durante o período da ditadura.

Convém recordar a observação de Ernesto López<sup>48</sup> e sua proposta de redefinir a categoria de controle civil adaptando-o às condições latino-americanas, visto que a subordinação militar, longe de ser realidade, constitui uma situação, normativamente, desejável e um objetivo a lograr.

Ainda que desde um ponto de vista latino-americano pareça surpreendente, o problema que mais interessa a Huntington,

<sup>47</sup> Vale recordar que as Forças Armadas devem estruturar-se e preparar-se em função de uma hipótese de conflito. E isto supõe, a partir de uma cadeia teórica sobre grande influência dos interesses e objetivos nacionais, estabelecer as ameaças, definir como o país vai enfrentá-las, neutralizá-las, erradicá-las ou evitá-las. Somente uma pequena parte das ameaças requer o emprego do instrumento militar. Todas estas definições são “políticas” e correspondem às autoridades civis.

<sup>48</sup> LOPEZ, Ernesto. “Defensa no Provocativa y Relaciones Cívico-Militares: Reflexiones sobre el Caso Argentino”. In. CACERES, Gustavo e SCHEETZ, Thomas (comp.). **Defensa no Provocativa. Uma proposta de Reforma Militar para Argentina**. Buenos Aires: Ed. Buenos Aires, 1995.

em termos da relação civil-militar, não é como se constituem esses nexos tendo como objetivo a subordinação militar, senão o que ocorre entre os próprios políticos. O problema básico para Huntington, diz respeito ao controle civil. Como esta, de acordo com a sua concepção, é praticamente um dado, interessa mais prestar atenção ao seguinte resultado do controle civil subjetivo (que é o que primeiro se apresenta, historicamente falando): ao jogar a organização militar de forma instrumental em favor de algum setor da sociedade (grupo, instituição ou interesse setorial), o poder relativo deste se incrementa em detrimento dos outros setores, de maneira que se pode dizer que Huntington distingue entre o problema básico e outro principal. O básico é que o controle civil deve ocorrer, o principal é que o controle civil subjetivo repercute sobre a distribuição relativa de poder entre grupos políticos competitivos. Vale dizer, os recursos de poder dos militares beneficiam algum setor em detrimento de outros. Isto introduz uma distorção (ou uma deformação) pouco compatível com as regras elementares do jogo democrático (LOPEZ, p.97, 2001).

Assim:

A partir de uma ótica latino-americana, é preciso considerar duas coisas. Primeiro: a subordinação das instituições militares aos poderes político civis não é um dado forte da nossa realidade histórica, a questão huntingtoniana básica não é suficientemente resolvida. O problema central de nossas sociedades não é o das deformações que poderiam originar um modelo de controle civil subjetivo, mas o da interrupção e o da subordinação. A subordinação não é algo que nos é dado pela história. Ao contrário é algo repetidamente ausente, que deve ser construído e cultivado. Segundo: entre os nós, os incrementos de profissionalização não significam necessariamente um afastamento maior da política e uma tendência maior à subordinação dos militares (LOPEZ, p.98, 2001).

A dicotomia entre “velhas democracias ocidentais” vs. “democracias emergentes” evidencia outra debilidade da teoria elaborada por Huntington. Ela surge de um traço central subjacente em sua análise: a “superioridade” do modelo de democracia norte-americana e europeia e a tendência “natural e inevitável” de todas as demais sociedades convergirem para o denominado paradigma. Tendência que “la denominada ‘globalización’ no ha hecho sino fortalecer y hasta parecer tan inevitable como las leyes de la mecánica” (GONZÁLEZ GUYER, 2002, p.14).

Sem aprofundar nesta discussão, podemos assinalar a dificuldade que apresenta a aplicação de um modelo de análise construído, basicamente, a partir da experiência criada para a sociedade norte-americana.

Huntington (1966, p.109-118) estabelece que:

[...] uma notável revolução política caracterizou as últimas duas décadas: as transições do autoritarismo para a democracia em aproximadamente 40 países [...] todos estes regimes autoritários, independentemente das suas características, tinham uma coisa em comum. Suas relações civis-militares deixaram muito a desejar. Em quase nenhum existia o tipo de relações civis-militares distintas das democracias industriais, uma vez chamado 'controle civil objetivo'.

Podemos constatar que o espelho que Huntington propõe ao mundo é o das “democracias industrializadas” e, é exatamente para o chamado ideal que efetivamente as sociedades “atrasadas” se dirigem (GONZÁLEZ GUYER, p.15).

Além disso, devemos assinalar outra condição implícita no esquema de Huntington e que também tem um caráter pelo menos polêmico. Sua análise está fortemente influenciada pela denominada “escola do realismo” e, por isso, seu raciocínio parte de pressupostos hobbesianos da política e das relações internacionais.

Apesar das críticas, a teoria huntingtoniana demonstra uma solidez que até os mais críticos reconhecem. Os numerosos estudos empíricos, geralmente de caráter comparativo, realizados até agora e nos quais, em certos casos, contestam certas proposições de Huntington, não têm demonstrado força suficiente para “destruir” seu sistema.

### 2.3 Bengt Abrahamsson: Profissionalização e o poder militar

O sociólogo sueco Bengt Abrahamsson (1972), apoiado nos clássicos estudos do norte-americano Morris Janowitz (1967), provavelmente é quem planejou com maior agudeza uma proposta teórica alternativa e uma crítica ao esquema das relações civis-militares de Huntington.

Abrahamsson é, entre os mais significativos discípulos de Janowitz, aquele que abordou de uma maneira mais frontal a questão do poder militar. Sob uma análise sociológica do profissionalismo militar, este investigador incorporou novos aspectos da dimensão político-institucional a partir de uma análise crítica das propostas de Huntington. O próprio Janowitz afirma que:

Abrahamsson é explícito em seu rechaço à recomendação de políticas (policy orientation no original) de Huntington ao afirmar que o profissionalismo assegura o controle civil. Primeiro, afirma Abrahamsson, a conclusão de Huntington é empiricamente incorreta (...) Segundo ele, para Huntington o verdadeiro problema não existe; se entre os militares quebram, ignoram ou pervertem o controle civil, então se caracteriza como ‘não profissionais’<sup>49</sup> (tradução do autor).

<sup>49</sup> JANOWITZ, M. In. Preâmbulo a ABRAHAMSSON, B. **Military Professionalization and Political Power**. Beverly Hills: Sage, 1972, p.10.

O instrumento teórico básico que propõe Abrahamsson para sua análise, também apoiado sobre o conceito de profissionalismo, inclui quatro conceitos fundamentais, cuja definição e fundamentação teórica e empírica ocupam praticamente todo seu livro. De maneira esquemática sua proposta resume-se da seguinte forma:

1. O conceito básico é o de profissionalismo militar, desdobrado em dois processos teoricamente diferenciados apesar de empiricamente indissociáveis: “o profissionalismo militar (1) como processo histórico geral de racionalização, através do qual produz sua configuração paulatina como instituição social”. Neste sentido, “esse primeiro aspecto do profissionalismo, essencialmente, refere-se a transformações de longo prazo da profissão e dá lugar ao especialista e ao poder organizacional dos militares” (ABRAHAMSSON, 1972).
2. O profissionalismo militar (2) como processo de socialização dos quadros militares e sua consolidação como grupo social diferenciado. Este segundo aspecto implica em um processo que passa pela via do desenvolvimento do especialista e da organização militar, determinando a “corporativização” da instituição. Seu resultado final é “puro, cristalizado e consistente de valores que se denomina ‘mentalidade militar’” (ABRAHAMSSON, 1972).

Sempre de maneira muito sucinta, explicaremos outros dois conceitos centrais no desenvolvimento da teoria de Abrahamsson. O conceito de influência normativa, entendido como a capacidade para disseminar seus próprios valores e percepções na sociedade. E o conceito de poder político militar, definido como a superação das resistências no processo de tomada de decisões relacionadas a objetivos que afetam de alguma maneira o “establishment” militar.

No último capítulo de seu livro, Abrahamsson explicita as relações entre os quatro conceitos mencionados. Vejamos:

1. A profissionalização militar (1) é funcional à influência normativa, no sentido de que o dito processo, tem convertido a profissão militar em uma instituição social que trabalha pela propagação de seus próprios valores<sup>50</sup> e que tem os conhecimentos e recursos necessários para tal tarefa.
2. A profissionalização militar (1) tem implicações referentes ao poder político através da acumulação de recursos, tanto recursos quantitativos/materiais<sup>51</sup> como estruturais<sup>52</sup>.
3. A profissionalização (2) contribui com a influência normativa militar através da promoção da coesão e da solidarie-

<sup>50</sup> Principalmente o nacionalismo e o “alarmismo” a respeito das ameaças ao Estado: sua soberania e sua integridade.

<sup>51</sup> Refere-se ao volume do orçamento, incluindo o pessoal, os equipamentos, etc.

<sup>52</sup> Refere-se ao crescente intercâmbio de conhecimentos entre a esfera militar e civil e, muito particularmente, a expansão do rol dos militares e sua especialização como assessores políticos, particularmente, na política exterior.

dade corporativa, dois elementos essenciais para uma efetiva capacidade de propagação de valores para exterior da instituição.

4. A profissionalização (2) tem efeito sobre o poder político militar através da doutrinação dos valores e objetivos; dois dos três principais componentes da função de mobilização.

A tabela a seguir esquematiza ditas relações. Vejamos:

**Tabela 1**  
**IMPLICAÇÕES NA PROFISSIONALIZAÇÃO (1) E A PROFISSIONALIZAÇÃO (2) PARA A INFLUÊNCIA NORMATIVA E O PODER POLÍTICO**

Implicações para:	
Influência Normativa	Poder Político
O “ <i>establishment</i> ” militar como grupo de pressão a favor de valores nacionalistas e alarmistas	<u>Recursos:</u> a) quantitativos (recursos materiais e, particularmente, a inovação técnica). b) estruturais (transferência de habilidades e conhecimentos, expansão do rol político).
Tendência ao fortalecimento do corporativismo e a minimização da dissensão interna	Doutrinação em valores específicos e respeito aos objetivos concretos

Profissionalização (1)  
**Implicações na:** Profissionalização (2)<sup>53</sup>

Vale ressaltar, um ponto que Abrahamsson considera importante ao analisar as particularidades da profissão militar.

É certo que são poucas as grandes organizações onde profissionais estão sujeitos à autoridade do superior, alheio a sua especialidade e, por causa desta peculiaridade, acaba provocando situações de complexa resolução. Neste sentido, o problema não é original. No entanto, o mesmo tem consequências importantes para a questão do controle civil.

Fundamentalmente, nos níveis superiores das Forças Armadas, os profissionais militares, com base no seu conhecimento especializado, devem ser consultados (e de fato são) pelos responsáveis do governo e os representantes

<sup>53</sup> (Extraído de Abrahamsson, Bengt. *Military Professionalization and Political Power*, Sage, Beverly Hills, 1972, p.157)

políticos parlamentares que, neste caso, assumem a condição de “clientes”. Porém, enquanto representantes da sociedade, as autoridades civis e os políticos devem selecionar os “conselhos” dados pelos militares, configurando, realmente, o caráter e a “superioridade” daqueles sobre as hierarquias militares.

Como se vê, a noção de controle civil como elemento substancial da teoria democrática é uma antítese quase perfeita do conceito de exercício profissional, pelo menos no sentido de “*freie Beruf*” – profissão liberal (GONZÁLEZ GUYER, 2002, p.17). Esta particular situação de cliente e superior das autoridades civis e dos políticos enquanto representantes da sociedade frente aos profissionais militares têm um resultado, particularmente, conflituoso diante do ponto de vista democrático.

Finalmente, vale ressaltar a via pela qual Abrahamsson resolve a questão chave que nos ocupa: o controle civil sobre os militares. Em primeiro lugar, estabelece como conclusão de sua análise que: “o controle civil não deve repousar sobre a expansão da autonomia militar, mas sim promover a limitação de dita autonomia” (ABRAHAMSSON, 1972, p.160). Desta forma, propõe aumentar a liberdade de opção política do governo civil. Porém, afirma que os mecanismos formais do jogo democrático (controle e supervisão ministerial e legislativa) não resultam, suficientemente, funcionais para isto.

Assim, o autor indica as capacidades inerentes à corporação militar como fator de poder nas sociedades. Também adverte sobre as características que definiu como “profissionalização militar” e seu inevitável potencial de envolvimento político<sup>54</sup>, que somado à possibilidade de que ela encontre aliados civis para seus objetivos não, necessariamente, coincidentes com aqueles da sociedade e/ou do próprio governo. Abrahamsson propõe a alternativa de criar uma instituição – tal como sugeriu originalmente Kenneth Galbraith<sup>55</sup> – dotada de um poder suficiente para contrabalançar o poder militar. Para o desenvolvimento de uma instituição especializada, integrada por peritos, com um sistema de valores alternativos ao da profissão militar, é preciso que haja capacidade de assessoramento ao sistema político e ao governo e seja dotada da possibilidade de influência real da sociedade.

A teoria de Abrahamsson sobre o poder político-militar, exposta acima, tem resultado teoricamente convincente e demonstra vários déficits na teoria de Huntington. No entanto, sua complexidade apresenta sérios problemas no momento de operacionalizar suas categorias e de realizar interferências a respeito do controle civil a partir do poder político militar. Assim, tal teoria perde a possibilidade de gerar grande exatidão nos resultados da análise.

---

<sup>54</sup> Em FINNER, Samuel Eduard. “**The Man on Horseback; The Role of Military in Politics**”, Penguin Books 2ª Ed. Ampliada, 1975 podemos encontrar interessantes pontualizações a respeito das limitações do profissionalismo como fator de subordinação militar.

<sup>55</sup> GALBRAITH, John Kenneth. **A anatomia do poder**. Lisboa: Edições 70, 2007.

## 2.4 Huntington X Janowitz: os militares profissionais, profissionalização e o poder

Profissionalismo e profissionalização são dois processos funcionais e compatíveis desde o ponto de vista instrumental na democracia, pois, eles supõem tensões e tendências contraditórias que, por sua vez, apresentam desafios à ordem legítima.

Como ficou estabelecido acima, duas tradições teóricas contrapostas convivem no campo de estudos das relações civis-militares. Interessa examinar como Abrahamsson contrapõe as conclusões centrais de Huntington e Janowitz.

Para Samuel Huntington, profissionalização e profissionalismo tem uma relação de causalidade e, portanto, contribuem para a subordinação militar à ordem democrática. Ou seja, o fomento da profissionalização e o consequente aumento do profissionalismo militar, representam a maior garantia do “controle civil objetivo”, situação, normativamente, ideal em que se maximizam as condições de subordinação militar à democracia. Assim, a existência de uma esfera de autonomia militar, promove o profissionalismo militar. Este último pressupõe a subordinação militar ao governo legítimo, convertendo-se, assim, em condição para o controle civil objetivo; situação ideal do ponto de vista da segurança nacional.

A evidência empírica e teórica que apresenta Abrahamsson questiona tal ponto de vista e o conduz a uma conclusão inversa: o processo de profissionalização militar incrementa dificuldades no controle civil sobre a instituição. Por isso, é necessário limitar a esfera de autonomia militar como mecanismo para evitar a perda de liberdade de opções políticas das autoridades civis e, conseqüentemente, os riscos para a democracia.

Abrahamsson compara a análise de Huntington e Janowitz – ambos referindo-se à sociedade dos EUA, durante a primeira década posterior à II Guerra Mundial -, e suas conclusões resultam, surpreendentemente, contraditórias a respeito das relações civis-militares e o controle civil. Na realidade, ambos os autores chegam a conclusões e apresentam recomendações de políticas opostas a partir da mesma realidade fática, levando em consideração os mesmos feitos e utilizando o conceito de profissionalismo como categoria central.

Por um lado, Huntington estabelece que o poder político dos militares dos EUA é reduzido ao finalizar a guerra chegando ao mínimo durante a administração Kennedy-McNamara. Por sua vez, Janowitz assinala que o poder político dos militares foi incrementado a partir de 1945.

Abrahamsson (1972, p.147-149) assinala que Huntington, embora admitisse que vários generais e almirantes tivessem sido nomeados em importantes cargos políticos nos primeiros anos da II Guerra Mundial, afirma que logo

depois da confrontação bélica registrou-se um declínio do poder político militar a partir de cinco determinantes:

- a) Declínio da influência política dos comandos militares da II Guerra Mundial;
- b) Menor número de oficiais militares nomeados em cargos-chaves nas administrações de Eisenhower e Kennedy em comparação com o governo de Truman;
- c) Aumento da especialização e influência dos civis na elaboração de políticas militares;
- d) Centralização no Poder Executivo da autoridade sobre os militares;
- e) Persistentes divisões e rivalidades entre as Forças e serviços militares;

No entanto, para Janowitz, afirma Abrahamsson, durante o mesmo período verificou-se um enfraquecimento do controle civil em função de três fatores básicos:

- a) Intensificação das rivalidades internas entre as Forças e entre diferentes serviços militares;
- b) O controle parlamentar assumiu um caráter, essencialmente, orçamentário em detrimento do rol do Legislativo como foro de debate e revisão das políticas de segurança nacional;
- c) Intensificação das pressões militares dirigidas a lograr um acesso direto ao Conselho de Segurança Nacional e ao Presidente da República.

Abrahamsson destaca que dois dos fatores selecionados por Huntington e Janowitz são idênticos, porém, cada um deles interpreta sua incidência em sentidos divergentes. Isso obedece, afirma Abrahamsson, a pressupostos diferentes a partir dos quais ambos os autores interpretam os aspectos motivacionais vinculados ao poder político militar.

Na realidade, Huntington assinala que a centralização da autoridade no Poder Executivo melhorou o controle civil. Janowitz ao referir-se ao mesmo fenômeno, descrevendo-o como “a intensificação das pressões militares por ascender aos centros máximos de poder – Conselho de Segurança Nacional e Presidente da República”, afirma que tais pressões debilitaram o controle civil.

Todavia, ambos os autores referem-se às rivalidades entre Forças e serviços militares, porém cada um deles extrai conclusões opostas de fenômeno. Para Huntington, este fenômeno determina o aumento do controle civil pela via da exploração dos representantes governamentais de tais desavenças. Para Janowitz, pelo contrário, ditas divisões multiplicam as pressões dos militares sobre os centros de poder governamental.

Finalizando: Huntington afirma que os militares profissionais têm um comportamento, politicamente, neutro e não intervêm na política. O militar profissional é um servidor público, um especialista sem vocação política, nem

poder. No entanto, Janowitz assume uma posição contrária, justamente, por não excluir a possibilidade de que os militares possam ser autores ativos na luta política os quais ficam vinculados a aqueles temas relacionados, de alguma maneira, as questões militares. De fato, atribui um rol ativo aos militares frente a um comportamento mais passivo das autoridades civis.

Abrahamsson conclui que é preferível não descartar a *priori* – como fez Huntington – que os militares tenham aspirações pelo poder e, portanto, propõe incluir os aspectos motivacionais como fundamental, no esquema teórico, ao analisar o poder político militar.

## 2.5 As teorias mais recentes sobre as relações civis-militares

Nos últimos anos<sup>56</sup> tem-se verificado certo renascimento da temática das relações civis-militares, nos EUA, com a intenção de revisar os grandes paradigmas vigentes, desde os anos 60. Esta revisão teórica parece obedecer a novos fenômenos que surgem na realidade norte-americana e mundial e se relaciona a um importante projeto desenvolvido pela Triangle Institute for Security Studies (TISS) que associa três Universidades: Duke University, a University of North Carolina e a North Carolina State University.

A nova realidade está ligada à chegada de Bill Clinton à Casa Branca. Um presidente sem experiência militar e uma equipe de governo com escasso contato e sintonia ideológica com o “establishment” militar que sucede a um longo período de governos republicanos. Além disso, isto coincide com a profunda mudança estratégica no mundo com a coroação dos EUA como potência militar hegemônica.

Três trabalhos parecem representar os esforços teóricos mais interessantes dirigidos a enriquecer o corpo teórico sobre o tema das relações civis-militares. O primeiro apoia-se, basicamente, na escola denominada de “public choice” ou a teoria da agência. O segundo está enquadrado na corrente “neo-institucionalista”<sup>57</sup> e o terceiro, de Michael Desch<sup>58</sup>, que propõe uma variante à teoria de Huntington. Muito sucintamente, passaremos a descrevê-las.

Em um artigo recente, o norte-americano Peter Feaver, investigador da Duke University, apresentou uma crítica às duas grandes escolas teóricas que nos ocupam<sup>59</sup>, lançando as bases para um “modelo” apoiado na teoria da agência que permite analisar a nível “micro” as relações civis-militares<sup>60</sup>, a partir da teoria dos jogos.

<sup>56</sup> Nos anos 70, 80 e início dos anos 90, talvez porque nada parecia colocar em questão esta espécie de “paradigma vigente” que representam as relações civis-militares nos EUA e sua questão do controle civil, não se registraram tentativas notórias de colocar em questão o corpo teórico vigente. Seu foco concentrou-se mais genericamente na “transição” e na “consolidação,” na perspectiva dos processos de construção/reconstrução democrática que, na maioria dos casos, teve justamente aquele “paradigma vigente” como modelo.

<sup>57</sup> Ambos os trabalhos estão associados de alguma forma ao Projeto do TISS Institute citado anteriormente.

<sup>58</sup> DESCH, Michael. “Soldiers, States and Structures: The End of the Cold War in Weakening U. S. Civilian Control. In. **Armed Forces & Society**, vol.24 n°3, New Brunswick, Spring 1998.

<sup>59</sup> FEAVER, P. The civil military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. **Armed Forces & Society**, v.23, n.2, Winter, p. 149-178, 1996.

Ao definir a grande problemática nesta área de estudo, Feaver manifesta que o instrumento teórico que orientou a “comunidade de defesa” norte-americana durante os últimos quarenta anos não consegue explicar de forma eficaz os atuais problemas da relação entre as Forças Armadas e a Sociedade. A partir desta constatação e de uma revisão das duas grandes escolas teóricas dominantes, Feaver postula que apesar de serem “teorias rivais”, embora com enfoques diferentes, ambas acabam conferindo valor central ao conceito de profissionalização. Isto supõe atribuir ao conceito um “fator interno” às instituições militares, já que é decisivo no logro do controle civil.

E esta ideia não é casual, afirma Feaver. Os “mecanismos externos” de controle sobre organizações burocráticas desenvolvidas pela teoria da administração tradicional depara-se com um problema insuperável, no caso dos militares: a natural capacidade castrense para impor sua vontade sobre a comunidade política. Desta maneira, tanto a tradição “Huntingtoniana” como a “Janowitziana”<sup>61</sup> desembocam em soluções e propostas que se distanciam do político-institucional. Além disso, ambas têm mostrado limitações como instrumentos hábeis para interpretar a realidade.

Assim, Feaver propõe uma nova teoria que, sem negar as contribuições das duas escolas tradicionais, supere suas carências teóricas e empíricas respeitando quatro premissas: Reafirmar o caráter, analiticamente, diverso das esferas militar e política sem as quais as relações civis-militares perderiam sentido. Estabelecer, não só as relações entre ambas esferas, mas também explicar quais são os fatores que determinam e como se exerce o controle civil sobre os militares. Em terceiro lugar, transcender as limitações do conceito de profissionalização e identificar seus efeitos sobre o controle civil. Finalmente, a nova teoria deve ter um caráter dedutivo no lugar de indutivo, a partir de estudos comparativos, sua única forma de superar a fortaleza teórica do modelo de Huntington.

A partir destas premissas, Feaver (1998, p.407-434) propõe seu esquema de “jogo estratégico” baseado na teoria da agência. Segundo sua proposta, elaborada a partir da realidade dos EUA, os atritos que se registram entre civis e militares refletem o tipo de conflito que é esperado, segundo certa combinação de decisões entre civis e reações militares frente a elas. Assim, neste “jogo estratégico”, os responsáveis civis decidem como conduzir e controlar os militares em função de suas expectativas ante a implementação de uma política que considera “intrusiva” ou, pelo contrário, frente a uma política que lhes outorguem forte autonomia.

Uma vez configurado o cenário por parte dos responsáveis civis, neste “jogo”, os militares podem optar por “colaborar”, atuando de forma leal e efi-

<sup>60</sup> FEAVER, Peter. “Crisis as Shirking: An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations”. In. **Armed Forces & Society**, vol.24 n°3, New Brunswick, Spring 1998.

<sup>61</sup> Ainda autores como Abrahamsson que, como foi visto, conseguem importante avanço na análise do conceito de profissionalização e sua relação com a questão do poder, não escapa do círculo das prescrições referidas a elementos “internos” às instituições.

caz para cumprirem as diretrizes da política que lhe são dadas ou, pelo contrário, podem optar em “não colaborar”. Isto dependerá, por sua vez, de suas expectativas a respeito de prêmios e castigos. O conflito aparecerá se os responsáveis civis tiverem incentivos para atuar “intrusivamente” e os militares tiverem incentivos para “não colaborar”.

Por fim, convém assinalar que Feaver propõe que sua teoria tenha validade além da sociedade norte-americana, ainda que assinale uma restrição central: o modelo adapta-se melhor naquelas sociedades onde os militares identificam as autoridades do governo como legítimas as quais são dotadas de autoridade para delegar responsabilidades ou não fazê-lo, em absoluto. Feaver acredita que seu modelo de jogo estratégico tem um poder interpretativo maior que o das teorias clássicas que permitem uma maior aproximação das causas que determinam porque as autoridades adotam as decisões e como os militares reagem frente a elas.

Analisaremos, a partir de agora, a proposta que se insere na corrente “neo-institucionalista”. Christopher P. Gibson e Don M. Snider, dois investigadores do John M. Olin Institute of Strategic Studies da Universidade de Harvard, no marco do Projeto U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations publicaram em janeiro de 1997 um artigo com o título: “Explaining Post-Cold War Civil-Military Relations: A New Institutional Approach”<sup>62</sup>.

De modo geral, nossos autores assinalam que nos EUA, a partir dos anos 70, os militares desenvolveram suas capacidades de intervenção/participação em áreas estratégicas de decisão política – como política exterior e administração pública em geral – e que, por outro lado, o diálogo dos responsáveis civis com os militares têm sido muito diferente ao longo dos últimos 35 anos.

Estes autores, embora valorizem a proposta de Feaver, assinalam certa debilidade na construção de seu modelo teórico. Por um lado, a complexidade do mesmo em função da dualidade – Presidente e Congresso – a qual surge do ordenamento constitucional dos EUA. Por outro lado, refere-se a certa inconsistência dos pressupostos da teoria do agente referente à posição do monopólio da informação que o agente usufrui. Desta forma, sugerem um modelo alternativo que reintroduz a questão institucional na análise já presente no esquema clássico de Huntington e que Feaver abandona, porém ele permite, ao mesmo tempo, analisar a influência dos indivíduos nos processos de tomada de decisão.

Além de analisar a complexa relação entre Presidente e Congresso, Gibson e Snider concentram-se nos “agentes” suas características, capacidades e influência no processo de tomada de decisões em temas estratégicos e po-

---

<sup>62</sup> Ver [www.harvard.edu/cfia/olin/pubs](http://www.harvard.edu/cfia/olin/pubs) GIBSON Christopher, P. e SNIDER, Don M., “Explaining Post-Cold War Civil-Military Relations: A New Institutional Approach” United States Military Academy at West Point. **Working Paper Series N°8 del Project on U.S Post Cold-War Civil-Military Relations.**

lítico-militares os quais denominam de “interfaces” chaves; áreas onde as responsabilidades de funcionários civis e militares se superpõem.

Vejam agora a terceira proposta sobre as relações civis-militares, que tem em Michael Desch seu principal expoente.

