

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**ÓLIVER MARCEL MORA TOSCANO**

**OS GOVERNOS DE ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO:  
ESTADO E REFORMAS ECONÔMICAS E SOCIAIS NA COLÔMBIA**

**Porto Alegre**

**2012**

**ÓLIVER MARCEL MORA TOSCANO**

**OS GOVERNOS DE ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO:  
ESTADO E REFORMAS ECONÔMICAS E SOCIAIS NA COLÔMBIA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para a obtenção do título de Doutor em Economia com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca.

**Porto Alegre**

**2012**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebbelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

M827g Mora Toscano, Óliver Marcel

Os governos de Alfonso López Pumarejo : estado e reformas econômicas e sociais na Colômbia / Óliver Marcel Mora Toscano. – Porto Alegre, 2012.

253 f. : il.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2012.

1. Governo Alfonso López Pumarejo. 2. História econômica : Colômbia. 3. Política econômica : Colômbia. 4. Estado. 5. Reformas econômicas. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU 338.24.021(861)

**ÓLIVER MARCEL MORA TOSCANO**

**OS GOVERNOS DE ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO:  
ESTADO E REFORMAS ECONÔMICAS E SOCIAIS NA COLÔMBIA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para a obtenção do título de Doutor em Economia com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 3 de dezembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Nelson Hideiki Nozoe  
USP

---

Prof. Dr. Octávio Augusto Camargo Conceição  
UFRGS

---

Prof. Dr. Hermógenes Saviani Filho  
UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Expresso meus agradecimentos à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) por ter-me permitido cursar meus estudos, ao Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE), a seu corpo docente e à equipe da Secretaria do PPGE, Iara, Raquel e Lourdes, pela sua grande paciência e sempre amável colaboração.

Igualmente à CAPES pelo financiamento recebido através da bolsa de estudos, correspondente ao Programa Estudante Convênio de Pós-graduação (PEC-PG). Também à Universidade Pedagógica e Tecnológica da Colômbia (UPTC) pela licença que me permitiu durante quatro anos e meio fazer meus estudos aqui no Brasil.

Um agradecimento muito especial a meu orientador Pedro Cézar Dutra Fonseca pela sua valiosa e oportuna orientação, assim como pela sua permanente disposição de colaboração e grande amabilidade. A elaboração desta tese tivesse resultado impossível sem suas sábias orientações, apoio e dedicação. Sem lugar a dúvidas aprendi muito com seus conhecimentos e minha perspectiva da docência e a investigação foi marcada, de uma forma importante, pelo seu grande exemplo de mestre.

Por último, quero também agradecer a grande disponibilidade, amabilidade e permanente colaboração durante o desenvolvimento do doutorado do professor André Moreira Cunha.

A todos muito obrigado.

## RESUMO

A gestão de governo do estadista colombiano Alfonso Lopez Pumarejo é considerada como uma das mais destacadas do século XX na Colômbia. Lopez governou a Colômbia durante dois períodos. O primeiro, entre 1934 e 1938, e o segundo, entre 1942 e 1945. O período mais relevante foi o primeiro pelo conjunto de transformações propostas e realizadas. Durante seu segundo período enfrentou grandes limitações que impediram continuar sua intencionalidade reformista. Esta tese tem como objetivo fundamental o análise das reformas econômicas e sociais propostas e implementadas pelo governo lopista, especificamente as reformas constitucionais de 1936 e 1945, a agrária, tributária, educativa e trabalhista. Elas representaram uma intencionalidade de modernizar as relações econômicas e sociais existentes naquela época na Colômbia. Essa intencionalidade utilizou como instrumento principal a transformação do Estado e do marco legal e jurídico sobre o qual fundamentava-se a atuação desse Estado.

**Palavras-chave:** Colômbia. Reformas. Estado.

## RESUMEN

La gestión de gobierno del estadista colombiano Alfonso López Pumarejo es considerada como una de las más destacadas del siglo XX en Colombia. López gobernó Colombia durante dos períodos. El primero, entre 1934 y 1938, y el segundo, entre 1942 y 1945. De los dos períodos, el más relevante por el conjunto de transformaciones propuestas y realizadas fue el primero. Durante su segundo período enfrentó grandes limitaciones que le impidieron continuar a profundidad su labor reformista. Esa tesis tiene como objetivo central el análisis de las reformas económicas y sociales propuestas y ejecutadas por el gobierno lopista, específicamente las reformas constitucionales de 1936 y 1945, la agraria, tributaria, educativa y laboral. Ellas representaron un intento de modernizar las relaciones económicas y sociales existentes en ese momento en Colombia, utilizando como instrumento principal la transformación del Estado y del marco legal y jurídico sobre el cual se respaldaba la actuación de este Estado.

**Palabras claves:** Colombia. Reformas. Estado.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da inflação na Colômbia 1930 -1938 .....	68
Gráfico 2 – Taxa de crescimento do PIB na Colômbia 1930-1938.....	73
Gráfico 3 – Preço médio do café Manizales em Nova Iorque 1928-1940.....	75
Gráfico 4 – Preço médio do café Manizales em Nova Iorque 1937-1942.....	206
Gráfico 5 – Preço médio do café Manizales em Nova Iorque 1942-1946.....	215
Gráfico 6 – Colômbia – Taxa de crescimento do PIB 1941-1946.....	216
Gráfico 7 – Número de greves por ano 1934-1945.....	256



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Colômbia - Receitas externas do setor público.....	20
Tabela 2- Colômbia - Comercio exterior e fluxo de capitais 1922-1934.....	22
Tabela 3 - Indicadores fiscais do Governo Nacional Central, 1928-1934.....	23
Tabela 4 – Colômbia - Evolução dos meios de pagamento 1929 – 1934.....	24
Tabela 5 – Colômbia - Variação dos preços, a base monetária e o PIB 1928-1934.....	26
Tabela 6 – Colômbia - Comercio exterior e fluxo de capitais 1930-1939.....	74
Tabela 7 – Colômbia - Criação de fábricas 1901 – 1939.....	76
Tabela 8 – Colômbia - Situação fiscal do Governo Nacional Central 1930 -1938.....	79
Tabela 9 – Colômbia - Distribuição das despensas do Governo Nacional Central entre 1932-1938 .....	81
Tabela 10 – Colômbia - Composição dos investimentos públicos 1932-1938.....	82
Tabela 11 – Colômbia - Evolução do imposto de renda 1932-1938.....	159
Tabela 12 – Colômbia - Evolução do imposto de alfândega 1932-1938.....	160
Tabela 13 – Colômbia - Despensas do Governo Nacional Central e despensas específicas em educação.....	170
Tabela 14 – Colômbia - Despensas do Governo Nacional Central Gastos em materiais e textos escolares 1934-1938.....	171
Tabela 15 – Colômbia - Número de alunos matriculados nas escolas primárias oficiais, segundo sexo e zona 1934 -1938.....	172
Tabela 16 – Colômbia - Número de escolas primárias oficiais 1934-1938.....	172
Tabela 17 – Colômbia - Recursos do Governo Nacional destinados ao ensino normal 1934-1938.....	175
Tabela 18 – Colômbia - Número de escolas oficiais existentes e de alunos matriculados no ensino agrícola, industrial (artes e ofícios) e comercial 1935-1939.....	181
Tabela 19 - Colômbia - Exportações de café 1937-1942.....	205
Tabela 20 – Colômbia - Comportamento do investimento privado e público 1937-1942.....	210
Tabela 21 – Colômbia - Saldo de balança comercial 1941-1946.....	214
Tabela 22 – Colômbia - Meios de pagamento e inflação 1941-1945.....	216
Tabela 23 – Colômbia - Investimento industrial 1941-1946.....	219

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2.</b>	<b>ANTECEDENTES.....</b>	<b>21</b>
2.1	A ECONOMIA COLOMBIANA E A CRISE ECONÔMICA DE 1929.....	21
2.1.1	<b>Contexto econômico geral antes da crise.....</b>	<b>21</b>
2.1.2	<b>Os efeitos da crise econômica de 1929.....</b>	<b>23</b>
2.1.3	<b>A política econômica adotada ante a crise.....</b>	<b>26</b>
2.2	O FIM DA DOMINAÇÃO CONSERVADORA.....	31
2.2.1	<b>O fim da hegemonia do Partido Conservador.....</b>	<b>31</b>
2.2.2	<b>O começo da Segunda República Liberal.....</b>	<b>34</b>
<b>3</b>	<b>O PRIMEIRO GOVERNO DE ALFONSO LÓPEZ (1934-1938).....</b>	<b>38</b>
3.1	AS ORIGENS DE ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO.....	38
3.2	O PENSAMENTO DE LÓPEZ PUMAREJO.....	40
3.2.1	<b>A democracia.....</b>	<b>41</b>
3.2.2	<b>O governo de partido.....</b>	<b>43</b>
3.2.3	<b>As relações do Estado com a Igreja Católica.....</b>	<b>43</b>
3.2.4	<b>A reforma do Estado.....</b>	<b>45</b>
3.2.5	<b>A política internacional.....</b>	<b>46</b>
3.2.6	<b>A propriedade.....</b>	<b>47</b>
3.2.7	<b>As relações trabalhistas entre patrões e trabalhadores.....</b>	<b>49</b>
3.2.8	<b>A política de fomento industrial.....</b>	<b>50</b>
3.2.9	<b>A política tributária.....</b>	<b>52</b>
3.2.10	<b>A educação.....</b>	<b>53</b>
3.2.11	<b>A transformação do Estado e a sociedade colombiana.....</b>	<b>55</b>
3.3	A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO INTERNACIONAL.....	55
3.3.1	<b>A constituição alemã do Weimar.....</b>	<b>56</b>
3.3.2	<b>A constituição espanhola de 1931 e a guerra civil de 1936.....</b>	<b>57</b>
3.3.3	<b>A crise econômica de 1929 e o surgimento do Estado intervencionista.....</b>	<b>57</b>
3.3.4	<b>O New Deal de Franklin Delano Roosevelt.....</b>	<b>58</b>
3.4	CONTEXTO GERAL DO PRIMEIRO GOBIERNO.....	59

<b>3.4.1</b>	<b>A base social de respaldo.....</b>	<b>60</b>
<b>3.4.2</b>	<b>Contexto econômico.....</b>	<b>67</b>
3.4.2.1	<i>O estado da economia durante a primeira administração de López Pumarejo.....</i>	67
3.4.2.2	<i>O crescimento da indústria nos anos trinta.....</i>	71
3.4.2.3	<i>Aspectos fundamentais da política econômica aplicada entre 1934 e 1938.....</i>	74
<b>3.4.3</b>	<b>Contexto político.....</b>	<b>79</b>
3.4.3.1	<i>O contexto político entre agosto de 1934 e finais de 1936.....</i>	79
3.4.3.2	<i>O contexto político existente a partir de 1937.....</i>	85
3.4.3.3	<i>As relações políticas com o Partido Conservador.....</i>	88
<b>4</b>	<b>A INTENCIONALIDADE REFORMADORA ENTRE 1934-1938.....</b>	<b>92</b>
4.1	A REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1936.....	93
4.1.1	O processo de elaboração e discussão da reforma.....	93
4.1.2	A intervenção do Estado.....	97
4.1.3	A propriedade.....	99
4.1.4	Aspetos sociais da reforma.....	102
4.1.5	As relações entre a Igreja e o Estado.....	105
4.1.6	O balanço da reforma constitucional de 1936.....	109
4.2	A REFORMA AGRÁRIA: LEI 200 DE 1936.....	111
4.2.1	Os latifúndios e o movimento dos colonos e arrendatários.....	112
4.2.2	A intervenção do Estado nos conflitos agrários.....	117
4.2.3	A solução planteada na Lei 200 de 1936.....	120
4.2.3.1	<i>Contexto geral.....</i>	120
4.2.3.2	<i>Os elementos centrais da reforma.....</i>	124
4.2.4	O balanço da reforma agrária.....	127
4.3	A REFORMA TRIBUTARIA.....	131
4.3.1	Antecedentes da tributação direta na Colômbia.....	132
4.3.2	A situação fiscal existente a começos da primeira administração de Alfonso López.....	134
4.3.3	Os elementos centrais da reforma.....	137
4.3.4	O balanço da reforma tributária.....	141
4.4	A REFORMA EDUCATIVA.....	144
4.4.1	A reforma da educação primária e secundária.....	145

4.4.1.1	<i>A situação da educação primária e secundária em 1934.....</i>	146
4.4.1.2	<i>O aumento dos recursos físicos e financeiros destinados á educação.....</i>	148
4.4.1.3	<i>As escolas normais e a concepção da educação.....</i>	152
4.4.1.4	<i>O ensino secundário e médio.....</i>	155
4.4.1.5	<i>A comissão de Cultura Aldeã e Rural.....</i>	158
4.4.1.6	<i>A reforma constitucional de 1936 e a educação.....</i>	160
4.4.1.7	<i>A reforma educativa e a posição da Igreja Católica.....</i>	161
<b>4.4.2</b>	<b>A reforma e reorganização da Universidade Nacional da Colômbia.....</b>	<b>164</b>
4.4.2.1	<i>A situação da Universidade Nacional antes de 1935.....</i>	165
4.4.2.2	<i>Os lineamentos gerais da reforma.....</i>	166
<b>4.4.3</b>	<b>O balanço da reforma educativa.....</b>	<b>170</b>
<b>5</b>	<b>O SEGUNDO GOVERNO DE ALFONSO LÓPEZ (1942-1945).....</b>	<b>174</b>
5.1	O GOVERNO DE EDUARDO SANTOS ENTRE 1938 E 1942.....	174
5.1.1	<b>As negociações da dívida externa com os Estados Unidos.....</b>	<b>177</b>
5.1.2	<b>A política cafeeira.....</b>	<b>178</b>
5.1.3	<b>O fomento da produção nacional e a política econômica.....</b>	<b>180</b>
5.1.4	<b>A política social.....</b>	<b>183</b>
5.2	CONTEXTO ECONÔMICO.....	185
5.2.1	<b>O estado da economia durante a segunda administração de López Pumarejo</b>	<b>185</b>
5.2.2	<b>A situação da indústria e a agricultura.....</b>	<b>189</b>
5.2.3	<b>Aspectos fundamentais da política econômica entre 1942 e 1945.....</b>	<b>191</b>
5.3	CONTEXTO POLÍTICO.....	196
<b>6</b>	<b>A INTENCIONALIDADE REFORMADORA ENTRE 1942-1945.....</b>	<b>207</b>
6.1	A REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1945.....	207
6.1.1	<b>Contexto político geral.....</b>	<b>208</b>
6.1.2	<b>Os aspectos centrais da reforma.....</b>	<b>210</b>
6.1.3	<b>O balanço da reforma constitucional de 1945.....</b>	<b>213</b>
6.2	A REFORMA TRABALHISTA.....	214
6.2.1	<b>A política trabalhista durante o primeiro governo de Alfonso López .....</b>	<b>215</b>
6.2.2	<b>A implementação de uma legislação trabalhista.....</b>	<b>225</b>
6.2.2.1	<i>Contexto geral.....</i>	225
6.2.2.2	<i>Os elementos centrais da reforma.....</i>	230

6.2.3	O balanço da reforma trabalhista.....	235
7	CONCLUSÕES.....	239
	REFERÊNCIAS.....	245

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão de governo do estadista colombiano Alfonso López Pumarejo é considerada como uma das mais destacadas e importantes do século XX na Colômbia. O conjunto de políticas e reformas executadas durante seus governos abriram o caminho para grandes transformações no papel do Estado, a economia, a indústria, a propriedade da terra, a educação pública, as relações trabalhistas, entre outros aspectos políticos, econômicos e sociais.

López Pumarejo governou a Colômbia durante dois períodos. O primeiro, entre 1934 e 1938, e o segundo, entre 1942 e 1945. Dos dois períodos, o mais relevante pelo o conjunto de transformações propostas e realizadas foi o primeiro. Durante seu segundo período enfrentou grandes limitações que lhe impediram continuar a profundidade seu objetivo reformista. Entre estas limitações destacam-se, a férrea oposição de importantes setores da elite econômica e política do momento, assim como as restrições econômicas externas existentes ante o desenvolvimento da segunda guerra mundial e a redução dos preços do café.

Estas resistências criaram um ambiente de confrontação que dificultaram as atividades de governo, o qual se acentuou com a tentativa de golpe de estado acontecida em 1944. Este contexto de conflito teve como consequência a renúncia de López em 1945, faltando ainda um ano para a finalização formal de seu segundo período presidencial.

Os dois governos de Alfonso Lopez Pumarejo representaram uma tentativa de modernizar as relações econômicas e sociais existentes nesse momento na Colômbia, utilizando como instrumento principal a transformação do Estado e o marco legal e jurídico no qual se fundamentava a atuação deste Estado.

Em geral, o termo modernização faz referência a aquele processo de mutação e mudança da ordem social induzido pelas transformações derivadas do desenvolvimento da ciência e a técnica (CORREDOR, 1992). Este desenvolvimento se expressa em processos como o crescimento industrial e a industrialização. A consolidação do capitalismo por fatores como o desenvolvimento industrial e o processo urbanizador que lhe acompanhou explicariam a relação que se faz entre modernização, industrialização e urbanização (CORREDOR, 1992). A modernização tem dois elementos centrais, o mercado e o Estado. O primeiro constituiria o fundamento da organização da vida material e o segundo seria o fundamento da organização social e política (CORREDOR, 1992).

Lopez pretendia a transformação das relações econômicas e sociais próprias de uma economia subdesenvolvida primário-exportadora.<sup>1</sup> Esse tipo de relações geravam umas estruturas econômicas atrasadas e ineficientes as quais impediam uma inserção criativa e diversificada nos mercados internacionais.<sup>2</sup> Ele pretendia neste sentido consolidar o nascente e incipiente capitalismo industrial que começava a manifestar-se em alguns setores econômicos ainda pouco representativos. Igualmente estender esse capitalismo a todo o conjunto da sociedade, principalmente ao campo e a produção agropecuária.

Portanto, por trás do propósito de modernização de López Pumarejo se encontrava precisamente uma intencionalidade de industrialização. Esta industrialização em geral requer de um Estado que provoque um conjunto de mutações no processo de acumulação, no sentido de construir um sistema industrial apoiado fundamentalmente no mercado interno (FURTADO, 1978).

A implementação de um projeto de industrialização implicaria a realização prévia de um conjunto de transformações sociais que viabilizariam a integração política do conjunto dos assalariados. A homogeneização das formas de vida ocorreria em relação com a satisfação das necessidades básicas, mesmo nos temas da cultura não material (FURTADO, 1978). É precisamente neste contexto onde se aplicariam um conjunto de reformas sociais como as que pretendeu realizar o governo lopista.

Nesse sentido a industrialização requer que a indústria se transforme no centro dinâmico da economia o qual permitiria desatar um “sistema de reação em corrente”, um conjunto de mudanças estruturais na economia e a sociedade, que conduziriam ao desenvolvimento (GARCÍA, 1972).

Neste projeto de civilização industrial se apresenta a difusão dos critérios de racionalidade instrumental os quais conduzem à preeminência da ideia da produtividade e a busca da diversificação da produção (FURTADO, 1978). As sociedades surgidas da difusão deste tipo civilização se caracterizam pelo papel central que nelas desempenha o Estado (FURTADO, 1978). Nesse sentido, no projeto modernizador de López Pumarejo a transformação do Estado constitui o eixo fundamental das reformas. Só a partir desta transformação, é que ele teria capacidade de liderar o processo de desenvolvimento e industrialização.

---

<sup>1</sup> Para a época a Colômbia era (e continua em parte hoje sendo) um país fundamentalmente agropecuário com um incipiente desenvolvimento industrial, exportador de produtos primários e importador de tecnologia e matérias-primas industriais.

<sup>2</sup> A intencionalidade de “modernização” e transformação pretendia adaptar a economia e a sociedade colombiana as mudanças que já começavam a expressar-se no conjunto do capitalismo mundial sem romper com esse mesmo capitalismo.

A industrialização também permitiria remover “las más arcaicas y petrificadas estructuras de poder social”, isto é, contribuiria à remoção dos “más profundos cimientos de la estructura del atraso” (GARCÍA, 1972, p.102). É por isto que uma das reformas mais relevantes de López foi a agrária. Nesta se pretendia eliminar aquelas estruturas produtivas e sociais que impediam a modernização da produção agropecuária e sua plena integração com a economia nacional e os demais setores, principalmente o industrial. Alfonso López pretendia a transformação das estruturas senhoriais do campo. A existência destas impediriam a formação de um mercado de massas para uma produção industrial de massas (GARCÍA, 1972).

O processo de desenvolvimento precisa da integração dos pequenos mercados locais e a conformação, portanto, de um mercado nacional integrado. A criação de um sistema nacional de mercado, e a conseqüente eliminação das “economias de pequeños espacios”, seria um dos fatores que possibilitaria a revolução industrial e o processo de desenvolvimento desde adentro como o pretendido pelo projeto político lopista (GARCÍA, 1972). O desenvolvimento implicaria, além da industrialização já anotada, “un vasto proceso de racionalización de la cultura, de la economía, del sistema capitalista de mercado, de la estructura empresarial, de la organización política, de la vida social” (GARCÍA, 1972, p.104). Esta racionalização estava implícita na intencionalidade de modernização de López. Uma expressão disto se encontra na reforma educativa a qual pretendia romper com o domínio e a tutela ideológica da Igreja sobre o sistema escolar. Esta reforma implicava a transformação dos conteúdos temáticos dos planos de estudo das escolas de primária, os colégios de secundária e as universidades.

Esta mudança de conteúdo se dirigia a dar uma maior participação dentro dos programas a aspectos como as matemáticas, a formação contável, as ciências e em geral as inovações científicas que se apresentavam no cenário internacional. Precisamente autores como Antônio García assinalam que para atingir o desenvolvimento e a industrialização se requer de um acelerado e audaz desenvolvimento da educação, da investigação científica e as ciências sociais (GARCÍA, 1972).

Neste contexto, o Estado é a única estrutura capaz de conduzir a operação estratégica e global do desenvolvimento. Ele dispõe do poder real para poder enfrentar os obstáculos tanto internos como externos ao desenvolvimento e desta forma conduzir o processo de mudança (GARCÍA, 1972). É dentro dessa lógica que se circunscreve reformas como a constitucional de 1936 a qual pretendia começar a transformar o conceito de Estado vigente na época e que este assumisse a liderança do processo de modernização pretendido pelo governo lopista.



O projeto modernizador de López visava igualmente adaptar a sociedade colombiana às novas realidades nacionais e internacionais que começavam a manifestar-se nesse momento. Entre estas se destacam, o início de um processo de crescimento industrial, o auge dos centros urbanos e da população urbana, o desenvolvimento do proletariado e das classes médias, o novo papel que começava a assumir a mulher na sociedade, a aparição de novos movimentos e partidos políticos que, influenciados pelas ideias revolucionárias provenientes de outros países, questionavam a ordem existente. Estes aspectos de grande importância requeriam de uma pronta e inovadora resposta por parte de um Estado ainda preso aos esquemas do fim do século XIX.

O sentido de muitas das reformas adotadas por López refletia o desejo de estabelecer umas regras conformes com as novas necessidades e realidades da época. Este processo devia ser dirigido por um Estado que, sob os parâmetros da democracia liberal, pretendia deixar definitivamente para trás os vestígios coloniais da sociedade colombiana.

Na primeira metade da década dos trinta do século XX existia na Colômbia uma difícil situação econômica e social. Por uma parte, apresentava-se uma crise no processo de acumulação financiado com crédito externo e baseado na exportação de produtos primários. A grande depressão mundial tinha interrompido o fluxo de capitais desde o exterior e gerado uma diminuição das exportações de produtos fundamentais para o comércio exterior como o café (GIRALDO, 1994). Por outro lado, assistia-se a uma crise de legitimidade do sistema político vigente fundamentado no domínio do Partido Conservador, dos latifundiários ou grandes proprietários rurais e a Igreja Católica.

Ante este contexto, surgia a necessidade de um novo processo de acumulação e uma reconsideração do modelo de Estado que respondesse a essa nova lógica. O processo de acumulação devia basear-se agora na expansão do mercado interno (GIRALDO, 1994). O Estado devia ser reformado para que criasse as condições econômicas e sociais necessárias para viabilizar estas transformações.

Na análise da intencionalidade de modernização do governo lopista poderia resultar úteis os conceitos utilizados por uma das tendências do pensamento econômico, a vertente neo-institucionalista ou institucionalista evolucionaria. Esta corrente teórica ressalta a importância do ambiente histórico e social nos estudos econômicos (FONSECA, P., 2003). Esta corrente é próxima ao velho institucionalismo norte-americano de Thorsten Veblen, John

Commons e Wesley Mitchell.<sup>3</sup> Sua concepção é diferente à proposta pela Nova Economia Institucional, mais próxima ao neoclassicismo.

Os neo-institucionalistas relacionam o termo instituição com as estruturas, organizações ou leis, incluindo, portanto, aspectos como as corporações, o sistema jurídico, a moeda, o sistema financeiro, entre outros (FONSECA, P., 2003).<sup>4</sup> Nesse sentido o conceito de instituição nesta corrente é semelhante à do antigo institucionalismo, existindo só alguma diferença com respeito à relação entre instituição e regras de jogo (CONCEIÇÃO, 2002).

A busca pela modernização que marcou as duas administrações de Alfonso López expressou-se fundamentalmente no conjunto de reformas propostas e realizadas entre 1934 a 1938 e 1942 a 1945. Através destas reformas se realizaram umas mudanças nas normas ou leis existentes na época, isto é, no sistema jurídico como instituição, de acordo à concepção neo-institucionalista deste termo. De acordo a esta corrente do pensamento, estas normas fazem parte de sua concepção de instituição.

Tal como se mencionou anteriormente, o componente principal destas reformas foi a mudança no conceito de Estado vigente até esse momento em Colômbia. O Estado era concebido como um simples árbitro que não tinha maior ingerência na economia e a sociedade. A transformação se dirige para um conceito de Estado mais dinâmico, com uma maior capacidade de intervenção na economia e na solução dos conflitos sociais.

É por isto que o eixo central das transformações propostas se concentrou na reforma constitucional de 1936. Esta reforma constituiu a mudança mais importante realizada à Constituição Nacional de 1886 até esse momento, e também uma das mudanças mais transcendentais efetuadas durante a vigência dessa carta constitucional (entre 1886 e 1991).<sup>5</sup> A reforma de 1936 constituiu o eixo central porque nela se estabeleceram uma série de princípios gerais sobre o Estado, a economia, a educação, a propriedade e as relações trabalhistas, que depois seriam tentados desenvolver através de reformas específicas para cada tema.

As características do novo Estado seriam fundamentalmente, a intervenção econômica, a defesa da indústria e a agricultura frente à concorrência externa através de políticas protecionistas, o fomento do crescimento industrial mediante a canalização de recursos internos, a introdução de reformas sociais e no sistema de tenência da terra. Tratava-se de

---

<sup>3</sup> O conceito de instituição em Veblen poderia resumir-se como um conjunto de normas, valores e regras e sua evolução (CONCEIÇÃO, 2002).

<sup>4</sup> Entre os principais representantes da abordagem neo-institucionalista se encontram, Geoffrey Hodgson, Malcolm Rutherford, Warren Samuels e James Stanfield, entre outros (CONCEIÇÃO, 2002).

<sup>5</sup> A outra grande reforma de importância realizada à Constituição Nacional de 1886 foi realizada em 1968 pelo presidente Carlos Lleras Restrepo.

outorgar-lhe a esse Estado uma maior autonomia frente aos latifundiários e em geral frente aos diferentes grupos de pressão, para poder assim absorver e canalizar institucionalmente os conflitos sociais e também para dar saída a algumas das aspirações das camadas médias (KALMANÓVITZ, 2003).

Este tipo de Estado representaria no fundamental os interesses de uma nova classe empresarial nacional que propendia pela industrialização do país. Para isso precisava de um novo marco institucional que regulasse as relações sociais e econômicas com o objeto de garantir a paz social. Também precisava remover as formas tradicionais de domínio nas zonas rurais para assim permitir o desenvolvimento das forças produtivas do campo. Com este desenvolvimento se ampliaria a capacidade de consumo da população, se aumentaria a oferta de produtos agropecuários à indústria e se liberaria a circulação da mão de obra assalariada (LÓPEZ, A., 1979).

O discurso político de Alfonso López Pumarejo, se bem servia aos interesses de industriais e cafeeiros, era mais universal e envolvia transformações mais profundas na sociedade colombiana. Por tal razão, estas classes inicialmente lhe deram apoio, mas quando ele quis ir além para conseguir o pleno cumprimento de seu programa de governo, estes mesmos setores começaram um processo de oposição para o avanço das reformas.

A tentativa de modernização e transformação enfrentou então a forte resistência de parte importante da elite econômica e política. Os grandes proprietários da terra, possuidores de extensos e improdutivos latifúndios, foram os principais opositores às reformas. Estes se encontravam representados em instituições como a Igreja, o Partido Conservador e um setor do mesmo partido de governo, o Partido Liberal.

O alcance das transformações propostas foi limitado principalmente pelas resistências dos setores sociais mencionados. É por isto que é mais viável falar de “intencionalidade” de mudança, que de consequências profundas na estrutura econômica durante os dois governos de López.

Um exemplo da importância destas resistências se encontra na tentativa de golpe de Estado que teve lugar em 1944, durante a segunda administração (1942-1945). Foi esta oposição sistemática da oligarquia latifundiária e demais setores, entre outros fatores, que deteve o processo de transformações proposto, e que implicaram a renúncia de López em 1945, a um ano da finalização formal de seu segundo mandato presidencial. O fato de não ter sido completado o processo de modernização capitalista do Estado, da economia e da sociedade proposta por López Pumarejo, explica, de alguma forma, as condições atuais de

subdesenvolvimento, pobreza, violência e grande debilidade das instituições frente aos interesses das elites dominantes, que caracterizam hoje a Colômbia.<sup>6</sup>

Esta tese tem, portanto, como objeto central de estudo a análise das reformas econômicas e sociais propostas e executadas pelo presidente López durante seus dois períodos como presidente. Estas reformas tiveram como propósito principal iniciar um processo de transformação e modernização do Estado, a economia e a sociedade.

É importante ressaltar ao respeito a diferença existente entre os textos finais: (a) das reformas propostas pela administração de López Pumarejo ao Legislativo; (b) das leis aprovadas pelo Congresso para cada reforma respectiva, e, de ambas, com: (c) aquelas normas aprovadas efetivamente executadas pelo governo. A análise realizada nesta tese se concentra principalmente no estudo das reformas propostas por López Pumarejo e as aprovadas tanto pela Câmara de Representantes como pelo Senado.

Para cada reforma estudaram-se as respectivas propostas de projetos de lei apresentados pelo governo e se ressaltaram as principais diferenças existentes com respeito às leis aprovadas. Igualmente se analisou o processo político de discussão e aprovação contido nos anais tanto da Câmara de Representantes como do Senado.

Em geral, o texto das reformas aprovadas pelo Congresso continha menos mudanças com respeito à proposta original apresentada pelo governo. López expressava a vontade política de realizar transformações mais profundas em cada um dos temas analisados. As leis efetivamente aprovadas foram o resultado de intensos processos de negociação política entre as diferentes tendências do liberalismo e também com os diferentes setores existentes dentro do Partido Conservador, tal como aconteceu com as reformas realizadas durante a segunda administração.

Dentro do liberalismo, López assumiu, na maioria dos casos, uma posição intermediária entre as propostas feitas pelo setor mais progressista e o mais próximo às posições políticas conservadoras. Nesse sentido, o presidente tentou construir para cada caso pontos de acordos fundamentais entre ambas tendências, ainda que ele mesmo fosse considerado como o líder natural do setor progressista do Partido Liberal.

---

<sup>6</sup> O projeto de modernização na Colômbia foi de curto alcance e em certo sentido truncado pela persistência de fatores estruturais que limitaram o desenvolvimento (como por exemplo o atraso tecnológico do sistema produtivo), as restrições originadas no meio internacional e o conservadorismo das elites que persistiram na pretensão de manter um ordem social e político tradicional (CORREDOR, 1992). Esta realidade existe apesar destas mesmas elites ter aceitado parcialmente o funcionamento das regras do mercado e a concorrência. Essa ordem social e político tradicional gera uma sociedade não equitativa e excludente que inibe a mobilidade e a organização social, isto é, que promove a imobilidade da sociedade e suas organizações de base.

No balanço efetuado ao final dos respectivos subcapítulos elaborados para cada reforma, realiza-se uma análise geral sobre a aplicabilidade e o efeito de cada uma das reformas sobre a economia e a sociedade colombiana da época. Desta forma, permite-se construir uma ideia global sobre a forma como foi executada ou não cada uma das leis aprovadas pelo Congresso da República.

A pesquisa apresentada nas seguintes páginas é importante porque analisa então as ações, políticas e reformas de um dos presidentes mais destacados da Colômbia no século XX. A principal contribuição da mesma, com respeito à literatura existente sobre o tema, é a perspectiva específica de análise que se pretende abordar com respeito ao objeto de estudo. Trata-se de uma consideração de conjunto que vai além da explicação isolada de cada reforma.<sup>7</sup> Esta análise de conjunto teve como fundamento a hipótese proposta anteriormente nesta introdução.

Para o desenvolvimento da tese foram utilizadas tanto fontes primárias como secundárias. As primárias ou diretas mais importantes utilizadas foram os discursos de Alfonso López Pumarejo em contextos como as manifestações políticas, as universidades, as reuniões com grêmios econômicos e principalmente ante o Congresso da República; os discursos e documentos elaborados por outros atores importantes, como representantes da oposição e as associações econômicas; as atas dos debates e discussões no Congresso da República no processo de aprovação das reformas, contidas nos anais tanto do Senado como da Câmara de Representantes; as leis aprovadas para cada uma das reformas agrária, tributária, trabalhista e educativa, além das reformas constitucionais de 1936 e 1945; os principais jornais da época, tanto os próximos ao Partido Liberal como os da oposição; e os documentos e relatórios dos ministérios vinculados a cada uma das reformas e da Presidência da República.