Nosso autor, parte da constatação de que não existe acordo a respeito de como as condições internacionais afetam o controle civil sobre os militares. Constatou que alguns autores defendem que o ambiente internacional de ameaças dificulta o controle civil, pois, em tais condições, os governos tendem a outorgar maior poder aos militares. Outros autores estabeleceram um padrão de conduta inverso: os militares que não estão ocupados com a guerra sentirão a tentação de intrometer-se na política<sup>63</sup>.

Desch propõe estabelecer padrões de comportamento relacionando a variável “controle civil”<sup>64</sup> a partir das mudanças da variável “ameaças”. Estas podem ser “ameaças internas” (no sentido de domésticas) e “ameaças externas” (internacionais) e variar em sua intensidade; “altas” e “baixas”. Assim, altos níveis de tensão internacional configuram “altos” níveis de intensidade de ameaças. Em contraposição, numa situação de paz ou estabilidade do contexto internacional configuram-se “baixos” níveis de ameaças.

#### Quadro I

##### CONTROLE CIVIL DOS MILITARES E A INTENSIDADE DAS AMEAÇAS<sup>65</sup>

Ameaças Internas		Ameaças externas	
Altas	Baixas	Altas	Baixas
POBRE(3) indeterminado			BAIXO(4) – preferências militares prevalecem sobre as civis
	BOA(1) – preferências civis prevalecem sobre as militares		CORRETO(2) indeterminado

Por outro lado, como pode-se observar no esquema do quadro II a seguir, Desch considera o impacto das ameaças sobre três atores domésticos: os militares, o governo civil e o restante da sociedade.

Segundo o esquema teórico sugerido pelo autor, em ambiente de ameaças externas altas e ameaças internas baixas é esperado que se estabeleçam

<sup>63</sup> Desch assinala que Huntington, em diferentes trabalhos, tem oscilado entre ambas posições.

<sup>64</sup> Desch propõe a mesma definição de controle civil de Huntington, ou seja, o controle civil é maior quando as preferências dos civis se impõem sobre a dos militares.

<sup>65</sup> (Extraído de DESCH, Michael. “Soldiers, States and Structures: The End of the Cold War in Weakening U. S. Civilian Control. In. **Armed Forces & Society**, vol.24 n°3, New Brunswick, Spring 1998).

condições de um razoável controle civil – em caso de divergências, as preferências civis prevalecem sobre as militares. Ao contrário, quando existem altos níveis de ameaças interna e sejam baixos os níveis de ameaças externas postula-se uma tendência para a imposição das preferências militares frente aos civis.

**Quadro II**  
PREVISÕES DE UMA TEORIA ESTRUTURAL

<p><b>(3) Previsões: Alto/Alto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Liderança inexperiente?</li> <li>b. Militares unificados?</li> <li>c. Orientação pouco clara?</li> <li>d. Controle pouco claro?</li> <li>e. Civis divididos</li> <li>f. Ideias divergentes?</li> </ul>	<p><b>(4) Previsões: Baixo/Alto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Liderança inexperiente</li> <li>b. Militares unificados</li> <li>c. Orientação para o interno</li> <li>d. Controle subjetivo</li> <li>e. Civis divididos</li> <li>f. Ideias divergentes</li> </ul>
<p><b>(1) Previsões: Alto/Baixo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Liderança experiente</li> <li>b. Militares unificados</li> <li>c. Orientação para o exterior</li> <li>d. Controle objetivo</li> <li>e. Civis unificados</li> <li>f. Ideias convergentes</li> </ul>	<p><b>(2) Previsões: Baixo/Baixo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Liderança inexperiente?</li> <li>b. Militares divididos</li> <li>c. Orientação pouco clara?</li> <li>d. Controle pouco claro?</li> <li>e. Civis divididos</li> <li>f. Ideias divergentes?</li> </ul>

(Extraído de DESCH, Michael. “Soldiers, States and Structures: The End of the Cold War in Weakening U. S. Civilian Control. In. **Armed Forces & Society**, vol.24 n°3, New Brunswick, Spring 1998).

É importante assinalar a forma como Desch trata o que denomina de “situações de indefinição estrutural”, as quais são qualificadas por ele como de maior dificuldade para a sua teoria. São duas as situações: aquelas em que um país enfrenta um ambiente estrutural de ameaças configuradas pela intensidade “alta” tanto as de origem doméstica como as de origem internacional e a situação definida por ameaças internas e externas de nível “baixo”. Em ambos os casos, os parâmetros estruturais não são suficientes para determinar o resultado em termos de controle civil que, por isso, depende de outros fatores na medida em que as circunstâncias estruturais habilitam muitas opções aos atores, diferentemente, das outras situações onde as opções são ínfimas, pois o ambiente de ameaças está claramente determinado, estruturalmente.

Em um ambiente de situação indefinida, Desch adiciona uma nova variável – o fator doutrina militar –, definindo-a como o corpo de ideias que estabelece quais os recursos militares serão empregados, como e em quais circunstâncias serão empregados.

Desch assinala que este seu esquema de determinação estrutural permite, no caso dos EUA, descrever e explicar a evolução histórica do controle civil sobre os militares e também aponta que a “indeterminação estrutural” que se configurou no pós-guerra fria (baixas ameaças internas e externas) está na base das mudanças que se tem verificado nas relações civis-militares durante este período. Por isso, enfatiza a importância da doutrina militar já que, segundo seu esquema de análise, será este o fator que influenciará, decisivamente, para configurar as características do controle civil, nestas condições de indeterminação. Desta forma, propõe uma doutrina orientada em missões exteriores, que leva em consideração uma explícita aprovação das autoridades civis e que promova, particularmente, as normas de obediência legítima.

Estas teorias analisadas e que têm sido propostas recentemente, constituem na realidade, modelos de análises muito restritos ao tema das relações civis-militares, nos EUA. Em particular, a proposta de jogos estratégicos de Peter Feaver, além de sofrer de debilidades intrínsecas a sua filiação utilitarista e seu caráter microeconômico, implicam em contar com níveis de informação sobre os atores nos processos de tomada de decisão que não são esperados alcançar em nossa realidade.

## **2.6 O modelo de controle civil aliado à autonomia militar**

Conforme afirmado anteriormente, acreditamos que o modelo das relações civis-militares no Uruguai, ao longo do século XX, tem semelhança com o diagnóstico da situação regional das últimas duas décadas proposto por David Pion Berlín (2005).

Aceitando a proposta de Pion Berlín (2005), as relações civis-militares no Uruguai, desde o princípio do século XX até a atualidade, podem ser definidas como de controle político civil das Forças Armadas com níveis significativos de autonomia militar na gestão dos assuntos de seu interesse corporativo.

O único golpe militar da história contemporânea uruguaia ocorreu em 1973. O outro golpe de estado, ocorrido em março de 1933, foi protagonizado pelo presidente eleito Gabriel Terra com apoio da polícia e do Corpo de Bombeiros. As Forças Armadas mantiveram uma neutralidade durante todo o evento. O caso uruguaio apresenta um traço “*sui generes*” na América Latina do século XX: seus presidentes constitucionais nunca foram derrocados por um golpe de estado desde 1904 quando o país se institucionalizara definitivamente. A única ocasião que os militares derrubaram um presidente foi em 1976. Porém, Bordaberry presidente de fato, desde 1973, já havia perdido todo o tipo de sustentação legal.

O golpe de Estado se processou no marco de uma crescente mobilização social e política (conforme já citado) que as elites dominantes visualizaram

como ameaça a estabilidade do sistema. Entre 1968 e 1972 o presidente Jorge Pacheco Areco governou por decreto amparado em um regime constitucional de exceção, com apoio da maioria do parlamento. Em 1972, a pedido de Juan Maria Bordaberry, presidente eleito em 1971, o parlamento aprovou a suspensão das garantias constitucionais e o Estado de Guerra interna.

Portanto, com exceção a dito período, a subordinação militar as autoridades eleitas no Uruguai se ordenou a partir do exercício dos poderes constitucionais do governo. A promoção dos Oficiais Superiores, assim como a designação dos recursos orçamentários para as Forças Armadas têm sido definidas tradicionalmente pelo poder executivo e o parlamento. A nomeação dos Comandantes Chefes constitui um poder constitucional exclusivo do poder executivo.

Em sintonia com a tradicional estabilidade institucional, o Uruguai tem um Ministério de Defesa Nacional de longa data. Foi criado em 1933, substituindo ao Ministério da Guerra e Marinha que nasceu junto com a própria República em 1830.

No entanto, as características da organização e principalmente de gestão da defesa nacional, reforçados pela quase ausência de tal temática na agenda política, tem deixado de fato os assuntos de interesse da corporação militar nas mãos dos Comandantes das Forças Armadas. Assim, uma longa tradição de autonomia na gestão da defesa nacional construiu um conjunto de prerrogativas castrenses que os anos de autoritarismo afirmaram e se estenderam. A autonomia de gestão que mantêm as instituições militares uruguaias foi legitimada por sua “monopolização dos saberes” sobre assuntos militares e de defesa. Um monopólio que inclui, não só as áreas do conhecimento técnico militar específico, como também, a formulação e gestão das políticas militares, os estudos geopolíticos e a Inteligência.

Nesse sentido, podemos afirmar que na ausência de uma função real das Forças Armadas, os governos têm a considerado como força de reserva e garantia última de sua própria estabilidade. Os dois partidos políticos tradicionais (colorados e blancos) atuaram, sistematicamente, no sentido de cooptar as Forças Armadas ao longo da história institucional do Uruguai.

Tal procedimento constitui-se em um mecanismo para evitar indesejáveis incursões militares na vida política do país, sendo que este traço representou um componente determinante do caráter das relações entre partidos políticos e Forças Armadas. Quando o Partido Nacional chegou ao poder, em 1959, reproduziu exatamente a mesma modalidade imposta pelo Partido Colorado ao longo da primeira metade do século XX.

Enquanto partido do governo, o Partido Colorado havia conservado a fidelidade de um Exército que se profissionalizou sob sua matriz. O acesso ao governo do Partido Nacional abriu a possibilidade de “branquear” as instituições militares, algo que na realidade havia buscado, desesperadamente, desde

os princípios do século XX (MARONNA e TROCHÓN, p.84), inclusive apelando ao argumento da defesa do profissionalismo militar. No entanto, já no governo, os blancos abriram mão dos mecanismos idênticos aos que havia colocado em prática os colorados: a manipulação de promoções ao grau de Oficial General em função de fidelidades partidárias e confiança pessoal<sup>66</sup>.

Esta modalidade de gestão governamental das Forças Armadas constituiu uma fonte de tensão entre os interesses corporativos da instituição e os governos no poder. Convém ressaltar que os mecanismos já citados do controle partidário sobre as Forças Armadas demonstraram eficácia enquanto os partidos políticos exibiram altos níveis de legitimidade social destacando-o no sistema político uruguaio. Esta legitimidade atuou como barreira de contenção evitando que o descontentamento militar pudesse se expressar abertamente (GONZALEZ GUYER, 2002).

Os perigos de manipulação partidária sobre as organizações militares do Estado foram comprovados pela realidade que os blancos encontraram no seu triunfo eleitoral de 1958 e pelos próprios feitos que registraram durante o desfile militar no dia da ascensão das novas autoridades do governo. Na realidade, neste momento a oficialidade superior era quase, em sua unanimidade, colorada e os únicos generais do Exército de filiação blanca – Rebollo, designado como Inspetor Geral do Exército e Porciúncula como Chefe da Região Militar nº1 – tinham logrado sua promoção pelo mecanismo do concurso (GONZÁLEZ GUYER, 2002, p.76).

As razões que explicam este modelo de relação entre partidos políticos e Forças Armadas são tão pragmáticas como foi a própria atitude dos dirigentes políticos buscando manipular uma instituição cuja razão de ser tem estado, permanentemente, em questão e tem sido, alternativamente, objetivo de vacância funcional<sup>67</sup> pelos partidos políticos.

O Partido Colorado, sob cuja égide edificaram-se as Forças Armadas uruguaianas modernas, gerenciou a transformação em instituição profissional de uma organização militar nascida nas guerras civis e moldadas pelos caudillos.

Nestas condições, resultou que os governos colorados, além de manter o princípio da “pulverização dos mandos” imposto por José Batlle y Ordóñez (1903-1915), buscaram manter e cultivar a adesão política ao Partido como mecanismo direto e eficaz de esterilização dos militares como fator de ameaça à estabilidade institucional, outorgando particular atenção às promoções e à atribuição dos principais cargos das Forças Armadas.

---

<sup>66</sup> A combinação destes mecanismos se retroalimenta: os oficiais bem vinculados com o poder político acumulam méritos profissionais em detrimento daqueles que não ascendem aos destinos de maior significação.

<sup>67</sup> A caracterização de vacância funcional é usada por MARONNA, M. e TROCHON, Y. “Militares y Política en los Años Veinte”, *Cuadernos Del Claeh*, 2ª Serie Año 13 N°4, 1988, p.86.

Para o Partido Nacional, pelo contrário, a perpetuação da matriz colorada sobre o Exército apresentou durante as primeiras décadas do século XX<sup>68</sup> dois problemas básicos: a existência de uma “reserva eleitoral” colorada e, ao mesmo tempo, a possibilidade de que um eventual triunfo eleitoral blanco pudesse ser frustrado por uma intervenção militar.

Com o objetivo de “branquear” a instituição militar, o Partido Nacional utilizou variados argumentos e mecanismos enquanto esteve na oposição: a defesa do profissionalismo militar; a promoção da autonomia da instituição em relação ao governo civil; a promoção de projetos de lei dirigidos para melhorar salários, modernizar equipamentos, etc. E, inclusive, esta necessidade de desenvolver lealdades e promover apoios dentro da oficialidade militar poderia explicar a surpreendente virada de posição blanca em relação à cooperação militar com os EUA, a partir de 1959, uma vez instalado o Partido no governo (GONZALEZ GUYER, 2002).

Simultaneamente e como contrapartida a tais fenômenos e manipulações, a defesa à autonomia e à profissionalização foram reivindicações permanentes dentro das Forças Armadas e direcionadas ao governo e aos partidos políticos. Tais assuntos motivaram não só aqueles que se sentiram prejudicados em seus direitos e aspirações, como também aqueles oficiais que, impulsionados por interesses menos imediatos, perceberam os perigos que estas práticas representavam para o desenvolvimento e o prestígio de uma instituição cujos valores, tarefas e tradições sempre tiveram vinculados com a honra e a ideia do serviço aos mais altos interesses da Pátria.

O período dos anos 20 até o golpe de Gabriel Terra foi muito bem descrito por Real de Azúa (1969); Maronna e Trochón (1988). Além dos autores mostrarem a ideia de algumas Forças Armadas “civilistas” e obedientes à ordem constitucional, afirmaram que aquela etapa esteve delimitada pelas pressões e pronunciamentos militares, como também de manipulações encabeçadas pelos partidos políticos e o governo. Assim, “o processo culminou com o golpe de 1933, ao amparo do passivo apoio da instituição militar cujos comandantes foram expurgados do governo ordenadamente” (MARONNA e TROCHON, 1988, p.99-104).

A política governamental para as Forças Armadas durante o período em que a figura de Luis Batlle domina a vida política uruguaia esteve caracterizada pelo aprofundamento das práticas tradicionais de manipulação partidária através da gestão de promoções e cargos verificados no período prévio ao golpe de 1933. A isto se agregaram as baixas remunerações, os escassos fundos orçamentários e a não renovação do equipamento militar. Assim, foram acumulando rancores anti-políticos entre os setores da oficialidade militar que já havia ambientado a passiva cumplicidade castrense frente ao ad-

<sup>68</sup> MARONNA, M e TROCHON, Y (1988) analisaram profundamente o processo prévio da ditadura de Gabriel Terra demonstrando como se criaram as condições que fizeram possível ter uma passividade militar frente ao golpe.

vento do regime de Gabriel Terra. Simultaneamente, reforçavam-se as reclamações de autonomia para as Forças Armadas e a defesa da profissionalização ante a perversa influência das instituições políticas portadoras de corrupção e manipulações etc.

Na realidade, a saída do período Terra-Baldomir e a década do neobatllismo<sup>69</sup> (1947-1957), são para as Forças Armadas etapas, particularmente, complexas. Aos prejudicados pelo terrorismo e pela “ditadura branda” de Baldomir, agregaram-se os prejudicados pelas falhas do Tribunal Extraordinário criado para atender às reclamações dos militares perseguidos pela ditadura de Terra. O resultado disto foi a criação de diversos grupos de pressão interna. A política do batllismo beneficiou os militares que haviam se oposto ao golpe de 1933, gerando graves descontentamentos, não só entre a oficialidade tradicionalmente vinculada aos setores colorados anti-batllistas, como também entre setores, que em certos casos, nem sequer estavam em serviço, no período Terra-Baldomir.

As tensões internas nas Forças Armadas, na relação estreita com a luta interna no Partido Colorado, desembocaram na interpelação onde o Senador Efraín González, influenciado pelas fileiras militares, promoveu contra o Ministro de Defesa Nacional, Marcelino Guimarães. As perguntas do interpelante estavam concentradas nas irregularidades registradas nas manipulações de promoções e cargos nas Forças Armadas (GONZALEZ GUYER, 2002, p.79).

Desta forma, no período neobatllista, podemos identificar que o pessoal militar e em particular sua oficialidade, sofreu uma deterioração importante de seus níveis de ingresso. Somado a isto e com um problema particularmente acentuado no Exército, devemos assinalar que a maioria do equipamento tornou-se obsoleto, com a exceção do material norte-americano para a Infantaria que começava a chegar, na segunda metade da década dos anos 50.

Além disso, podemos verificar, nesta etapa, um fenômeno similar ao que Maronna e Tronchón (1988) assinalam para o período prévio à ditadura de Gabriel Terra, o “esvaziamento funcional”, conforme explicitado, anteriormente. O governo, durante este período, recorreu às Forças Armadas para atender aos serviços essenciais em Montevideu, principalmente na ocasião dos conflitos de trabalhadores cada vez mais frequentes, em consequência do agravamento da crise econômica<sup>70</sup>.

Portanto, no período do neobatllismo, podemos verificar que o Partido Colorado manteve e aprofundou a política tradicional de manipulação das Forças Armadas, promovendo e favorecendo os oficiais militares, fiéis ao objetivo de garantir a não intervenção das instituições armadas na política. No entanto, a combinação destas políticas, com impacto dos processos internaci-

<sup>69</sup> Corrente política derivada do batllismo de José Batlle, fundada por Luiz Batlle Berres.

<sup>70</sup> Na década de 50, a declaração de medidas de segurança emergenciais ante os conflitos de trabalhadores foi mais recorrente e, nestas ocasiões, as Forças Armadas eram convocadas para tarefas diversas como operar trens da AFE, fazer funcionar o Porto de Montevideu, o Frigorífico Nacional e a Central Batlle de UTE, entre outros serviços declarados “essenciais” pelo poder executivo.

onais em uma situação nacional de plena deterioração, determinou um crescente mal estar entre o governo e extensos setores da oficialidade.

Para o novo governo de maioria branca, o controle das Forças Armadas, cuja oficialidade era amplamente de simpatia colorada, representou um objetivo prioritário o qual refletiu de diversas maneiras na política que desenvolveu em referência às instituições castrenses.

Para ilustrar este novo contexto, Julián González Guyer (2002) faz menção ao testemunho do Gral. Victor M. Licandro - reeleito Secretário Geral do Centro Militar<sup>71</sup> em 1958 e chefe da Divisão de Informação e Operações do Estado-Maior Geral do Exército. Quando os blancos assumem o poder, em 1959, Licandro recorda que foi citado pelo Inspetor Geral do Exército, o Gral. Modesto Rebollo, que junto ao Chefe da Casa Militar, o Cnel. Tanco, expressaram a iniciativa do novo Poder Executivo em incluir as Forças Armadas no projeto orçamentário. Solicitaram a Licandro, por seu caráter de Secretário Geral do Centro Militar, que transmitisse as informações a seus associados. E Licandro assinala: “desde então foi um caminho para novas propostas e consultas”, acrescentando que, “o Partido Nacional queria encontrar o caminho de assegurar-se em um marco de confiança no seio dos militares” (GONZALEZ GUYER, 2002, P.84)

Desta forma, podemos afirmar que os mecanismos utilizados pelo Partido Nacional buscava “branquear” as Forças Armadas. Da mesma forma que o Partido Colorado, os blancos procuravam com isto, garantir a estabilidade institucional e assegurar o consentimento militar na perspectiva de utilizar as Forças Armadas como instrumento de controle e repressão interna.

A cooperação militar norte-americana<sup>72</sup> resultou extremamente funcional a política do novo governo. Os recursos advindos dos EUA aliviou o Estado uruguaio de investir na renovação de um equipamento militar amplamente obsoleto. Por isso:

Não parece estranho, pois, que o Executivo nacionalista dava claros sinais de atenção e compreensão para as Forças Armadas e a família militar. Entretanto, buscava garantir o controle das principais unidades militares a partir dos poucos oficiais que podia considerar considerados partidários ou ou ao menos confiáveis (GONZALEZ GUYER, 2002, p.84)

Uma vez apresentada a cooptação partidária das Forças Armadas como traço marcante e permanente ao longo de mais de meio século no Uruguai, é imprescindível estabelecermos sua contrapartida: o baixo nível de participação dos governos na esfera militar – entende-se, principalmente, a doutrina

<sup>71</sup> Na sua origem era denominado de Centro Militar e Naval, agrupando também a oficialidade da Aeronáutica, já que a Força Aérea tinha se tornado recém-independente do Exército (1953). Apesar de em 1956 haver fundado os Clubes Naval e da Força Aérea, muitos oficiais navais e aviadores continuaram pertencendo ao Centro Militar, pois este fornecia determinados serviços e, além disso, continuava sendo o de maior peso.

<sup>72</sup> Em 14 de outubro de 1953 foi estabelecido o “Plano de Governo do Uruguai e dos Estados Unidos para a Defesa Comum”.

militar –, habilitando o desenvolvimento de níveis de autonomia significativos por parte das Forças Armadas.

Postulamos que cooptação e autonomia coexistiram e se complementaram definindo, explicando e outorgando sentido à forma assumida pelas relações entre civis e militares, no país, durante todo o século XX<sup>73</sup>. Assim, a autonomia com que as Forças Armadas maneжaram seus assuntos, aparece como funcional e complementar à cooptação partidária. Por outro lado, convém destacar que o desenvolvimento e a ampliação progressiva de autonomia militar constituiu um fator determinante no processo que culminou com o golpe de Estado, em 1973.

O desenvolvimento da autonomia, reforçando uma tendência intrínseca das Forças Armadas como “instituição total” – representa uma verdadeira tradição na esfera das políticas de governo para as Forças Armadas.

Afirmar que as Forças Armadas uruguaianas gozaram, tradicionalmente, de um alto nível de autonomia, pode parecer contraditório sobre tudo que já foi dito em relação à cooptação como característica da política partidária para as Forças Armadas. No entanto, a participação política ficava praticamente restrita para garantir ao governo a fidelidade da oficialidade, ou ao menos, sua confiança a partir do ponto de vista político-partidário. Isto foi o que realmente preocupou os governos uruguaianos ao longo de todo século XX.

Podemos sintetizar esta relação entre Forças Armadas e os governos como uma espécie de intercâmbio através do qual os últimos reservam para si uma margem de participação no controle das promoções, particularmente da Oficialidade Superior e, conseqüentemente dos destinos do conjunto de oficiais. Isto acontece enquanto outorgam significativos níveis de autonomia para as Forças Armadas controlar seus assuntos profissionais<sup>74</sup> (GONZALEZ GUYER, 2002, p.85).

Tal modelo de relações também se explica por outra característica importante da questão militar no Uruguai: as Forças Armadas nunca foram vistas seriamente como um instrumento para a defesa militar do país. Assim, para os governos e para a população, elas representaram, de fato, uma espécie de fardo ou encargo. Em última instância, sua verdadeira função foi compreendida como uma força de reserva a serviço do governo para garantir o controle social e atender a certas tarefas de emergência. Por isso, o justificado baixo nível de preocupação por parte dos diversos governos em relação às capacidades operativas das Forças Armadas e a atenção centralizada para assegurar a fidelidade da alta hierarquia militar para garantir a estabilidade institucional.

---

<sup>73</sup> A ditadura (1973-1985) é considerada exceção a esta regra.

<sup>74</sup> A autonomia inclui a formação da doutrina, a gestão de todas as questões relacionadas com a estrutura da instituição, a educação e o equipamento militar, além de certas áreas sensíveis, como a inteligência.

Além disso, a intervenção política nos temas da doutrina e organização militares eram pouco atrativas e rentáveis no sentido político-eleitoral<sup>75</sup>. Os próprios partidos do governo perceberam que uma “intromissão” explícita nas questões militares poderia determinar a necessidade de assumirem inde-sejáveis decisões de caráter orçamentário.

Um “passeio” pela história do tratamento parlamentar dos problemas relacionados às Forças Armadas, durante a década de 50, demonstra que o Parlamento não colocou em prática qualquer iniciativa relevante e abrangente que visava definir as missões ou tarefas, a organização, os equipamentos, a implantação, as características da educação militar, etc<sup>76</sup>. A única exceção relevante – embora não decisiva –, à sistemática evasão/omissão dos assuntos militares ao longo dos últimos 50 anos de história parlamentar uruguaia, ocorreu em 1963, e durante o segundo governo blanco<sup>77</sup>.

Durante este ano e até 1964, uma Comissão criada no Ministério de Defesa Nacional e presidida pelo Cnel. Liber Seregni elaborou um Anteprojeto de Lei Orgânica das Forças Armadas em um processo de intercâmbio com a Comissão de Defesa Nacional do Senado. Sintomaticamente, ainda que o Anteprojeto foi redatado, nunca foi apresentado formalmente pelo Poder Executivo ao Parlamento. Nas palavras de Julián González (2002, p.86):

Sobre isso, o Gral(r) Liber Seregni assinala que seu conteúdo incomodava o governo e a setores do próprio Partido Colorado já que ali se estampava um conceito de defesa nacional abarcador, através do qual se incluía às Forças Armadas como atores do proceso de desenvolvimento nacional.

Segundo testemunho do Gral. Seregni, o trabalho da Comissão que presidiu, esteve, metodologicamente, inspirado na experiência francesa de trabalho conjunto, entre parlamentares e militares.

Porém o mais relevante, desde o ponto de vista de suas consequências futuras, foi o conceito amplo de defesa nacional que promoveu Seregni e que segundo seu próprio testemunho, provocou grande receio a mais de um legislador (GONZALEZ GUYER, 2002, p.86-87). A concepção e estratégia originais de Seregni inspiraram-se em sua tese que lhe valeu o concurso de promoção a grau de General. A ideia de Seregni buscava outorgar um papel às Forças Armadas como instrumento ao serviço do desenvolvimento nacional a partir de estabelecer, coerente com a metodologia de análise militar, que o desenvolvimento harmônico do conjunto do “potencial nacional” era a garantia para contar com uma adequada defesa nacional. Nesta perspectiva, o “potencial

<sup>75</sup> Na realidade, esta é uma questão muito generalizada no mundo e que se explica pelo próprio caráter da “função defesa nacional”: ela só é considerada importante pela população quando surge uma ameaça que obriga a ativá-la.

<sup>76</sup> A Lei Orgânica Militar e as correspondentes ao Exército e à Força Aérea ainda vigentes foram aprovadas durante a ditadura. A lei da Armada foi aprovada em 1946. Logicamente, o Parlamento votou numerosas leis e o Poder Executivo aprovou inúmeros decretos sobre questões vinculadas às Forças Armadas, inclusive a Lei Orgânica da FAU quando a Aeronáutica Militar tornou-se independente do Exército. Porém, nunca o Parlamento encarou profundamente e globalmente a temática das Forças Armadas.

<sup>77</sup> O Ministro, neste momento, era o Gral.(r) Modesto Rebollo.

nacional” - estritamente subordinado ao poder político, sublinhava Seregni – devia ser aproveitado para promover o desenvolvimento nacional.

Arquivado tal projeto, a Lei Orgânica Militar e das Forças Armadas – com exceção a da Armada – foram revisadas e aprovadas, respectivamente, no período da ditadura<sup>78</sup>, a partir da aprovação de uma Lei Orgânica Militar que veio substituir a de 1947.

Desta forma, podemos afirmar que o Parlamento desempenhou um papel marginal na definição das políticas para as Forças Armadas e esta omissão contribuiu, significativamente, com a opacidade em torno desta temática, favorecendo o manuseio mais ou menos discricionário por parte do Poder Executivo.

O Ministério de Defesa também não exerceu com plenitude sua função de comando superior<sup>79</sup> das Forças Armadas, no qual está refletida a sua endêmica debilidade institucional. Na realidade, tradicionalmente, a Secretaria de Estado tem carecido de organismos próprios – e autônomos das Forças Armadas – encarregados da elaboração e controle de políticas em sua esfera de atuação<sup>80</sup>.

Pelo contrário, o Ministério de Defesa Nacional, em sua tarefa de responsável político na elaboração, execução e controle da política pública, tem repousado nas capacidades técnico-profissionais próprias das Forças Armadas. Além disso, tradicionalmente, os cargos de maior responsabilidade hierárquico administrativos dentro do Ministério têm sido ocupados por oficiais militares e, boa parte do pessoal civil tem sido recrutada por sua afinidade com o pensamento militar e até em função dos laços de parentesco com os Oficiais Superiores.

Esta situação deve ser pelo menos subtraída, já que um Ministério de Defesa Nacional débil pode gerar riscos para a democracia, haja vista os perigos da existência de um corpo profissional especializado, comandando a administração dos meios de violência.

Uma análise dos objetivos que, historicamente, orientaram as políticas das administrações dos governos para as Forças Armadas assinalam que foram, essencialmente, pragmáticas e tiveram um denominador comum: tem sido políticas de governo no lugar de políticas de estado.

Os governos colorados tiveram como prioridade, desde princípios do século XX, a prevenção de qualquer intenção de revolta blanca. Esta prática foi coerente com os objetivos mais gerais da defesa hemisférica, planificada

---

<sup>78</sup> Pelo decreto-lei nº14.647/74 foi aprovado a Lei Orgânica Militar; pelo decreto-lei nº14.747/77 foi aprovado a Lei Orgânica da Força Aérea; pelo decreto-lei nº15.688/84 foi aprovada a Lei Orgânica do Exército.

<sup>79</sup> Segundo a Constituição vigente, o presidente junto ao Ministro de Defesa Nacional constituem o comando superior das Forças Armadas.

<sup>80</sup> Aqui devemos recordar a falta de civis com interesses autônomos a respeito das Forças Armadas e capacitação em políticas de defesa, assuntos estratégicos e militares.

segundo a hipótese de uma agressão nazi-fascista, onde o herrerismo<sup>81</sup> supostamente representava aliado interno direto.

Posteriormente, o novo cenário estratégico internacional conduziu a defesa hemisférica a planejar suas bases na hipótese de haver uma agressão comunista. Uma ameaça em que os governos colorado-batllistas dos anos 50 não pareciam crer como possibilidade concreta, apesar do entusiasmo nas diversas iniciativas impulsionadas tanto a nível continental como a nível internacional, pelo Departamento do Estado norte-americano.

Com a chegada do Partido Nacional ao governo, instala-se a política de “branqueamento” das Forças Armadas com o objetivo de neutralizar qualquer intenção colorada de desestabilização do *status quo*. No entanto, paralelos ao auge que registraram as lutas políticas e particularmente o surgimento, a partir da Revolução Cubana, de movimentos armados em vários países da América Latina – redirecionaram-se, paulatinamente, as preocupações do governo para os sindicatos, com o Partido Comunista como principal força promotora – real ou suposta – de ações sociais dissolventes.

Desta forma, a partir deste contexto interno e externo, as preocupações de colorados e blancos passaram a confluir com as orientações do governo dos EUA, no sentido de orientar as Forças Armadas da América Latina para o combate à subversão e à manutenção da ordem interna<sup>82</sup>.

Os fenômenos que se desenvolveram, no Uruguai, ao longo dos anos 60, com a crise econômica como pano de fundo, caracterizados pela crescente radicalização das lutas sociais e políticas em um ambiente dominado pela confrontação ideológica que vivia o mundo, cristalizam-se no ciclo 1967-1973 com os presidentes Jorge Pacheco Areco e Juan María Bordaberry. Em ditas administrações, as Forças Armadas são empregadas, já de maneira mais aberta e sistemática, para cumprirem tarefas relacionadas ao enfrentamento direto com setores organizados da população.

A utilização, por parte do Presidente Pacheco Areco, do regime de medidas de exceção, durante praticamente, todo seu período de governo, habilitou-o a utilizar as Forças Armadas para cumprir diversas tarefas vinculadas à ordem interna. Então era apropriado que Pacheco prestasse particular atenção às Forças Armadas<sup>83</sup> à medida que elas foram ampliando sua esfera de atuação, além de gozar de maiores prerrogativas.

Se no início do século XX, o Exército governamental do Partido Colorado serviu para neutralizar o levante militar das milícias blancas, assentando as bases da unificação definitiva do controle estatal sobre o conjunto do terri-

<sup>81</sup> Um dos setores políticos do Partido Nacional.

<sup>82</sup> É justamente em 1961 que a administração de Kennedy lança a Aliança para o Progresso como instrumento de promoção ao desenvolvimento, ao mesmo tempo em que se produz uma guinada estratégica na doutrina militar dos EUA que se refletiu para a América Latina no abandono da hipótese de uma guerra convencional e a atribuição de tarefas de segurança interna a suas Forças Armadas.

<sup>83</sup> Isto se refletiu nas permanentes visitas que o presidente realizara em unidades militares, além de estabelecer uma política orçamentária mais generosa e um processo de crescimento das organizações militares.

tório uruguaio, nos anos 70, no marco da guerra fria, as Forças Armadas voltaram a ser convocadas pelo governo do Partido Colorado, ainda que desta vez em acordo com o Partido Nacional, para refrear o que foi interpretado como ameaça real de revolução anticapitalista promovida por grupos guerrilheiros e ambientada pela Frente Ampla, o movimento sindical e a Universidade<sup>84</sup>.

O gradual processo de fortalecimento dos corpos de segurança do Estado e, especialmente, das Forças Armadas foi acompanhado de seu crescente envolvimento em tarefas de repressão interna, ao tempo em que se exacerbava entre os militares a convicção de constituir a “última fortificação da nacionalidade” ameaçada por um inimigo que representava, não só interesses externos, mas também valores alheios às tradições concebidas pelos dois partidos políticos tradicionais.

Apesar de parecer contraditório, há outro elemento que não poderíamos deixar de assinalar ao analisar o processo de fortalecimento da autonomia militar que culmina com o golpe de Estado de 1973. Na realidade, um traço importante daqueles anos foi a gradual perda de legitimidade de boa parte das lideranças políticas. Isto afetou, profundamente, a confiança no próprio regime de governo e nas instituições democráticas.

Esta perda de legitimidade do sistema político, no contexto da gestão das Forças Armadas, resulta em um fator, extremamente, relevante para compreendermos o processo de instalação da ditadura. A forma em que, tradicionalmente se assegurou a subordinação militar ao governo, no Uruguai, também resultou funcional ao processo de decadência da institucionalidade democrática uruguaia.

A instauração de medidas de exceção sem a contrapartida de limites e controles efetivos à lógica bélica das Forças Armadas gerou uma realidade ambígua onde em nome da defesa da institucionalidade democrática, foi desfigurando seu funcionamento para terminar eliminando-a. Um processo pelo qual os próprios governos impuseram a paulatina ampliação da esfera de ação autônoma das Forças Armadas, que acaba culminando com a virtual ocupação militar do Estado<sup>85</sup>. Tal realidade introduziu deformidades no jogo normal da democracia pela via da instrumentalização das Forças Armadas por parte de certos atores e em detrimento de outros.

Podemos verificar que o modelo de controle político civil (mescla de subordinação e autonomia dos militares em relação aos governos – Pion Berlín) funcionou com eficácia durante mais de seis décadas no Uruguai, de modo que até o golpe de Estado de 1973, esse modelo instalado desde José Batlle y

---

<sup>84</sup> Ver JUNTA DE COMANDANTES EM JEFE. JUNTA DE COMANDANTES EN JEFE. “Las Fuerzas Armadas al pueblo oriental”. In: **El proceso político**. vol. I e II, Montevideu, 1978 - particularmente o vol. I, cap. I “Antecedentes de febrero. Crisis y Subversión” p.9-47.

<sup>85</sup> Aqui vale assinalar um fenômeno: as rupturas institucionais que o Uruguai suportou no século XX resultaram de processos conduzidos por presidentes constitucionais e da decisiva participação civil.

Ordóñez em 1904, permitiu aos sucessivos governos assegurarem a subordinação militar. A confiança no denominado “civilismo” das Forças Armadas chegou a estar tão integrado na sociedade uruguaia que a possibilidade de uma ruptura institucional com a participação militar não era cogitada até que a própria realidade encarregou-se de mostrá-la.

Porém, consideramos que esse modelo de controle político civil colocado em prática, no Uruguai, ao longo do século XX, está intimamente relacionado com o golpe de Estado em 1973. Isto porque, a cooptação partidária das Forças Armadas e a autonomia militar, principais deformações que o modelo introduziu no funcionamento democrático, criaram um ambiente e conduziram, sob as condições sócio-políticas do final dos anos 60 e início dos anos 70, a participação militar direta na política.

Desta forma, afirmamos que até os anos 60, no caso uruguaio, o controle político civil introduziu deformações indesejáveis na esfera profissional militar, especificamente, a sua politização e, como fenômeno associado, um nível de autonomia militar. De qualquer forma, sob as condições sociopolíticas e o contexto internacional que caracterizaram as primeiras cinco décadas do século XX, a chamada modalidade de controle civil, ainda que deficitário do ponto de vista democrático mostrou eficácia para assegurar a obediência militar aos sucessivos governos. Inclusive, como assinala Maronna e Tronchón (1988), permitiu que o presidente Gabriel Terra colocasse em prática um golpe de Estado, com apoio das forças policiais e graças à passividade militar.

Com as novas condições sociopolíticas e o ambiente internacional e regional dos anos 60, aquelas deformações resultaram determinantes para explicar a conduta das Forças Armadas e seu compromisso com a ditadura.

É importante ressaltar que o golpe de Estado, no Uruguai foi cívico-militar e a progressiva participação militar nas questões políticas processaram-se, em grande medida, através de impulsos dos setores políticos responsáveis do governo, particularmente a partir do Presidente Pacheco Areco. Podemos afirmar que, em certo sentido, os setores vinculados ao pachequismo dentro do Partido Colorado e os grupos blancos do aguerrondismo, em um ambiente geral de crescente radicalização política, quase “conduziram pelas mãos” as Forças Armadas, até o golpe de Estado. Além disso, através da própria política de cooperação militar com os EUA, havia indícios de que os norte-americanos estavam promovendo a preparação das Forças Armadas uruguaias para exercer tarefas de caráter interno.

No retorno ao regime democrático de governo, o Uruguai apresentou os mesmos traços políticos e institucionais que o distinguiram antes da crise do final dos anos 60. Desta forma, acreditamos que os governos democráticos posteriores a 1985 têm reeditado a modalidade de controle político civil de subordinação com autonomia. Assim, os mecanismos de cooptação militar político-partidário voltaram a ser basicamente os mesmos: o controle de promo-

ções a Oficial General e cargos, principalmente de Chefes e Oficiais Superiores.

Em relação à autonomia militar, podemos verificar certo retorno gradual a seus níveis tradicionais. Porém, alguns elementos consagrados juridicamente como resultado da ditadura supõem a conquista de novas prerrogativas para as Forças Armadas e se refletem em uma ampliação direta ou indireta da autonomia institucional cuja permanência não é possível estabelecer. Neste sentido, devemos assinalar a Lei da Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado. Tal lei pressupõe uma ampliação da autonomia militar e, pela forma em que foi aprovada, constitui um antecedente que pesa sobre o funcionamento da democracia. Também a confirmação da eliminação do mecanismo de promoção por concurso para o grau de Oficial General atua em tal sentido<sup>86</sup>.

A aprovação da Lei da Caducidade, em abril de 1986, estabeleceu um *status* jurídico de privilégio para os militares que atuaram durante a ditadura, ao consagrar a sua impunidade. E sua consagração contribuiu com a convicção militar de que suas ações no período da ditadura foram necessárias, sendo respaldadas pelo parlamento e, logo depois, pela população, no plebiscito de 1989. Ao longo do processo de aprovação da Lei da Caducidade, existiu uma permanente pressão política por parte das Forças Armadas através da ameaça de insubordinação. Ficou bem claro que os limites do sistema político-jurídico e da sociedade civil não deviam ultrapassar em sua relação com as Forças Armadas.

## 2.7 Conclusões sobre o controle político civil uruguaio

Por outro lado, esse modelo de controle político civil que pode afetar negativamente a capacidade profissional militar e, por isso, a eficácia das Forças Armadas para cumprir seu papel básico, parece quase impossível de ser evidenciada empiricamente, no Uruguai. É fato, pois as capacidades das Forças Armadas uruguaianas para contribuir como instrumento de defesa militar eficaz da Nação ante a um ataque exterior, não foi colocado em prova, ao longo do século XX.

Os grandes conflitos que protagonizaram as Forças Armadas uruguaianas, durante o século XX, tiveram características de guerra civil: em 1904 para sufocar o levante blanco das forças comandadas por Aparicio Saravia e em 1971-73 para combater a guerrilha urbana.

No entanto, parece óbvio que o emprego que se faz de uma organização terá consequências inevitáveis em sua estrutura, capacidade, formas de ação, especialização de seus membros e até na promoção de certa cultura institucional. Vimos, anteriormente, que o emprego das Forças Armadas em tarefas,

---

<sup>86</sup> A Lei n°15.848 da Caducidade, além de incluir a “caducidade da pretensão punitiva” (anistia aos militares que cometeram crimes contra os direitos no período da ditadura), também incluiu a eliminação do concurso para a promoção a Oficial General.

não especificamente militares, tem estado permanentemente na história das Forças Armadas uruguaias. Também, observamos que o Exército mantém certos traços em sua organização originados em princípios do século XX, baseado em duas preocupações de José Batlle y Ordóñez: garantir o controle do governo central sobre o conjunto do território nacional, dissuadindo possíveis levantamentos blancos e, simultaneamente limitar o poder dos chefes militares para prevenir possíveis golpes militares, mediante a pulverização dos comandos e unidades<sup>87</sup>.

O conceito de Forças Armadas como instrumento do poder a serviço do governo – não do Estado – tem uma larga tradição no Uruguai e tem atribuído, à instituição militar de forma recorrente, tarefas não militares muitas vezes vinculadas à repressão da população. Ou seja, o tipo de controle político civil característico da história uruguiaia, durante as primeiras sete décadas do século XX, afastou as Forças Armadas de sua missão básica. Desta forma, não parece exagerado supor que tal característica não poderia prejudicar sua capacidade para a defesa militar frente a um ataque exterior<sup>88</sup> (GONZÁLEZ GUYER p.97, 2010).

Assim, o vínculo entre o profissionalismo militar e o controle político civil, apesar de não podermos estabelecer conclusões por falta de evidência empírica para o caso uruguaio, existem indícios para corroborar com a ideia de que as Forças Armadas organizadas e empregadas como instrumento de controle e repressão social podem ser ressentidas nas suas capacidades profissionais específicas.

A autonomia relativa das instituições uruguaias é resultado de uma combinação de desinteresse e desconhecimento civil e expressão de uma excessiva percepção social a respeito da irrelevância do instrumento militar para a defesa nacional.

<sup>87</sup> De 7 unidades existentes no Exército em 1890 saltaram para 45 em 1907. (Ver MARONNA, M. e TROCHON, Y. “Militares y Política en los Años Veinte”, *Cuadernos Del Claeh* 2ª Serie Año 13 N°4, 1988.

<sup>88</sup> Uma indicação das possíveis consequências práticas do desvio das Forças Armadas de sua tarefa fundamental para dedicar-se a funções de controle e repressão social trata-se do caso argentino. A notável incompetência profissional demonstrada pelo controle militar argentino na Guerra das Malvinas – particularmente o Exército e, em certa medida, a Armada -, é fato concreto e reconhecido pelos especialistas. Certos autores têm vinculado os erros da Junta Militar argentina na condução de ações militares no Atlântico Sul – e também os preparativos e planejamento para um ataque contra o Chile em 1978 -, com a especialização das Forças Armadas na repressão interna. (Ver CORUM, James S. “O Poder Aéreo Argentino na Guerra das Malvinas/Falklands Uma visão Operacional”. In. *AEROSPACE POWER journal* em Português, p.32-52; CACERES, Gustavo Cnel(r) “La Crisis Militar Argentina”. In. CACERES, Gustavo Cnel(r) e SCHEETZ, Thomas (comp.) *Defensa No Provocativa. Uma Propuesta de Reforma Militar para la Argentina*. Editora Bueno Aires, 1995, p.34).



## CAPÍTULO 3

### AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO GOVERNO DE TABARÉ VÁZQUEZ

#### 3.1 Introdução

No governo de Tabaré Vázquez, o Uruguai passou exitosamente por uma prova de fogo: as Forças Armadas assumiram, disciplinadamente, o acesso ao governo de outrora seu inimigo. O balanço da “questão militar” poderia ser sintetizado assinalando que a gestão do presidente Vázquez abriu o caminho para uma nova configuração no marco das relações civis-militares. Dentre os seus principais feitos podemos destacar: a aprovação, ao final de seu mandato, da Lei Marco de Defesa Nacional, com votação unânime dos partidos e a inédita aplicação do Art.4º da Lei da Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado<sup>89</sup>. Com isso, o presidente Vázquez apontou o coração da chamada *agenda histórica*, apesar do pequeno avanço no esclarecimento do destino dos desaparecidos.

Se a Frente Ampla chegou ao governo, em 2005, com uma proposta de conteúdo programático radical para o Ministério de Defesa Nacional, a ação do governo do presidente Vázquez, neste âmbito, resultou marcadamente aumento gradual e progressivo. Com exceção do forte impulso inicial as investigações sobre o destino dos desaparecidos durante a ditadura – congeladas durante a segunda metade de seu mandato – o governo do presidente Vázquez apresentou notável continuidade em relação aos administradores precedentes. Com efeito, podemos assinalar três características de políticas para o setor de defesa nos últimos 25 anos: uma ampla margem de autonomia militar para a elaboração e gestão das políticas militares, um persistente corte de recursos orçamentários para o Ministério de Defesa<sup>90</sup> e o uso intensivo dos poderes constitucionais do presidente para a designação das máximas hierarquias das Forças Armadas.

Por outro lado, o governo da Frente Ampla não introduziu mudanças na política de forte participação militar uruguaia nas missões de paz das Nações Unidas iniciada com o envio de 800 soldados ao Camboja, em 1992. Durante aproximadamente 10 anos o Uruguai mantém em 10% seus efetivos militares cumprindo tarefas de paz a serviço das Nações Unidas.

A aprovação da Lei Marco de Defesa Nacional foi concretizada no final do mandato do presidente Vázquez deixando como legado um texto legal sem antecedentes, na legislação uruguaia, que fundamenta as bases para superar já o centenário raquitismo político do Ministério de Defesa Nacional, podendo ser essencial para o processo de redefinição das relações civis-militares no Uruguai.

<sup>89</sup> Conforme já assinalado, o resultado foi o encarceramento dos responsáveis militares e civis pelas violações dos direitos humanos durante o período da ditadura (1973-1984).

<sup>90</sup> Em 1985, ao terminar a ditadura, o Ministério de Defesa concentrava 14% do gasto público. No fim de 2009 o orçamento de defesa nacional apenas chegava a 6%.

### **3.2 Considerações sobre o Ministério de Defesa (MDN) - Organização Administrativa antecedente ao governo Vázquez**

Como conjunto da Administração Central, o MDN sofre as consequências de muitas décadas de um estilo de gestão patrimonialista (GONNET, 2006), cuja lógica segue critérios pragmáticos, ou seja, de interesses em curto prazo, somados a uma caótica política de recursos humanos.

Nesse contexto, a particularidade que merece destaque no MDN é o seu caráter de instituição militarizada. Dito traço surge a partir da Lei Orgânica das Forças Armadas de 1974. No entanto, sua origem retoma a Lei Orgânica Militar de 1941.

Os arts. 9º ao 30º do Decreto-lei nº14.157 garantiram a onipresença de oficiais em todas as hierarquias administrativas e em todos seus serviços dependentes. Estabelecem que seja os Comandantes Chefes das Forças Armadas quem propõe o preenchimento de ditos cargos, prescrevendo qual grau que devem ocupar determinando o critério de sua distribuição entre as três Forças. Nesse sentido, o art.30 expressa que os efetivos dos organismos a que se refere a presente lei são integrados pelo pessoal das distintas Forças, em quantidades proporcionais a seus respectivos efetivos em cada categoria.

De fato, o exercício dos distintos cargos no MDN constitui um “destino” dentro da carreira funcional e profissional do pessoal superior das Forças Armadas. Assim, eles ficam sujeitos ao mecanismo de rotação permanente que caracteriza a carreira dos oficiais. Até a aprovação da Lei nº17.921, em novembro de 2005, os únicos cargos políticos existentes eram do Ministro e Subsecretário. Dita norma, habilitou a designação pelo Poder Executivo de civis para ocupar cargos de Diretor e Subdiretor Geral de Secretaria. O art.83 da Lei do Pressuposto Nacional de dezembro de 2005 autorizou a criação dos seguintes cargos: Diretor-Geral de Recursos Humanos, Diretor-Geral de Serviços Sociais, Assistente de Saúde, Assistente Letrado Adjunto, Conselheiro dos Institutos de Formação Militar e SubDireção-Geral de Secretária. Esses agregaram ao Diretor-Geral do Secretariado, antes reservado a um coronel do exército e que, em 2005, foi convertido em cargo de confiança. Assim, pela primeira vez o Ministério da Defesa podia contar com civis de sua confiança nos cargos diretivos.



As competências e organização do MDN estão definidas, basicamente, na Lei Orgânica das Forças Armadas, assim como nos Decretos nº574 e 575/974 de 12/07/1974<sup>91</sup>.

Tal como se apresenta o organograma anterior, o MDN apresenta uma estrutura muito horizontal. A máxima hierarquia é o ministro, de quem dependem diretamente 21 organismos de diversos significados, desde os Comandantes Chefes de cada Força até a Direção Nacional de Meteorologia ou o Supremo Tribunal Militar.

O núcleo de organismos denominado de “Administração Superior” compreende o Gabinete do Ministério e a Direção-Geral de Secretaria, organismo administrativo central e comum a todos os ministérios uruguaianos. Esta administração tem em seu corpo de funcionários, no primeiro nível hierárquico, 17 oficiais – 11 da Direção-Geral e 6 do Gabinete – e que, por sua vez, dependem mais 19 oficiais.

O decreto-lei 14.157 define em seu art.13 que o Gabinete do Ministério é o órgão auxiliar em matéria legislativa e jurídica, cumprindo funções de secretaria. O art.14 indica que a Direção-Geral do Secretariado é o órgão coadjuvante do Ministro em matéria administrativa. Essas duas fórmulas e sua posterior concreção a nível institucional refletem uma concepção acerca da função MDN como condutor do setor. Porém, analisando a lista de competências que lhe foi atribuído legalmente, constatamos que não existe um espaço central de elaboração e planejamento estratégico global de políticas. Ou seja, o Ministro não conta com uma instância onde centraliza e processa informações relevantes sobre a elaboração de diretivas e planos concretos sobre as tarefas que podem corresponder as Forças Armadas e outras agências estatais.

No que se refere ao planejamento e condução das atividades militares de defesa, a legislação reconhece dois níveis: o conjunto e o específico. Em relação ao conjunto, o Estado-Maior Conjunto era o organismo formalmente encarregado dessas funções. Foi fundado em 1973 como organismo de tutela do governo e a sociedade não chegando a cumprir mais que tarefas de coordenação operativa entre as Forças Armadas. Em relação ao nível específico, as Forças Armadas estavam encarregadas de formular e executar os planos de recrutamento, instrução, mobilização e apoio logístico (decreto-lei 14.747/77) É assim que a definição de hipóteses de conflitos, doutrina, desenvolvimento territorial, meios utilizados, formação do pessoal, etc., tem se realizado quase exclusivamente no nível de cada Força.

Através dessa rápida descrição do MDN, antecedente ao governo Vázquez, podemos concluir que os fundamentos legais de sua estrutura caracterizam-o como uma instituição historicamente militarizada. Isso porque esse esqueleto contribuiu para garantir aos militares um importante e inconvenien-

---

<sup>91</sup> Ambos decretos emitidos pelo governo ditatorial redistribuem as atribuições e competências dos ministérios existentes na época, regulamentando e completando o processo iniciado com o decreto-lei 14.218/74.

te nível de autonomia na condução das Forças Armadas e, com isso, boa parte de política de defesa. A esta situação também colabora a particular estrutura organizativa e distribuição de tarefas que apresenta o MDN. Isto é, a “Administração Superior” tem sido concebida simplesmente para levar alguns registros e controle formais, e desempenhar funções auxiliares. Não para elaborar políticas e exercer controle, questões que ficam a cargo dos organismos que supostamente são subordinados.

Além disso, a referida onipresença militar tem fundamento na contradição com o estabelecimento de uma carreira funcional no ministério e com a necessidade de capacitação e especialização do pessoal civil sobre os temas de defesa nacional. Dessa forma, tende a perpetuar como uma esfera em que o governo e a sociedade exercem limitada incidência efetiva. Ou seja:

[...] a militarização do MDN retro-alimenta de fato o caráter de ator passivo que nessa esfera de governo desempenharam os atores civis/políticos. Tem favorecido assim a persistente ausência de um conceito e uma política explícita de defesa nacional, em particular na sua dimensão militar (GONNET, 2006).

A militarização do MDN gera outros problemas de gestão. Em primeiro lugar, o fato de que os cargos burocráticos se convertem em destinos militares implica que ficam sujeitos ao mecanismo de rotação permanente que caracteriza a carreira dos oficiais militares. Dessa maneira, tem-se enfraquecida a capacidade de gerar especialistas em diferentes tarefas.

Em segundo lugar, quando os organismos militarizados têm competências que escapam parcial ou totalmente do âmbito estritamente castrense se acrescentam outras dificuldades. Diego Gonnet expressou:

Por exemplo, no caso do Instituto Antártico; são os oficiais das Forças Armadas os profissionais mais adequados para desenhar a política de investigação científica que permita tirar o máximo proveito da presença uruguaia naquele continente? Ou invertendo a situação, é razoável formar um Oficial Superior para destiná-lo a dirigir um centro de reabilitação equestre? E para destiná-lo a uma Direção de Contabilidade? (informação verbal)<sup>92</sup>.

Em terceiro lugar, o fato de que os funcionários militares estejam submetidos simultaneamente a um duplo sistema de hierarquias – funcional do organismo a que foram destinados e o militar –, implica a possibilidade de que em algum momento eles podem entrar em conflito. Parece evidente que a dupla dependência hierárquica não só é inconveniente sob o ponto de vista administrativo. Também, nas palavras de Diego Gonnet:

[...] resulta perigoso, sob o ponto de vista democrático, que no organismo político responsável de administrar os instrumen-

<sup>92</sup> GONNET, entrevista cedida em fevereiro de 2013, na Universidade da República - Uruguai.

tos mais poderosos de coação física legítima do estado, existem realidades jurídicas que tornam difusas e pontencialmente conflitivas as relações de dependência e a facilidade e clareza da cadeia de comando (informação verbal)<sup>93</sup>.