Quanto às fontes secundárias, estas foram principalmente os livros, artigos e documentos que analisam direta ou indiretamente as reformas de Alfonso López, bem como os antecedentes e o contexto econômico e político da época. Também as estatísticas econômicas e sociais disponíveis para o período de análise em instituições como o Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE), o Departamento Administrativo Nacional de Planejamento (DNP), o Banco da República (este é o banco

---

<sup>7</sup> Os livros e artigos elaborados sobre o objeto de estudo se concentram especificamente em alguma das reformas, principalmente a reforma constitucional de 1936, sem efetuar uma análise integral das transformações realizadas nos dois governos de Alfonso López. Estes textos consideram aspectos particulares sobretudo da primeira administração, tal como foi demonstrado em seu momento na revisão de literatura realizada no projeto que orientou a realização desta pesquisa. A perspectiva proposta constitui um dos elementos que mais diferenciam a esta tese das análises realizadas até o momento sobre a gestão de López.

central de Colômbia), o Ministério de Fazenda e Crédito Público e a Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina (CEPAL).

A partir dos anteriores elementos, nesta tese, depois desta introdução, são apresentados os principais antecedentes ao início do primeiro governo de Alfonso López em 1934 e, portanto, ao conjunto de reformas econômicas e sociais implementadas durante suas duas administrações como expressão de sua intencionalidade de modernização. A seguir, analisam-se as características mais importantes, desde a perspectiva econômica e política, da primeira administração entre 1934 e 1938, administração que foi denominada pelo mesmo López e também conhecido na história de Colômbia, como o governo da Revolução em marcha.<sup>8</sup> Posteriormente são estudadas as principais reformas implementadas durante o primeiro governo. Estas são, a reforma constitucional de 1936, a reforma agrária desse mesmo ano, a reforma tributária de 1935 e finalmente a reforma educativa. Elas expressam a intencionalidade de mudança e modernização da economia e a sociedade colombiana proposta pelo presidente López em seu discurso político.

No próximo capítulo, estudam-se os aspectos gerais mais marcantes do segundo governo, entre 1942 e 1945. Como se mencionou anteriormente, neste período, López enfrentou importantes dificuldades, principalmente políticas, que implicaram a sua renúncia em julho de 1945, a um ano da terminação formal de seu mandato. Depois de estudar o contexto geral da segunda administração, analisa-se a intencionalidade reformadora de López Pumarejo durante esses três anos de gestão. Esta intencionalidade foi fortemente debilitada pelas circunstâncias do momento. No entanto, ainda assim nesse período foram aprovadas duas importantes reformas: a constitucional de 1945 e a trabalhista. Finalmente, são apresentadas as principais conclusões desta tese a partir dos diferentes aspectos estudados em cada um dos capítulos antes resenhados.

---

<sup>8</sup> Este nome da Revolução em Marcha foi dado pelo mesmo López Pumarejo o 6 de setembro de 1933 ao ser postulado candidato à Presidência da República pelo Partido Liberal. Quando triunfa nas eleições presidenciais de 1934, esse seria o nome que ele daria a seu programa de governo.

## 2 ANTECEDENTES

Neste capítulo se desenvolve uma análise dos antecedentes mais importantes ao início do primeiro governo de Alfonso López Pumarejo em 1934 e, portanto, ao conjunto de reformas econômicas e sociais implementadas durante suas duas administrações como expressão de sua intencionalidade de modernização.

Estes antecedentes são considerados desde duas perspectivas, a econômica e a política. Desde o ponto de vista econômico o fato mais significativo foi a crise econômica mundial de 1929 e os efeitos do que esta teve sobre a economia colombiana da época. Em certo sentido, e como se observará no seguinte capítulo, este contexto influiu de maneira importante no esgotamento do modelo de acumulação vigente até esse momento.

Desde o ponto de vista político, o fato mais marcante é o fim da dominação durante aproximadamente trinta anos do Partido Conservador e o começo de um período muito importante na história de Colômbia e denominado a Segunda República Liberal entre 1930 e 1945. É precisamente dentro deste período histórico que se emolduram as duas gestões de governo de López Pumarejo.

### 2.1 A ECONOMIA COLOMBIANA E A CRISE ECONÔMICA DE 1929

A seguir se estuda o contexto econômico que existiu na Colômbia durante os anos vinte e começos dos trinta do século passado. Em primeiro lugar se apresenta as características gerais da economia colombiana antes da crise econômica de 1929. Posteriormente se analisam os principais efeitos desta crise, principalmente sobre as exportações, as contas fiscais e a situação social. Por último, aborda-se a forma como o Estado enfrentou esta situação e se apresentam assim os elementos mais destacados da política econômica aplicada nessa época.

#### 2.1.1 Contexto econômico geral antes da crise

Nos primeiros trinta anos do século XX Colômbia iniciou um processo de modernização econômica que, ainda que importante, teve grandes limitações. Em primeiro lugar, a conformação do mercado interno enfrentou dificuldades. A construção de vias e transportes ferroviários se concentrou em poucos departamentos, deixando assim isoladas extensas zonas do país ricas em recursos naturais.

Em segundo lugar, a legislação agrária não enfrentou o principal problema do campo: A propriedade da terra. Desta maneira se gerou um cenário propício para o protesto social e processos de colonização de novas terras inexploradas.

Em terceiro lugar, o grande capital estadunidense iniciou, depois de seu protagonismo na perda de Panamá, um período de grandes investimentos que lentamente foram controlando setores importantes da economia como o petróleo. Adicionalmente, de maneira paulatina este capital iniciou um processo de controle das principais atividades econômicas através dos condicionamentos impostos à concessão de empréstimos ao governo nacional.

Uma quarta limitação a constituiu a dependência econômica da produção cafeeira e que se iniciou durante os primeiros trinta anos do século XX, dependência que se estendeu durante quase todo o século XX.

A essas limitações da economia teria que adicionar a existência de um regime político atrasado que limitou amplamente a ação das dissidências políticas e instituiu o uso da violência como recurso político.

Com respeito ao comportamento das exportações, em comparação com outros países latino-americanos, o desenvolvimento exportador de Colômbia foi relativamente tardio. Efetivamente, o crescimento das exportações só se iniciou depois da guerra dos mil dias entre finais do século XIX e começos do século XX, crescimento sustentado na economia cafeeira do ocidente do país e nos setores de enclave (ouro, platina, banana e petróleo, este último setor consolidado só depois de 1920) (OCAMPO, 1984). A expansão exportadora foi muito rápida nas duas décadas e meia que precederam a crise de 1929, com um crescimento médio do total das exportações de um sete por cento entre 1905-1909 e 1925-1929.

Os esforços de industrialização, que começaram em forma tímida a finais do século XIX, se tinham consolidado lentamente graças à ampliação do mercado interno gerado pela bonança exportadora (OCAMPO, 1984). A expansão da rede ferroviária e a mais incipiente rede de carreteras tinham conseguido ademais uma integração importante do mercado, rompendo em algo os velhos entraves geográficos às comunicações existentes historicamente na Colômbia. No entanto, tal como se mencionou atrás, esta integração não foi completa ao ficar extensos territórios por fora desta rede de transportes. Uma parte importante desse esforço integrador tinha sido realizado pelo Estado nos anos vinte, graças à expansão das receitas de alfândegas, aos receitas recebidos como indenização pela independência de Panamá e ao acesso ao mercado internacional de capitais em escalas que o país não conhecia antes (GIRALDO, 1994).



Igualmente, as instituições econômicas tinham sido transformadas em 1923 a raiz das reformas da Missão Kemmerer,<sup>9</sup> que em forma definitiva introduziu uma organização bancária e fiscal moderna. Por último, ainda que não menos importante, todos estes processos tinham incidido profundamente sobre a estrutura social, expressando-se por meio de combativos movimentos sindicais e agrários.

O efeito conjunto da expansão externa e fiscal e das reformas institucionais foi um período relativo de prosperidade e inflação junto com uma grande corrupção nas altas esferas do poder público. Ainda que alguns setores industriais como os têxteis não tiveram uma participação importante nesse período de bonança, o crescimento sim se refletiu em importantes investimentos de capital no setor manufatureiro durante esses anos (CEPAL, 1957). As bases estavam assim em parte sentadas para uma transformação profunda da estrutura econômica e social do país.

### 2.1.2 Os efeitos da crise econômica de 1929

Em relação com a crise econômica de 1929 e seus efeitos sobre a economia colombiana, o impacto da mesma se expressa principalmente no colapso dos indicadores externos. O fluxo dos recursos externos começou a diminuir em importantes proporções. Tal como pode observar-se na tabela 1, o crédito externo neto passou de 76 milhões de dólares em 1928 a ser negativo durante a década dos trinta e, a tributação sobre o setor externo, a principal fonte de receitas fiscais nesse momento, diminuiu aproximadamente em um 50% (entre 1930 e 1932).

Tabela 1 – Colômbia – Receitas externas do setor público

Anos	Crédito externo neto	Impostos as importações	Impostos as exportações
1928	76	41,2	1,5
1930-1932	-15	19,4	1,9
1933-1939	-10	30,1	6,8

Fonte: CEPAL (1957).

Nota: todos os dados correspondem á média aritmética para cada período em milhões de dólares correntes.

<sup>9</sup> Esta missão foi enviada pelo governo dos Estados Unidos a Colômbia em 1923 com o objeto de organizar a fazenda pública, o sistema de crédito e o regime cambial. Estes aspectos constituíram um requisito do sistema bancário internacional para aceder ao crédito externo durante os anos vinte do século passado. A mesma estava presidida pelo professor norte-americano Edwin W. Kemmerer.

Esta interrupção esteve relacionada com as medidas restritivas que adotaram as autoridades monetárias dos Estados Unidos desde mediados de 1928, bem como pela atitude contrária do governo de Miguel Abadía Méndez (1926-1930) ante os interesses petrolíferos norte-americanos e as crescentes dúvidas no exterior sobre a situação fiscal do país. Este contexto conduziu ao Departamento de Comércio de Estados Unidos a fazer circular entre os banqueiros norte-americanos em setembro de 1928 de um documento no qual se manifestavam pela primeira vez receios sobre a capacidade do governo de pagar a dívida que estava contraindo (OCAMPO; MONTENEGRO, 2007). À paralisação dos fluxos de capital se uniu nos últimos meses de 1928 a queda nos preços do café (PATIÑO, 1991). Esta queda continuou durante o ano 1929.

Além da brusca interrupção dos fluxos de capital, os primeiros anos da grande depressão também estiveram caracterizados em Colômbia pelo colapso do mercado do café. As cotações do grão tinham atingido seu montante mais elevado em 1925 e 1926, mas tinham permanecido em níveis relativamente altos durante os dois anos seguintes. Os preços começaram a diminuir desde os primeiros meses de 1929 e se desaperumaram definitivamente durante os meses seguintes. Quatro anos mais tarde, em 1933, o preço do Café “Manizales” em Nova York tinha chegado a US 10.5 ¢/lb., mal uma fração de seu nível de bonança (28.5 ¢ em 1926) (OCAMPO, 1984)

A crise internacional, que se desencadeou de maneira aberta a partir de outubro de 1929, arrastou também os preços dos produtos industriais, que constituíam o gordo das compras externas do país. Ainda que as quantidades exportadas de petróleo e banana também retrocederam, o dinamismo do café e do ouro compensou essa diminuição. Segundo se aprecia na tabela 2, as exportações totais aumentaram mesmo nos anos mais agudos da crise (1928 e 1929), ainda que depois sim experimentaram uma diminuição. Não obstante, o impacto da deterioração dos termos de intercâmbio terminou prevalecendo, provocando uma merma do 8% no poder de compra das exportações entre os anos de bonança e a primeira metade da década do trinta (THORP; LONDOÑO, 2000).

Tabela 2- Colômbia - Comercio exterior e fluxo de capitais 1922-1934

Anos	Exportações totais (f.o.b.)	Importaciones (c.i.f.)	Saldo da balança comercial	Fluxo neto de capitais e intereses
1922-1924	63,9	56,4	7,5	n.d.
1925-1929	93,6	129,9	-36,3	39,1
1930-1934	64,2	50,0	14,2	-18,9

Fonte: MEISEL, A. (1990).

Nota: todos os dados correspondem á média aritmética para cada período em milhões de dólares correntes. Exportações a preços FOB. Importações a preços CIF.

Como já se mencionou, um dos efeitos mais importantes da depressão mundial sobre a economia colombiana foi a forte contração dos fluxos de capital. Esta contração também se refletiu na forte queda da demanda interna a qual gerou uma diminuição das importações; estas efetivamente caíram em um 61,5% em termos correntes entre os períodos 1925-1929 e 1930-1934, tal como se pode observar na tabela 2.

O colapso da bolsa de valores de Nova York em outubro de 1929 interrompeu definitivamente a fonte de recursos externos. Os esforços dos governos de Miguel Abadia Méndez (1926-1930) e Enrique Olaya Herrera (1930-1934) por conseguir recursos alternativos por conduto da banca privada resultaram relativamente infrutuosos. O colapso do setor externo colombiano nos anos trinta esteve unido, desta maneira, aos desenvolvimentos do mercado internacional de capitais.

A conjunção de menores receitas de capital e maiores pagamentos por conceito da dívida adquirida nos anos vinte foi desastrosa. Segundo se aprecia na tabela 2, o país passou de receber receitas netos por US\$39 milhões anuais de 1925-1929 a pagar US\$18.9 milhões ao ano em média entre 1930 e 1934. A primeira soma equivalia ao 42% das exportações da segunda metade dos anos vinte; a segunda, pelo contrário, consumia o 29% dos já reduzidas receitas de exportação da primeira metade da década do trinta. A queda das importações reais entre 1925-1929 e 1930-1934 pode atribuir-se principalmente ao estrangulamento gerado pela diminuição do fluxo de capitais provenientes do exterior (THORP; LONDOÑO, 2000).

Com a diminuição dos fluxos de capital e a queda dos recursos aduaneiros, a despesa público diminuiu rapidamente. Isto pode ser observado na tabela 3 em onde especificamente se mostra uma diminuição dos receitas entre 1929 e 1932, como consequência de uma redução generalizada da tributação ante a crise e, igualmente, uma diminuição da despesa público do Governo Nacional nesse mesmo período e a conseguinte queda do investimento público, a qual praticamente se paralisou a começos de 1931. Mais especificamente, ao deixar de perceber créditos externos no segundo semestre de 1928, o governo reduziu a despesa em termos correntes de \$115.1 milhões esse ano a \$45,9 em 1932.

Tabela 3 - Indicadores fiscais do Governo Nacional Central, 1928-1934

Anos	Receitas	Despesas	Superávit ou Déficit fiscal
1928	75,0	115,1	-40,1
1929	75,2	82,3	-7,1
1930	49,4	60,5	-11,1
1931	43,7	51,8	-8,1
1932	35,3	45,9	-10,6
1933	43,3	61,3	-18,0
1934	54,3	73,2	-18,9

Fonte: BANCO DE LA REPÚBLICA (1993).

Nota: em milhões de dólares correntes.

### 2.1.3 A política econômica adotada ante a crise

As autoridades monetárias colombianas confrontaram a crise, desde 1928, com medidas econômicas de tipo ortodoxo tais como o alça das taxas de interesse e a restrição da massa monetária circulante na medida que desciam as reservas internacionais, isto com o objeto de atrair capitais e ouro externos (KALMANÓVITZ, 2003). Os meios de pagamento que atingiram a soma de 115.1 milhões em 1928 baixaram a 59.9 milhões em dezembro de 1931. As mudanças na política monetária, de uma postura restritiva a uma expansiva, podem ser observadas na tabela 4. Nela se observam contrações decrescentes entre 1929 e 1931 e crescentes expansões entre 1932 e 1934.

Tabela 4 – Colômbia - Evolução dos meios de pagamento 1929 – 1934

Años	Meios de pagamento	Variación
1929	82,6	-28,3
1930	68,5	-17,0
1931	59,9	-12,5
1932	70,4	17,4
1933	84,5	20,0
1934	105,0	24,3

Fonte: BANCO DE LA REPÚBLICA (1993).

Nota: meios de pagamento em milhões de pesos correntes.

O governo de Enrique Olaya Herrera (1930-1934) voltou a fundamentar-se na ortodoxia monetarista e insistiu em continuar com a aplicação do padrão ouro. Nesse momento os instrumentos de política econômica e fiscal existentes para enfrentar a crise se fundamentavam nos preceitos ortodoxos introduzidos em Colômbia pela missão Kémmerer em 1923. Os mesmos resultavam inócuos e inadequados para solucionar a problemática existente, dada a rigidez duas princípios sobre os quais foram construídos (GIRALDO, 1994).

Estes princípios proibiam utilizar o crédito do Banco Central, o Banco da República, para financiar o orçamento do governo em uma situação onde se requeria desse crédito para continuar as obras públicas paralisadas e reativar assim a demanda; estabeleciam igualmente o respaldo em ouro de todo o dinheiro circulante (padrão ouro) em um contexto onde era necessário romper com essa restrição para poder transladar dinheiro novo ao fomento do setor produtivo. Por último, estes princípios econômicos sobre os quais se fundamentou a missão Kémmerer prescrevia a liberdade cambial e de capitais em um momento em onde se requeria tudo o contrário, isto é, controlar a saída de divisas e ouro para evitar desta maneira a deterioração do balanço de pagamentos.