### 3.3 O Ministério de Defesa Nacional no governo Vázquez

Anteriormente, ao início da gestão do presidente Vázquez, o Ministério de Defesa era considerado uma área particular muito sensível. Para comandá-lo, Vázquez nomeou a Dr<sup>a</sup> Azucena Berrutti que ficou na história como a primeira mulher a ocupar o Ministério de Defesa Nacional. Suas características pessoais e a marca de suas raras intervenções públicas converteram-na em uma das ministras mais populares do gabinete ministerial do presidente Vázquez.

Durante o seu período de gestão os assuntos correntes do ministério transcorreram sem grandes sobressaltos. Ao aceitar o cargo, ela colocou como condição: ficar no ministério por no máximo um ano. Proclamou sua vontade de retornar a condição pacífica de avó. No entanto, sua gestão a frente do Ministério estendeu por três anos deixando o seu cargo por decisão do presidente Vázquez no marco de uma ampla mudança nos ministérios.

Talvez a razão principal do presidente Vázquez em ter optado pela Sr<sup>a</sup> Berrutti para assumir a frente do Ministério da Defesa possa ter sido para dar tranquilidade ao presidente em uma área estratégia do Estado no sentido de não gerar transformações que pudessem agregar mais motivos de conflito aos gerados por sua intenção de esclarecer os crimes cometidos contra os direitos humanos na época da ditadura.

As dificuldades e desafio específicos, no Ministério de Defesa, associavam-se ao desconhecimento e aos prejuízos mútuos resultantes da escassa participação da Frente Ampla na alta hierarquia da burocracia pública:

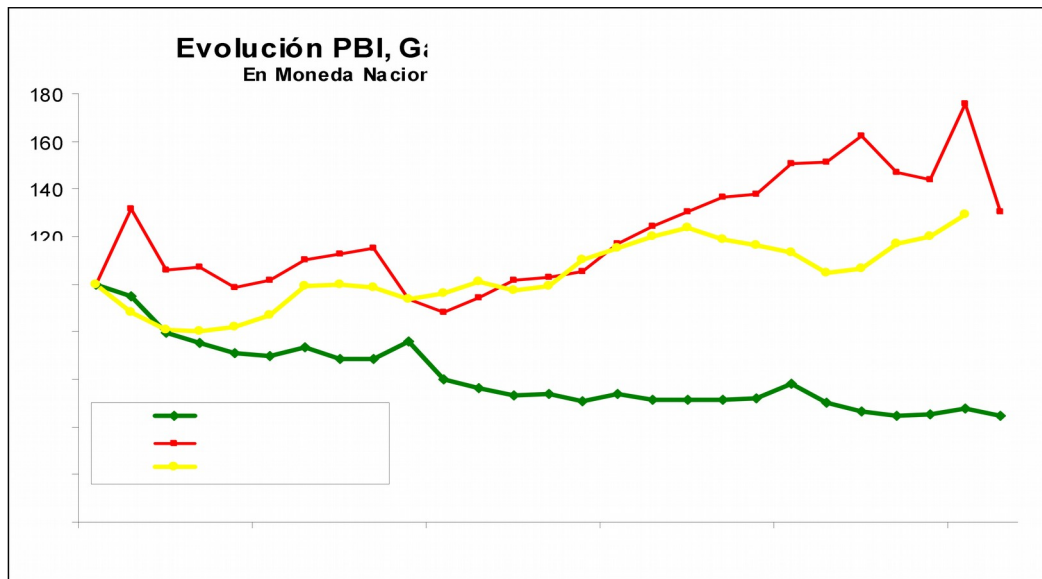
[...] a questão militar tal como herdará o próximo Presidente inclui, Forças Armadas mal pagas, desnaturalizadas funcionalmente, com suas capacidades operativas muito comprometidas e que arrastam a problemática dos Direitos Humanos com carga de desprestígio social tanto em relação a instituição como também a seus membros. (GONZALEZ GUYER, 2004, p.61)

O Ministério de Defesa, no início do governo da Frente Ampla, continuava sendo o Ministério que consumia mais recursos dentro da administração pública central, representando quase 1,5% do PIB do país.

---

<sup>93</sup> Idem.

GRÁFICO I



Fonte: Elaborado com base nos dados do INE, BCU e CGN (Extraído de González, J., Alonso, R. Gonnet, D. e Vera, B. 2008, pág.42)

O gráfico anterior mostra a evolução descendente do orçamento do MDN desde a volta da democracia. Apesar disso, no início do governo Vázquez, o MDN continuava sendo o ministério com maior orçamento. Já no final de seu governo, o Ministério do Interior acabou superando o orçamento do MDN. Por outro lado, o MDN ainda concentra uma porcentagem considerável dos funcionários da administração pública federal.

QUADRO I

Nº de Funcionários do MDN, Administração Central e Organismos do Art. 220

Inciso	31/12/2004	30/06/09
Cargos e Funções Públicas no Estado <sup>1</sup>	229.454	241.517
Não Funcionários Públicos no Estado <sup>2</sup>	12.271	14.490
Funcionários no Estado (Total Gral.)	241.725	256.215
MDN (Inc.03)	31.833	31.330
M. Interior (Inc.04)	26.782	28.080
Poder Executivo	90.831	78.004
<b>Orgs. Art.220</b>	<b>70.349</b>	<b>76.955</b>

<sup>1</sup> Orçamentos, Contratos Permanentes; Eventuais e Outros

<sup>2</sup> Estágios, Arrendamentos de Obra, Contratos de longo prazo e Outros

Fonte: extraído de Julián González com base no "Informe sobre Vínculos Laborales con el Estado (30/06/09)", Oficina Nacional de Servicio Civil.

(Ver://www.onsc.gub.uy/gxpsites/Archivos/Publicaciones/InformeVinculos/InformeCOMPLETO.pdf)

A distribuição dos funcionários em seu interior e sua evolução no período pode ser verificada no quadro a seguir:

**Quadro II**  
 Distribuição de Funcionário no MDN segundo Unidade Executora

Nº	Unidade Executora	03/12/04*	30/06/09**
001	Direção-Geral do Secretariado	930	860
003	Dir.Nal.Intel.do Estado	221	190
004	Cdo.Gral.do Exército	16.519	16.868
018	Cdo.Gral. da Armada	6.311	5.865
023	Cdo. Gral. da F. Aérea	3.188	3.085
033	D.N. Saúde das FFAA	3.190	3.448
034	D.N. dos Serviços	116	114
035	Aposentadorias e Pensões	187	178
039	D.N. Meteorologia	248	178
041	D.N. Aviação Civil e Inf.Aéreo.	640	719
	TOTAL	31.550	31.330

Fonte: extraído de Julián González com base de informação<sup>94</sup>

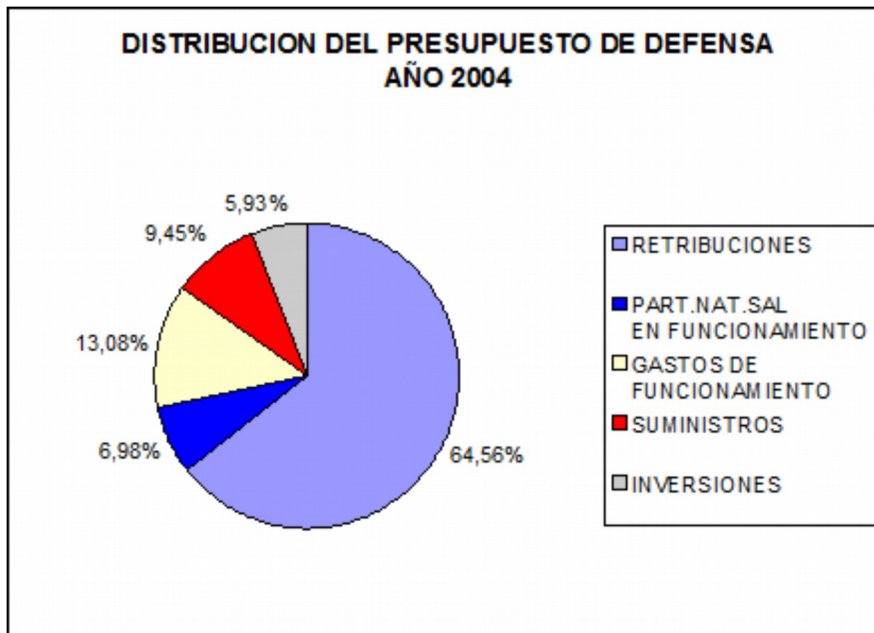
\*Direção Financeira contável do MDN

\*\*Oficina Nacional de Serviço Civil, “Vínculos Laborales con el Estado (30/06/09)”

<sup>94</sup>(<http://www.onsc.gub.uy/gxpsites/Archivos/Publicaciones/InformeVinculos/InformeCOMPLETO.pdf>)

Finalmente, convém levar em consideração a distribuição dos gastos para mostrar que, na realidade, a parte substancial do orçamento do MDN está vinculada às retribuições pessoais.

GRÁFICO II



A distribuição do gasto dentro do Ministério permite compreender as razões dos problemas operativos e de equipamento das instituições militares. Quase três quartos dos recursos do orçamento destinam-se a remunerações pessoais. Se não houver reformas substanciais nas Forças Armadas<sup>95</sup>, realidade será impossível de ser superada.

A escassez de recursos que o MDN atribui aos investimentos e ao funcionamento explica que o equipamento militar seja escasso e muitas vezes obsoleto, além de apresentar problemas na seleção do pessoal em serviços estratégicos<sup>96</sup>.

Mesmo que os sistemas de armas e, em geral, os equipamentos militares são extremamente custosos, na Armada e na Força Aérea os problemas derivados destas limitações orçamentárias têm impacto mais agudo e, suas consequências para o exercício de soberania e segurança do país são significativas.

Para completar o diagnóstico que encontrou o presidente Vázquez no MDN, devemos fazer uma referência à forma em que se processou a redução orçamentária iniciada, em 1985. Na realidade, a transformação das Forças Armadas em uma instituição hipertrofiada e desnaturalizada em suas funções

<sup>95</sup> Como podemos observar no quadro II, mais de 80% dos funcionários do MDN estão atrelados em cargos das Forças Armadas. Logicamente, uma alta porcentagem do restante dos funcionários também são militares, ainda que estejam atrelados a outras dependências.

<sup>96</sup> Principalmente no treinamento em tarefas que requerem equipamento de alto custo de aquisição e de funcionamento.

concretizaram-se na ausência de definições do governo sobre missões e estrutura das forças.

Estes fenômenos não são exclusivos das instituições militares. Caracterizam a dinâmica do funcionamento e reprodução de todas as grandes organizações que tendem a perpetuar sua existência, além de suas práticas e estrutura. Em tal sentido, a Armada navega e protege escassamente as áreas marítimas e fluviais, a Força Aérea não tem capacidade para controlar o espaço aéreo nacional e a Artilharia Antiaérea do Exército apenas poderia enfrentar por alguns minutos o ataque de algumas aeronaves de mediana sofisticação.

Esta realidade nos conduz a tecer algumas considerações sobre a participação do país nas missões de paz da ONU. Em fevereiro de 2005, o Uruguai era a 9ª no ranking de contribuições de tropas para a ONU com 2.415 efetivos<sup>97</sup>. De fato, as missões de paz representavam a missão mais importante das Forças Armadas. Assim era determinado o esforço organizativo, logístico e de preparação para o emprego de forma rotativa ao redor de 10% de seu pessoal fora do país.

Com efeito:

[...] o volume alcançado pela contribuição do país nas Missões de Paz das Nações Unidas a partir dos anos 90, a forma em que se administram os pagamentos das Nações Unidas por esse conceito e o destino dado a ditos fundos, converteram-se numa missão secundária, definida pelas Forças Armadas como de apoio a política exterior do país, em virtual instrumento ad hoc dirigido a amortizar baixos salários do pessoal militar e financiar a auto-gestão das Forças Armadas<sup>98</sup> (GONZÁLEZ GUYER, 2008, p.08-17).

O Uruguai optou pela modalidade de auto-sustentação de seus contingentes ficando a cargo da ONU somente o reembolso dos gastos com a infraestrutura (comida, comunicações, lavanderia, limpeza, alojamento, serviço médico, munições), com o equipamento mais pesado (veículos, artilharia, engenharia maior), além dos uniformes e armamento individual dos efetivos. Ditos reembolsos calculam-se segundo critério padrão e protocolo estabelecidos para cada missão.

Alguns dados permitem esclarecer esta relação. Durante o ano de 2005, o Uruguai recebeu quase 32,5 milhões de dólares da ONU, somente pelo conceito de retribuições ao pessoal. A cifra foi quase o equivalente a 15% do orçamento total do MDN do mesmo ano<sup>99</sup>. Em agosto de 2009, a dívida que a ONU tinha com o país por sua contribuição nas missões de paz, ascendia a 45 milhões de dólares; 20 milhões pela amortização do equipamento mais pesado e

<sup>97</sup> Ver: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2005/February2005\\_2.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2005/February2005_2.pdf)

<sup>98</sup> Paradoxalmente, para o Ministério das Relações Exteriores, o Parlamento e a sociedade, as missões de paz eram um tema das Forças Armadas.

<sup>99</sup> Ver: González Guyer, J. Gonnet, D. y Arbesún, R. 2008,

Cap.VI:21 (<http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/defensayffaa06.pdf>).

os 15 milhões restantes pelo pagamento ao pessoal empregado durante os últimos sete meses.

Neste sentido, o fenômeno recorda o ocorrido entre os anos 50 e em meados dos anos 70 em relação à Missão de Cooperação Militar dos EUA<sup>100</sup>. Desta forma, os recursos gerados pelas missões de paz, igualmente aos recursos advindos dos programas norte-americanos de assistência militar durante a guerra fria, resultaram funcionais para a velha prática política uruguaia de não definir políticas militares e, tampouco, encarar seriamente as questões sobre o orçamento militar. Mas além de suas diferenças, ambos compartilham do caráter de mecanismos *ad hoc* para prover certas necessidades das Forças Armadas, aliviando o gasto na defesa e evitando definições políticas explícitas do governo (GONZÁLEZ GUYER, 2008).

Com efeito, durante a guerra fria, o estado uruguaio, praticamente, delegou os custos do reequipamento de suas Forças Armadas<sup>101</sup> na cooperação norte-americana<sup>102</sup> economizando, dessa forma, seus próprios recursos para tal modernização. A partir dos anos 90, uma vez que os militares uruguaios dominaram os mecanismos de reembolso do Departamento das Missões de Paz da ONU, os pagamentos, além de melhorar as rendas do pessoal das Forças Armadas, serviram para renovar o equipamento e armamento, saldar certos gastos do funcionamento e até financiar alguma infraestrutura.

Nos primeiros anos de governo da Frente Ampla, as principais preocupações que pareceram orientar o Ministério da Defesa poderiam resumir-se em dois grandes assuntos: o processo de “civilização” do Ministério de Defesa e o ordenamento do funcionamento financeiro-contábil e burocrático-administrativo do mesmo.

As medidas dirigidas a “civilizar” no Ministério de Defesa, estiveram fundamentadas na criação de certo número de cargos de confiança na Secretaria de Estado e o início do processo dirigido a eliminar a categoria do denominado “pessoal civil” equiparado ao militar no Ministério, conforme expresso, anteriormente.

Esse processo fazia parte de uma estratégia de controle civil de alguns cargos considerados importantes dentro do Ministério que historicamente estava nas mãos dos militares. Exemplo dessa inovação se deu pela mudança na presidência da Direção-Geral da Secretaria do MDN, na qual era presidida sempre por um coronel do exército e passou a ser controlada por um civil. Do ponto de vista administrativo trata-se de um cargo muito importante, pois

<sup>100</sup> Em 1952, o Uruguai contratou uma Missão Aérea dos EUA. Em 1953, assina um acordo de Cooperação Militar com este país e um Pacto Militar de caráter secreto o qual explica as características do equipamento que os EUA transfere ao país sob a modalidade de empréstimo ou arrendamento, assim como a transferência doutrinária e o assessoramento para as suas Forças Armadas.

<sup>101</sup> Com isso também permitiu que seus militares fossem instruídos e doutrinados pelos EUA. Os manuais das Forças Armadas uruguaias, naqueles anos, eram simples traduções dos norte-americanos.

<sup>102</sup> Por uma análise da *omissão política* nas políticas de defesa em relação à cooperação militar norte-americana durante a guerra fria e com a atual política de participação nas missões de paz da ONU ver: [http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/InfoFinal\\_RESDAL\\_02-10-08.pdf](http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/InfoFinal_RESDAL_02-10-08.pdf) (págs.8-17).

tem o poder de intervir nas outras direções ou órgãos inseridos na burocracia do MDN.

Em entrevista cedida pelo professor Julián González, percebemos que esse processo de desmilitarização do MDN fazia parte do programa de governo da Frente Ampla sobre a defesa (2005-2010). Porém, nas palavras do nosso entrevistado Julián González:

[...] os principais idealizadores eram compostos por militares anti-golpistas, presididos pelo Gral. Licandro e que nunca chegou a defender um Ministério de Defesa independente das Forças Armadas ou desmilitarizado; porque em toda a sua vida ele nunca havia conhecido um ministério desmilitarizado. Na realidade a proposta era “civilizá-lo”, porém nunca chegou a conceber um ministério que não teria que estar mais sob a tutela da Lei Orgânica das Forças Armadas. Esta foi uma ideia que partiu dos civis participantes do programa da Frente Ampla. (informação verbal)<sup>103</sup>.

Sobre esse processo de desmilitarização do Ministério de Defesa perguntamos a entrevistada Azucena Berruti sobre as atitudes dos militares frente a esse processo. Ela expressou que não houve grandes traumas, somente dois de dezesseis Generais decidiram passar a retiro pela decisão. Os demais se mantiveram em suas funções.

Outro entrevistado, o ex-Ministro da Defesa José Bayardi afirmou que:

[...] quando o mando político não assume, o mando militar vai assumir, é uma lei da física [...] uma coisa é certa, o mando é do poder político e isto é que devemos fazer os militares entenderem; e que eles tem a função de assessorar o poder civil; as decisões são civis e as estratégias e táticas são militares. (informação verbal)<sup>104</sup>.

Para o presidente do Centro Militar<sup>105</sup> Guillermo Cedrez, a atitude da Ministra tinha o objetivo de dismantelar as Forças Armadas. Para ele, a ministra Azucena mantinha um nível de confrontação muito grande com as Forças Armadas e que “ela não estava apta a ocupar esse cargo [...] os políticos devem manejar seus cargos de acordo com a missão lhes dada através da Constituição” (informação verbal)<sup>106</sup>.

Dessa forma, percebemos que os cargos criados trouxeram pouco impacto real, não existindo grandes reações por parte dos militares, apesar de entenderem que os civis não têm capacidade de decidir ou participar dos assuntos que envolvem a defesa ou as Forças Armadas. Para Julián González:

[...] durante esse período, começou implementar mudanças sobre a interpretação da Lei da Caducidade e, consequente-

<sup>103</sup> GONZÁLEZ GUYER, entrevista cedida em fevereiro de 2013 na Universidade da República – Uruguai.

<sup>104</sup> BAYARDI, entrevista cedida em fevereiro de 2013 na sede do Parlamento uruguaio.

<sup>105</sup> Instituição dos militares retirados

<sup>106</sup> CEDREZ, entrevista cedida no Centro Militar - Uruguai em fevereiro de 2013.

mente a investigar o tema referente aos direitos humanos; então a preocupação dos militares estava centralizado nessa questão e não em relação a criação dos novos cargos. (informação verbal)<sup>107</sup>.

Além disso, os civis designados para ocupar os cargos diretivos não tinham muito conhecimento do próprio MDN e sobre as Forças Armadas, acabando por neutralizar tais mudanças. Na realidade, as mudanças começaram a surtir efeito no governo de Mujica. O primeiro Ministro da Defesa do governo José “Pepe” Mujica, Luis Rosadilla designou “gente com um pouco mais de conhecimento sobre os temas militares e de defesa”. Podemos citar o Gral. Jerônimo Cardoso que se tornou Diretor das Relações Internacionais, cargo criado no governo Mujica e que logrou cortar a autonomia militar em tudo que estava relacionado com as relações internacionais.

Por causa dessa despreparo civil, há certa reserva por parte dos militares em relação aos primeiros lidarem com o tema militar e de defesa. Por isso, é racionalmente viável um militar respeitar muito mais a sua hierarquia militar (com ampla experiência e vivência em relação ao tema) do que um ministro que, na melhor das hipóteses, estará no cargo no máximo por cinco anos. Esse problema é constante. Como aceitar as ordens de um ministro que vai ocupar um cargo por um tempo relativamente pequeno? Nesse sentido, é muito difícil os militares respeitarem essa hierarquia em detrimento ao seu comandante. Trata-se de um problema da burocracia do Estado. Sempre que tem uma burocracia especializada a certa resistência ao controle político.

Em relação à questão orçamentária, a Ministra Azucena Berrutti colocou em prática um processo de racionalização dos gastos do ministério, ou seja, limitar os recursos que o orçamento público dedicava ao ministério e aperfeiçoar o seu uso. Como tentativa de ter maior controle sobre a gestão financeira do Ministério da Defesa foi criado, com caráter de cargo de confiança política do Ministro, a figura do Diretor Geral de Recursos Financeiros. Uma medida necessária, porém insuficiente para modificar a realidade da gestão financeira do setor de defesa, dada a sua complexidade, diversidade e significativo volume. Dessa forma, ainda hoje, são os Estados Maiores das Forças Armadas que, na realidade, elaboram e implementam as políticas, o plano de gestão e a utilização dos recursos financeiros.

Nessa área, um passo significativo foi a intervenção da Auditoria Interna da Nação<sup>108</sup> no Serviço de Intendência e o Comando-Geral do Exército. Foi a primeira vez que Auditoria realizou uma investigação nas Forças Armadas. Um dos seus objetivos foi apurar como se administrava o dinheiro proveniente dos pagamentos das Nações Unidas em retribuição pela participação de

<sup>107</sup> GONZÁLEZ GUYER, entrevista cedida em fevereiro de 2013 na Universidade da República – Uruguai.

<sup>108</sup> Organismo dependente do Ministério da Economia, datado de autonomia técnica e dedicado a auditar o uso de recursos adequados à administração e transparência.

contingentes nacionais nas missões de paz. Como consequência da auditoria<sup>109</sup>, ditos fundos deixaram de ser administrados pelo Comando-Geral do Exército e sua gestão foi transferida diretamente ao Ministério de Defesa. A decisão deve vincular-se, entre outras coisas, ao considerável volume dos pagamentos que a ONU realiza no Uruguai por sua contribuição nas missões paz. Devemos esclarecer que a modalidade com que se manejavam esses recursos desde os princípios dos anos 90, era conhecida pelo conjunto do sistema político. Qualquer pessoa bem informada conhecia que ditos fundos nunca ingressavam nas contas públicas e que sua gestão se realizava fora do orçamento.

Existem algumas estimativas que os recursos com o desgaste do equipamento e a “autossuficiência operativa” – mobiliário, água, alimentos, elementos para alojamento, etc. – chegam a 30 milhões de dólares. Se levarmos em consideração tal estimativa, ela chega a aproximadamente 30% do orçamento anual total do Ministério de Defesa Nacional.

Dessa forma, as auditorias criaram uma novidade significativa:

[...] os auditores podiam ingressar e trabalhar tanto no Serviço de Intendência como no Comando-Geral do Exército. Foi facilitado o acesso à informação. Inclusive puderam realizar um balanço ao caixa-forte do Comando-Geral e estabelecer que ali se acumulavam três milhões de dólares, em suspeita de atrasos nos pagamentos de retribuições pessoais do pessoal separado ao serviço das Nações Unidas (GONZÁLEZ GUYER, 2011).

### 3.4 O rejuvenescimento do generalato

Uma das grandes mudanças empreendidas pelo presidente Vázquez foi ao rejuvenescimento do generalato. Essa ideia iniciou no Ministério de Azucena Berrutti através de um encontro que se sucedeu entre o ex-presidente Sanguinetti e o comandante-chefe do exército Tte. Gral. Carlos Díaz. O entrevistado Julián González nos conta o acontecido:

Numa manhã a ministra Azucena recebe o jornal em sua casa e fica sabendo que o comandante-chefe do exército havia reunido, juntamente com alguns generais, com o ex-presidente da República Julio María Sanguinetti para comer um assado na residência do comandante-chefe fora de Montevideu sem haver pedido autorização para a ministra Azucena. Azucena chama Tabaré que estava pescando em um iate do comandante-chefe da Marinha em Cabo Polônia. Azucena consegue comunicar a Vázquez o sucedido e o presidente pergunta para a ministra o que deveriam fazer. E ela disse que iria destituí-lo. O comandante perdeu todos os seus poderes em um

<sup>109</sup> O Tribunal de Contas também realizou, pela primeira vez na história, uma investigação nas Forças Armadas. Ambos organismos concluíram que o manejo do dinheiro auditado era pouco profissional e irregular, ainda que não detectaram manejos dolosos.

ato de “azucenasso”. Era um comandante conservador da velha guarda do exército e que tinha muito prestígio e autoridade dentro das Forças Armadas (informação verbal)<sup>110</sup>.

E o presidente Vázquez em uma decisão inédita nomeia o general mais jovem – Jorge Rosales – como Comandante Chefe do Exército. E mesmo quando ainda era coronel foi ascendido relativamente jovem para general, sendo que não estava na primeira linha para ascender a mais alta hierarquia na cadeia militar.

Historicamente o Presidente tem o poder de promover coronéis e generais, porém, neste caso rompeu com todas as tradições. Essa possibilidade foi gerada por causa da derrogação de um artigo da Lei Orgânica das Forças Armadas na qual obrigava o presidente a eleger entre o terço superior dos coronéis com qualificação para ascender a general. Com a supressão de tal lei, criou-se a possibilidade do presidente nomear qualquer oficial que estive apto a ascender ao cargo de general.

Acreditamos que fazia parte de uma estratégia para uma renovação geral, já que a estrutura das Forças Armadas tem sua pirâmide mais cheia no seu ápice do que em sua base (tem mais coronéis do que soldados). Percebemos, através das entrevistas, que os próprios militares dizem que com boa conduta e tempo os militares ascendem com certa facilidade ao cargo de coronel. Por isso, se produz uma grande acumulação de coronéis que fica por muito tempo nessa hierarquia antes do retiro. Na realidade, depois de cinco ou seis anos no grau de coronel, se por alguma razão os coronéis têm certeza de que não tem jeito de ascenderem ao grau de general, passam ao retiro com o soldo (vitalício) dessa hierarquia.

Não optando em nomear os coronéis do terço superior (os mais antigos) o presidente Vázquez, nas entrelinhas, expressou que esses coronéis mais velhos nunca poderiam ser mais generais. Sem expectativas de ascenderem a generais durante os cinco anos de governo, por razões regulamentares (chegado ao limite de anos na hierarquia) passariam a retiro.

Por outro lado, a racionalidade desse procedimento estava em afastar das altas hierarquias os oficiais mais antigos possivelmente “contaminados” pela ditadura militar. Apesar das mudanças serem pouco significativas em relação à formação militar, nas palavras do professor Julián González:

[...] os jovens generais tinham um pensamento um pouco diferente em comparação aos antigos, na medida em que eles não vivem em uma caserna isolada de todos, eles vivem em sociedade, esta que mudou muito, Portanto, os mais jovens são um pouco mais propícios a mudar do que os mais antigos (informação verbal)<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> GONZÁLEZ GUYER, entrevista cedida em maio de 2013 na Universidade da República – Uruguai.

<sup>111</sup> GONZÁLEZ GUYER, entrevista cedida em maio de 2013 na Universidade da República – Uruguai.

Esse poder que o presidente tem em mãos vem desde os princípios do século XX. O que difere o Uruguai de muitos outros países é que o mando superior das Forças Armadas é colegiado, ou seja, o presidente da República atua junto ao Conselho de Ministros ou em acordo com o mesmo. Essa máxima é muito importante para o presidente já que trata-se de uma forma dele se proteger gerando a possibilidade do presidente não se confrontar diretamente com o Comandante Chefe. E se gerar alguma confrontação o presidente tem a possibilidade de destituir algum ministro e nomear outra, preservando assim a sua imagem. Nesse sentido, o entrevistado Julián González disse que:

[...] antes de Azucena ser ministra conversei com ela e disse para ela não deixar o presidente Vázquez trabalhar diretamente com os militares por uma razão simples: os militares poderão dizer que o presidente disse isso ou aquilo podendo gerar problemas para ele (informação verbal)<sup>112</sup>.

Antes da ditadura militar havia a possibilidade dos militares ascenderem por concurso, desde que cumpridos os requisitos para tal (antiguidade e méritos). No período da ditadura militar eliminou-se a ascensão por concurso fato não modificado nos governos democráticos pós-ditadura, inclusive no governo da Frente Ampla. E a razão para isto é simples: porque a ascensão por concurso pode gerar a possibilidade de chegar ao grau de general um militar que não vê com “bons olhos” um governo de frente ampla, ou seja, não se cria o vínculo com o presidente já que o militar não vai ascender por causa daquele e sim pelos seus méritos e antiguidade.

### **3.5 O processo de Anistia: Antecedentes ao governo Vázquez**

Antes de entendermos as principais mudanças empreendidas no governo Vázquez em relação aos indivíduos que cometeram delitos contra os direitos humanos na época da ditadura, trataremos de relatar um breve histórico sobre o processo de anistia e as políticas de memória que antecederam o governo do presidente Vázquez.

Tal contexto inicia-se com a criação, em 1985, da “Comissão Investigadora sobre a Situação de Pessoas Desaparecidas e Fatos que a Motivaram”. Esta comissão apresentou um relatório à Suprema Corte uruguaia, relatando que 160 pessoas haviam morrido devido à violência empreendida pelo Estado na época da ditadura. O resultado não foi satisfatório, visto que os trabalhos realizados por seus membros destinaram-se exclusivamente à questão da identificação de desaparecidos políticos.

Também foram elaboradas duas leis para tratar das violações: a Lei de Anistia (Lei nº 15.737 de 1985) e a Lei de Caducidade (Lei nº 15.848 de 1986). A anistia uruguaia perdoou todos militantes envolvidos em crimes políticos, comuns e militares cometidos no país a partir de 1962. Por sua vez, a Lei de Ca-

---

<sup>112</sup> Idem.

ducidade, foi aprovada como parte de um acordo que, em nome da transição e da ordem, caducara o direito de punir os setores sustentáculos do golpe militar. Voltaremos a analisá-la em momento oportuno.

Em 2000, foi criada, pelo presidente Jorge Batlle, uma “Comissão da Verdade”, chamada oficialmente de “Comissão para a Paz”. A Comissão tinha como objetivo fundamental estabelecer que:

Se entende necessário para consolidar a pacificação nacional e selar para sempre a paz entre os uruguaios, dar os passos necessários para determinar a situação dos presos desaparecidos durante o regime de fato, assim como dos menores desaparecidos em similares condições (MIRANDA, 2009, p. 33).

Inicialmente a Comissão tinha previsão de atuar durante um período de 120 dias. Porém, seu prazo de funcionamento foi ampliado. No relatório final, fim do governo de Jorge Batlle, foi sugerido ao governo que fosse revisada a legislação de forma que os crimes de tortura, genocídio e desaparecimento forçado fossem integrados à legislação nacional uruguaia (BRASIL, 2010, p. 50-51).

Porém, na prática o relatório emitido pela Comissão pouco serviu de base nos trabalhos posteriores empreendidos pelo governo do presidente Vázquez. Dessa forma, salvo algumas exceções, o conteúdo do relatório somente serviu para retomar o que já se sabia. Nesse sentido, Pablo Galain Palermo (2009, p. 411) constata que:

Com a criação da Comissão para a Paz [...] se procura ‘a paz da alma’ e se pretende oferecer informação verídica e oficial as vítimas para cumprir com os princípios do direito a verdade e a reparação, assim como reconstruir a memória coletiva. No entanto, essa informação se limitou aos sistemáticos crimes de tortura praticados indiscriminadamente a todos os presos durante a ditadura. Além disso, a Comissão para a Paz não teve poderes para determinar responsabilidades nem para investigar, porque a verdade oficial coletada é parcial e, portanto, não tem nenhuma capacidade para concluir a transição.

### **3.6 A Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva – Uma nova interpretação**

A lei da Caducidade<sup>113</sup> foi aprovada em 1986, num ambiente de grande apoio do presidente Sanguinetti e uma oposição (naquela época o Partido Nacional) dividida.

Em seu primeiro artigo, declara-se nulo a pretensão punitiva do Estado em sancionar penalmente os crimes cometidos contra os direitos humanos no período da ditadura militar. O artigo 4º, motivo da nova interpretação, estabeleceu que todas as denúncias devem passar pelo executivo, para este enqua-

<sup>113</sup> Basicamente, ela estabelece que o Poder Judiciário, antes de iniciar as apurações em casos de denúncias contra militares e policiais suspeitos de cometer delitos contra os direitos humanos durante a ditadura, deve consultar o Poder Executivo. Este investiga a denúncia e se considerar pertinente, habilita a intervenção do Poder Judiciário.

drar ou não na lei da caducidade, sendo função exclusiva do presidente. Até o governo do presidente Vázquez, o executivo não empreendia nenhuma apuração de denúncias sobre os crimes cometidos contra os direitos humanos no período da ditadura.

Quando se reúne o congresso da Frente Ampla antes das eleições em 2004 a decisão foi comprometer-se a não revogar a Lei da Caducidade e sim empreender uma nova interpretação da mesma, como foi feito por Tabaré Vázquez. Na realidade, essa nova interpretação simplesmente seria colocar o artigo 4º em prática, no sentido de apurar as denúncias contra os direitos humanos. Além de apurar as denúncias, o presidente Vázquez acabou punindo muitos civis e militares não os enquadrando na Lei da Caducidade da Pretensão Punitiva.

Porém, essa decisão não foi simples, sendo motivo de grande debate no congresso da Frente Ampla. Nas palavras do professor Julián González:

A decisão no congresso da Frente Ampla antes da eleição de 2004 foi dividida, razão pela qual se adotou essa posição não radical [...] teve caráter eleitoral, ou seja, demonstrando não desenvolver uma mudança tão radical que poderia gerar consequências eleitorais (informação verbal)<sup>114</sup>.

Havia uma divisão clara dentro da Frente Ampla sobre como se posicionar perante a Lei da Caducidade, principalmente entre os Tupamaros e os Comunistas. Os primeiros se posicionaram a favor da revogação e os últimos favoráveis à anulação da lei<sup>115</sup>. Podemos explicar posição dos primeiros pela própria experiência que tiveram na luta armada e clandestina durante a ditadura militar. Eles tinham a convicção de que tudo que fizeram não era “grátis” e que teriam consequências como a prisão, tortura e até a morte. Por isso, acreditavam “que participaram de uma guerra que se passaram muitas coisas e com o seu fim, todos deveriam caminhar para adiante” (entrevista cedida pelo Ministro da Defesa Eleutério Fernández Huidobro em fevereiro de 2013). É óbvio que não podemos comparar a atuação do Estado utilizando o seu poder de polícia contra a guerrilha clandestina em prol de objetivos populares, mas na frente de batalha todos os lados atiraram.

O restante da esquerda que não tinha participado da guerrilha, inclusive o Partido Comunista, não chegou a desenvolver essa mesma ideia, mesmo vivendo por muito tempo na clandestinidade. Nas palavras do professor Julián González:

Quando eu converso com um comunista que ficou preso com eu, me dou conta que sinto que somos distintos. E esse problema está em todo tema da Lei da Caducidade. E o que me interessa nesse contexto é o tema da verdade, ou seja, o que se

<sup>114</sup> GONZÁLEZ GUYER, entrevista cedida em fevereiro de 2013 na Universidade da República – Uruguai.

<sup>115</sup> Aqueles que defendiam a revogação da lei acreditam que até a sua revogação ela tinha produzido todos os seus efeitos jurídicos, inclusive os efeitos da prescrição. Já com a anulação, entende-se que a lei nunca existiu. E como não existiu ela não produz efeitos jurídicos (não há prescrição do delito).

sucedeu, o resto, que vão ser presos ou não, eu não interesseo [...] eu não tenho nenhum rancor pessoal com os militares <sup>116</sup> (informação verbal)<sup>117</sup>.

Em 2009, a Lei da Caducidade foi submetida à consulta popular e, novamente, foi reafirmada pela população. Na realidade, o referendo era para definir se os delitos cometidos na época da ditadura militar eram ou não considerados de lesa-humanidade. Se fossem considerados de lesa-humanidade não seriam prescritos. A intenção do governo era, através do plebiscito, modificar a Constituição e inserir um texto expressando que os delitos de lesa-humanidade não eram passíveis de prescrição.

O que prevaleceu foi a interpretação de que tais delitos não eram de lesa-humanidade e, conseqüentemente, poderiam ser prescritos. Por isso, no governo Mujica (2012) foi criada uma nova lei para gerar a possibilidade de enquadrar alguns delitos como sendo de lesa-humanidade<sup>118</sup>. Essa mudança foi empreendida porque os delitos cometidos na época da ditadura estavam prescrevendo, acabando com qualquer possibilidade de punição por parte do Estado.

Esse fato gerou rugas muito sérias entre a Frente Ampla, a tal ponto do então Senador da República Eleutério Fernández Huidobro renunciar ao seu cargo como forma de protesto com a aprovação dessa nova lei. Para ele, a base aliada estava violando o direito de dois plebiscitos populares e que, por isso, provavelmente iria ser declarada inconstitucional pela Suprema Corte de Justiça do Uruguai. Em entrevista cedida, o Ministro da Defesa Huidobro expressou-se da seguinte forma:

Em 1989 eu era favorável a revogação, perdemos o plebiscito; em 2009 a lei também não foi revogada. E agora votou uma lei que vai ser declarada inconstitucional. E ademais, estamos violando a consulta popular. **A lei para mim é uma merda, porém consultamos duas vezes o povo. Para que você chama o povo se você não obedece?** (grifo nosso).  
[...]

A lei é uma merda, o problema é derogá-la por plebiscito, já perdemos anteriormente e deixamo-la mais forte, são problemas táticos. E na segunda oportunidade era evidente que iríamos perder. O povo não quer remoer o passado, querem virar a página. Creio que devemos continuar investigando, porém temos que ouvir a maioria da população. Quero caminhar para adiante, como também o próprio presidente, sem deixar de continuar investigando a busca pelos desaparecidos. Agora foi aprovada uma lei que, em teoria, habilita continuar com as investigações e anula prescrições de delitos. Em termos ju-

<sup>116</sup> O professor Julián González foi um tupamaro sendo preso e torturado durante a ditadura militar.

<sup>117</sup> GONZÁLEZ GUYER, entrevista cedida em fevereiro de 2013 na Universidade da República – Uruguai.

<sup>118</sup> De certa forma, essa nova lei acabaria anulando alguns preceitos da Lei da Caducidade da Pretensão Punitiva.

rídicos existem muitos recursos de inconstitucionalidade da lei criada. Eu renunciei ao senado porque estávamos cometendo um erro político; estávamos eliminando para o futuro o instrumento do plebiscito, já que estávamos aprovando uma lei que questionava uma decisão popular (informação verbal)<sup>119</sup>.

Esta visão é corroborada pelo Centro Militar, no qual, através de seu presidente Guillermo Cedrez afirmou que a nova lei criada no governo Mujica é inconstitucional “porque tem aspectos jurídicos que são contra o Direito Constitucional, como não respeitar os prazos estabelecidos para a prescrição dos delitos”.

Com a nova lei, o presidente da República perdeu o poder analisar se um delito é enquadrado ou não na Lei da Caducidade, agora isso é função da justiça.

Vale ressaltar, que no governo Vázquez houve uma nova interpretação do artigo 4º da Lei da Caducidade não sendo revogada ou mesmo anulada, no período de seu mandato.

### **3.7 Propostas para um novo olhar sobre a Defesa Nacional: o debate nacional sobre a defesa**

Com o objetivo de criar um campo de discussão e debate sobre o tema militar e de defesa o presidente Vázquez em 2006 colocou em prática um debate nacional com ampla participação da sociedade civil e do meio militar. O Debate Nacional foi estruturado da seguinte forma: dois seminários, um nacional e outro internacional que eram abertos ao público. O seminário internacional teve a participação de militares de países do exterior. Nas palavras do entrevistado José Bayardi:

[...] acadêmicos do Brasil, Argentina, Venezuela, Portugal, Espanha e África do Sul. Portugal e Espanha por cauda da proximidade cultural e porque esses dois países tinham passado por uma ditadura e estavam passando por uma transformação de suas Forças Armadas. Porque a África do Sul? A integração das Forças Armadas com as minorias negras. Foram convidados militares da Alemanha e dos EUA que não compareceram (informação verbal)<sup>120</sup>.

Além dos seminários, o debate foi composto por cinco mesas temáticas<sup>121</sup> de debates com reuniões semanais de julho a dezembro de 2006. Elas estavam integradas por representantes militares, acadêmicos, representantes

<sup>119</sup> HUIDOBRO, entrevista cedida em fevereiro de 2013 no Ministério da Defesa do Uruguai.

<sup>120</sup> BAYARDI, entrevista cedida em fevereiro de 2013 no Parlamento uruguaio.

<sup>121</sup> As mesas foram divididas em: Defesa Nacional, Política exterior e defesa, Ministério de Defesa, Forças Armadas e Justiça Militar.

das forças sociais, representantes dos âmbitos institucionais, periodistas<sup>122</sup>, etc.

Nas palavras do ex-Ministro da Defesa e um dos principais idealizadores do debate José Bayardi:

[...] toda a discussão estava voltada para a criação da Lei Marco de Defesa, mas que havia um outro interesse que era meu [...] queria tentar ganhar a confiança dos distintos setores da sociedade. Foi convidada a participar do debate a associação das mães dos desaparecidos, que participaram sempre; foram convidados os delegados do serviço de paz e justiça que é um serviço laico e vinculado aos direitos humanos [...] Eu presidia todas as seções; o grande objetivo era a criação da Lei Marco de Defesa, mas também abrir a discussão para os distintos setores da sociedade; acadêmicos e militares. Convidamos empresários e trabalhadores e eles disseram: para que participar de uma discussão sobre a defesa? Temas militares só para militares, esse era o pensamento (informação verbal)<sup>123</sup>.

A Lei Marco de Defesa surgiu a partir do Debate Nacional sobre a defesa colocado em prática em 2006. Como já afirmado, o tal debate foi dividido em segmentos e um deles tratava-se da lei de defesa. Nesse segmento, foram criadas cinco mesas temáticas de debate para tratar dos temas que deveriam gerar as bases para um projeto de lei sobre a defesa nacional. As decisões consensuais eram documentadas e, se necessário, estabeleciam propostas alternativas para as questões sem acordo. Do ponto de vista dos conteúdos utilizou-se como fundamento a reforma da lei de defesa da Espanha e da Argentina.

Na prática, a Lei Marco de Defesa não gerou significativas mudanças sobre as Forças Armadas e o MDN, já que foi aprovada no final do mandato do presidente Vázquez. Ela foi levada ao parlamento em 2007 sendo discutida por aproximadamente um ano em cada casa. Durante essas discussões houve uma modificação muito importante em relação ao projeto original. Trata-se do desenvolvimento de uma estratégia conjunta entre os Comandos das Forças Armadas, do ponto de vista militar.

O presidente Vázquez e Ministra da Defesa Azucena tinham receio sobre essa mudança, defendendo o projeto original. Na realidade, afirmou o entrevistado José Bayardo, “a palavra conjunta gerava receios, pois se remetia a época da ditadura quando os militares haviam desencadeado as Forças Conjuntas para reprimir a oposição”.

As divergências sobre esse tema era grande entre a base aliada. Quando o projeto chegou ao senado o Ministro da Defesa já não era a Dr<sup>a</sup> Azucena e

<sup>122</sup> Ficou acordo que os periodistas não poderiam fazer nenhuma referência as discussões dentro das mesas temáticas. Os militares também poderiam se expressar com tranquilidade, pois era assegurado o anonimato público. Eles também não poderiam sofrer sanções dentro das Forças Armadas.

<sup>123</sup> BAYARDI, entrevista cedida em fevereiro de 2013 no Parlamento uruguaio.

sim o Ministro Bayardi, no qual acabou defendendo a modificação do projeto original. Para o entrevistado José Bayardi essa modificação:

[...] foi uma reforma relativamente estrutural que foi o marco para se modificar a atuação das Forças Armadas no Uruguai; porém para isso se concretizar vai durar anos. Nos EUA a atuação conjunta foi planejada depois da Guerra do Vietnã, mais ainda em 2002 havia reservas (informação verbal)<sup>124</sup>.

O projeto foi votado com essa modificação e aprovado nas duas câmeras. Porém o presidente Vázquez acabou vetando o artigo referente a ação conjunta das Forças Armadas. O entrevistado Bayardi expressou que o presidente impôs o veto sem avisar e que gostaria de saber como surgiu o veto, acreditando participar desse conchavo o seu sucessor no Ministério da Defesa<sup>125</sup>. Nas palavras de Bayardi, “a Frente Ampla tem suas diferenças, eu sou da Frente Artiguista e a Azucena e Gonzalo Fernández são do Partido Socialista”. Bayardi acredita que o veto poderia estar relacionado com uma reunião que tiveram alguns militares do exército com o Ministro Gonzalo Fernández, na qual expressaram o seu descontentamento com a nova configuração nas operações militares: “os militares lhe disseram que como poderia avançar nas operações conjuntas sendo que um oficial do exército poderia se subordinar a um general que não fosse do exército”<sup>126</sup>.

Na prática essa nova configuração das operações militares está associada a uma ação compartilhada entre os Comandos, apesar de cada Força ainda manter a sua própria logística, inteligência, comunicação, educação, etc.

Os parlamentares da base aliada disseram que não iriam vetar, pedindo para o presidente Vázquez retirá-lo. O presidente disse que não iria retirar, porém se a base parlamentar quisesse levantar o veto poderia fazer que ele não iria se opor. Assim, o veto foi levantado, sendo a lei aprovada por unanimidade no parlamento uruguaio, no final do mandato do presidente Vázquez.

Dessa forma, foi criada a Lei Marco de Defesa que gerou o Estado-Maior de Defesa (ESMADE), no qual o seu comandante tem a responsabilidade por todas as operações militares, podendo ser nomeado pelo presidente da República um General de qualquer uma das armas<sup>127</sup>. Basicamente, a instrumentalização da Lei Marco está se sucedendo no governo Mujica, principalmente no que se refere a criação do Estado-Maior de Defesa Nacional, um organismo vinculado ao Ministério de Defesa. Trata-se de um instituto que tem a função primordial o assessoramento sobre os temas militares e de defesa, além de desenvolver uma doutrina de operações conjuntas, responsabilidade sobre as

<sup>124</sup> BAYARDI, entrevista cedida em fevereiro de 2013 no Parlamento uruguaio.

<sup>125</sup> No período de governo de Vázquez foram três os ministros da defesa: Azucena Berrutti (2005-2008), José Bayardi (2008-2009) e Gonzalo Fernández (2009-2010).

<sup>126</sup> Vale ressaltar que o Chefe do Estado-Maior, responsável pela coordenação das operações militares, poderia ser um general de qualquer uma das armas.

<sup>127</sup> É importante afirmar que, no Uruguai, o presidente tem o mando superior das Forças Armadas juntamente com o Ministro da Defesa.

missões de paz, ter o controle sobre as Forças Armadas em operação e etc. Porém, o processo é lento. No Uruguai o Comandante das Forças não só tem que manter-se em condições de operar a sua força específica, mais também ser responsável pelas operações. Já a doutrina das operações conjuntas o Comandante Chefe perde o seu poder operativo, vez que passa para o Estado-Maior de Defesa essa atribuição. Por isso, é um processo que exige tempo e adaptação das três forças em atuarem sob esses novos conceitos.

### 3.8 A Lei Marco de Defesa: análise sobre as principais mudanças

Quando aos seus conteúdos, em primeiro lugar, vale destacar que a Lei Marco de Defesa inclui algumas definições políticas primordiais em matéria de defesa e relações internacionais que nunca haviam sido adotadas explicitamente e formalmente pelos organismos políticos. Pelo contrário, até então havia sido as Forças Armadas que, ante a necessidade de desenhar seus planos militares, elaboravam ditas definições. Assim, a Defesa Nacional passou a ser conceituada como uma política pública, enquanto direito e dever dos cidadãos. Dessa forma, se reafirma que a política de defesa tem outras dimensões além da militar. E que a mesma, não é responsabilidade exclusiva das Forças Armadas ou do Ministério da Defesa, mas que na sua execução e planejamento devem intervir outros organismos do Estado, inclusive a sociedade civil.

De forma coerente, a lei propõe a criação de novos organismos para cumprir essa divisão de responsabilidades. Em particular, foi instaurado o Conselho de Defesa Nacional (CODENA), espécie de gabinete ministerial específico para tratar sobre os temas de defesa. O mesmo é presidido pelo Presidente da República e integrado pelos ministros da Defesa Nacional, Interior, Relações Exteriores e Economia e Finanças. Também o CODENA pode convidar qualquer autoridade da administração pública que considerar pertinente para tratar tal temática. Esse organismo, eminentemente político, tem a função principal de delinear a política de defesa nacional. Apesar disso, nas palavras do professor Julián González:

O Conselho de Defesa vai se reunir para definir a política de defesa nacional a partir de um documento que está sendo principalmente elaborado pelo Estado-Maior de Defesa; outra vez somente os militares vão definir a política de defesa [...] Há uma comissão que reúne alguns ministérios que também estão trabalhando, porém não tem capacidade e pouca dedicação a esse tema, são três ou quatro funcionários que não conhecem bem o tema e, por outro lado, estão os militares com uma equipe muito mais preparada (informação verbal)<sup>128</sup>.

Paralelamente, dentro do Ministério da Defesa foi criado o Estado-Maior da Defesa (ESMADE) encarregado de assessorar ao ministro nos temas de política militar, assim como planejar e coordenar as atividades das três Forças

<sup>128</sup> GONZÁLEZ GUYER, entrevista cedida em fevereiro de 2013 na Universidade da República – Uruguai.

Armadas. Espera-se que o ESMADÉ lidere tecnicamente o processo de modernização das Forças Armadas e, em particular, aumente a limitadíssima capacidade de coordenação e interação operativa entre Exército, Marinha e Aeronáutica.

Porém, o CODENA somente se reuniu uma vez em fevereiro de 2010 e outubro de 2011, sem chegar a estabelecer delineamentos significativos sobre a política de defesa. Em consequência, o documento “Proposta de Modernização da Defesa Militar”, elaborado pelo ESMADÉ e entregue ao MDN em outubro de 2011 e que deveria ter sido elaborado por delineamentos estipulados pelo CODENA, teve que apoiar-se unicamente em definições genéricas incluídas no texto da Lei Marco. Ou seja, apesar da nova institucionalidade é alto o risco de ser, pela via dos fatos e a falta de ordens explícitas do executivo, retomado a tradição de que os militares são os que decidem sobre os temas eminentemente políticos relativos a defesa.

Uma segunda inovação significativa da Lei Marco radica na disposição de que os cidadãos não podem ser obrigados a se inscreverem no serviço militar. Com efeito, ainda que nunca foi aplicado na prática, até 2010 esteve vigente no Uruguai a lei nº9.943 que, além de estabelecer o dever de jurar fidelidade à bandeira nacional, dispunha sobre a obrigatoriedade do serviço militar para toda a população. Trata-se de uma discussão de grande complexidade, dado que envolve temas muito delicados com as liberdades individuais e a forma em que a sociedade assume a defesa militar e inicia seu vínculo com as Forças Armadas.

Outro tema altamente sensível que a Lei Marco faz referência é sobre a participação de contingentes militares nas missões de paz. Com efeito, analisando a história de dita participação é possível concluir que obedeceu em maior medida a cálculos de conveniência econômica e profissional militar e que é uma verdadeira estratégia de inserção internacional (GONZÁLEZ; GONNET; ARBESÚN, 2007). O art.22 da lei trata as missões de paz como uma ferramenta da política exterior. No plano conceitual, isso implica que a decisão de participar nas missões de paz deverá estar sujeito a uma análise de sua eventual conveniência para promover interesses nacionais em âmbito internacional. Ao mesmo tempo, indica-se que dita participação deverá realizar-se unicamente no marco de organismos internacionais de que o Uruguai faz parte. Devemos interpretar tal afirmação como sendo uma proibição tácita para integrar coalizões internacionais *ad hoc*, como aquelas que frequentemente se cria para legitimar intervenções militares decididas unilateralmente.

Não obstante, da mesma forma da nova institucionalidade do setor de defesa, é provável que estes avanços legais demorem ainda muito tempo para materializar-se.

Mas temos avanços claros nesse sentido. Desde o governo do presidente Vázquez, o Ministério das Relações Exteriores tem aprofundado mais no

entendimento sobre esses temas. Em particular, no atual período, a chancelaria participa mais ativamente nos foros internacionais onde se discute o presente e o futuro de cada missão.

Porém, não existe consenso se as missões de paz que o Uruguai participa contribuem para o fortalecimento da soberania dos países que sofreram as intervenções, ou se preserva os interesses de determinadas potências estrangeiras. No parlamento, os partidos Colorado e Nacional seguem sendo majoritariamente favoráveis a participação militar uruguaia nas missões. Já em relação a Frente Ampla, quando não estavam no governo tinham uma posição majoritariamente contrários às missões, porém depois que chegaram ao poder passaram a respaldar as mesmas.

Finalmente, outro tema que faz referência a Lei Marco é a Justiça Penal Militar (JM). No Uruguai o sistema da Justiça Militar recebia muitas críticas. Em primeiro lugar, não estava muito claro seu alcance. Por um lado, desde 1972, permitia-se que a Justiça Militar julgar, além dos militares, civis nos casos dos delitos de “contra a nação” (insurgência política). Por outro lado, o Código Penal Militar de 1943 tipificava como delitos militares condutas que já estavam definidas como delitos no Código Penal Ordinário, habilitando que os militares fossem julgados pela Justiça Militar quando, na realidade, podia ser julgados pela justiça ordinária.

Em segundo lugar, argumenta-se que a organização e o funcionamento dos tribunais militares não asseguram suficientemente algumas garantias do devido processo legal. Em particular, apesar da autonomia técnica, todos os julgamentos dependem administrativamente do Ministério da Defesa Nacional. Além disso, quase a totalidade dos juízes são funcionários do executivo sujeitos a subordinação militar sem exigência de formação jurídica (CAGNONI, 2006).

Em suas disposições transitórias, a Lei Marco (art.28) resolveu o primeiro problema, definindo claramente que somente os militares poder ser responsáveis pelo delito militar e que os delitos comuns cometidos por militares em tempo de paz estarão sujeitos à Justiça Ordinária. Ao mesmo tempo, a lei resolve o segundo problema ao dispor que o Poder Executivo coordenará com a Suprema Corte de Justiça a transferência da Justiça Militar ao Poder Judiciário. Porém, para concretizar essas mudanças ainda faltam definições sobre como se integrarão os novos tribunais em matéria penal militar, oferecer formação específica aos juízes civis, atribuir recursos e, inclusive, modificar o código penal militar e ordinário.