Em um princípio o presidente Olaya Herrera aplicou estes preceitos econômicos ortodoxos e para isso contrata uma segunda missão do professor Kémmerer em 1930. O propósito do governo era acatar as sugestões da banca internacional, a qual respaldava esta política ortodoxa, e poder aceder assim a um crédito externo que permitisse enfrentar a crise.

A consequência da aplicação deste tipo de política econômica foi a redução da demanda agregada ante a redução da despesa público de \$107,4 milhões em 1928 a \$34,4 milhões em 1932, tal como se mostrou atrás na tabela 3. A despesa público diminui devido ao esgotamento das fontes de financiamento e à impossibilidade de ir ao crédito do Banco da República em consonância com a ortodoxia econômica aplicada. A diminuição da demanda se refletiu também na diminuição do produto interno com taxas negativas de crescimento de -0.9% e -1.6% em 1930 e 1931 respetivamente (GIRALDO, 1994).

Esta situação gerou uma reação interna reclamando uma política de reativação econômica. O temor do governo era que se se recorria à emissão monetária se apresentaria uma maior fuga de divisas. A política de reativação e, portanto, o rompimento com a ortodoxia econômica até esse momento vigente, começa-se a aplicar para finais de 1931 quando se recorre à emissão monetária. Também se restabelece o controle cambial. O controle cambial tem como propósito evitar uma maior deterioração nas reservas internacionais.

Nos períodos seguintes os empréstimos do Banco da República ao governo continuariam. Estes empréstimos constituiriam um importante instrumento de reativação econômica ao ser utilizados na construção de obras públicas e o aumento da liquidez da economia (BERNAL, 1984).

A política expansionista aplicada a partir de finais de 1931 pelo governo de Olaya Herrera ajudou a mitigar, em parte, os efeitos da crise econômica sobre o setor produtivo e a demanda interna. Não obstante, em 1934, último ano de Olaya Herrera e primeiro de López

Pumarejo, a política pública expansionista começou a gerar um desajuste macroeconômico que se expressou em um inusitado crescimento da base monetária do 22% em 1933 e 17% em 1934, e em um aumento dos preços do 17% em 1934, tal como se observa na tabela 5. Igualmente o PIB cresceu em um 6,29% nesse último ano. Os três fatores principais que explicaram este fenômeno expansionista foram a guerra com o Peru, a moratória da dívida externa e o incremento do 70% no preço interno do café.

Tabela 5 – Colômbia - Variação dos preços, a base monetária e o PIB 1928-1934

Anos	Variação dos preços	Variação da base monetária	Variação do PIB
1928	7,29	16,40	7,35
1929	-11,73	-23,33	3,60
1930	-21,68	-20,88	-0,86
1931	-13,39	-6,18	-1,60
1932	-19,59	15,75	6,63
1933	-1,28	22,16	5,62
1934	16,88	17,02	6,29

Fonte: BANCO DE LA REPÚBLICA (1993).

Nota: todos os dados em porcentagem. Variação da base monetária ao final de cada ano. Variação do PIB a pesos constantes de 1950.

O conflito bélico com o Peru (1932-1933) serviu-lhe ao governo para justificar a utilização do crédito do banco emissor e assim contra restar os efeitos depressivos da crise. Igualmente se utilizou, para o financiamento destes despensas extraordinários, à emissão de bônus e a criação de novos impostos.

A segunda fonte expansionista foi a moratória da dívida externa. Desde 1932 se deixou de pagar soma alguma pelo 43% da dívida externa de longo prazo do país, o qual representava uma poupança de \$9 milhões ao ano; a suspensão da amortização das dívidas garantidas pela nação significava uma poupança adicional de \$2 milhões. Apesar de uma oposição generalizada, os interesses da dívida nacional se cancelaram pontualmente até princípios de 1933, quando a guerra com o Peru levou ao governo nacional a suspendê-los em sua totalidade.

Os pagamentos dos interesses de 1933 e 1934 se seguiram fazendo com vales e somente em 1935 se interrompeu por inteiro o serviço da dívida de longo prazo, ainda que se continuou pagando a de curto prazo e os vales emitidos durante os dois anos anteriores. A

partir de então o país começou, ademais, a pressionar aos credores estrangeiros para que chegassem a um arranjo global, que tivesse em conta a capacidade de pagamentos do país. A política do bom vizinho de Roosevelt e sua franca animosidade aos interesses financeiros norte-americanos foram decisivas, sem dúvida, na declaração da moratória definitiva e na busca de um arranjo vantajoso para o país.

O serviço da dívida externa é uma despesa em divisas que se transmite ao setor externo e quando esta causa da despesa desaparece, apresenta-se uma maior disponibilidade de recursos para financiar o orçamento e, portanto, o efeito expansionista deste aumenta. A moratória da dívida foi gradual desde 1931 a qual se foi estendendo na medida que cresciam as dificuldades fiscais como consequência do conflito com o Peru.

O arranjo sobre a dívida nacional concluiu ao início da segunda guerra mundial; conveio-se em reduzir os interesses originais do 6 ao 3%, capitalizar somente a metade daqueles que não tinham sido pagos desde 1935 e estabelecer um fundo para amortizar anualmente parte da dívida externa, mediante o sistema de compras no mercado aberto. O arranjo foi possível graças à mediação do governo norte-americano, em um contexto no qual o primeiro procurava o apoio de Colômbia no conflito bélico que já começava a observar-se como iminente contra a Alemanha Nazista. Não menos importante foi o interesse do governo colombiano em normalizar sua situação de dívida externa para ir aos créditos outorgados pelo recém criado Banco de Exportações e Importações de Estados Unidos.

O terceiro fator expansionista foi o aumento do preço do café para os produtores em um 70% aproximadamente. Em 1933 diminui a cotação do grão no mercado internacional; ante esta situação e a conseqüente pressão dos cafeeiros, o governo aprovou um sobre preço do 10% sobre o valor das exportações, decisão que significou um empréstimo do Banco da República (equivalente a uma emissão e expansão da despesa) para subsidiar o preço interno. Posterior ao vencimento desse sobre preço, os cafeeiros voltaram a exercer pressão sobre o governo para que este acelerasse a desvalorização. Esta se deu efetivamente em 1933 e permitiu manter um preço interno maior. Com esse maior preço interno os cafeeiros aumentaram a rentabilidade de sua atividade e melhoraram sua competitividade frente aos cultivadores brasileiros (GIRALDO, 1994).

Todos estes fatores geraram então um inusitado aumento dos preços e, portanto, da inflação. Como o país não se encontrava acostumado à mesma, este assunto se converteu em uma preocupação central para a opinião pública. Este contexto fez que o controle da inflação se convertesse na prioridade inicial de curto prazo da primeira administração de Alfonso López Pumarejo.

Em soma, pode-se indicar que a crise econômica mundial de 1929 e a posterior recessão gerada teve consequências importantes para a economia colombiana da época. A crise teve um efeito severo sobre a demanda interna a qual diminuiu um 53,4% em termos nominais entre 1928 e 1931; em termos reais dita queda foi do 14,6% (CEPAL, 1957). No mesmo período, o investimento bruto real diminuiu um 54% enquanto o consumo aparente de alguns bens industriais também se reduziu de maneira importante (29% em têxteis de algodão, 24% em cerveja, 59% em cimento, entre outros bens) (CEPAL, 1957). Não obstante, os processos de ajuste da economia garantiram que a diminuição da demanda tivesse só um efeito pequeno sobre o produto interno bruto o qual diminuiu entre os anos 1929 e 1931, mas permaneceu acima dos níveis de 1928 (OCAMPO; MONTENEGRO).

As atividades que mais sentiram o impacto da recessão foram aquelas que produziam bens não comercializados internacionalmente nos setores secundário e terciário tais como, a construção, o transporte interno e algumas manufaturas. Alguns setores de exportação também apresentaram uma redução em sua produção, especialmente bananas e petróleo. No entanto, esta diminuição foi compensada pelo crescimento das exportações de café e ouro.

Por outro lado, a redução na demanda de importações favoreceu o crescimento daqueles setores de produção nacional que competiam com bens estrangeiros. Este resultado foi em parte um processo gerado como consequência da crise e em parte um produto do maior efeito protetor dos impostos específicos em um contexto deflacionário e a política do controle cambial (OCAMPO; MONTENEGRO). O impacto mais importante a este respeito se apresentou no caso dos alimentos. Efetivamente, a produção de alimentos substitutivos de importações (açúcar, arroz, cacau, trigo e a produção porcina) incrementou-se notavelmente durante os anos da crise.

A crise econômica de 1929 fez desta maneira mais vulnerável a lógica de acumulação até esse momento vigente. Esta lógica se baseava no fundamental na exportação de produtos primários, principalmente o café, e o fluxo de capitais proveniente do exterior principalmente através da forma do endividamento. Como se observará nos seguintes capítulos, precisamente um dos propósitos que tinha Alfonso López Pumarejo era a construção dos fundamentos de um processo de modernização da economia e a sociedade colombiana. Este processo deveria conduzir para umas novas formas de desenvolvimento fundamentado na acumulação e o crescimento endógeno.



## 2.2 O FIM DA DOMINAÇÃO CONSERVADORA

O aspecto político mais importante que se apresentou antes da ascensão de Alfonso López Pumarejo à presidência da república foi o fim da hegemonia conservadora e o consequente início da segunda república liberal. Este fato expressa o esgotamento da forma política de dominação até esse momento vigente.

Este elemento é complementar à vulnerabilidade do modo de acumulação que pôs de manifesto a crise econômica de 1929. Ambos elementos influíram de forma importante no caráter da intencionalidade reformadora de López na suas duas gestões de governo.

### 2.2.1 O fim da hegemonia do Partido Conservador

O período compreendido entre o final da guerra dos mil dias em 1902 e o começo da violência política em meados da década dos quarenta do século XX, compreende dois momentos claramente diferentes: O da hegemonia conservadora (até 1930) e o da segunda república liberal entre 1930 e 1946. A dominação do partido conservador compreendeu o período 1886 – 1930.

O processo de início e crescimento do capitalismo se iniciou durante a hegemonia do Partido Conservador no contexto de uma política de Estado não intervencionista e que pouco contribuía ao desenvolvimento econômico, isto apesar da existência de fatos políticos e econômicos importantes como a criação de uma banca central em 1923. O triunfo dos conservadores na guerra dos mil dias (1899-1902) e o consequente desaparecimento do projeto liberal radical significou a construção de um ordem político altamente excludente, a ausência de cidadãos modernos conscientes de seus direitos políticos e econômicos e uma limitada presença das instituições do Estado.

A economia colombiana enfrentava vários desafios ao começar o século XX: Gerar processos de industrialização, eliminar as noções tradicionais-morais de caráter conservador sobre o funcionamento da economia, superar as relações de produção que impediam a consolidação do capitalismo, resolver os grandes problemas fiscais e inflacionários e construir o mercado interno.

Existem dois aspectos fundamentais que expressam a natureza do projeto político conservador: A perda de Panamá em 1903 e a noção de Estado nacional. Enquanto esse fato acontecia, em geral, as classes dominantes de América Latina se propuseram, ao começar o século XX, o problema da consolidação das fronteiras, o desenvolvimento de obras para

adequar a infra-estrutura às exigências do capitalismo mundial,<sup>10</sup> a construção do mercado interno, etc, Colômbia perde Panamá, a principal via de comunicação marítima do mundo, sem nenhum tipo de resistências.<sup>11</sup> Este acontecimento evidencia que as elites dominantes conservadoras se encontravam de costas aos interesses nacionais, e em contra das necessidades da nascente burguesia (URREGO, 2005).

O escasso interesse por Panamá obedecia à ideia de nação que tinham os setores dominantes conservadores durante o período denominado da Regeneração (1886-1902). Os conservadores e a Igreja Católica pensaram o país unicamente como as regiões e cidades localizadas na cordilheira dos Andes (o planalto). O demais (a maioria do território nacional) era considerado como zonas inóspitas, de terra quente, povoadas por pessoas sem maior alcance cultural e intelectual e sem nenhuma importância política. De ali que é muito difícil conceber um projeto de aprofundamento do capitalismo nessas condições. O desenvolvimento burguês, em definitiva, tinha sido adiado para outro momento (o que efetivamente se começa a dar a partir de 1930 com o começo da segunda república liberal) (URREGO, 2005).

A pretensão das elites conservadoras por incorporar ao país a tecnologia própria do crescimento capitalista da época, sem mudar a estrutura tradicional de dominação econômica e política, onde a Igreja e a religião eram as fiadoras do ordem social, paradoxalmente, foi a causa principal da crise de legitimidade que sofreu o partido conservador no poder.

É neste contexto que Miguel Abadía Méndez assume como presidente em 1926, no meio de uma crise sem precedentes da hegemonia conservadora. Durante seu período de governo, 1926 a 1930, tiveram lugar grandes protestos sociais, estudantis e obreiras as quais constituíram as mobilizações mais importantes da década. Igualmente durante sua gestão se produziu a denominada “massacre das bananeras” (1928), resultado da violenta repressão do governo ao protesto dos trabalhadores dos cultivos de banana da Costa Caribe, isto ante as precárias condições trabalhistas impostas pela United Fruit Company (URREGO, 2005). O saldo desta repressão foi mais de mil trabalhadores mortos.

Este massacre foi um duro golpe contra a legitimidade do governo conservador em cabeça do presidente Abadía Méndez. Jorge Eliécer Gaitán, então um jovem advogado, arremeteu contra o governo como responsável do massacre e instrumento da companhia

---

<sup>10</sup> Se bem durante a administração de Pedro Nel Ospina se deu um forte impulso à construção de obras públicas, financiadas em grande parte através da indenização pela perda de Panamá que o governo de Estados Unidos pagou a Colômbia, em general, durante o período da hegemonia conservadora não se deu uma solução estrutural ao problema da carência de uma infra-estrutura suficiente para dinamizar o mercado interno e que permitisse aprofundar o desenvolvimento capitalista.

<sup>11</sup> Por exemplo, no caso dos países do cone sul (como Argentina), efetuou-se uma rápida inserção ao mercado mundial e se fizeram importantes investimentos em infra-estrutura, portos, e meios de transporte. No entanto, não se trata de casos isolados senão de necessidades do desenvolvimento das forças produtivas de cada país.

norte-americana. O fato do massacre e sua denúncia se tornaram em uma defesa nacionalista e o governo conservador ficou como a negação a essa defesa.

O processo de início e crescimento do capitalismo, fundamentalmente nos transportes e nos enclaves de produção estrangeira, durante os governos conservadores, produziu uma nova classe, diferente aos camponeses e aos artesãos, os operários sujeitos a um salário e a um contrato de trabalho com o empresário. Na década dos vinte, esta nova classe começa a fazer-se visível nas ruas com a reivindicação por melhores condições salariais e de trabalho.

Assim mesmo, neste período começam a chegar as ideias de inspiração socialista e revolucionário a Colômbia. Com a constituição de uma classe obreira, desde seus inícios, as ideias que a reivindicavam atingiram alguma acolhida no setor obreiro através de intelectuais difusores desta nova ideologia. Estes intelectuais, junto com operários marcantes na luta, foram os impulsores da instauração de organizações obreiras, que foram a base do sindicalismo colombiano.

Resulta evidente neste contexto que as modalidades tradicionais de dominação são cada vez mais difíceis de pôr em prática com as forças sociais que vão aparecendo à medida que vai aparecendo, assim seja de forma tímida, o capitalismo no cenário nacional. No final da década dos vinte do século passado a questão social assume então uma importância preponderante. No entanto, o regime conservador carece de qualquer tipo de política neste campo diferente à repressão e ao uso da força e a violência em todas suas formas. A insuficiência desta estratégia denota a clara vulnerabilidade do sistema de dominação vigente (PÉCAUT, 2001).

O consenso existente na elite dominante sobre a conveniência da continuidade do regime se debilita. Uma parte importante da burguesia já não se sente representada por um governo que se apóia na Igreja e a polícia para manter-se no poder. Aumenta a preocupação com respeito às concessões outorgadas aos estrangeiros e ao crescente endividamento que “hipoteca” a soberania nacional. Também é objeto de preocupação assuntos como a escassez de mão de obra para a nascente indústria, a livre importação de produtos alimentícios e os debates relacionados com as concessões petrolíferas, principalmente a companhias norte-americanas (PÉCAUT, 2001). Este contexto reflete o esgotamento do regime político de dominação. O problema das instituições se encontra então proposto no cenário político de finais da década dos vinte.

Tal como se observou no numeral anterior, a crise econômica de finais da década dos vinte vem depois de um período de auge econômico. Este auge se deu no fundamental pelo

pagamento da indenização estadunidense pela separação de Panamá, a obtenção de empréstimos externos, principalmente com Estados Unidos, e o auge das exportações.

A crise se acentuou ainda mais pela maior dependência de Colômbia do mercado internacional. As necessidades de modernização do país, a sua vez, exigiam um maior compromisso com o mercado internacional, através da compra de tecnologia e a busca de financiamento com empréstimos externos.