O Poder Executivo e a Suprema Corte de Justiça discutiram intensamente esses temas. Primeiro, durante a etapa da redação do projeto de Lei Marco (janeiro de 2007 e fevereiro de 2008). Durante 2009, técnicos civis no Ministério da Defesa, representantes das Forças Armadas e da Suprema Corte de Justiça elaboraram um projeto de lei que apontava resolver vários dos pro-

blemas diagnosticados. Porém, esse projeto ficou até o início de 2010 nas mãos da Presidência da República. E até hoje, tal situação não foi regulamentada. A Lei Marco dispõe que o Uruguai avance para um sistema penal militar que outorgue maiores garantias ao devido processo legal dos acusados. O projeto elaborado pelo Ministério da Defesa pretendia ratificar tal ideia. Será lamentável se o projeto não seguir adiante.

Entendemos que a Lei Marco trata-se de um guia programático altamente valioso para as reformas necessárias no setor de defesa e em relação às Forças Armadas. Porém, ainda estão pendentes definições políticas chaves, como que tipo de Forças Armadas necessita e pode manter o Uruguai. Devido a essa indefinição política, também ficam em débito outros instrumentos legais como a Lei Orgânica do Ministério da Defesa e das Forças Armadas e a que regulamente as atividades de Inteligência realizadas por distintos órgãos estatais.

A Lei Marco de Defesa também prevê a criação de uma nova Lei Orgânica para as Forças Armadas e a criação de uma Lei de Inteligência. Ambos os assuntos foram postergados, principalmente o primeiro, já que para modificar a Lei Orgânica das Forças Armadas necessariamente o governo deve alterar questões sensíveis para a ala militar, como as pensões e aposentadorias. O deputado uruguaio José Bayardi acredita que “não se queria tocar nesse tema sensível, naquele momento, para não gerar maiores níveis de enfrentamento com as Forças Armadas, porque, necessariamente, essa mudança significava a diminuição dos benefícios” (informação verbal)<sup>129</sup>.

### 3.9 A incorporação de material militar

Outra novidade para o período foi à incorporação de alguns equipamentos militares importantes. A Força Aérea concretizou a sua velha aspiração com um sistema de radares 3D que permite melhorar o controle de voos irregulares e estendê-lo a todo o espaço aéreo do país. O Exército iniciou o processo de renovação de seus velhos fuzis FAL. A Armada adquiriu 16 embarcações para cumprir sua missão no Haiti. O restante das aquisições seguiu marcado pelas restrições fiscais: A lista inclui quatro helicópteros, dois aviões e equipamento de levantamento fotográfico noturno para a Força Aérea, duas fragatas e oito helicópteros para a Armada e blindados canadenses para o Exército. Porém, tais aquisições representaram a continuidade de uma longa tradição: as Forças Armadas uruguaianas incorporam materiais considerados obsoletos pelos países ricos.

No entanto, a compra das velhas fragatas classe Riviére de origem francesa que a Armada portuguesa estava em processo de desativação, gerou questionamento por sua antiguidade e dúvidas pelo seu real estado de manutenção. Na ocasião, o então subsecretário do Ministério da Defesa Bayardi se

---

<sup>129</sup> BAYARDI, entrevista cedida em fevereiro de 2013 no Parlamento uruguaio.

manifestou contrário à compra. O entrevistado disse: eu não estou de acordo porque acho que é uma plataforma para um país que tem interesses mais além do seu território marítimo. Porém, quase todo mundo naval queria a compra das fragatas, inclusive o presidente a ministra Azucena (informação cedida)<sup>130</sup>.

O assunto se somou a imperícia demonstrada pelos oficiais no comando das unidades. Durante sua primeira missão com bandeira uruguaia as fragatas colidiram entre si em pelo Atlântico Sul, voltando a colocar em cheque a qualidade da formação e os níveis treinamento da Armada.

Menos controverso foi a incorporação de vários helicópteros para a Armada e a Força Aérea. Nas palavras de Julián González, “apesar de serem comprados a preço de pechincha e um deles obtidos por doação, todos eles reuniam boas condições de manutenção e de voo” (informação verbal)<sup>131</sup>.

No entanto, a situação da categoria, as aquisições mais relevantes por suas implicações ocorreu quando da aquisição de 16 lanchas destinadas ao patrulhamento do litoral marítimo do Haiti no marco da Missão de Paz das Nações Unidas. O assunto levantou críticas pelas características das embarcações. Porém, mais significativo foi o resultado da debilidade no controle e supervisão do Ministério sobre decisões significativas das Forças Armadas que esta questão deixou em evidência.

O Uruguai tinha sido selecionado para assegurar a missão de interdição do tráfico ilegal de drogas e armas em águas da República do Haiti pelo Departamento de Operações da Paz das Nações Unidas. No entanto, a Armada não contava com equipamento necessário para cumprir com a missão e tampouco havia previsto os fundos para adquiri-los. Frente ao compromisso adquirido, o Ministério da Defesa adotou um procedimento financeiro *ad hoc* – solicitou um empréstimo especial ao Banco da República com o compromisso de saldar com o pagamento que as Nações Unidas faria ao Uruguai pela missão contratada – para dotar a Armada de lanchas necessárias. Finalmente, a definição da equipe em adquirir as lanchas acabou sendo determinada, em importante medida, pelos prazos de entrega das lanchas.

A conclusão que temos é que os mecanismos de controle ministerial não funcionaram adequadamente. A autonomia da gestão de que tradicionalmente tem gozado os militares uruguaiois se apoiam em um Ministério de Defesa órfão de organização e *staff* necessários para assessorar as decisões de sua máxima hierarquia com independência de possíveis interesses corporativos e para supervisionar de forma eficaz como as Forças Armadas cumprem com as diretivas do governo.

E tal situação não avançou no sentido de fortalecer as capacidades do Ministério da Defesa em direção para convertê-lo em efetiva condução políti-

<sup>130</sup> Idem.

<sup>131</sup> GONZÁLEZ GUYER, entrevista cedida em maio de 2013 na Universidade da República – Uruguai.

ca das Forças Armadas. Dessa forma, devemos mencionar a ausência dos avanços na construção das capacidades no Ministério de Defesa para conduzir a defesa nacional e em particular as Forças Armadas. Certamente, a estratégia do governo foi privilegiar a aprovação da Lei Marco de Defesa Nacional.

De maneira geral, a estrutura do Ministério de Defesa não foi modificada. Seu núcleo central de direção seguiu sendo uma organização meramente administrativa. Suas diversas unidades executoras não registraram mudanças significativas. O Ministro, cargo investido de amplos poderes legais, ainda sofria com a limitada capacidade real de condução política sobre as organizações que formalmente comandava. A debilidade do Ministério de Defesa contrasta com a fortaleza dos Estados Maiores de cada uma das forças armadas; organizações dotadas de importantes capacidades para a formulação de políticas. Não é por acaso que as funções e organização do Ministério de Defesa foram agrupadas na Lei Orgânica das Forças Armadas, aprovada pela ditadura, em 1974.

Conseqüentemente, tampouco se estabeleceram planos específicos de reestruturação militar. La reforma da Lei Orgânica das Forças Armadas que havia prometido colocar em prática o governo Vázquez é outra dívida pendente. Os delineamentos para seus principais conteúdos foram elaborados na segunda fase do Debate Nacional sobre a Defesa. Com efeito, em um seminário público e duas Mesas Temáticas de Debate, entre setembro e dezembro de 2006, foram produzidos documentos onde ficaram fundamentadas as definições primordiais referentes a administração dos recursos humanos nas Forças Armadas: orientações referentes a regulação de quadros acerca da formação militar.

### **3.10 A formação militar**

No governo de Vázquez foi aprovada uma Lei Geral de Educação que dispunha de um artigo que propunha a elaboração de um projeto de lei para reestruturar a educação policial e militar. Somente no governo Mujica é que foi criada uma comissão para elaborar tal projeto. Participaram da elaboração o MDN, o Ministério do Interior, o Ministério da Educação e Cultura, a Universidade da República, organismos gestores da educação pública, etc. Essa comissão trabalhou durante aproximadamente um ano e elaborou um projeto de lei que ainda hoje está no parlamento.

Historicamente, desde 1986, tem uma lei que expressa que o Ministério de Defesa tem que enviar todos os anos ao parlamento, todos os programas dos institutos de formação militar. MDN tem cumprido religiosamente o envio dos programas aos parlamentares. Porém, desde 1986, esses programas nunca foram estudados por ninguém do parlamento. Nos anos de 2000, a comissão da Frente Ampla para a defesa adquiriu os programas com o parla-

mento e a primeira conclusão foi a constatação da pouca informação que existia nos mesmos.

Na realidade, os programas eram enviados pelas Forças Armadas para o Ministério de Defesa que enviava para o parlamento. Dessa forma, o sistema político não participou da elaboração dos programas de estudo e da formação dos militares. Isso sempre foi manejado de maneira autônoma por cada uma das forças. O problema era maior porque até 2005 o MDN era composto quase que exclusivamente por militares, com exceção do cargo de ministro e o subsecretário que eram civis. Em 2005, por causa do processo de desmilitarização do MDN, foi criado o cargo de diretor do instituto de formação militar, presidiado por um civil. A partir daí, começa um lento trabalho de conhecer e, de alguma medida, influenciar a formação militar. O problema é que essa área segue sendo bastante difícil de penetrar por parte dos civis.

Os diretórios e os institutos de formação são militares e os encarregados da maioria das escolas são militares. Os institutos de formação militar funcionam baseados sobre os regimentos da disciplina militar, como também os conteúdos formais dos cursos oferecidos. Trata-se de uma formação baseada numa lógica instrumental, onde o militar deve ser um profissional cuja missão é defender a pátria e morrer por ela se necessário. Todas as normas e funcionamento interno estão articulados em função desses objetivos. Esse indivíduo tem como princípio central a obediência e a disciplina. Por isso, cria-se uma instituição que conscientemente desenvolve e se ordena ao redor de valores e princípios bem distintos aos sociais. Os seus membros trata-se de isolar da influência “perniciosa” do mundo exterior. A regra é gerar condições para ter um profissional militar obediente e disciplinado e que estão dispostos a morrer ou matar, dois valores que socialmente não são aceitos.

Basicamente, o projeto de lei tem como proposta primordial inserir os princípios da Lei Geral da Educação na formação militar e policial. Em tese já está inserido, mas em algumas questões como contratação de professores, conteúdos dos programas, disciplina nas escolas, etc; ainda respeitam os fundamentos da tradicional educação militar, diferentes dos princípios norteadores da educação geral.

Porém, de acordo com Julián González:

É um processo que requer tempo e muita vontade política, além do conhecimento por parte dos responsáveis políticos. A “menina dos olhos” para os militares são as escolas de formação, trata-se do futuro da corporação, eles defendem até a morte. Nesse sentido, até os militares de alta patente com boa vontade para mudar é difícil em suas cabeças entrarem algo distinto daquilo que aprenderam (informação verbal)<sup>132</sup>.

A mudança é difícil, pois são poucos civis que conhecem o tema. De toda maneira, os militares não vivem no “vazio” por mais que as instituições

<sup>132</sup> GONZÁLEZ GUYER, entrevista cedida em maio de 2013 na Universidade da República – Uruguai.

militares sejam relativamente cerradas. Eles são indivíduos que vivem em uma sociedade que está mudando, é natural que recebam influências.

Mesmo com a aprovação da Lei Marco de Defesa o tema da formação militar tem-se avançado pouco. A necessidade de regulamentá-la através de regulamentos e normas concretas para avançar esse tema.

### 3.11 Temas pendentes

Outros temas de enorme importância ficaram pendentes ao final do período do governo de Vázquez. Entre eles podemos destacar: a saúde militar e sua relação com o Sistema Nacional de Saúde, a reforma do Sistema de Aposentadorias e Pensões das Forças Armadas, cuja reforma deve ser conciliada com a reestruturação das mesmas<sup>133</sup>, a elaboração de uma Lei de Inteligência que não foi incluída no Debate Nacional sobre defesa por considerá-la um tema muito complexo e que excede ao Ministério de Defesa.

A criação do Departamento de Relações Internacionais no Ministério de Defesa foi apenas uma decisão formal. O tema sobre as relações militares internacionais, de fato, ainda estão em mãos das Forças Armadas. A fraqueza do Ministério de Defesa aumenta pela falta de atenção do Ministério de Relações Exteriores sobre esta área de competências compartilhadas entre ambos. Em dita categoria, destaca-se a participação do país, nas missões de paz.

Assim, ainda que a forte contribuição do Uruguai nas missões de paz da ONU, principalmente no Haiti e no Congo, outorga prestígio internacional ao país, a chancelaria apenas começou a vislumbrá-lo como parte integrante da política exterior. Nesse sentido:

O enfoque fortemente fenício das relações internacionais que molda o Ministério das Relações Exteriores e uma notável ausência de reflexão estratégica e geopolítica contribuem para que as Forças Armadas sejam o ator político central no tema das missões de paz e gestão das relações do país com o poderoso DPKO das Nações Unidas (GONZÁLEZ GUYER, 2010, p.205-221).

---

<sup>133</sup> Essa reestruturação engloba inclui as normas desde o ingresso as escolas de formação, os planos de carreira profissional, até o retiro da atividade militar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão militar representou, inicialmente, um dos desafios mais complexos no governo do presidente Vázquez. Ainda que sua gestão demonstrasse clara evidência de vontade política de implementar mudanças no setor de defesa, devemos assinalar que, os avanços concretos foram escassos.

No entanto, o progresso no sentido de afirmar a autoridade civil sobre os militares foram significativas. O governo demonstrou fortes gestos de autoridade para com as Forças Armadas gerando condições políticas no sentido de afirmar a condução civil no setor de defesa. Na realidade, a resposta militar frente às decisões governamentais que limitavam suas prerrogativas, era de consonância e subordinação. Vale ressaltar que, esta realidade de progressiva afirmação da supremacia civil no Uruguai está localizada em uma estrutura regional e internacional não propício a aventuras militares autoritários. Ela ocorre em um contexto que favorece iniciativas dirigidas a normalizar a inserção das instituições democraticamente militares no estado e da sociedade.

Neste quadro e sem desconsiderar as dificuldades que provoca o déficit de capacidades civis/políticas nos assuntos de defesa e política militar, entendemos parecem escassas as mudanças institucionais implementadas pelo governo Vázquez no Ministério da Defesa Nacional. Por isso, a escassa capacidade desenvolvida pelo MDN para exercer a condução política da defesa nacional é, entre outras, causa explicativa do atraso organizativo e doutrinário das Forças Armadas uruguaias.

Entretanto, podemos constatar relevantes novidades relacionados ao tratamento que o governo da Frente Ampla empreendeu aos traumáticos assuntos da agenda histórica (GONZÁLEZ GUYER, 2011). Apesar das dificuldades decorrentes do longo período transcorrido e da sigilosa resistência constada desde a corporação militar lograram-se avanços de inegável transcendência simbólica. Assim, a sociedade uruguia vivenciou o impacto provocado pela descoberta dos primeiros restos mortais de desaparecidos, assim como o processo judicial e prisão do alta cúpula de políticos da ditadura além de militares que participaram ativamente das atrocidades cometidas, nesse período. Porém:

[...] o impulso inicial que resultou avanços significativos, foi freado devido inacessibilidade da corporação militar. Diante disso, as próprias posturas e decisões adotadas pelo Presidente da República, Dr. Tabaré Vázquez, contribuíram para perder o enfoque central dos temas da agenda histórica (GONZÁLEZ GUYER, 2011).

No entanto, se recordarmos que há algumas décadas atrás os militares uruguaios ainda definiam a Frente Ampla como inimigo, a relativa normalidade com que se desenvolveram as relações civis-militares durante o gover-

no Vázquez, permite concluir que a democracia uruguaia passou por um teste relevante no período.

É inegável, em algumas questões tivemos avanços significativos, em outras ainda persistem continuidades preocupantes. Nesse sentido, podemos afirmar que o governo Vázquez não soube ou não ansiou ocupar e consolidar espaços de decisão em políticas de defesa e, particularmente, na política militar, espaço que os governos militares deixaram tradicionalmente nas mãos dos militares.

Acreditamos que as condições nacionais e internacionais, junto a renovação geracional das Forças Armadas, tem contribuído para que as hierarquias militares considerem as políticas militares como esfera de decisões legitimamente pertencentes as autoridade políticas. Paradoxalmente, o governo da Frente Ampla tinha planejado esse objetivo em seu programa e trabalhou nesse sentido. Porém, avançou muito pouco na criação de instituições dirigidas a consolidar esse espaço e para a construção de efetivas capacidades civis do governo no Ministério de Defesa.

Em relação ao tema dos direitos humanos, o presidente Vázquez optou por assumir para si a gestão dirigida a satisfazer o problema referente ao esclarecimento dos crimes de terrorismo de estado empreendidos na época da ditadura. Anteriormente, os avanços nesse sentido foram muito escassos. Na realidade, nos governos anteriores, não havia nenhuma intenção de entrar nos quartéis para investigar; De acordo com o Diego Gonnet “o governo Colorado mandou dentro das Forças Armadas e encobria qualquer coisa que poderia estar relacionado com a época da ditadura para não enfrentar as Forças Armadas” (informação verbal)<sup>134</sup>.

No entanto, a linha de trabalho dirigida para esclarecer o destino dos desaparecidos, encarada com grande impulso inicial pelo presidente Vázquez, naufragou “no pântano das manobras de contrainformação militar. Nelas ficou comprometido inclusive o Cte. Chefe do Exército naquele momento” (GONZÁLEZ GUYER, 2011). Por isso, apesar do enorme significado simbólico das realizações alcançadas, não foram suficientes os avanços sobre os esclarecimentos dos crimes cometidos contra os direitos humanos na época da ditadura. “Talvez por isso, dividindo sua gestão, optou por diminuir o perfil de seu protagonismo e até seu compromisso com o tema. Inclusive, sua postura histórica diante da violação dos direitos humanos durante a ditadura tendeu a diluir-se (GONZÁLEZ GUYER, 2011).

A grande novidade da administração do governo Vázquez foi uma estrita interpretação do texto da Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado. Dessa maneira, sem revogar a lei, foi habilitada pela primeira vez a atuação da justiça ordenando os Comandantes Chefes das Forças Armadas a apresentarem um informe acerca do destino dos presos desaparecidos e se dispôs

---

<sup>134</sup> GONNET, entrevista cedida em fevereiro de 2013 na Universidade da República – Uruguai.

a investigar as instalações militares para encontrar evidências de tumbas clandestinas. Assim, uma equipe de arqueólogos da Universidade da República começou a realizar escavações em determinados prédios militares. Ainda que somente logrou-se encontrar e identificar os restos dos desaparecidos, a transcendência histórica desse feito é enorme. Com efeito, ficou demonstrado, contrariamente ao sustentando durante décadas pelas hierarquias militares com o aval dos três primeiros governos democráticos pós-ditadura, que prisioneiros foram assassinatos e enterrados clandestinamente em unidades das Forças Armadas.

Também ficou comprovado que dezenas de uruguaios sequestrados na Argentina foram transferidos clandestinamente e assassinados em território uruguaio. Como consequência, a justiça processou, condenou e prendeu um grupo de repressores, além de relevantes hierarquias militares e civis da ditadura<sup>135</sup>.

Além disso, ao contrário do que aconteceu durante os governos anteriores, o governo do presidente Vázquez não rejeitou pedidos de extradição de funcionários estatais uruguaios acusados de crimes contra a humanidade. Assim:

[...] três oficiais militares identificados como participantes diretos no famoso assassinato, no Uruguai, do agente da DINA chilena, Eugenio Berríos, ocorrido em plena democracia, foram extraditados e procesados pela Justiça chilena (GONZÁLEZ GUYER, 2011).

Durante o processo de tramitação do pedido de extradição, não faltaram manifestações militares de solidariedade corporativa com os oficiais envolvidos, inclusive um deles ainda em serviço. Fenômenos desse tipo também foram verificados em relação às investigações sobre o destino dos desaparecidos e dos julgamentos penais responsáveis sobre os delitos contra os direitos humanos durante a ditadura.

Além disso, outras alas, especialmente os militares retirados, manifestaram-se publicamente contra tais atitudes do presidente Vázquez. Numa entrevista concedida pelo presidente do Centro Militar Guillermo Cedrez, percebemos que a visão majoritária desse instituto era de que o presidente Vázquez tinha descumprido o pactuado no momento da aprovação da Lei da Caducidade da Pretensão Punitiva. De acordo com o entrevistado Guillermo Cedrez:

O Centro Militar é contra, como a maioria do povo uruguaio que votou duas vezes para mantê-la. O Centro não é alheio a população civil. Foi pactuado um acordo com todos os partidos políticos, a partir de 1985. Os militares entregaram o po-

<sup>135</sup> Os ex-presidentes de fato Juan Maria Bordaberry e Gregorio Álvarez e um chanceler da época, o Dr. Juan C. Blanco.

der sem nenhuma pressão, entregaram de boa fé e a Frente Ampla acabou não cumprindo o pacto (informação verbal)<sup>136</sup>.

Para Cedrez, essa atitude parecia uma revanche do governo contra os militares. Ele afirma que:

[...] os mentores disso eram de ideologia marxista [...] e são esses que nunca denunciaram ou derramaram uma lágrima para os crimes cometidos pelo regime estanilista na Rússia. São os piores inimigos que temos porque não são democráticos. Sou democrático e creio que é a melhor forma de convivência (informação verbal)<sup>137</sup>.

Para o entrevistado Gral. Alberto Zanelli, Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, o governo Vázquez não conduziu o tema de uma boa forma. Para ele:

Devemos seguir adiante [...] temos como exemplo a Itália e a Alemanha. O Uruguai segue mexendo nas feridas, isso é terrível. Na ditadura eu tinha 13 anos. Comecei a trabalhar como oficial em 1989. Eu tenho um problema do passado instalado em minha realidade. Eu creio que o governo faz melhor o que pode. Eu não sei se esse é o caminho mais correto, o problema persiste (informação verbal)<sup>138</sup>.

No governo Mujica houve uma forte manifestação dos militares contra decisões da justiça de processar generais em atividade e que estão presos. Nesse sentido, Julián González expressa que:

Existia um militar em ativa no governo Mujica que foi preso pela morte de um militante comunista em 1971, como também, outro general que estava iniciando retiro e também foi preso. Quando esse general foi preso, todos os outros generais em atividade com exceção ao Comandante Chefe do Exército Gral. Rosalles foram visitá-lo sem avisar o seu Comandante Chefe. O general preso era comandante da 4ª região no leste, fronteira com o Brasil. Como fazer para prendê-lo? Gerou uma situação difícil, mais depois ele se entregou (informação verbal)<sup>139</sup>.

Portanto:

Ainda persistem zonas obscuras nas relações das Forças Armadas com as autoridades do governo. O disciplinado acatamento de ordens e disposições do governo que manifestavam as Forças Armadas exibem, todavia, um limite inquietante: a solidariedade corporativa com quem, vestindo o uniforme foram responsáveis por feitos aberrantes. Algo similar ocorreu

<sup>136</sup> CEDREZ, entrevista cedida no Centro Militar/Uruguai em fevereiro de 2013.

<sup>137</sup> Idem.

<sup>138</sup> ZANELLI, entrevista cedida em maio de 2013.

<sup>139</sup> GONZÁLEZ GUYER, entrevista cedida em maio de 2013 na Universidade da República – Uruguai.

com a atuação institucional castrense durante a ditadura. (informação verbal)<sup>140</sup>.

No entanto, já na última parte do seu mandato, certas atitudes do presidente Vázquez foram interpretadas como sendo opostas a tudo aquilo que ele tinha empreendido e que historicamente pensava a esquerda uruguaia. Assim, “se produziu a surpreendente decisão do Dr. Vázquez de dedicar a data de nascimento do herói José Artigas, a promover a ideia de ‘nunca mais ter enfrentamento de uruguaiois contra uruguaiois’” (GONZÁLEZ GUYER, 2011). A iniciativa presidencial provocou desconcerto e foi interpretada por boa parte da Frente Ampla como uma aproximação a interpretação de que a ditadura foi resultado de enfrentamento de setores violentos de direita e esquerda. Podemos concluir que, apesar das mudanças empreendidas pelo presidente Vázquez, o esclarecimento sobre os desaparecidos foi muito escasso. Ademais, o julgamento das pessoas acusadas de violar os direitos humanos não tiveram como fundamentação os relatos militares. As Forças Armadas eram resistentes a relatar o envolvimento de sua instituição na violação dos direitos humanos.

Em relação ao setor de defesa, apesar de sinalizar amplas mudanças, as realizações efetivas resultaram escassas. Assim:

O tempo útil para encaminhar mudanças e reformas de certa profundidade no âmbito de política pública em que as decisões exigem um amplo acordo se consumiu aguardando o envio ao Parlamento da Lei de Defesa Nacional. Ainda que o governo, no fim da atividade legislativa em 2008, definiu a aprovação da norma como prioridade política, o clima eleitoral esfriou o andamento de tais mudanças. (GONZÁLEZ GUYER, 2011).

Em relação ao Ministério da Defesa, anteriormente ao governo de Vázquez era composto quase que exclusivamente por militares, com exceção do ministro e subsecretário. A partir da Frente Ampla foram criados vários cargos diretivos compostos por civis (política de defesa, orçamento e contabilidade). O grande objetivo era o controle e gestão passar a ser efetivamente civil.

Nos cinco anos de administração da Frente Ampla, ainda não conhecemos iniciativas dirigidas a promover a capacitação do pessoal civil para o assessoramento ministerial em matéria de políticas militares. Promoveu-se a “civilização” de seus funcionários. A figura do denominado “pessoal civil equiparado ao grau de militar” do Ministério de Defesa Nacional foi eliminada e somente manteve aquela condição aqueles funcionários que optaram em permanecer com ela.

No entanto, os cargos de direção criados na Lei do Orçamento de 2005, por sua difusa inserção em uma estrutura com unidades executoras forte-

<sup>140</sup> Idem.

mente autônomas e altamente hierarquizadas, tiveram pouco impacto no funcionamento do ministério. Com exceção do cargo de Diretor Geral da Secretaria, tradicionalmente coordenado por um Cnel. do Exército e que passou a ser por um funcionário de particular confiança do Ministro.

Os temas de defesa passaram a ser tratados com mais amplitude a partir da Frente Ampla no poder, apesar do interesse da sociedade civil ainda ser muito pequeno. Acreditamos que esse desinteresse pelos temas militares e de defesa estejam relacionados com a ausência histórica, do Uruguai, na participação de conflitos internacionais e pela sociedade ter uma forte tendência ao antimilitarismo, fortalecido na época da ditadura militar.

Na realidade, no Uruguai, os civis nunca se preocuparam com o tema da defesa. Isso se reflete na gestão do Ministério da Defesa. Sobre o tema da defesa, verificamos que além dos cursos oferecidos pela Universidade da República, também existe os oferecidos pelo Centro de Altos Estudos Nacionais. Historicamente, o Centro de Altos Estudos é presidido por um general sendo todos os professores militares. Trata-se de uma instituição vinculada ao Ministério da Defesa mais compostas quase exclusivamente por militares. A exceção é a subdiretora (nomeada pelo presidente Mujica) que é uma funcionária civil do MDN. Então, formação ou informação para os civis autônomas das Forças Armadas são somente os cursos oferecidos<sup>141</sup> pela Universidade da República. De acordo com o professor Julián González:

O Ministro Rosadilla, com o intento de aumentar o número de civis no Ministério da Defesa me pediu alguns currículos. Passei alguns nomes que já tinham trabalhado comigo no debate nacional de defesa e que tinham passado pelos meus cursos e que certamente eram mais preparados do que qualquer outro civil [...] Mais depois ele não me procurou. É claro que esse incremento no Ministério da Defesa gera um aumento no orçamento e ninguém quer aumentar o orçamento desse Ministério, ao contrário, querem diminuir o orçamento (informação verbal)<sup>142</sup>.