A construção de infra-estrutura e o movimento de capitais se faziam, nos anos vinte, graças aos empréstimos externos. Ante a suspensão dos empréstimos pela depressão, gerou-se em Colômbia uma crise no emprego, o setor financeiro e na rentabilidade dos negócios e das transações comerciais. Esta crise se agregou à de legitimidade política do governo conservador, o que contribuiu a seu desprestígio.

Aunado ao anterior, o último fator de importância que explica o fim da hegemonia conservadora é a divisão deste partido para as eleições de 1930. Como o poder do mesmo se respaldava fortemente na Igreja Católica, uma das expressões desta situação era a ratificação do Arcebispo primado de Bogotá ao candidato escolhido ao interior do Partido Conservador.

Em 1929, os conservadores se dividiam nas suas preferências pelos que apoiavam a Guillermo Valencia e a Alfredo Vásquez Cobo como candidato às próximas eleições presidenciais. À Igreja lhe estava atribuída a resolução desta divisão com a escolha de um só candidato.

O arcebispo primado de Bogotá, monsenhor Ismael Perdomo, era a quem lhe correspondia escolher ao candidato do partido conservador. Em um início manifestou publicamente seu apoio a Vásquez Cobo, situação que gerou oposição no setor que apoiava a Valencia. Depois, alegando desígnios divinos e do Papa, apoiou a Guillermo Valencia o que ajudou a consolidar cada uma das facções ao redor de seu candidato. Finalmente, o arcebispo retirou seu apoio a Valencia e voltou a declarar sua adesão a Cobos.

Este vaivém e divisão na Igreja, gerou que as divisões do partido conservador se fortalecessem. Nas eleições de 1930, portanto, os conservadores se apresentaram divididos em duas candidaturas contra uma candidatura unificada dos liberais. O resultado foi a volta ao poder do Partido Liberal depois de aproximadamente 40 anos de dominação conservadora.

### **2.2.2 O começo da Segunda República Liberal**

A população em geral tinha conseguido consolidar para finais da década dos trinta um conjunto de projetos políticos autônomos e independentes dos partidos tradicionais. Estes

projetos batalhavam com a oligarquia política e econômica dominante pela orientação das massas camponesas e os pobres das nascentes cidades. Estas forças sociais e econômicas são as que encontrou Alfonso López Pumarejo e o setor reformista do Partido Liberal, os quais eram partidários da realização de uma série de reformas estruturais que permitissem a adequação do país às exigências do capitalismo mundial (PÉCAUT, 2001).

A década dos trinta se iniciou então com uma grande necessidade de reformas. A consolidação do capitalismo requeria umas condições institucionais e uma força de trabalho dotada de um marco legal que regulasse não só a contratação se não o conflito social. O surgimento de projetos populistas (Jorge Eliécer Gaitán mais do que López Pumarejo) e nacionalistas (López Pumarejo, Gaitán) nesta década representa a via de realização de tais reformas.<sup>12</sup> O projeto da “Revolução em Marcha” tentará mediar entre o atraso institucional, umas forças políticas e econômicas conservadoras que ainda controlam o Estado e os novos atores e os conflitos sociais existentes.

Em 1930 se inicia então a recuperação do poder político do Estado por parte do Partido Liberal. O presidente liberal eleito nesse ano para o período 1930-1934 foi Enrique Olaya Herrera. No entanto, dado que se tratava de uma etapa de transição, seu governo resultou ser realmente uma coligação entre liberais e conservadores opostos à setor oficial deste último setor político, especificamente opostos ao dirigente histórico dos conservadores Laureano Gómez. Em virtude a essa característica, este governo liberal de coligação foi denominado pelo presidente Olaya como de concentração nacional (MOLINA, 2007).

Olaya Herrera herdou das administrações conservadoras que o precederam um conjunto importante de Obras Públicas, de infra-estrutura de serviços básicos e de comunicações (RÓBINSON; URRUTIA, 2007). Não obstante, a crítica principal que os liberais esgrimiam contra o regime conservador era em relação com o atraso social em que se encontrava o país respeito, não já às nações avançadas do mundo, senão a outras de América latina, o qual deixava a Colômbia em um lugar muito atrasado respeito aos outros países latino-americanos. Por isso, a partir de 1921 se estabeleceu a promoção de reformas sociais progressistas como uma das metas mais importantes do liberalismo (SANTOS, 2005).

---

<sup>12</sup> Esta tese não propõe, entre seus objetivos, fazer uma investigação exaustiva sobre a pertinência ou não de qualificar a Alfonso López Pumarejo como um dirigente político populista. Na literatura sobre o tema, existem textos que encontram em López alguns traços de populismo, tal como acontece em RAMIREZ (2002) e LEWIS (2003). No entanto, na maioria da bibliografia e nos documentos consultados não se detectam elementos que permitam caracterizar o presidente López como populista, os quais poderiam estar presentes em outros líderes políticos da época, como Jorge Eliécer Gaitán.

Como se pôde observar no subcapítulo 2.1, o panorama econômico, político e social ao início do mandato do presidente Olaya não era o mais otimista. O país se encontrava afetado pela crise econômica de 1929, com uma difícil situação fiscal, preços baixos do café, cifras de desemprego elevadas e a interrupção das obras públicas. Ademais, como resultado da mudança de governo, em departamentos como Santander e Boyacá, apresentaram-se confrontações violentas entre os dois partidos.

Como saída aos problemas econômicos, o governo optou pelo protecionismo, impulsionou a criação de granjas experimentais, introduziu novos sistemas de produção baseados em uma rotação mais diversa dos cultivos e estimulou a substituição das importações mediante o crescimento da indústria nacional. Ademais, criou a Caixa de Crédito Agrário e deu os primeiros passos na formulação de uma lei de reforma agrária. No entanto, esta legislação só pôde ser promulgada até o governo de Alfonso López Pumarejo. No aspecto social, um dos fatos mais importantes do mandato de Olaya Herrera, constituiu-o o reconhecimento do direito de sindicalização, de greve e a promulgação do estatuto de aposentadoria.

O governo de Olaya Herrera inaugura uma etapa muito importante na história econômica e política de Colômbia, a denominada “segunda república Liberal”. A mesma cobre o período 1930 – 1946, intervalo de tempo durante o qual se sucederam quatro governos consecutivos: Enrique Olaya Herrera entre 1930 e 1934, Alfonso López Pumarejo (primeiro governo) entre 1934 e 1938, Eduardo Santos entre 1938 e 1942, novamente Alfonso López Pumarejo (segundo governo) entre 1942 e 1945 e, finalmente, Alberto Lleras Camargo (quem completa o período formal de López ante a renúncia do mesmo em 1945) entre 1945 e 1946.

A formação do estado colombiano, e sua expressão específica de finais da década dos vinte e começos dos trinta do século XX, fundamenta-se historicamente no poder e domínio político e econômico dos grandes proprietários da terra. Esta situação vai entrar paulatinamente em conflito com os interesses da nascente burguesia nacional, a qual tem como propósito aprofundar o desenvolvimento capitalista. Tal contexto vai gerar uma série de contradições ideológicas internas que vai tratar de solucionar, a favor dos interesses burgueses, Alfonso López Pumarejo com seu programa de reformas na década dos trinta (PÉCAUT, 2001).

Neste contexto os dois governos de López Pumarejo (sobretudo o primeiro) vão-se a destacar por tratar de introduzir um conjunto de reformas econômicas e sociais adiantadas para sua época, governos que marcaram uma etapa muito importante na história de Colômbia

(TIRADO, 1986). Essa importância, mais do que por seus resultados, dá-se pela “intencionalidade” de levar a cabo umas reformas que de alguma ou outra maneira constituíram um precedente de grande importância para o futuro, tal como se observará nos seguintes capítulos.

### **3 O PRIMEIRO GOVERNO DE ALFONSO LÓPEZ (1934-1938)**

Neste capítulo se analisam as características mais importantes do primeiro governo de Alfonso López Pumarejo entre 1934 e 1938, governo que foi denominado pelo mesmo López e também conhecido na história de Colômbia, como o da Revolução em Marcha. Como se observará neste capítulo, das duas gestões esta é a mais importante pelo conjunto de reformas que se tentaram implementar, apesar da forte oposição experimentada a partir da segunda metade deste primeiro período. Durante seu segundo governo enfrentou grandes limitações que lhe impediram continuar a profundidade seu propósito reformista.

Com esse objetivo, em primeiro lugar se mostram quais são as origens familiares de López e como foi o decorrer de sua vida, desde uma perspectiva geral, antes de assumir pela primeira vez a presidência da República em 1934. A seguir, analisa-se seu pensamento através de uma leitura transversal de seus escritos e discursos políticos. O estudo de sua concepção política, de Estado e dos diferentes problemas nacionais permite compreender melhor a intencionalidade reformadora existente durante suas duas administrações.

No seguinte subcapítulo se estuda a influência do contexto internacional no pensamento e a obra de governo de López. Existiram um conjunto de acontecimentos deste contexto que de alguma ou outra forma tiveram uma repercussão no conteúdo das reformas propostas entre 1934 e 1938 na Colômbia. Finalmente neste capítulo se analisa o contexto geral do primeiro governo. Os elementos contemplados para esta análise são principalmente, a base social de respaldo existente nesse momento ao projeto lopista, o contexto econômico, o contexto político e as relações com a oposição.

#### **3.1 AS ORIGENS DE ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO**

Alfonso López Pumarejo nasceu no município de Honda, departamento do Tolima (localizado no centro de Colômbia), o 31 de janeiro de 1886. Foram seus pais Pedro Aquilino López Medina e María do Rosario Pumarejo Cote. Honda, uma cidade sobre o rio Magdalena, para essa época era o porto comercial fluvial mais importante do interior do país (ACOSTA, 2003). A mãe de López Pumarejo pertencia a uma importante família latifundiária da região Caribe colombiana e morreu no ano 1895 aos 28 de idade (LATORRE, 1961).

O pai de Alfonso López Pumarejo, Pedro Aquilino López Medina, mais conhecido como Pedro A. López, foi um empresário e político, nascido em Bogotá em 1857 e falecido



na mesma cidade em 1935. Fundador de várias empresas comerciais chegou a ser o mais importante comerciante e exportador de café na sua época.

Trabalhou durante vários anos em Bogotá e Honda em uma das maiores empresas comerciais desse momento, Miguel Samper e filhos, primeiro como vendedor e depois como representante comercial (LÓPEZ, A., 1959). Suas habilidades com os negócios e as vendas fizeram que pouco a pouco fosse ascendendo em cargos de responsabilidade dentro desta empresa. Ali consegue acumular o suficiente capital para estabelecer seu próprio negócio de exportação de café e importação de produtos manufaturados provenientes de Estados Unidos e Europa.

Em 1893 se translada com sua família a Bogotá em onde continua e amplia seus negócios comerciais. Durante o desenvolvimento da guerra civil dos mil dias (1899-1902) estabelece sua residência em Nova York para atender seus negócios de importação de artigos colombianos; ali viveu com sua família durante sete anos.

No final de 1908 regressa a Colômbia e em 1912 funda, junto com seus filhos, a empresa “Pedro A. López e companhia” a qual, com o tempo, se converteria para a época em uma das empresas do setor comercial e financeiro mais importantes do país. López Medina esteve também relacionado com a atividade política a nome do Partido Liberal sendo vereador de Bogotá entre 1917 e 1919, Ministro do Tesouro em 1918 (cargo que não aceitou) e senador em 1921 pelo departamento do Tolima.

Fundou o Banco López em 1919 e a Companhia de Navegação do Magdalena. Foi sócio construtor de várias obras civis em Colômbia como plantas elétricas, transportes ferroviários, aquedutos e esgotos. Foi sócio fundador do Banco Central Hipotecário. O Banco López, em seu momento um dos maiores do país, e a empresa Pedro López e companhia, quebraram em 1923 como consequência da forte queda dos preços do café no mercado internacional (PALACIOS, 2002).

Voltando novamente com Alfonso López Pumarejo, pode afirmar-se, tal como pôde observar-se atrás, que suas origens se encontram na burguesia comercial nascente do centro do país. Viveu em Honda até os primeiros sete anos de vida quando sua família se translada a Bogotá. Nesta cidade conclui seus estudos secundários e em 1901 viaja a Inglaterra a continuar sua formação no Brighton College. Ali ele se enfoca nos temas financeiros. Posteriormente viaja aos Estados Unidos onde adiantou estudos de economia e comércio no Packard School de Nova York. Nunca obteve um título profissional ainda que sua preparação acadêmica no exterior lhe permitiu ter uma concepção mais ampla e contemporânea da

economia e a política. Empiricamente foi formado como banqueiro e experiente nos negócios do café (MOLINA, 1986).

Uma vez concluídos seus estudos, regressa ao país em 1904 à idade de dezoito anos. Nesse momento começa a colaborar com seu pai na administração dos negócios familiares. Esteve vinculado com os negócios da família por mais de doze anos aproximadamente. Posteriormente se desempenha no setor bancário como fundador e representante do Banco Mercantil Americano em 1918. Nestas atividades López adquiriu uma importante experiência na administração de assuntos financeiros e comerciais.

Em 1915 Alfonso López inicia sua carreira política, primeiro como deputado à Assembleia do departamento do Tolima e depois como representante à Câmara no Congresso da República entre 1925 e 1930.

Em 1929 foi eleito codiretor do Partido Liberal. A partir dessa posição contribui na condução do liberalismo ao triunfo do candidato Enrique Olaya Herrera nas eleições de 1930. Nesse mesmo ano López foi designado como diretor único do Partido Liberal, cargo que desempenhou até 1934. Também foi coordenador da delegação colombiana à Conferência Panamericana de Montevideo realizada o 14 de dezembro de 1933.

Durante o governo de Enrique Olaya Herrera, entre 1930 e 1934, López participou como delegado do presidente na negociação diplomática de importantes assuntos como, por exemplo, a negociação em Rio de Janeiro para a finalização da guerra entre Colômbia e Peru em 1933. Em 1934 se constituiu no candidato único do Partido Liberal sendo eleito esse ano como Presidente da República.

### 3.2 O PENSAMENTO DE LÓPEZ PUMAREJO

Neste numeral se analisa o pensamento econômico, social e político de Alfonso López Pumarejo expressado através de seus discursos, mensagens e documentos de governo. Esta análise se considera importante porquanto nele se contemplam as principais propostas doutrinárias de López sobre diferentes temas e aspectos.

O conjunto de ideias aqui estudadas constituem os fundamentos das reformas propostas e realizadas por Alfonso López durante seu primeiro e segundo período presidencial. No caso de seu primeiro governo entre 1934 e 1938, o mesmo López o denominou como o governo da Revolução em Marcha. Esta denominação pretende ressaltar a intencionalidade política de executar um conjunto de reformas que contribuam na modernização das relações sociais, econômicas e políticas até esse momento existentes.

Os temas aqui considerados expressam as preocupações mais importantes no pensamento de López. Especificamente se estudam os aspectos relacionados com, a democracia, o governo de partido, as relações do Estado com a Igreja Católica, a política internacional, a reforma do Estado, a propriedade, as relações trabalhistas entre patrões e trabalhadores, a política de fomento industrial, a política tributária e a educação.

### **3.2.1 A democracia**

Para López Pumarejo a democracia significa o reconhecimento do direito da população de participar e decidir na constituição e funcionamento das entidades do Estado. Na defesa de uma democracia representativa das maiorias é fundamental o sistema eleitoral. Por isso, em sua concepção, o Estado deve garantir a transparência e honestidade do sistema eleitoral como requisito fundamental para consolidar esta democracia.

Por isso nas suas duas gestões de governo consolidou e expandiu o uso obrigatório da carteira de identidade nos processos eleitorais, a qual tinha sido estabelecida ao final do governo de Enrique Olaya Herrera em 1934. A plena vigência desta carteira contribuiria no aumento da transparência nas diferentes eleições e a preponderância das maiorias. Este aspecto de discernir em cada votação as maiorias, mediante mecanismos eleitorais limpos, e fazer cumprir sua vontade na política do Estado, desempenhou um papel importante no discurso político de López. A razão se encontra em seu desejo de romper com a tradição, já aceita quase por costume, da permanente fraude nas eleições durante a vigência da dominação conservadora desde finais do século XIX até 1930.

Na reforma constitucional de 1936 López aplica estes conceitos ao ampliar o direito ao voto e estabelecer o sufrágio universal para todos os homens maiores de vinte e um (21) anos. Antes desta reforma este direito estava restringido só aos letrados que demonstrassem um rendimento econômico alto ou a posse de propriedades de grande valor econômico.

López considerava também que a ampliação da democracia à maioria da população iniciaria um processo que permitisse romper com o domínio econômico e social das classes sociais tradicionais. Sobre esse aspecto expressava em seu discurso de aceitação da candidatura presidencial de 1933:

Los principales yerros y vicios de nuestra democracia surgen, en mi sentir, de una falla fundamental en las relaciones de las clases directoras del país y las masas populares. La facilidad y la costumbre de constituir gobiernos de casta ha venido desligando a las primeras de las segundas. No encuentro en la historia nacional el ejemplo de un período de gobierno que no se haya constituido como una oligarquía,

más o menos disimulada, o que no haya derivado hacia esa forma de mando, olvidando sus obligaciones con los electores. El poder público ha rotado así durante un siglo, azarosamente en los días de la guerra civil y con indiferencia en la paz, de una oligarquía a otra, de un círculo a otro, de una casta determinada a su antagonista o a la heredera de sus simpatías. Colombia ha tenido oligarquías liberales y conservadoras, que se han acusado recíprocamente de retardar el progreso patrio. . . . Si nuestros partidos tradicionales, y más fácilmente el conservador, el cual vive sometido al principio de autoridad, se desviaron con demasiada frecuencia hacia la forma de gobierno oligárquico, el republicanismo<sup>13</sup> exaltó entre nosotros el tipo de gobierno de grupo, que no aspiró al favor de las masas y repudió siempre despectivamente la intervención del pueblo en sus designios, suponiéndola engeguecida por la pasión sectaria o extraviada por la ignorancia (LÓPEZ, A., 1979, vol. 1, p. 77).

O propósito, na sua concepção política de modernização da sociedade colombiana, era fazer valer a vontade da maioria da população expressada nas urnas, assim isto significasse ir à contramão dos interesses de grupos sociais importantes. De acordo com suas próprias palavras, em um discurso pronunciado em Medellín em abril de 1935, assinalava:

En la primera etapa del gobierno liberal se ha definido, en forma que no puede desvirtuar a su antojo la propaganda adversaria, que tenemos una idea de la república que concuerda más con las necesidades del pueblo que la concepción oligárquica anterior. Pero nada que quebrante intereses creados ni privilegios sostenidos en cualquier género de actividad, deja de provocar la resistencia de los privilegiados o la amarga decepción de los influyentes de ayer, que pasan a ser simples ciudadanos sujetos a la ley común, a la regla general (COLOMBIA, Presidencia de la República, 1938, vol.I, p.54).

Para López a ampliação da democracia a todos os setores da população resultava fundamental na consolidação das instituições existentes. Essa ampliação resulta mais significativa quando se considera o caráter quase excludente do regime conservador no poder durante mais de trinta e cinco anos. Esse intervalo da história de Colômbia se caracterizou pela escassa participação política da população nos processos decisórios. Em sua concepção política, López considerava essencial o estabelecimento de maiores mecanismos de participação popular nas decisões do Estado. Desta forma soube interpretar um momento histórico onde a sociedade mesma, em sua maioria, exigia com urgência essas transformações.

---

<sup>13</sup> Por “republicanismo” neste texto López Pumarejo faz referência ao movimento político da “Regeneração”, de tendência conservadora, e que promulgou a Constituição Nacional de 1886, vigente até 1991. Esta constituição implantou um sistema político e de governo centralista, teocrático e autoritário. As diferentes reformas feitas a esta constituição tentaram atenuar e transformar seus princípios políticos e econômicos. As reformas constitucionais mais importantes foram as de 1936 e a de 1968.

### 3.2.2 O governo de partido

De acordo ao pensamento de Alfonso López, quando um partido político chega ao poder deve aplicar integralmente seus princípios ideológicos sem entrar em concessões com outras tendências. Estas concessões ou negociações com partidos de diferentes ideologias poderiam debilitar o alcance das políticas a aplicar sob uma determinada concepção do Estado e a sociedade.

Desde esta perspectiva ele criticava aquelas formas de governo que tentavam conciliar as diferentes formas de pensamento dos partidos, tal como aconteceu com o governo de “concentração nacional” de Enrique Olaya Herrera entre 1930 e 1934. Como se tratava de um período de transição entre a hegemonia conservadora e o novo governo liberal pactuou-se que o mesmo fosse resultado de uma colaboração harmônica entre os dois partidos.

Nesse sentido, em carta dirigida ao Diretório Nacional Conservador, a três dias de sua primeira posse presidencial em agosto de 1934, López escrevia:

La forma de gobernar conocida con el nombre de “concentración nacional”, no satisface ni podría satisfacer a una colectividad como la mía, que aspira a la prueba y a la imposición de sus ideas en el poder, y que además está ansiosa por asumir la responsabilidad del experimento revolucionario que transforme las costumbres de la nación. La característica de la concentración es que no predomine en el Gobierno constituido sobre sus bases ninguna política de partido. Por el contrario, es, si no estoy equivocado, un compromiso expreso de no hacerla. El liberalismo la aceptó conscientemente durante la administración Olaya Herrera . . . pero aguarda con impaciencia la hora de principiar a demostrar al país que está capacitado para conducir afortunadamente sus destinos con ideas liberales, asumiendo la responsabilidad del Gobierno que van tomar sus hombres en su representación (LÓPEZ, A., 1979, vol.1, p.108).

Com esta posição López compreendia que uma nova etapa de acumulação e de aprofundamento do capitalismo no país requeria a transformação do papel dos partidos políticos. Em lugar de atuar com fundamento nas regras burocráticas para repartir-se o poder, agora os partidos deveriam assumir claramente suas posições ideológicas e pô-las em prática através de suas políticas de governo, sem entrar no jogo das concessões por prebendas burocráticas ou de outro tipo.

### 3.2.3 As relações do Estado com a Igreja Católica

O pensamento de López Pumarejo sobre as relações entre o Estado e a Igreja é o mesmo do partido liberal da época. Em essência, o liberalismo colombiano defendia a plena

independência do poder civil representado no Estado de qualquer tipo de potestade religiosa, posição completamente diferente e oposta à estabelecida pelos conservadores os quais advogavam pela defesa da religião católica desde o mesmo texto da Constituição Nacional de 1886.

Esta constituição foi promulgada, como se observou no capítulo anterior, pelo regime da “regeneração”, de tendência conservadora, e seu conteúdo foi motivo de vários conflitos internos, entre eles a denominada guerra civil dos mil dias entre 1899 e 1902. O artigo 38 desta carta constitucional assinalava que, “la religión católica, apostólica y romana es de la nación; los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social. Se entiende que la Iglesia Católica no es ni será oficial y conservará su independencia”.

A concepção do liberalismo, e portanto de López Pumarejo sobre a separação absoluta entre Igreja e Estado, vai constituir um dos principais temas de discussão e disputa com a oposição encabeçada pela Igreja mesma e o Partido Conservador. O tema vai ser muito relevante, como se observará mais adiante nesta tese, na reforma educativa implementada por López durante sua primeira administração. Um dos objetivos dessa reforma foi diminuir a influência e controle da Igreja sobre a educação, e aumentar a vigilância e controle do Estado sobre o sistema educativo.

Para López, o Estado devia recuperar a plenitude de suas atribuições em relação com a Igreja em todos os âmbitos da sociedade, reafirmando “la autonomía del poder civil y la libertad de cultos y de enseñanza” (LÓPEZ, 1979, A. vol.1, p.33). Segundo sua concepção, o estabelecimento no Concordato de 1887 com a Santa Sede da educação confessional obrigatória para católicos e não católicos resulta contraditório com o propósito do desenvolvimento. Para ele este propósito requer de um homem dotado de pleno sentido crítico e com a capacidade de impulsionar a mudança social e econômica (MOLINA, 1986).

López era um cético religioso que não estava oposto a nenhuma religião em particular, respeitando as crenças individuais. Suas preocupações, de acordo à análise de seus discursos, reportagens, conferências, artigos de imprensa e documentos de governo, não estavam centrados na controvérsia religiosa. Para ele, os temas centrais eram os aspectos econômicos, a modernização do Estado e as instituições, o governo de partido e oposição, as relações internacionais, os problemas agrários, o sindicalismo e a educação.

Reconheceu a importância da Igreja Católica como a fé majoritária do povo colombiano, mas ao mesmo tempo assumiu uma atitude firme para impor o poder do Estado sobre a Igreja dentro de uma concepção moderna da sociedade. Assim como em seu

diagnóstico existiam sintomas importantes de atraso na economia, o desenvolvimento produtivo, a educação, o papel do Estado, também se apresentavam com respeito às relações entre a Igreja e o Estado. E esse era um aspecto que devia ocupar um lugar marcante no processo de modernização da sociedade colombiana.

### 3.2.4 A reforma do Estado

A concepção de López sobre o Estado é que este deve contribuir na transformação e modernização de Colômbia em todos os aspectos. Para atingir este propósito ele considera necessária a mudança no papel que o Estado vinha desempenhando até esse momento na sociedade. A ideia de López Pumarejo sobre esse novo Estado se encontra entre dois extremos, a dos liberais individualistas que advogam por uma intervenção estatal mínima, e a da esquerda que pedia um intervencionismo muito amplo, o qual reduzia a sua mínima expressão a atuação do mercado (LÓPEZ, A., 1979).

O Estado colombiano se caracterizava nessa época, segundo sua visão, por sua grande deficiência em termos dos resultados administrativos e econômicos, bem como pelo desconhecimento da realidade nacional (LÓPEZ, A., 1979). De acordo ao diagnóstico realizado na mensagem ao Congresso Nacional na instalação de suas sessões ordinárias de 1935, o Estado colombiano não tem maneira de intervir eficazmente porque a estrutura administrativa está cheia de deficiências e desconhece as circunstâncias nacionais. Este desconhecimento se explica pela ausência de um esforço consciente de investigação e indagação por conhecer essa realidade (LÓPEZ, A., 1979). Ficava assim proposta a necessidade urgente de uma reforma profunda com respeito à função do Estado na sociedade.

O Estado deve contar com a potestade e os recursos econômicos suficientes para impulsionar o desenvolvimento, regulando a iniciativa privada para que esta não se exceda. Ele advoga, portanto, por uns instrumentos de intervenção econômica mais amplos para que o setor público possa assim direcionar o desenvolvimento econômico do país. Na mesma mensagem ao Congresso mencionado atrás expressava:

Si los colombianos no quieren sino un Estado fuerte, capaz de orientar la vida económica del pueblo recta y seguramente, es otra la misión del Congreso, y éste debe estudiar la manera de convertir un instituto burocrático lento y deficiente en un órgano vigoroso de cooperación con el capital y el trabajador, de protección a la vida, honra y bienes de los asociados (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p.25).

Mais adiante nesse mesmo discurso faz uma petição direta ao Legislativo solicitando a fórmula para dar ao Estado mais e melhores instrumentos de trabalho, mais recursos, mais capacidade para contribuir no desenvolvimento da nação. Desta maneira, e de acordo a sua visão, se superariam as discussões estéreis que custaram a perda de um século em guerras civis e a imposição de constituições temporárias e polêmicas (LÓPEZ, A., 1979).

Em síntese, o pensamento de Alfonso López Pumarejo com respeito ao Estado e sua reforma está estreitamente relacionado com seu diagnóstico da situação nacional. Em sua concepção, o país tinha grandes limitações estruturais que eram necessárias superar. Atraso, escassa educação e a existente de deficiente qualidade, não vinculada com as transformações do mundo moderno, dependência dos grandes capitais norte-americanos, um Estado ainda preso aos esquemas do século XIX, entre outros muitos aspectos, constituíam então a realidade de uma república que ainda não tinha entrado plenamente no capitalismo do século XX. Este deveria ser o desafio do Partido Liberal no poder, implementar, desde um Estado forte e dinâmico, todas aquelas mudanças que os conservadores não quiseram nem puderam, desde sua perspectiva, executar em mais de quarenta anos no poder.

### **3.2.5 A política internacional**

De acordo à concepção de López, a política exterior de Colômbia deve ser “[...] la consecuencia lógica del proceso democrático interno [. . .]” (LÓPEZ, A., 1979vol.2, p.135) que ele mesmo tentou implementar durante suas duas gestões de governo. A consequência desta premissa é a defesa no plano internacional dos estados democráticos e a crítica aos estados totalitários como na sua época sucedeu com a Alemanha nazista e a Itália fascista.

Mas para este fim deveria existir uma maior cooperação entre todos os países de América em condições de igualdade econômica e política. Este conceito foi mais explícito durante o desenvolvimento da segunda guerra mundial, momento no qual assinalou que “la lucha y victoria sobre el nazismo nos haría cada vez más solidarios y más estrechamente dependientes de la suerte de cada uno y menos libres de hacer nuestra voluntad caprichosamente, como si fuésemos un archipiélago, sin deberes, sin obligaciones y sin lazos continentales” (EL LIBERAL, 17 nov. 1942, p. 4).

Encontrava-se na contramão das intervenções das grandes potências no decorrer econômico e político dos pequenos países. Ele estabelece como exemplo dessa intervenção o caso do papel dos Estados Unidos ao favorecer a separação de Panamá da Colômbia em 1903. Esta atitude de imposição, no entanto, mudou, para ele, com o governo de Franklin Delano



Roosevelt na década dos trinta com a aplicação da política de boa vizinhança (EL LIBERAL, 17 nov. 1942). Em geral López era próximo às propostas de Franklin D. Roosevelt, principalmente em relação com esta política e a do “New Deal”.

Igualmente advogava pela criação de um organismo de integração próprio para o continente americano similar à Liga de Nações. Este organismo deveria atuar sobre a base do mútuo respeito e a igualdade jurídica para regular as relações entre os diferentes países do continente. Advogou também por uma atuação coordenada dos países latino-americanos nos organismos internacionais na busca de uma maior influência da região ante estas instâncias e em pró da defesa de seus interesses. Para ele América Latina estava destinada a cumprir uma função primordial que pelo momento não se apreciava, mas que se poderia manifestar no futuro graças às instituições republicanas e democráticas vigentes na região nesse momento.

Também na sua concepção foi muito importante a integração com os países latino-americanos, iniciando por aqueles países com maior afinidade em termos históricos e geográficos tais como Venezuela, Equador, Brasil, Peru, Panamá e Bolívia.

López teve um importante desempenho na diplomacia e a política exterior colombiana. Contribuiu de maneira determinante em 1933 e 1934 na solução negociada do conflito bélico de Colômbia com Peru. Seu segundo governo se desenvolveu durante a segunda guerra mundial, conflito durante o qual deu seu apoio aos aliados na contramão da Alemanha Nazista. Como representante de Colômbia, presidiu o Conselho de Segurança da ONU e atuou nessa organização entre 1946 e 1948. E foi precisamente como embaixador de Colômbia ante o Reino Unido da Grã-Bretanha que ele morreu em Londres em 1959.

### **3.2.6 A propriedade**

As ações e reformas realizadas durante suas duas gestões de governo poderiam fazer pensar que López era próximo aos interesses da burguesia industrial nascente, e como tal, devia enfrentar-se ao problema da propriedade rural e as relações de produção no campo.<sup>14</sup> A premissa fundamental neste ponto era a transformação do latifúndio improdutivo em um agente econômico que gerasse valor agregado à economia nacional.

Na sua concepção a propriedade deve ter uma função social, conceito contrário à noção do domínio como um direito absoluto sem nenhum tipo de responsabilidade. O

---

<sup>14</sup> O apoio explícito dos industriais, e em geral dos empresários à gestão de governo de Alfonso López Pumarejo e as reformas implementadas, requereria de uma investigação bem mais profunda a qual permitiria obter algumas conclusões definitivas sobre o tema.

objetivo fundamental é incorporar ao mercado as grandes extensões de terra sem um uso econômico produtivo. No entanto, naqueles momentos foi vista como uma posição radical perigosamente próxima às ideias socialistas (MOLINA, 1986).

Este conceito implicava que não era suficiente possuir um título de propriedade para expressar o domínio sobre a terra senão que, ademais, este domínio devia ser reafirmado também através da exploração econômica desses terrenos. Nesse sentido, López expressava em seu discurso de instalação das sessões ordinárias do Congresso de 1935:

Hemos llegado a un momento del desarrollo económico de Colombia en que nos toca en suerte decidir sobre un tema universal, de inmediata aplicación en nuestro país . . . La propiedad, tal como la entiende el gobierno, no se basa únicamente en el título inscrito sino que tiene también su fundamento en la función social que desempeña, y la posesión consiste en la explotación económica de la tierra por medio de hechos positivos de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como la plantación o sementera, la ocupación con ganados, la construcción de edificios, los cercamientos y otros de igual significación (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p. 34- 35).

López queria acabar com os litígios originados na imperfeição de muitos dos títulos de propriedade. Estes proviam de concessões dadas pelo Estado no passado de uma forma desordenada, e em algumas ocasiões sem um respaldo legal claro. Desde esta perspectiva, o Estado lhe entrega a oportunidade ao proprietário de sanear ou aperfeiçoar seus títulos e, uma vez feito isto, explodir economicamente as propriedades. Em caso contrário, a propriedade reverteria a favor do Estado.

Sobre o tema López expressava na sua mensagem anual ao Congresso na instalação das sessões ordinárias de 1936:

La propiedad rural en Colombia no tiene títulos perfectos, y por sobre la vaguedad de la titulación escrita, aparece la justicia impetuosa del título que da trabajo a la tierra trabajada [...] En Colombia toda la tierra tiene un título originario del Estado, otorgado graciosamente, y el latifundio inculto en medio de parcelas cultivadas con ardor, está delatando un privilegio que no se amolda a la concepción democrática del Estado (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p. 94).