Por isso, entendemos que ainda vai levar muito tempo para a sociedade perceber a importância do tema de defesa e adquirir a consciência da amplitude do conceito de defesa. Esta não é somente a questão militar, mas faz parte de uma estratégia do Estado Nacional, já que envolve: defesa das fronteiras, comércio exterior, relações internacionais, etc.

Da análise que Pion Berlín (2009) faz sobre o desenho da organização da defesa na região, o Uruguai surge como um dos cinco países que mais se aproxima de seu modelo ideal de organização.

---

<sup>141</sup> São dois: Forças Armadas, Política e Sociedade e o outro denominado de Assuntos de Segurança Internacional e Política Exterior de Defesa.

<sup>142</sup> GONZÁLEZ GUYER, entrevista cedida em maio de 2013 na Universidade da República – Uruguai.

Porém assinala duas debilidades: A ausência de equipes civis na assessoria do ministro e que a mesma recae sobre os oficiais militares destinados por suas instituições a ocupar os cargos de hierarquia do Ministério de Defesa (PION BERLÍN, 2008, p.15).

Desta forma, praticamente não se introduziram significativas modificações para fortalecer as capacidades do Ministério de Defesa como organismo de condução política da defesa nacional e das Forças Armadas. Tampouco se avançou na definição das políticas de defesa nacional nem na reestruturação das forças militares necessárias para executar os atos militares derivados delas.

Podemos concluir que a gestão do Ministério da Defesa foi recheada de acertos e realizações, porém não promoveu grandes mudanças com projeção para o futuro no Ministério que dirigiu. Assim, no plano estrutural do Ministério de Defesa e seus numerosos serviços, em particular das Forças Armadas, assim como na reestruturação estratégica de políticas para o setor de defesa nacional, não podemos afirmar nenhuma novidade significativa.

Para o deputado e ex-ministro da defesa José Bayardi, todos os objetivos do programa de defesa da Frente Ampla<sup>143</sup> para esse período não foram concretizados. Porém ele entende que foi um período positivo:

O poder civil foi assumindo responsabilidades perante o Ministério da Defesa, tivemos mais controle sobre as Forças Armadas; Ela manejava os recursos que vinham das missões de paz, porém, houve uma mudança que iniciou com a ministra Azucena Berrutti e finalizou no meu ministério. Os militares vinham, desde 1992, manejando os recursos das missões de paz. No meu ministério esses recursos foram inseridos no pressuposto nacional passando a ser controlado efetivamente pelo Ministério da Defesa, a partir de 2009 (informação verbal)<sup>144</sup>.

O presidente Vázquez finalizou seu governo com uma cúpula militar renovada e rejuvenescida, principalmente no Exército<sup>145</sup>. A mudança total do quadro de 14 do total de 16 Generais da cúpula do Exército resultou de “causas naturais”<sup>146</sup> combinadas com o exercício da vontade presidencial. Assim a cúpula da Força decisiva por seu volume, poder de fogo, desenvolvimento e tradição foi renovada e suas máximas hierarquias ocupadas por oficiais mais jovens, com menor compromisso direito com a repressão da ditadura.

A reforma do sistema de promoção a General no Exército, promovida pelo próprio presidente<sup>147</sup> e a designação de Jorge Rosales, o mais jovens dos Generais, para suceder ao Tte. Gral. Carlos Díaz. Após a sua fulminante desti-

<sup>143</sup> O que faltou foi desenvolver uma nova Lei Orgânica para as Forças Armadas e criar uma lei de inteligência.

<sup>144</sup> BAYARDI, entrevista cedida em fevereiro de 2013 no Parlamento uruguaio.

<sup>145</sup> Tal mudança tem relevância à luz do que foi exposto em relação ao modelo de condução das Forças Armadas.

<sup>146</sup> Um número pouco frequente de generais aposentaram, já que tinham chegado ao limite de idade e grau na hierarquia militar.

<sup>147</sup> Lei 17.920/05.

tuição, abriu-se a possibilidade para o rejuvenescimento do Generalato, sendo muito apreciado pelos jovens oficiais. A desproporcional acumulação de Coronéis e o peso da antiguidade na confecção da ordem de preferência que elabora o tribunal Superior de Ascensos do Exército, dificultavam as mudanças na alta cúpula<sup>148</sup>.

Em relação ao tema da formação militar, praticamente não houve nenhuma iniciativa relevante. Como parte da estratégia para desmilitarizar o Ministério de Defesa, conforme já citado, foi criado o cargo de Conselheiro de Educação Militar, como cargo de confiança política dentro do Ministério de Defesa, na Lei do Orçamento 2005-2010, aprovada em 2005. Porém, tal cargo permaneceu vacante por quase três anos. Tampouco, tem desenvolvido iniciativas referentes ao Centro de Altos Estudos Nacionais (CALEN) diretamente dependente do ministério, como também no âmbito da formação dos militares. A iniciativa para o empreendimento de mudanças tem sido produzida pelas próprias hierarquias militares.

Em relação à Lei Marco de Defesa Nacional, devemos tecer alguns comentários em relação ao seu conteúdo. Nas palavras de Pion Berlín, “para perdurar, o controle civil deve ser institucionalizado” (2009, p.02), e o avanço mais ambicioso do governo Vázquez, no final de seu mandato, foi a entrada em vigência da Lei Marco de Defesa Nacional. Porém a sua implementação ficou a cargo do segundo presidente da Frente Ampla, José “Pepe” Mujica.

Tal lei desenvolve as bases legais para superar anos de debilidade política do Ministério de Defesa Nacional. Neste sentido, pode ser considerado o marco inicial para o processo de redefinição das relações civis-militares no Uruguai. Em síntese, a Lei Marco estabelece novidades e corrige uma anomalia democrática greve do setor de defesa que se arrasta desde 1941<sup>149</sup>.

Nos quatro grandes títulos que ordenam a lei definem-se: a defesa nacional e a política militar de defesa, o sistema de defesa nacional, seus componentes e as competências de cada um deles. Além disso, redefinem as atribuições, competências e organização do Ministério de Defesa Nacional, assim como a missão fundamental das Forças Armadas e outros aspectos relacionados a suas tarefas. Também estabelecem as competências institucionais para a provisão dos recursos para a defesa nacional, tanto em tempo de paz como na guerra. E por último, no capítulo referente às disposições finais, institui a figura do delito militar e estabelece que a justiça militar deverá integrar-se ao sistema geral de justiça, a partir da reforma das leis que a regem. Ademais, reafirma-se o caráter voluntário da instrução e serviço militares.

Pela primeira vez, na legislação uruguaia há explícito um conteúdo referente ao conceito constitucional de defesa nacional; direito e dever dos cidadãos, política pública e função estatal, não restringido ao militar. Conse-

<sup>148</sup> A partir da Lei Orgânica Militar de 1941 foi consagrado um sistema de promoções totalmente regido por um critério estrito de antiguidade qualificada e mérito.

<sup>149</sup> Lei N°10.050 - Lei Orgânica Militar.

quentemente, estabelece-se a definição de política militar de defesa e os seus objetivos.

Por outro lado, a Lei Marco de Defesa reconhece o vínculo estreito entre defesa nacional e política exterior, reafirmando a postura, essencialmente, pacífica uruguaia, porém consagrando seu direito ao recurso do uso da força em caso de agressão militar externa.

A parte dedicada ao Sistema de Defesa Nacional incorpora novidades. Podemos perceber um grande esforço em colocar em evidência as várias competências que são atribuídas ao poder executivo, já que, tradicionalmente, muito destas competências têm sido exercidas pelas Forças Armadas. A própria criação e integração do Conselho de Defesa Nacional como organismo assessor e consultivo do presidente da República, corroboram neste sentido. Em conformidade com a definição de defesa nacional, a nova lei não inclui hierarquias militares entre os integrantes permanentes de tal Conselho.

No entanto, é no Título III da Lei Marco de Defesa, dedicado ao Ministério de Defesa, onde são encontradas as maiores novidades. Por um lado, trata da definição de que as Forças Armadas incorporem a doutrina operacional conjunta e a criação do Estado-Maior de Defesa, organismo responsável para instrumentá-la. Ademais, nesta parte da lei incluem-se as grandes linhas da reestruturação funcional e organizativa do Ministério de Defesa. Desta feita, “este Título cria condições para um evento maior nas relações civis-militares do Uruguai: o desenvolvimento de capacidades institucionais no MDN para conduzir os processos de políticas de defesa, particularmente as políticas militares” (GONZÁLEZ GUYER, 2010, p.205-221).

Na realidade, enumeram-se, taxativamente, as áreas básicas de competência do Ministério de Defesa, seus componentes e funções. Ademais, o artigo 15 evidencia as restrições que a Lei Orgânica das Forças Armadas estabelecia para a provisão da maioria das direções e hierarquias do Ministério de Defesa, reservadas até o momento a oficiais militares. Porém, as normas inclusas nesta parte da lei coloca o estado uruguaio ante uma antiga dificuldade estrutural, para cuja superação nenhum governo promoveu políticas específicas. Estamos nos referindo à velha omissão política e acadêmica a respeito da defesa nacional e as políticas militares. Existe um evidente déficit de recursos humanos civis capacitados para que o Ministério de Defesa assumira a função de condução político estratégico das Forças Armadas que a Lei Marco de Defesa lhe outorga. O problema também tem afetado os partidos políticos que, geralmente, incorporam oficiais militares como suas referências nos temas de defesa nacional.

No entanto, o aspecto mais polêmico da Lei Marco de Defesa foi a definição das funções do Estado-Maior de Defesa e, portanto, as características de sua máxima hierarquia. As negociações na Comissão de Defesa do Senado estabeleceram que o novo órgão, além de cumprir a tarefa de assessoria ao Mi-

nistro, teria a função relacionada ao planejamento e coordenação de operações e sua chefia designada a um Oficial General em atividade, de igual hierarquia dos três Ctes. Chefe das Forças Armadas.

Tal questão motivou uma observação parcial do poder executivo, levantada em fevereiro de 2010 pela Assembleia Geral. O evento resultou no único caso de manifestação de oposição do poder legislativo sobre a vontade presidencial durante o período Vázquez. Ademais, foi o único ato de unânime desobediência expressa ao presidente pela bancada frenteamplista. Vale ressaltar que a hierarquia e poder do Chefe do Estado-Maior de Defesa diminuem as forças dos Ctes. Chefe das três forças armadas, porém, criam um novo e significativo centro de poder militar, além de incrementar o total de Oficiais Generais<sup>150</sup>.

A segunda seção do Título III da Lei Marco de Defesa está dedicada às Forças Armadas. Seu artigo 18 modifica<sup>151</sup> a definição de sua missão fundamental. A nova definição estabelece que:

Enquanto ramo organizado, equipado, instruído e treinado para executar os atos militares que impõem a defesa nacional, lhes são atribuídos a tarefa fundamental de defender a soberania, independência e integridade territorial e proteger os recursos estratégicos do país que **determine o Poder Executivo**, além de contribuir para preservar a paz da República no âmbito da Constituição e as Leis (grifo nosso).

Finalmente, nas disposições finais redefine-se o conceito de delito militar e estabelece a normalização da jurisdição militar, eliminando seu foro autônomo.

Um dado muito interessante constatado em uma das entrevistas efetuadas foi a visão muito *sui generis* da história relações civis-militares no Uruguai (e que difere de praticamente de todos os entrevistados e especialistas da área) que tem o Ministro da Defesa Fernández Huidobro.

Ele é contra a tese de que falta controle civil sobre as Forças Armadas no Uruguai. Pelo contrário, para o Ministro o problema estava relacionado com o demasiado controle civil sobre as Forças Armadas.

O golpe militar foi desenvolvido por civis. Essa teoria da falta de controle civil nasceu nos EUA, isso é uma mentira. O Pachequismo, vinculado ao Partido Colorado, que deu golpe de Estado. Bordaberry que deu o golpe, apoiado pelo Pachequismo que foi uma das maiores forças políticas de ultra direita

<sup>150</sup> Atualmente, existem 16 Oficiais Generais no Exército, 6 na Força Aérea e 6 na Armada. O Chefe de Estado-Maior de Defesa poderá provir de qualquer das três forças, porém deixará seus quadros e, simultaneamente, dará lugar a um ascenso para substituí-lo.

<sup>151</sup> Lei Orgânica das FFAA de 21/04/74, reformada, neste ponto pela lei N° 15.808 de 07/04/1986. O texto revogado definia as FFAA como o “núcleo básico da população organizada para planejar e executar os atos militares que impõem a Defesa Nacional” e sua tarefa fundamental “defender a honra, a independência e a paz da República, a integridade de seu território, sua constituição e suas leis, devendo atuar sempre sob o comando superior do Presidente da República, em acordo com o Ministro respectivo, em conformidade com o que estabelece o artículo 168, inciso 2°, da Constituição”.

no Uruguai. Os militares eram colorados e blancos. Foram usados pelos civis, eram instrumentos dos civis. [...] A guerra é um negócio e o que está envolvido são os interesses civis, os militares foram os instrumentos. Mas depois não tomaram o poder? Sim, porém por ordens dos civis (informação verbal)<sup>152</sup>.

Para o ministro Huidobro as oligarquias tinham um plano de implantar o Neoliberalismo no Uruguai e, para tal façanha se concretizar, deveriam suprimir a democracia. Dessa forma, acredita que o golpe de Estado fazia parte do plano de elite e com uma esquerda e partidos políticos esse plano de implementar o Neoliberalismo seria impossível de ser colocado em prática. Nas palavras do Ministro Huidobro, “o resultado foi o Neoliberalismo com uma praça bancária mundial; os militares voltaram aos quartéis. Quem definiu que aqui deveria ser um paraíso fiscal? Os militares? Óbvio que não. Havia demasiado controle civil, nunca faltou”.

O Ministro defende a ideia de que a Frente Ampla precisa adquirir o espaço que os partidos tradicionais (Colorado e Nacional) têm dentro das Forças Armadas.

As Forças Armadas tem uma visão muito colorada, não entrava nenhum blanco nas Forças Armadas. Aqui teve um momento que se confundia o partido colorado com o próprio Estado. Eles eliminaram o serviço obrigatório de forma inteligente. No Uruguai, desde os soldados até os generais eram colorados. Quando se retiram passam a filiar-se no partido. Isso é terrível, porque nas últimas eleições havia uma lista de muitos generais retirados candidatados pelo partido colorado (informação verbal)<sup>153</sup>.

Na realidade, para o ministro o controle civil é tão forte que, durante toda a história do Uruguai, houve uma luta interna entre civis para controlar as Forças Armadas. E, por isso, o grande desafio da Frente Ampla é ampliar sua influência no meio militar.

Não verificamos novidades na atribuição das missões de paz pelas Forças Armadas. A contribuição do contingente militar para as missões de paz da ONU durante o governo de Vázquez foi aumentada<sup>154</sup>. Houve uma redução dos contingentes em MONUC (Congo) – de 1750 para 1360 efetivos – para duplicar seus efetivos no Haiti (Minustah), passando de 585 para 1136. A partir de 2009 o Uruguai assumiu a responsabilidade da patrulha das costas do Haiti, como também a custódia perimetral das prisões, obrigando o aumento de efetivos do Exército e Fuzileiros Navais para tal missão.

<sup>152</sup> HUIDOBRO, entrevista cedida no Ministério da Defesa do Uruguai em fevereiro de 2013.

<sup>153</sup> Idem.

<sup>154</sup> Em fevereiro de 2005 o Uruguai era 9º no ranking de contribuintes com 2.415 efetivos (ver: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2005/February2005\\_2.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2005/February2005_2.pdf)). Em fevereiro 2010 passou a ocupar o 10º lugar com 2.516 ([http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/feb10\\_2.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/feb10_2.pdf)).

Porém, a partir de 2009 e após as inéditas intervenções da Auditoria Interna da Nação<sup>155</sup> e do Tribunal de Contas<sup>156</sup> no Comando-Geraldo Exército, solicitadas pelo próprio Ministério de Defesa Nacional, os recursos advindos da ONU deixaram de ser administrados diretamente e de forma autônoma pelos militares e passaram a ser administrados pelo Ministério de Defesa, além de ser integrado pela primeira vez ao orçamento do Estado.

As auditorias realizadas transpareceram uma situação em que o sistema político preferiu não envolver durante este ano e que gerou condições para diminuir um espaço de autonomia militar relevante.

Neste sentido, outro avanço muito significativo está relacionado com atitude de subordinação com que as autoridades militares acataram as consequências da interpretação estrita dada pelo governo de Vázquez ao Art.4º da Lei da Caducidade.

Para Ministro da Defesa Huidobro a grande mudança em relação ao trato com os militares foi a permissão do presidente Vázquez em adentrar nas unidades militares para investigar as violações contra os direitos humanos:

Diziam que isso poderia gerar inquietudes dentro das Forças Armadas; poderia se pensar que era usado esse argumento como desculpa para não investigar. Essa foi uma das mudanças significativas porque, desde que saímos da ditadura até 2005, todas as administrações civis impediram que se investigassem as violações aos direitos humanos, evitando, civis e não militares, que se adentrassem aos quartéis (informação verbal)<sup>157</sup>.

Ainda que *de jure* a anomalia permaneça, foi corrigida *de facto* a aberração jurídica que outorga ao poder executivo o poder de subtrair da ação da Justiça uma categoria de cidadãos acusados de um dos piores crimes: a violação do direito à vida no exercício da autoridade estatal. Desta forma, ao concluir o período de governo da Frente Ampla, alguns executores diretos e certos responsáveis políticos das piores atrocidades da ditadura foram processados e, em alguns casos, até condenados pela Justiça<sup>158</sup>.

Podemos afirmar que, no fim do governo Vázquez, apesar dos pequenos avanços alcançados em relação ao conhecimento do destino de muitos cidadãos assassinados pela ditadura, ninguém questiona a existência de ditas aberrações; nem o poder do judiciário para fins de esclarecimento e julgamento. Além disso, foi legitimado o direito da sociedade de ascender à verdade histórica sobre aquele período.

<sup>155</sup> Ver [www.ain.gub.uy/publicaciones/informe\\_actua\\_2do\\_2007.html#mdn\\_cge](http://www.ain.gub.uy/publicaciones/informe_actua_2do_2007.html#mdn_cge). Para analisar do assunto: [http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/InfoFinal\\_RESDAL\\_02-10-08.pdf](http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/InfoFinal_RESDAL_02-10-08.pdf)

<sup>156</sup> Além da Auditoria, o Tribunal de Contas realizou, pela primeira vez na história, uma investigação nas Forças Armadas. Ambos organismos concluíram que o manejo do dinheiro público auditado era pouco profissional e irregular, mesmo por que não detectaram manejos dolosos.

<sup>157</sup> HUIDOBRO, entrevista cedida no Ministério da Defesa do Uruguai em fevereiro de 2013.

<sup>158</sup> A anomalia foi reconhecida pela Suprema Corte no caso do ex-presidente da República Juan María Bordaberry.

A devolução de um substantivo poder constitucional ao judiciário permite ao Ministério de Defesa um enfoque menos sufocante na área de políticas que lhe são próprias e também contribui para o saneamento da imagem pública das instituições militares (GONZÁLEZ GUYER, 2010).

Porém, a ausência de políticas pró-ativas por parte do Ministério de Defesa em relação à formação militar, o “relato institucional militar<sup>159</sup>” do período ditatorial tende a produzir-se e a disseminar-se. Tal relato é concretizado não só através de mecanismos formais, como também de poderosos mecanismos informais de transmissão de valores, tradições, rituais, etc., em uma instituição castrense cujos quadros se formam e desenvolvem em um entorno, particularmente, fechado.

Uma série de questões surge da própria Lei Marco de Defesa. A complexidade do desafio resulta de uma intensa inter-relação entre as diversas formas e atividades relacionadas ao setor de defesa.

Um dos grandes desafios é colocar em prática o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e a elaboração de uma política de defesa nacional que assinala orientações, prioridades e necessidades a seu componente militar, além da necessidade de desenvolver uma estratégia militar de defesa para tempos de paz de guerra<sup>160</sup>.

Além disso, podemos assinalar:

1. A elaboração da Lei Orgânica do Ministério de Defesa, como estabelece a Lei Marco de Defesa;
2. A elaboração de uma nova Lei Orgânica das Forças Armadas e a adequação das Leis Orgânicas de cada uma delas;
3. Reforma do sistema de aposentadorias e pensões militares;
4. Revisão dos sistemas de formação militar, incluindo as mudanças que requer a doutrina de operação conjunta;
5. Reforma da Justiça Militar para a sua plena inserção no sistema da justiça, incluindo a revisão de seus códigos;
6. A elaboração de uma Lei de Inteligência em que o Ministério de Defesa deverá ser ator central, somado a outras agências do estado (Ministérios do Interior, Relações Internacionais, Economia e a própria sociedade);
7. Reforma do serviço de Saúde das Forças Armadas, pelo enorme volume de seus usuários e de recursos orçamentários que recebe;
8. Outras duas unidades do Ministério de Defesa, Meteorologia e Instituto Antártico, são pendências de enorme significado para o país que requer atenção urgente. A situação de abandono que ambas sofrem constitui

<sup>159</sup> O “relato institucional militar” sobre este período tem suas raízes e se auto-legitima nas decisões e omissões de governos democraticamente eleitos. Tal relato expressa que a solidariedade corporativa é fundada sobre a disciplina e a hierarquia, e a lealdade institucional está associada aos valores transcendentes dos quais as Forças Armadas se consideram guardiãs.

<sup>160</sup> Isto requer definições da política exterior; postura estratégica do país e requerimento das capacidades para as Forças Armadas. Na Lei Marco de Defesa estabelece que o país deve elaborar e manter atualizado um Livro Branco de defesa.

grande indicador da preeminência das Forças Armadas no Ministério de Defesa.

9. O próprio Centro de Altos Estudos Nacionais vive num ambiente de total descaso, demonstrado pela ausência de vontade política governamental de encarar a necessidade de desenvolver um verdadeiro centro acadêmico dedicado ao estudo de grandes temas estratégicos nacionais;

Em dezembro de 2010, iniciou o complexo processo que todo novo governo uruguaio cumpre em seu primeiro ano de mandato: a elaboração do orçamento quinquenal e sua tramitação no Parlamento<sup>161</sup>. Entendemos que a lei orçamentária manifesta a vontade do governo em avançar nas transformações no setor de defesa, além de demonstrar sua orientação geral: fortalecer as capacidades institucionais do Ministério de Defesa, avançar sobre o controle de certas áreas estratégicas do poder militar e diminuir esferas significativas de autonomia militar.

Com efeito, sobre a defesa nacional, a lei do orçamento prevê a criação de vários cargos da alta direção (Diretor-Geral de Política de Defesa, Diretor das Relações Internacionais e Cooperação, Diretor de Formação Militar, etc); autoriza o ministro contratar mais de sessenta técnicos e um número indeterminado de assessores. Criou duas oficinas estratégicas: a Unidade de Compras da Defesa e a Unidade de Gestão Financeira/Contábil. A primeira para centralizar e racionalizar as aquisições de material militar e não militar, e a segunda encarregada de administrar e controlar os recursos advindos das Nações Unidas pela participação de contingentes militares uruguaio nas missões de paz.

Muito significativa é a previsão de suprimir até seis mil cargos da escala militar do Ministério da Defesa durante os cinco anos de vigência da lei. Uma redução de tal porte supõe a necessidade de revisar a estrutura das Forças Armadas e, inclusive, as missões que têm atribuídas.

Porém, a reforma no setor militar e da defesa nacional enfrenta uma debilidade básica que Pion Berlín diagnosticou: a região carece do problema de um desequilíbrio de conhecimentos entre civis e militares sobre os assuntos de defesa. E o Uruguai não está na margem desse problema.

Para finalizar, as relações civis-militares no governo Vázquez, seguem as características de controle político civil ao longo da história do Uruguai, com exceção a ditadura militar, e que Pion Berlín identificou como sendo modelo característico da América Latina nos últimos 20 anos.

A situação atual dos vínculos entre os militares e a democracia pode ser sintetizada com as seguintes afirmações: democracias que seguem apoiando-se na assistência militar, porém sem sucumbir aos uniformizados; militares que se envolvem em questões internas, porém respeitam o controle civil; go-

---

<sup>161</sup> Todo novo governo deve elevar seu projeto de lei orçamentária quinquenal nos primeiros seis meses de mandato. O Parlamento dispõe de no máximo 130 dias para votar tal projeto.

vernos civis que pode controlar politicamente as Forças Armadas, porém sem manejar de forma eficaz a estratégia de defesa; e políticos de esquerda que não ameaçam os militares e nem são ameaçados por eles (PION BERLÍN, 2008).



## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Habeas corpus**: que se apresente o corpo. Brasília: SDH/PR, 2010.
- ABRAHAMSSON, Bengt. **Military Professionalization and Political Power**. Beverly Hills: Sage, 1972.
- ACHARD, Diego. **La transición en Uruguay**. Montevidéo: Instituto Wilson Ferreira Aldunate, 1992.
- AGÜERO, Felipe. **Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada**. Madri: Alianza, 1995.
- AGUIAR, César. “La doble escena clivajes sociales y subsistema electoral”. In: **Uruguay y la democracia**, vol. I, Montevidéo: Ed. Banda Oriental, 1984.
- ANDACH, Fernando. “Los principales cambios que provoco el golpe en la vida cotidiana de los uruguayos”. **El observador económico** (suplemento “20 años después”) 25 de junho de 1993.
- BANDERA, Manuel M. de. **La constitución de 1967** (texto comparado e anotado) Secretaría del Senado de la República. Montevidéo, 1989.
- BAÑÓN, R. & OLMEDA, J. A. (comps). **La institución militar en el Estado contemporáneo**. Madri: Alianza Universidad, 1985.
- BARRÁN, José Pedro. “Battle, los estencieros y El império británico”. t.III. **El nacimiento Del batllismo**. Montevideo: Banda Oriental, 1979.
- \_\_\_\_\_. Battle, los estencieros y El império britânico. t.VII. **Lucha política y enfrentamiento social (1913-1916)**. Montevideo: Banda Oriental, 1979.
- \_\_\_\_\_. & NAHUM, Benjamín. **Historia rural del Uruguay moderno**. Montevideo: Banda Oriental, vol. I, 1967.
- BENVENUTO, Carlos. **Breve historia del Uruguay**. Montevidéo: Ed. Arca, 1969.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da Política**. 5ª ed. Rio de Janeiros: Campus, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Sociedade e estado na filosofia política moderna**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BRUNEAU, Thomas. “Civil-Military Relations in Latin America: the Hedgehog and the Fox Revisted”. **FASOC**, nº1, 2005, p.111-131.
- CACIAGLI, Mario. **Elecciones y partidos en la transición española.-Madrid**. Centro de Investigaciones Sociológicas, Col. "Monografías" nº 89, 1986.
- CACERES, Gustavo Cnel(r) “La Crisis Militar Argentina”. In. CACERES, Gustavo Cnel(r) e SCHEETZ, Thomas (comp.) **Defensa No Provocativa. Uma Propuesta de Reforma Militar para la Argentina**. Editora Bueno Aires, 1995, p.34.
- CAETANO, Gerardo & RILLA, José. **Breve historia de la dictadura**. Montevideo: EBO, 1991.
- CAGNONI, Aníbal. “Constitución y justicia”. In. **Aportes para una ley de defensa nacional**. J. González (comp). PNUD – MDN – Udelar. Montevidéo, p.209 a 2014.