No anterior parágrafo ele relaciona o aperfeiçoamento dos títulos de posse, principalmente daquelas propriedades não explodidas economicamente, com uma concepção democrática da sociedade. Ele não pretendia desapropriar os latifúndios e redistribuí-los com fundamento na tese segundo a qual o trabalho criava o direito democrático da terra. Se este princípio se aplicasse, então o Estado repartiria as grandes extensões de terra baldias e improdutivas a todos aqueles camponeses pobres que as tenham invadido e explodido

economicamente. O mesmo López o explicava assim em parte de seu discurso de 1936 ao Congresso Nacional ao explicar que:

Esa concepción (fazendo referência ao princípio segundo o qual o trabalho cria o direito democrático à terra, o qual justificaria as expropriações e a repartição da terra aos camponeses pobres que a tenham trabalhado), que se condena por revolucionaria y se señala como fuente de profundos desórdenes, cuenta entre nosotros con la benevolencia general, porque tiene un fondo de justicia; pero no puede dejarse progresar hasta que se convierta en una metódica subversión del derecho de propiedad. El Gobierno le busca, luchando contra la incomprensión de los latifundistas, una solución definitiva: Dar a toda la tierra un título mixto que garantice al propietario actual su situación jurídica perfecta y que lo obligue a explotarla económicamente, dentro de cierto plazo (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p. 94).

Para López o Estado não devia continuar apoiando o desalojo violento das terras invadidas pelos camponeses pobres. Para isso devia definir-se claramente o alcance dos títulos de propriedade e a exploração econômica da terra sob as considerações acima explicadas. Igualmente apoiava a transformação das relações de trabalho entre o proprietário e o camponês até esse momento fundamentadas em princípios muito lesivos aos interesses deste último. Assim o expressava em sua mensagem de 1935 já acima citado, ao assinalar que:

El gobierno ante esos propietarios no pretende tener otra acción que la de asegurar condiciones favorables y humanitarias para la clase asalariada –jornaleros, arrendatarios y peones- e impedir que sobrevivan ciertas modalidades feudalistas del contrato de trabajo y de las relaciones entre patrones y trabajadores. . . . La seguridad para el trabajo asalariado no debe ser menos preocupación del Estado que la seguridad para la propiedad privada, porque son dos funciones sociales que no pueden dejarse en libertad abusiva (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p. 50-51).

O pensamento de López Pumarejo sobre a propriedade procurava então assegurar sua exploração econômica e a geração de riqueza desde o campo para a economia nacional. Este objetivo requeria a introdução do vínculo salarial moderno na forma de remuneração do camponês, gerando ao mesmo tempo um novo possível mercado consumidor que favoreceria à indústria nacional ainda em processo de formação.

### **3.2.7 As relações trabalhistas entre patrões e trabalhadores**

A ideia de que o proprietário da terra não deve abusar de sua condição vantajosa, utilizou-a López também para o caso do capitalista industrial. O propósito era converter ao trabalhador em um sujeito jurídico possuidor de direitos econômicos, sociais e políticos.

Ele reconheceu a existência dos conflitos sociais como um resultado normal do desenvolvimento capitalista. Em lugar de exorcizar sua existência e reprimi-los, como aconteceu durante o regime conservador, em seu conceito o Estado devia solucioná-los desde uma perspectiva democrática e progressista.

Nesse sentido, López utilizava em seus escritos o conceito de “lucha de clases” como uma ocorrência lógica em uma sociedade que inicia seu caminho capitalista, escandalizando com esse uso à sociedade política de sua época. Existia luta de classes, segundo o conceito de López, no momento em que a organização da propriedade privada no campo impedia o anseio do camponês de ser proprietário; e também existia quando o banqueiro, o comerciante e o empresário industrial insistiam em seguir instalados em seus privilégios sem fazer concessões a favor do crescimento econômico e pessoal de seus trabalhadores. Ao respeito expressava, “Así se defendió la propiedad privada de la aspiración del jornalero a ser también propietario; así se levantó una muralla de odio entre quienes tendrían forzosamente que ser colaboradores en empresas comunes; así se exhibió la función de la propiedad ante el trabajo, como su antagonista y rival” (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p. 50- 51).

Os diferentes grupos de proprietários não deveriam seguir identificando as aspirações sociais e econômicas dos trabalhadores como uma ameaça à iniciativa individual e a propriedade privada. Para López não pode existir desenvolvimento industrial sem remunerações altas. Esta consideração deve entender-se no sentido de que um baixo poder de compra vai na contramão do crescimento industrial porquanto não existiria um suficiente consumo que incentivasse esse crescimento. É uma afirmação que propugna a favor do crescimento endógeno sustentado no mercado interno. Nesse contexto, os baixos salários para López constituem um obstáculo ao desenvolvimento econômico.

### **3.2.8 A política de fomento industrial**

O propósito de um governo do partido Liberal deveria ser a realização de um conjunto de reformas que impulsionassem o crescimento industrial e, em consequência, o desenvolvimento do país. Para alcançar esse propósito era muito importante solucionar os problemas estruturais do campo através da reforma agrária (MOLINA, 1986). Igualmente o Estado devia propiciar o crescimento do mercado interno para estimular o consumo dos produtos nacionais. Nesse sentido López Pumarejo escrevia na sua mensagem anual de 1935 ao Congresso Nacional:

[...] mas la defensa aduanera contra la invasión de productos agrícolas abre muchas perspectivas, y probablemente si el Estado ofrece el auxilio de sus facilidades a particulares que estudien y ensayen nuevas líneas de producción; si favorece los redescuentos de los bancos que secunden su política agraria; si protege al jornalero de una explotación que lo imposibilite para constituirse en un buen consumidor; si impulsa, procurando abaratar las manufacturas nacionales, para ponerlas al alcance del obrero y del campesino y al mismo tiempo democratiza el crédito hasta llevarlo al campesino asalariado y el pequeño agricultor; si estimula el comercio en pequeña escala . . . al correr de muy pocos años provocaríamos una actividad económica que explotaría con provecho el mercado interno y colocaría a la República en aptitud para asegurar un mayor bienestar a sus habitantes. Poner en acción a los consumidores dándoles trabajo constante y bien pagado y productos baratos, es levantar el nivel de vida del pueblo y abrir un vasto campo de desarrollo a las industrias que hoy tienen su radio limitado a una clase económica minoritaria reducida, no excesivamente rica, y, lo que es peor, poco ambiciosa (LÓPEZ, A., vol.2, p. 20).

Como pode observar-se, López propõe no discurso uma mudança na lógica do desenvolvimento até esse momento vigente no país. Essa mudança teria como bases fundamentais o estímulo da indústria, o consumo e o mercado interno, o aumento no nível de renda da população e a realização de um conjunto de reformas estruturais.

Para conseguir o avanço da indústria se requer da formação técnica e profissional dos trabalhadores, formação inexistente nesses momentos no país. E nesse propósito a atuação do Estado resulta fundamental. Para promover então o crescimento e desenvolvimento das empresas se requerem um conjunto de trabalhadores especializados. Por isso resulta fundamental a promoção da educação em todos os níveis. Sem essa promoção, não existirá, segundo López, a autonomia nacional, a soberania e a independência econômica (LÓPEZ, A., 1979).

Para ele a industrialização deve ir acompanhada do controle por parte dos nacionais do sistema produtivo. Só assim se poderia garantir a independência econômica e não ficar sujeito aos interesses das grandes potências e suas empresas. Na mensagem de 1935 ao Congresso Nacional López complementa esta posição ao indicar como as companhias estrangeiras,

[...] ejercen en Colombia una influencia desproporcionada (en relación) con las ventajas que reportan a la economía nacional. Sus sistemas de explotación se caracterizan por la magnitud del capital que las respalda en el exterior, por la presión que suelen hacer sobre los organismos públicos y privados cuando encuentran alguna resistencia a su expansión, por el rendimiento medio que dan al fisco, en relación con sus ganancias, cuando le dan alguno, y por la multiplicidad de privilegios que aseguran a los concesionarios. Industrias típicamente coloniales, aprovechan el incipiente desarrollo de los países en que trabajan para extraer de ellos materias primas, utilizando brazos baratos, por el sistema de concesiones que los Estados de América fueron pródigos en otorgar [...] (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p. 54).

Desde sua perspectiva, o Estado então deve promover o crescimento industrial e ao mesmo tempo uma política de estímulo do consumo interno através de uma elevação do nível de compra dos salários. Trata-se de uma política de fomento industrial fundamentada mais no mercado interno do que no externo. Estes elementos vão conformando uma nova visão do desenvolvimento diferente à existente até esse momento no país, tal como já se mencionou atrás neste capítulo.

### **3.2.9 A política tributária**

López considerava então que o Estado devia ser o grande propulsor do desenvolvimento econômico em uma nação pobre e atrasada como a Colômbia. Para atingir esse objetivo, o Estado requeria de uma maior fortaleza econômica através de novas fontes de financiamento. Desde sua perspectiva, a busca de novas fontes de financiamento implicava uma transformação estrutural da política tributária aplicada até esse momento pelo Estado colombiano.

López pensava que a solução estava no fortalecimento dos impostos diretos, trasladando a eles parte do peso que até esse momento tinha na estrutura tributária os impostos indiretos e ao consumo de licores. Esse era a mesma concepção do Partido Liberal. Na sua mensagem anual ao Congresso Nacional de 1936 o Presidente expressava sobre este tema:

La política del gobierno actual no busca nada distinto de lo que han llamado los españoles “el ensanchamiento de la base de la república”. La limitación a los privilegios y concesiones gratuitas (dadas) a determinados grupos económicos o sociales o políticos, es un principio democrático. Si hay injusticia en que los despensas públicos sean pagados por las clases económicamente débiles en proporción igual a las que más se benefician con el progreso material que el Estado suscita, es preciso repararla. Se establece entonces la imposición directa, y las industrias y grandes empresas tributan más que antes, al tiempo que se ensancha el número de contribuyentes del impuesto directo (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p. 98).

Em seu pensamento López era então partidário dos impostos diretos porque expressavam uma maior progressividade e equidade na estrutura tributária, progressividade praticamente inexistente na normatividade fiscal vigente nesse momento no país. Estes recursos, segundo sua concepção, deveriam ser utilizados no financiamento do despensa público em educação, saúde e na construção de projetos de infraestrutura e fomento produtivo no campo e a indústria.

Como se observará mais adiante neste mesmo capítulo, o cumprimento desta premissa durante sua primeira administração gerou confrontos com uma parte importante da burguesia industrial e comercial, a mesma classe social de onde ele era originário. Eles jamais puderam compreender o significado desta política em uma intencionalidade de modernização da sociedade que finalmente iria favorecê-los no longo prazo, ao acelerar um projeto de capitalismo industrial no país.

### 3.2.10 A educação

O aumento dos níveis de educação e entendimento dos trabalhadores era fundamental para López no processo de consecução de suas reivindicações econômicas e sociais. Na sua concepção, o Estado devia promover a formação cultural e moral da população e a proteção da saúde como requisito para superar as condições de pobreza da mesma. Nas suas próprias palavras sobre este tema, expressadas na mensagem anual ao Congresso Nacional na instalação das sessões ordinárias de 1937, assinalava:

Lo que suelen llamar los intelectuales socialistas “conciencia de clase”, es el primer indicio de razón que brota en un pueblo cuando despierta de su ignorancia y comienza a preocuparse por los fenómenos que lo rodean, y, desde luego, por aquellos que afectan directamente su vida ordinaria. Las clases más fuertes y mejor educadas, que tienen una conciencia precisa y a veces rapaz de sus intereses, miran con recelo esas primeras manifestaciones de vitalidad intelectual, y se inclinan a explicarlas como una labor de corrupción moral que sale de alguna parte y se extiende silenciosa y rápidamente en derredor suyo (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p. 164).

Sobre esse tema ele critica a atitude passiva que, desde sua perspectiva, teve o Estado colombiano em relação com o fomento da educação:

La asoladora indiferencia del Estado colombiano por la educación del pueblo no pudo, venturosamente, destruir sus espléndidas virtudes. Analfabeto y empobrecido por las guerras, en él permaneció intacto el prodigioso espíritu rebelde de los Comuneros del Socorro; y su extraordinaria afición por la política, que lo ha hecho mártir y héroe de tantas jornadas, le permitió conservar vínculos intelectuales con una cultura superior, que no lo dejaron caer en la abyección y en la esclavitud. Pero su mismo desinterés y la miseria agobiadora de su vida lo alejaron de aquellos negocios públicos que más reclamaban su atención, por referirse de una manera directa a su suerte (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p. 165).

Em outro aparte desse mesmo discurso de 1937, e relacionado com a importância da educação, López continua expressando como,

Las grandes culturas sociales no son aquellas que producen un grupo de hombres ilustres y se agotan luego, extenuadas por el esfuerzo. Son aquellas en que la masa cobra todo su valor, ejerce sus derechos, entiende sus deberes, y discute sus problemas. Aun concediendo que, como lo aseguran los conservadores, la constitución de 1886 fuera perfecta, como producto de los más fértiles ingenios de la época, yo preferiría un Estatuto menos sabio y un pueblo mejor preparado por sus mandatarios para conocer, apreciar y hacer respetar sus derechos. . . Un grupo de sabios, elaborando la felicidad de una república entre el silencio y la incomprensión, no dará jamás los resultados sorprendentes de un gobierno que pueda interesar a los gobernados en las empresas que acometa, por más que muchas ellas se pierdan en el tumulto o se desfiguren en la controversia de los hombres libres (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p. 169).

López percebeu em seu pensamento que o crescimento das cidades e dos setores secundário e terciário gerava novas responsabilidades à educação superior. Desta forma a universidade adquiria uma conotação diferente, da formadora das elites em profissões de prestígio como o direito, à massificação da educação em favor de outras classes sociais e a formação para o desenvolvimento tecnológico e industrial (MOLINA, 1986). Pensava nesse sentido em uma universidade fortalecida e transformada a partir das mudanças que começavam a gestar-se no crescimento capitalista. Pretendia romper então com o modelo de universidade do século XIX próprio de uma república senhorial e atrasada.

Alfonso López Pumarejo foi um dos presidentes na história de Colômbia que mais importância deu à educação e à universidade pública, tal como se observará mais adiante nesta tese. A implementação de uma educação livre de preconceitos em todos os níveis, básico, meio e superior, e aberta às diferentes concepções do pensamento humano, constituiu um aspecto fundamental no pensamento de López. A liberdade de cátedra aparece aqui como um elemento fundamental.

Para ele, um dos fatores que mais contribuem ao atraso de Colômbia é a escassez de educação. Uma política de fomento da indústria requer uma universidade vinculada aos últimos avanços técnicos e tecnológicos, bem como uns profissionais mais capacitados e conhecedores desses avanços. E para esse propósito ele considerava fundamental o papel do Estado.

Como pôde observar-se nas anteriores linhas, a educação constituía um dos aspectos mais importantes no pensamento de López Pumarejo para acelerar e aprofundar a modernização da sociedade colombiana e fundamental no processo de rompimento do atraso e o subdesenvolvimento. Sua concepção é a de uma educação democrática, civilizadora no sentido de contribuir no aumento do nível cultural e de entendimento da população. Para ele, a defesa dos interesses e o bem-estar da população requer do pleno conhecimento e entendimento da realidade por parte deles mesmos.



### 3.2.11 A transformação do Estado e a sociedade colombiana

Em seu raciocínio López considerava que as sociedades evoluíam, mudavam com o tempo e por isso aparece a necessidade de ir modificando paulatinamente as instituições para que estas se adequem a estas mudanças. Se o processo de mudança das instituições não vai ao ritmo das mudanças da sociedade, existiria a possibilidade de acontecimentos violentos surgidos desde a mesma sociedade em evolução. Acompanhar a mudança na sociedade com a mudança institucional evitaria precisamente esses acontecimentos violentos.

No caso particular de Colômbia na década dos trinta do século XX, ele considerou que o país se encontrava em um processo de transição de uma sociedade senhorial, com importantes rasgos semifeudais, sobretudo nas relações existentes no campo, para uma economia capitalista ainda em condições muito precárias.

Por isso o eixo transversal ou comum de seus escritos e discursos é a necessidade de iniciar uma transformação estrutural do Estado, e em geral das instituições e as normas, para acompanhar e acelerar em certo sentido as transformações políticas, econômicas, sociais e culturais que se começam a observar na sociedade colombiana. Aqui aparecem então as reformas à norma constitucional e às leis como o instrumento principal que o Estado pode utilizar para acompanhar e aprofundar as mudanças na sociedade.

O objetivo fundamental das reformas é conduzir ao país para a modernização das relações econômicas e sociais, modernização no sentido de executar um projeto de capitalismo industrial regulado desde o Estado. Esse mesmo Estado também aparece na sua concepção como um “árbitro” nas possíveis tensões que possam surgir nesta dinâmica de mudança.

Como essas transformações estruturais no Estado e a sociedade não foram realizadas, dado que o processo de mudança foi finalmente truncado desde a mesma finalização do primeiro período de López em 1938, isto explicaria em parte o atual cenário de profunda violência e instabilidade que caracteriza hoje à sociedade colombiana.