- CAMPOS, G. Alfredo. **Proyecto de ley modificando la nº 9943 de Instrucción Militar Obligatoria**. Montevidéo: Imprenta Militar, 1943.
- CARLAZZOLI, Pablo. **Regímenes militares en América Latina: estructuración e ideología, los casos de Brasil, Chile y Uruguay**. Montevidéo: Ediciones del Nuevo Mundo, 1997.
- CASE, P. Robert. "El entrenamiento de oficiales latinoamericanos en los Estados Unidos". In: Virgilio R. Beltrán. **El papel político y social de las FFAA en América Latina**. Caracas: Monte Avila Editores, 1970.
- CAVAROZZI, Marcelo. "Más allá de las transiciones en América Latina". **Revista Paraguaya de Sociología**, 28(80), 1991.
- CELA-GEDES. **Observatório de Política Exterior**. Informe Uruguai (vários números). FCHS-Franca, 2008-10.
- CLAWSEWITZ, K. **De la guerra**. Barcelona: Editorial Labor S.A, 1992.
- COELHO, Edmundo Campos. **Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.
- COHEN, Eliot. **Citizens and Soldiers: The Dilemmas of Military Service**. Ithaca: Cornell University Press, 1985.
- COLLIER, David. **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- COMANDO GENERAL DEL EJÉRCITO. **Ejército Nacional: Desde 1811 al servicio de la patria, desde 1935 al servicio de la paz mundial**. Montevidéo: Comando Nacional del Ejército, 2003.
- CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL URUGUAY. **Comisión de presupuestos, integrada con la de Hacienda**. Montevidéo, (July 30) 2003.
- CORUM, James S. "O Poder Aéreo Argentino na Guerra das Malvinas/Falklands Uma visão Operacional". In: **AEROSPACE POWER journal** em Português, p.32-52;
- CUEVA, Agustín. **Las democracias restringidas en América Latina**. Quito: Planeta, 1998.
- DAHL, Robert. **La democracia y sus críticos**. Buenos Aires: Paidós, 1991.
- DAVID, CH-PH. **A Guerra e a Paz. Abordagens contemporâneas da Segurança e a Estratégia**. Lisboa: Instituto Piaget, s/d.
- DESCH, Michael. **Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.
- . "Soldiers, States and Structures: The End of the Cold War in Weakening U. S. Civilian Control". In: **Armed Forces & Society**, vol.24 nº3, New Brunswick, Spring 1998.
- DI PALMA, G. **To craft democracies**. Berkeley, CA: Berkeley University of California Press, 1990.
- ELIZONDO, José Rodríguez. "El gran viraje militar en América Latina". In: **Nueva Sociedad**, nº45, nov-dic, 1979.

FEAVER, P. "The civil military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control". **Armed Forces & Society**, v.23, n.2, Winter, p. 149-178, 1996.

\_\_\_\_\_. **Armed Services: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2003.

\_\_\_\_\_. "Civil-Military Relations". **American Review of Political Science**, 1999.

\_\_\_\_\_. "Crisis as Shirking: An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations". In: **Armed Forces & Society**, vol.24 n°3, New Brunswick, Spring 1998.

FIGUEIRA, Fernando; GARCÉ, Adolfo; RAMOS, Conrado y YAFFÉ, Jaime **Los Dos Ciclos del Estado Uruguayo en el Siglo XX, El Uruguay del Siglo XX**. EBO, Montevideo, 2003.

FINNER, Samuel Eduard. **The Man on Horseback; The Role of Military in Politics**. Penguin Books (2ª Ed. Ampliada), 1975.

FUENTES, Claudio. "Fuerzas Armadas y Democracia en Uruguay: El Desafío de La Reingeniería de la Defensa". In: **Relaciones Cívico-Militares Comparadas: Entendiendo los mecanismo de control civil en las pequeñas democracias**. Kevin Casas Zamora (Ed.) San José, Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, p. 227-260, 1997.

GALBRAITH, John Kenneth. **A anatomia do poder**. Lisboa: Edições 70, 2007.

GARCÍA, Gonzalo "La defensa nacional en Chile: lecciones aprendidas" In: GONZALEZ GUYER, J. (comp.), **Debate Nacional sobre Defensa: Aportes Internacionales**, Montevideo: PNUD-MDN-UDELAR, 2006.

GASPAR, Gabriel. "Defensa Nacional y Democracia", In: GONZALEZ GUYER, J. (comp.), **Debate Nacional sobre Defensa: Aportes Internacionales**, Montevideo: PNUD-MDN-UDELAR, 2006.

GIBSON. Christopher P. y SNIDER, Don M. "Explaining Post-Cold War Civil Military Relations: A New Institutional Approach" US Military Academy at West Point, Working Papers Series N°8. **Project on US Post Cold War Civil Military Relations**. [www.harvard.edu/cfia/olin/pubs](http://www.harvard.edu/cfia/olin/pubs)

GONZÁLEZ GUYER, J. "Relações entre Forças Armadas e Sociedade no Uruguai: Ejercicio comparativo com o Chile". In: SAINT-PIERRE, H.L (Org). **Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

\_\_\_\_\_. **La Política Exterior del Uruguay en el Ámbito de la Defensa**, Tesis de Maestría por el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, 2002.

\_\_\_\_\_. **Defensa Nacional y Fuerzas Armadas: Democracia e Integración Regional**. PRISFAS-ICP-FCS-UdelarR, 2007.

- ..... “Del sistema interamericano de seguridad al sistema militar panamericano. Democracia, control civil y prerrogativas militares”. **Cuadernos del CLAEH**. Año 25. 85(Mayo), p. 129-150, 2002b.
- ..... “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.
- ....., ALONSO, R., GONNET, D., VERA, B. **Calidad, eficiencia y transparencia del Presupuesto de Defensa: el Caso Uruguay**. (ver [http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/InfoFinal\\_RESDAL\\_02-10-08.pdf](http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/prisfas/InfoFinal_RESDAL_02-10-08.pdf)), 2008.
- ..... “Para qué Sirven los Fusiles: las Dos Agendas de la Cuestión Militar”. In. **La Política en el Umbral del Cambio**, Informe de Coyuntura Nº5 Observatorio Político, ICP/EBO, Montevideo, 2004.
- ..... “Las Armas de la República en el Mundo del Desorden Global: ¿Fútiles o Necesarias?” In. AROCENA, R. e CAETANO, G. **Uruguay Agenda 2020**, Ed. Santillana, Montevideo, 2007.
- .....; GONNET, Diego y RAMÍREZ, Alejandro. **El Gobierno Progresista y la Cuestión Militar. De Enemigo Interno a Mando Superior de las FF.AA.** Documento de Trabajo, PRISFAS, ICP, 2005.
- .....; GONNET, D., & ARBESÚN, R. **Defensa y Fuerzas Armadas, Democracia e integración regional. Exploración en un área opaca de políticas públicas**. Montevideo: CSIC-UdelaR, 2007.
- GONZALEZ, Luis Eduardo. **Uruguay, una apertura inesperada**. Montevideo: Ciesu/EBO, 1984.
- ..... **Estructuras políticas y democracia en Uruguay**. Montevideo: FCU, 1993.
- GOODMAN, Louis. W; JOHANNA, S. R. Mendelson; RIAL, Juan (comp.). **Los militares y la democracia**. Montevideú: Peitho, 1990.
- HOBBSAWN, E. **Guerra y Paz en el Siglo XXI**. Barcelona: Memoria Critica, 2007.
- HUNTINGTON, S. “La mentalidad militar: el realismo conservador de la ética de los militares profesionales”. In: BAÑÓN & OLMEDA (comp.). **La institución militar en el Estado contemporâneo**. Madrid: Alianza Universidad, 1985.

\_\_\_\_\_. **O soldado e o Estado**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996.

\_\_\_\_\_. **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

\_\_\_\_\_. “Fuerzas Armadas y Sociedad: Reformando las Relaciones Cívico-Militares”. In: **Revista LA POLITICA** nº2, seg. semestre, Barcelona, 1966, pg. 109-118

\_\_\_\_\_. “Power, Expertise & Military Profession” in: LYNN, Kemmeth. **The Professions in America**, Beacon Press, Boston, 1963.

\_\_\_\_\_. **A terceira onda: democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

JANOWITZ, Morris. **O soldado profissional: estudo social e político**. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.

\_\_\_\_\_. **Social control of the welfare state**. Chicago: University of Chicago Press, c1977, c1976.

JUNTA DE COMANDANTES EN JEFE. “Las Fuerzas Armadas al pueblo oriental”. In: **El proceso político**. vol. I e II, Montevidéo, 1978.

KARL, T. & SCHMITTER, P. 1991. “Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe”. **International Science Journal**, Paris, n. 128, p. 269-284, May.

LECHNER, Norbert. **Estado y política en américa latina**. México: Siglo Veintiuno, 1997.

LESSA, Alfonso. **La Revolución Imposible: los tupamarus y el fracaso de la vía armada en el Uruguay del siglo XX**. Montevidéo, Uruguay: Editorial Fin de Siglo, 2003.

LOPEZ, Ernesto. “La Construcción del Control Civil: Argentina, Brasil y Chile”, In: SAINT-PIERRE e MATHIAS, Suzeley Kalil (org.), **Entre Votos e Botas**. UNESP/Campus de Franca, Brasil, 2001.

\_\_\_\_\_. “Defensa no Provocativa y Relaciones Cívico-Militares: Reflexiones sobre el Caso Argentino”. In: CACERES, Gustavo e SCHEETZ, Thomas (comp.). **Defensa no Provocativa. Uma proposta de Reforma Militar para Argentina**. Buenos Aires: Ed. Buenos Aires, 1995.

LÓPEZ CHIRICO, Selva. “Forças Armadas e democracia: um olhar para o passado recente a partir do final do século”. In: **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**; D’ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Organizadores). Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 179-213, 2000.

\_\_\_\_\_. “Las FF.AA Uruguayas en la democracia post-dictatorial: notas sobre misión y estrategias política”. In **Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas**. Rut Diamint (ed.) Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Latinoamericano, p. 265-297, 1999.

\_\_\_\_\_. **El Estado y las fuerzas armadas en el Uruguay del Siglo XX**. Montevidéo, Uruguay: Ediciones Banda Oriental, 1985.

- ..... “Las FFAA. De la milícia artiguista al Ejército de Seguridad Nacional”. **Bases de La Historia Uruguaya**, n°23, Montevidéo, 1986.
- ..... **Estratégia e tática na reprodução institucional militar na pós-ditadura**. Tese de doutorado. UNICAMP, 1995.
- MARONNA, M. y TROCHON, Y. “Militares y Política en los Años Veinte”, **Cuadernos Del Claeh** 2ª Serie Año 13 N°4, 1988.
- MARTINEZ MORENO, Carlos. **La Justicia Militar en el Uruguay**. Montevidéo: Librosur/Nuevo Mundo, 1984.
- MATHIAS, S.K; VALES, Tiago Pedro. “O Militarismo no Uruguai”. **Revista História**, vol.29 n°2, 2010.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. **El pensamiento civil del país orientando los problemas de la defensa nacional y de la instrucción militar obligatoria**. Montevideo: Imprenta Militar, 1944.
- ..... **La Defensa Nacional. Aportes para un Debate**, Oficina de RR.-PP. del MDN, 2005.
- MIRANDA, Javier (Coord.). **Itinerários de los derechos humanos en el Uruguay 1985-2007: temas, actors y visibilidad pública**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung / CLAEH, 2009.
- MOORE, Barrington. **Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia**. Barcelona: Ed. Península, 1975.
- MOSKOS, Charles C. “La nueva organización militar. ¿Institucional, ocupacional o plural?” In: BAÑÓN Y OLMEDA. **Military institutions and Coercion in the Developing Nations**. Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- NARBONDO, Pedro e RAMOS, Conrado. “La Reforma de la Administración Central en el Segundo Gobierno de Sanguinetti: Realizaciones y Déficit de un Enfoque Gerencialista”. **Uruguay: La Reforma del Estado y las Políticas Públicas en la Democracia Restaurada(1985-2000)**, EBO, Montevideo, 2002.
- NUN, José. **La democracia y la modernización, treinta años después**. Desarrollo Económico, 31(123), oct./dic, 1991.
- NUNES, A.B. O bonapartismo uruguaio nos editoriais do Semanário Busqueda. **Anais do I Simpósio do Grupo de Estudos de Política da América Latina (GEPAL)**. Londrina, UEL, setembro 2005. Disponível em <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/primeirosimposio/completos/antoniobezerranunes.pdf>>. Acesso em 13/09/2012.
- O’DONNELL, G. “Introducción a los Casos Latinoamericanos”, In: O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, P e WHITEHEAD, L. (comp.), **Transiciones desde un gobierno autoritario**, Buenos Aires: Paidós, 1988.
- ..... **¿Democracia delegativa?** Montevideo: 1992.(Cuadernos del Claeh, 61)

- \_\_\_\_\_. “Estado, democratización y ciudadanía”. **Nueva Sociedad** (128), nov/dic. 1993.
- PADRÓS, E. S. “Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas ditaduras latino-americanas”. In Fico, C. *et. al.* (orgs.) **Ditadura e Democracia na América Latina, balanço histórico e perspectivas**. Rio de Janeiro, FGV, p. 143-178, 2008.
- PALERMO, Pablo Galain. Justicia de transición: informes nacionales (Uruguay). In: AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; ELSNER, Gisela (Edit.). **Justicia de Transición: con informes de América Latina, Alemania, Italia y España**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009. p. 391-414.
- PANEBIANCO, Angelo, “La Dimensión Internacional de los Procesos Políticos” en PASQUINO, Gianfranco (Comp.). **Manual de Ciencia Política**. Ed. Alianza, Madrid, 1995, p. 413-467.
- PANIZA, Francisco. **Uruguay, batllismo y después**. Montevideo: Banda Oriental, 1990.
- PARENTI; Pablo F.; PELLEGRINI, Lisandro. Justicia de transición: informes nacionales (Argentina). In: AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; ELSNER, Gisela (Edit.). **Justicia de Transición: con informes de América Latina, Alemania, Italia y España**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009. p. 133-152.
- PERDOMO, Sandra. **El Aporte de la Participación a la Toma de Decisiones de una Democracia Representativa. El Debate Nacional sobre Defensa de 2006 en Uruguay**. Monografía de Grado de la Licenciatura en Ciencia Política. FCS-UdelaR. Inédito, 2010.
- PION-BERLIN, David. Introduction. In: **Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives**. (ed) David Pion-Berlin. Chapel Hill: University of North Carolina Press, p. 1-35, 2001.
- \_\_\_\_\_. “Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente”. **Revista Nueva Sociedad**, nº213, enero-febrero de 2008.
- \_\_\_\_\_. “Political Management of the Military in Latin America”. **Military Review**, january-february. Fort Leavenworth, Kansas, 2005.
- \_\_\_\_\_. “The Defense Wisdom Deficit in Latin America: A Reply to Thomas Bruneau”. **FASOC**, nº1, 2006, p.54-62.
- \_\_\_\_\_. “Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America”. **Armed Forces & Society**, vol35:3, 2009, p.562-586.
- PRZEWORSKI, Adam. “Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia?” In: MOISÉS, J. A. & ALBURQUERQUE, GUILHON, J.A. **Dilemas da consolidação da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. **Democracia e Mercado**. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1994.

- RAMÍREZ. **Las FFAA uruguayas en la crisis continental**. Montevideú: Tierra Nueva, 1971.
- REAL DE AZÚA, Carlos. "Ejército y Política en Uruguay. El Militarismo", **Cuadernos de Marcha**, nº 23, Montevideo, 1969. Se reeditó en Carlos Real de Azúa, **Escritos Políticos**, Ed. Cal y Canto, Montevideú, 1997.
- \_\_\_\_\_. "Ejército y política en el Uruguay". **Cuadernos De Marcha**. Março – Montevideo, 1969.
- REMOND, René (Org.). **Por uma história política**. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- RESPUELA, Sofia. "¿Democracia delegativa? Apuntes críticos al concepto de Guillhermo O'Donnell". **Sociedad**. FCS, UBA (8), abr, 1996.
- \_\_\_\_\_. "Las transiciones a la democracia en América Latina. Las teorías de los '80 desde los '90". In: PINTO, Julio (comp.) **Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades**. Buenos Aires: CBC-UBA, 1996.
- RIAL, Juan. "Makers and Guardians of Fear: Controlled Terror in Uruguay", In: CORRADI, Juan E.; FAGEN, Patricia Weiss; GARRETÓN, Manuel Antonio (eds.). **Fear at the edge: state terror and resistance in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1992.
- \_\_\_\_\_. (ed.). **Las Fuerzas Armadas en los años 90: Una agenda de discusión**. Montevideú: Peitho Sociedad de Análisis Político, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Las Fuerzas Armadas: ¿Soldados-Políticos Garantes de la Democracia?** Montevideú: Ediciones Banda Oriental, 1986.
- \_\_\_\_\_. **Uruguay: elecciones 1984. Un Triunfo del centro**. Montevideú: Banda Oriental, 1985.
- RUNZA, Ricardo. (2000) "Misiones, Despliegue y Organización de las FF.AA. de Argentina, Brasil y Chile". In. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, Año 18 Nº 1-2.
- RUSSELL, Roberto "Teorías Contemporáneas en Relaciones Internacionales". In. **Temas de Política Exterior Latinoamericana**. Ed.GEL, Buenos Aires 1983, p.09-25.
- RUSTOW, Dankwart, "Transitions to Democracy Toward a Dynamic Model", in **Comparative Politics**, Vol II, nº 3, April 1970, pp 337-363
- SAIN, Marcelo. "Notas sobre la gobernabilidad política de la defensa nacional y la modernización militar del Cono Sur". Seminario **Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales**. Ministerio de Defensa Nacional, Programa de Naciones Unidas para El Desarrollo – Uruguay. Montevideo, 28 y 29 de Marzo de 2006.
- SCHMITT, Carl. **El concepto de lo político**. Madri: Alianza Editorial, 2003.
- SERRA, Narcís. **La transición militar: reflexiones em torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas**. Barcelona: Debate, 2008.
- STEPAN, Alfred. **Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado**. Buenos Aires: Planeta, 1988.

.....“The new professionalism of internal warfare and military role expansion”. In: STEPAN. A. (ed.). **Authoritarian Brazil; origins, politics and future**. New Haven, London: Yale Universidad Press, 1973.

.....; 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.

TRÍAS, Vivian. **Uruguay y sus claves geopolíticas**. Montevideo: Banda Oriental, 1991.

TRYLESINSKI, Fanny. (2007). **Los uruguayos y la salud: situación, percepciones y comportamiento**. Reporte para INE-PNUD-UNPFA. Disponible en: [http://www.ine.gub.uy/enha2006/Modulo\\_salud\\_versi%F3n\\_final.pdf](http://www.ine.gub.uy/enha2006/Modulo_salud_versi%F3n_final.pdf) (Fecha de Consulta: 14/03/13).

UGART, José M. “El control de la actividad de inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro, un análisis centrado en América Latina”. **VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa** (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre, 2003.

URUGUAY. **Informe Final de la Comisión para la Paz**. Disponible em: <[http://www.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2003/abril/Informe\\_final.doc](http://www.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2003/abril/Informe_final.doc)>. Acesso em 15 outubro 2012.

VALENZUELA, J. Samuel. “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions”, in S. Mainwaring et al. (orgs.), **Issues in Democratic Consolidation**. Indiana, University of Notre Dame Press, 1992.

VALES, Tiago Pedro. **Política externa, forças armadas e operações de paz: as contribuições uruguaias**. 2011. 122 Folhas. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

VANGER. Milton. **El país modelo**. Montevideo: Arca-EBO, 1991.

..... **¿Reforma o revolución? La polémica Batlle-Mibelli, 1917**. Montevideo: Banda Oriental, 1989.

WEFFORT, Francisco C. “Incertezas da Transição na América Latina”. In: MOISÉS, José Álvaro e ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. **Dilemas da Consolidação Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

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

WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília/São Paulo: UnB/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

## Fontes

CENTRO MILITAR / REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. **Códigos. Penal Militar / Ley de Seguridad del Estado/De Organización de los Tribunales Militares / De Procedimiento Penal Militar**. Montevideo, 1976.

CONVENIO DE ASISTENCIA MILITAR ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA-URUGUAY. Fonte: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN TÉCNICO-MILITAR ENTRE LA FEDERACIÓN DE RUSIA-URUGUAY. Fonte: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

DECRETO LEY Nº 14157. **Ley Orgánica de las FF.AA.** Promulgación: 21/02/1974. Publicación: 05/03/1974.

DECRETO LEY Nº 14747. **Ley Orgánica de la Fuerza Aérea Uruguaya.** Promulgación: 28/12/1977. Publicación: 30/12/1977.

DECRETO DE LEY Nº 15688. **Ley Orgánica del Ejército.** Promulgación: 30/11/1984. Publicación: 17/01/1985.

LEY Nº 15.808. **Modifica a la Ley Orgánica de las FF.AA. Nº 14.157.** Publicada: D.O. 24/04/1986 - Nº 22144.

DECRETO Nº 114/991. **Reglamento Orgánico Funcional de la Administración Superior del Ministerio de Defensa Nacional.**

DECRETO Nº 30/003. **Normas de Conducta en la Función Pública.**

DECRETO Nº 354/1999. **Regula Creación de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado (JAMEFE).** Disponible em: [www.jasesora.gub.uy](http://www.jasesora.gub.uy).

DECRETO Nº 377/998. **Estructuras Organizativas de las FF.AA.** Fuente: [www.pmcgp.opp.gub.uy](http://www.pmcgp.opp.gub.uy)

DECRETO Nº 393/2004. **Sobre la Difusión de la Información Pública.** Consultar: [www.comprasestatales.gub.uy](http://www.comprasestatales.gub.uy).

DECRETO Nº 560/994. **Reglamento de Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA).**

DECRETO Nº 606/988. **Fecha de creación de Ministerio de Guerra y Marina. Actual Ministerio de Defensa Nacional.** Fuente: [www.mdn.gub.uy](http://www.mdn.gub.uy)

DECRETO Nº 89/005. **Publicidad por parte de la OPP de la información respecto a los cargos y contratos de las UE de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto nacional, contenida en el Sistema de Remuneraciones (SR).** Promulgación: 24/02/2005. Publicación 04/03/2005. Fuente: [www.pmcgp.opp.gub.uy](http://www.pmcgp.opp.gub.uy)

INFORMES DE LA GESTIÓN DE LA JUNTA ASESORA EN MATERIA ECONÓMICO FINANCIERA DEL ESTADO (JAMEFE) para los años comprendidos entre 1999 y 2006. Disponible: [www.jasesora.gub.uy](http://www.jasesora.gub.uy).

LA JUSTICIA URUGUAYA, t.III. **Registro Nacional de Leyes y Decretos.**

R.N.L.D. Leyes orgánicas militares. R.N.L.D. Vol.II, 1941.

LEY Nº 9.943. **Instrucción Militar Obligatoria. Obligación ciudadana de Defender La República, determinándose cómo deben prepararse.** Publicada: D.O. 05/08/1940 - Nº 10170.

LEY Nº 10.808. **Ley Orgánica de la Armada Nacional.** Publicada D.O. 8 nov/94.

LEY Nº 17.060. **Asigna competencias a la JAMEFE.** Disponível em: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

LEY Nº 17.296. **Modifica en algunos aspectos a la Ley Nº 17060 Sobre la JAMEFE.** Disponible en: [www.jasesora.gub.uy](http://www.jasesora.gub.uy).

TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA (TIAR). Fonte: Oficina de Derecho Internacional-Organización de los Estados Americanos. Sitio web: [www.oas.org/dil/esp/tratados.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados.htm)

URUGUAY, REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. **Constitución.** Montevideú: Barreiro y Ramos, 1969.

URUGUAY, REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. **Ley de Seguridad del Estado,** Montevideú, 1972.

## Entrevistas

GONZÁLEZ GUYER, J. **Julián González Guyer.** Professor da Universidade da República. Uruguai, Universidade da República, janeiro de 2013, 2 arquivos mp3 (3h e 3min).

----- . Professor da Universidade da República. Uruguai, Universidade da República, maio de 2013, 2 arquivos mp3 (3h e 16min).

BERRUTTI, A. **Azucena Berrutti.** Ministra da Defesa no governo de Tabaré Vázquez. Uruguai, janeiro de 2013, 1 arquivo mp3 (2h e 54min).

BAYARDI, J. **José Bayardi.** Ministro da Defesa do governo de Tabaré Vázquez. Uruguai, janeiro de 2013, 1 arquivo mp3 (2h e 08min).

ZANELLI, A. **Brig. Gral. Alberto Zanelli.** Comandante Chefe da Força Aérea do Uruguai. Uruguai, maio de 2013, 1 arquivo mp3 (47min).

CARDOSO, J. **Brig. Gral. Jeronimo Cardoso.** Embaixador do Uruguai na Venezuela no governo de Tabaré Vázquez. Fevereiro 2013, 1 arquivo mp3 (1h e 43min).

GONNET, D. **Diego Gonnet.** Especialista sobre o tema de defesa. Uruguai, fevereiro de 2013, 1 arquivo mp3 (56min).

BURONE. **Gral Burone.** Presidente do Centro de Estudos Militares Superiores. Uruguai, maio de 2013, 1 arquivo, mp3 (1h e 33min)

AGUERRE, P. **Gral. Pedro Aguerre.** Militar retirado. Uruguai, fevereiro de 2013, 1 arquivo, mp3 (54min)

CEDREZ, G. **Guillermo Cedrez.** Presidente do Centro Militar. Uruguai, fevereiro de 2013, 1 arquivo, mp3 (55min)

HUIDOBRO, E.F. **Eleutério Fernández Huidobro.** Atual Ministro da Defesa do Uruguai. Uruguai, fevereiro de 2013, 1 arquivo mp3 (1h e 15min)



Esperamos que esse livro contribua para o debate político e filosófico sobre a educação. Afirmamos que caso seja infringido qualquer direito autorial, imediatamente, retiraremos a obra da internet. Reafirmamos que é vedada a comercialização deste produto.

Título As relações entre as Forças Armadas e a sociedade uruguaiana  
no Governo de Tabaré Vazquez  
Autor Pablo Martins Bernardi Coelho  
Revisão Lurdes Lucena  
Páginas 150  
Tipografia Gentium Book Basic  
Formato A4  
1ª Edição Junho de 2016

**Navegando Publicações**  
CNPJ – 978-85-92592-00-4



[www.editoranavegando.com](http://www.editoranavegando.com)  
[editoranavegando@gmail.com](mailto:editoranavegando@gmail.com)  
Uberlândia – MG  
Brasil



O presente estudo está concentrado em analisar as relações entre as Forças Armadas e a sociedade uruguaia durante o governo de Tabaré Vázquez, iniciado em março de 2005. Neste governo teve início um amplo processo investigativo relacionado aos atos praticados pelos militares no período ditatorial (1973-1985) e o destino dos presos e desaparecidos durante a ditadura e, particularmente, os primeiros achados de restos humanos em sepulturas clandestinas localizadas em unidades militares, já no fim de 2005.

Tabaré Vázquez, em decisão inédita, ordenou aos comandantes-chefes das Forças Armadas a elaboração de informes a respeito do destino dos presos desaparecidos e iniciou os trabalhos de busca de sepulturas clandestinas em unidades militares. O grande choque social e político sobreveio com o achado de restos humanos enterrados em uma unidade do Exército, assim como em uma propriedade rural que estivera em mãos da Força Aérea durante a ditadura. Também começaram a ser citados e convocados aos tribunais diversos oficiais afastados e em atividade, em caráter de acusados e/ou testemunhas, para depor em casos de violação dos Direitos Humanos durante a ditadura. As investigações oficiais sobre as violações aos Direitos Humanos nos anos 1970 haviam ficado virtualmente congeladas após a aprovação, em 1986, da Lei de Validade da Pretensão Punitiva do Estado e de sua confirmação por referendo popular em duas oportunidades.