### 3.3 A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO INTERNACIONAL

Os princípios sobre os quais se fundamentava a organização do mundo ocidental deveram ser reformulados ante os grandes acontecimentos acontecidos a partir de 1910. Entre eles se destacam, a primeira guerra mundial, a revolução bolchevique, o desenvolvimento definitivo do capitalismo e a ascensão dos movimentos obreiros (GIRALDO, 1994).

No passado as democracias ocidentais tinham defendido as ideias que propugnavam pela defesa da liberdade absoluta do indivíduo (*laissez faire, laissez passer*). Para preservar essa liberdade o papel do Estado se tinha reduzido à defesa dos direitos naturais do indivíduo e ao não intervenção nos aspectos econômicos e sociais além do limite necessário para manter o ordem interno e externo. (GIRALDO, 1994).

Estes fundamentos foram questionados desde o desenvolvimento da primeira guerra mundial. Uma nova corrente doutrinária surgiu em França a qual questionou o princípio clássico da liberdade e afirmou que mais importante do que a defesa dos direitos do indivíduo é o cumprimento de seus deveres sociais. Estes princípios foram introduzidos em várias constituições entre as quais se destacam a Constituição alemã de 1919 e a espanhola de 1931 (GIRALDO, 1994). O principal expoente deste pensamento é o francês León Duguit (apud TIRADO, 1985, p. 69) o qual afirmou:

El hombre forma parte de la sociedad, y por este hecho, es un ser social, nace para él una serie de obligaciones, especialmente la de desarrollar su actividad física, intelectual, moral y no hacer nada que entorpezca el desarrollo de la actividad de los demás; que por consiguiente, no puede decirse en verdad que el hombre tiene un derecho al ejercicio de su actividad; es preciso decir que tiene el deber de hacerlo, que tiene el deber de no dificultar la actividad de los demás, el deber de favorecerlo y ayudarlo en la medida de lo posible.

É neste contexto em geral onde se desenvolve a primeira gestão de governo de Alfonso López. Existiu um conjunto de acontecimentos do contexto internacional da época que influenciaram de forma importante o programa de governo e as reformas propostas em Colômbia nesse momento. Entre os principais fatos se encontram a promulgação da constituição alemã do Weimar, a da Segunda República Espanhola de 1931, a guerra civil que surge em Espanha como reação a esta carta constitucional entre 1936 e 1939, o surgimento do conceito intervencionista de Estado e a política do “New Deal” de Franklin Delano Roosevelt.

### **3.3.1 A constituição alemã do Weimar**

A constituição alemã de Weimar foi adotada pela Assembleia Constituinte de 1919. Esta Assembleia tinha a presença maioritária do partido socialdemocrata alemão e esta foi precisamente a perspectiva ideológica do texto finalmente redigido. A Constituição de Weimar, junto à mexicana de 1917, deram origem ao constitucionalismo social, que estabeleceu o Estado de bem-estar e reconheceu os direitos dos trabalhadores.

Esta constituição introduziu o princípio da função social da propriedade, uma concepção

do Estado mais intervencionista, ampliaram-se suas obrigações entre estas a proteção do trabalho e os assalariados (TIRADO, 1985). Estes aspectos influenciaram de maneira importante aos constitucionalistas colombianos na reforma de 1936. Nesta reforma se adotou uma visão do Estado mais dinâmica com respeito à sociedade e se acolhe o princípio da função social da propriedade. Também influenciou nas políticas trabalhistas e posterior reforma aplicadas por López durante suas duas gestões de governo.

### **3.3.2 A constituição espanhola de 1931 e a guerra civil de 1936**

Porém, o texto constitucional que mais influência teve na reforma constitucional de 1936 foi a constituição da Segunda República Espanhola de 1931. O aspecto de maior relevância foi o tema da propriedade e o problema agrário, o qual foi permanentemente invocado nas discussões e debates que se deram com respeito a essa reforma. Os acontecimentos do período da República, e a posterior contrarrevolução encabeçada por Francisco Franco, marcaram profundamente o contexto político colombiano da década dos trinta do século XX (GIRALDO, 1994).

Outro dos aspectos desta constituição que influenciou na gestão de López Pumarejo e seu programa de governo foi o estabelecimento da independência entre a Igreja e o Estado. Esta separação implicou na Espanha o fim das prerrogativas da Igreja Católica. Algo similar tentou implementar López durante suas duas administrações.

Na Espanha as reformas geraram uma reação que implicou à guerra civil entre 1936 e 1939. Na Colômbia estes acontecimentos tiveram uma profunda repercussão na conformação das ideologias defendidas pelos partidos Liberal e Conservador. Ademais, polarizou a discussão política destes setores e à opinião pública em geral. Alfonso López Pumarejo e em geral o Partido Liberal apoiava à República espanhola e defendiam seus princípios. Os conservadores, principalmente o setor encabeçado por Laureano Gómez, apoiavam ao setor nacionalista liderado pelo general Francisco Franco (TIRADO, 1985).

### **3.3.3 A crise econômica de 1929 e o surgimento do Estado intervencionista**

Outro aspecto do contexto internacional que influenciou nas propostas do liberalismo liderado nesse momento por López foi o surgimento do intervencionismo do Estado como consequência fundamentalmente da crise econômica de 1929. A resposta de um grupo de países a esta crise foi esta maior intervenção do Estado, tal como sucedeu no caso de Estados

Unidos, França e Inglaterra.

Por outro lado, outro grupo de nações derivou para processos autoritários apoiados por amplos e importantes setores sociais internos que observaram neste tipo de regimes a solução das dificuldades econômicas pelas quais se encontravam atravessando. Exemplo deste segundo grupo se encontram Alemanha, Itália e Espanha, ainda que neste último caso o processo vivido tivesse suas próprias especificidades que o diferenciam dos outros dois países.

### 3.3.4 O New Deal de Franklin Delano Roosevelt

Na década dos trinta do século XX se produziram mudanças importantes na política de Estados Unidos para América Latina. Estas mudanças se deram como resposta principalmente à crise econômica de 1929. Com o triunfo do democrata Franklin Delano Roosevelt se apresentou uma transformação na política econômica, do liberalismo para uma política de intervenção estatal na economia e no conjunto da sociedade (URREGO, 2005).

O projeto político e econômico de Roosevelt adotou o nome de “New Deal” (novo trato) e foi posto em prática entre 1933 e 1938. Com esta nova política se pretendia reativar a economia estadunidense, sustentar às capas mais pobres da população, reformar os mercados financeiros, estabelecer uma política social mais ativa e reativar o emprego e o investimento, entre outros elementos.

Um dos aspectos importantes dentro do propósito de reativação econômica do “New Deal” era o restabelecimento das relações comerciais com os países latino-americanos. Para isso foi indispensável o desenvolvimento de negociações conducentes à eliminação das barreiras comerciais e a realização de convênios também nesse campo. Igualmente Roosevelt promoveu uma mudança na imagem de Estados Unidos em América Latina como país imperialista suavizando seu papel de grande potência através da defesa do princípio de não intervenção. Especificamente retirou os *Marines* da Nicarágua (1933) e Haiti (1934) e abandonou a política sobre o direito de intervir no Panamá e em geral em América Central e o Caribe (URREGO, 2005).

Esta política de aproximação a América Latina construída por Roosevelt teve como propósito recuperar economicamente aos Estados Unidos, melhorar sua posição na região e unificar o continente americano na contramão da ascensão do fascismo em Europa, e garantir assim seu domínio em caso de um conflito mundial como efetivamente sucedeu entre 1939 e 1945.

A forma de governo de Roosevelt e suas propostas econômicas e políticas com respeito à concepção do Estado tiveram uma influência relevante em López Pumarejo e as políticas por ele aplicadas durante sua gestão (GIRALDO, 1994). Um dos aspectos em onde mais teve influência foi no novo tipo de Estado, mais dinâmico e ativo na sociedade, que Lopez tentou plasmar na reforma constitucional de 1936.

Como se pôde observar nos anteriores parágrafos, no momento em que Alfonso López inicia seu primeiro governo se tinham apresentado no cenário internacional uma série de acontecimentos importantes que de alguma ou outra maneira influenciaram as características do programa de reformas por ele proposto.

Ante este contexto, os movimentos políticos populistas e os governos nacionalistas e reformistas como o de López Pumarejo assumiram uma resposta específica e a sua vez formularam uns projetos de reforma que permitissem a superação da ordem tradicional vigente e o aprofundamento do capitalismo em cada um de seus países.

#### 3.4 CONTEXTO GERAL DO PRIMEIRO GOVERNO

Neste subcapítulo se estuda o contexto geral do primeiro governo de Alfonso López Pumarejo entre 1934 e 1938. Como já foi mencionado nesta tese, este período é conhecido na história de Colômbia pelo nome que o mesmo López lhe deu a seu governo, o governo da Revolução em Marcha. Este estudo contempla a análise, em sua ordem, da base social de respaldo existente nesse momento ao projeto lopista, do contexto econômico e do contexto político e as relações com a oposição.

Para compreender o programa de governo e de reformas que se tentaram aplicar durante este período é importante ter em conta três elementos que já foram ou serão analisados nesta tese. O primeiro são os princípios sobre os quais se constrói o programa de reformas. Estes princípios se manifestam no pensamento de López sobre a sociedade, a economia, a política e o Estado que já foram analisados atrás neste capítulo. O pensamento lopista sobre a sociedade colombiana da época recebe a influência das ideias democráticas que se encontravam vigentes nessa época no contexto internacional.

O segundo, é o pacto social implícito no qual se inscrevia este primeiro governo. Este pacto é analisado neste subcapítulo no numeral 3.4.1 sobre a base social de respaldo. E o terceiro elemento faz referência às necessidades conjunturais relacionadas com a crise econômica originada no setor externo. Este elemento será estudado no contexto econômico.

### 3.4.1 A base social de respaldo

Os dois períodos de governo de Alfonso López Pumarejo representa a reformulação do modelo de acumulação baseado nas exportações de produtos primários e financiado com crédito externo. Essa reformulação se dirige a considerar a expansão do mercado interno como uma nova fonte de crescimento. Igualmente se assiste nesses anos a uma crise de legitimidade do sistema político vigente o qual se fundamentou, durante mais de 30 anos, na hegemonia do Partido Conservador no poder político do Estado.

Com o objeto de fazer possível na prática um processo de acumulação baseado no mercado interno e reafirmar o domínio e a autoridade do Estado, era necessária uma mudança na concepção do mesmo até esse momento vigente. O novo tipo de Estado deve ser intervencionista na economia, defensor da indústria e a agricultura nacional ante a concorrência externa, promotor de seu crescimento através da canalização de recursos internos e reformador nos aspectos sociais, políticos e de tenência da terra. As reformas sociais tinham como propósito gerar uma ampliação da democracia e a inclusão na sociedade. Estas permitiriam voltar a legitimar assim o sistema político em crise.

Este tipo de Estado defendido por López Pumarejo nas duas gestões de governo pretendia interpretar as novas realidades de uma sociedade que se encontrava em contínuo processo de mudança. Também representava, no fundamental, os interesses de uma classe empresarial ainda em processo de construção e consolidação que tentava a industrialização do país. Para conseguir esse propósito se requeria um novo marco institucional que permitisse regular as relações e os conflitos sociais e garantir assim a paz social e a estabilidade necessárias para o crescimento empresarial. Requer-se também modificar as formas tradicionais de domínio existentes no campo, baseadas na existência do grande latifúndio improdutivo, para permitir desta maneira o desenvolvimento das forças produtivas no setor rural, aumentar a oferta de produtos agropecuários à indústria, incrementar a capacidade de consumo da população e liberar a circulação de mão de obra assalariada para a indústria em processo de crescimento (LÓPEZ, A., 1979).

López Pumarejo pertencia à burguesia comercial e financeira. Era um membro ilustrado da mesma que conhecia muito bem a evolução do pensamento ocidental nesse momento e a situação econômica e política mundial. Ele aglutinou uma importante geração da intelectualidade liberal que estavam em permanente contato com as transformações que nesse momento se estavam apresentando em outros países como os europeus, tais como o surgimento dos regimes autoritários e fascistas. Entre os intelectuais mais marcantes, e que

constituíram uma peça importante na formulação do projeto político de López, encontram-se, Carlos e Alberto Lleras (ambos posteriormente foram presidentes da República, cujos governos também são considerados como dos mais importantes na história colombiana), Alejandro López, Jorge Zalamea e Darío Echandía.

Naquela época existiam duas posições políticas extremas. Por um lado, o fundamentalismo conservador respaldado na Igreja Católica e representado principalmente pelo partido do mesmo nome. O membro mais destacado desta coletividade era Laureano Gómez. Pelo outro, encontravam-se as ideias socialistas que desde os anos vinte já eram importantes em grupos de artesãos e operários bem como em certos movimentos camponeses com um alto nível de politização.

Neste contexto, López procurava o respaldo, para seu projeto político e econômico, daquelas forças internas que escapassem a essa dicotomia. As classes sociais, entre as quais López tentou encontrar sua base social de respaldo são, a burguesia comercial e financeira (sua própria classe social), os setores mais educados e ilustrados das classes médias, os operários, os camponeses e os artesãos. O apoio de um dos setores mais beneficiados com seu projeto, a classe empresarial, os nascentes industriais, não era completo e suficiente.<sup>15</sup> Seus principais membros eram de Antioquia ou ascendência *antioqueña*,<sup>16</sup> uma região em onde tradicionalmente existiu e existe ainda hoje em dia o domínio e prevalência do Partido Conservador. A riqueza originária destes empresários e industriais *antioqueños* foi o cultivo e a comercialização do café.

Como se observou neste mesmo capítulo, no numeral 3.2, o discurso de Alfonso López, se bem favorecia os interesses dos industriais e os cafeeiros, era mais universal e envolvia um conjunto de reformas que ia além desse pacto implícito com estes setores. Esta particular característica pode ser explicada por fatores como, sua formação e concepção do mundo, as influências que recebeu em sua etapa de formação (em onde evidenciou claramente as consequências trágicas de um país atrasado, pobre e envolto em permanentes conflitos internos como a guerra dos mil dias) e do contexto internacional, o momento histórico de

---

<sup>15</sup> O apoio explícito dos industriais, e em geral dos empresários à gestão de governo de Alfonso López Pumarejo e as reformas implementadas, requereria de uma investigação bem mais profunda a qual permitiria obter algumas conclusões definitivas sobre o tema.

<sup>16</sup> Originários de um dos departamentos mais fortes e prósperos economicamente, o departamento de Antioquia e dos departamentos da região do Viejo Caldas (Caldas, Risaralda e Quindío), cujo povoamento se deu fundamentalmente pela colonização dos *antioqueños*. Toda esta região é tipicamente produtora de café e foi um dos principais eixos de crescimento industrial junto com Bogotá, o departamento do Valle del Cauca e a cidade de Barranquilla na costa Caribe.

plena efervescência do liberalismo no poder depois de mais de 30 anos afastado do mesmo e o ambiente ideológico e de permanente debate que o rodeava ao interior da importante geração de intelectuais liberais que contribuíram na construção e respaldo de seu projeto político.

Entre 1934 e 1937 o Congresso da República foi completamente liberal, isto pela abstenção dos conservadores de participar nas eleições presidenciais e parlamentares de 1934. Apesar do controle absoluto do Partido Liberal sobre o legislativo, a seu interior existiam duas tendências políticas. Uma, era a que assumia uma posição moderada com respeito à intencionalidade reformadora do governo, e que nessa época eram comumente conhecida como a “direita” liberal. Entre seus principais representantes estavam, entre outros, Eduardo Santos (proprietário do jornal mais importante do país, “El Tempo”, e líder deste setor do liberalismo), Juan Lozano e Viçoso e Luis Cano. A outra tendência estava constituída por aqueles congressistas que expressavam uma posição mais radical frente às reformas propostas por López, e eram partidários de um maior aprofundamento das mesmas em termos dos avanços sociais, a limitação do poder da Igreja Católica, a intervenção do Estado na economia e a sociedade e a redistribuição da terra no campo. Nesse momento eram conhecidos como o setor de esquerda do liberalismo e entre seus principais representantes estavam Diego Montaña e Gerardo Molina. Nos anos seguintes eles abandonam o liberalismo e se convertem em dois das mais marcantes figuras históricas da esquerda colombiana.

O líder natural da tendência mais radical do liberalismo ou de esquerda era Alfonso López Pumarejo. De fato, este setor constituiu a base política mais importante de respaldo durante suas duas gestões de governo, e jamais deixou de apoiar ao presidente, mesmo nos momentos mais críticos. No entanto, isto não significa que não tenham existido em vários momentos divergências entre o governo e este setor. Seus representantes manifestaram permanentemente sua crítica a López com respeito à necessidade de aprofundar as reformas implementadas, fato este que fica claramente visível quando se leem os anais e atas da Câmara de Representantes e do Senado em processos como, por exemplo, a reforma constitucional de 1936.

Apesar de López formalmente pertencer a este setor mais de avançada do liberalismo, no entanto sua posição política no governo foi a de construir um delicado equilíbrio de centro entre as duas tendências do liberalismo. Sem a construção deste equilíbrio praticamente tivesse sido muito complexa a aprovação das reformas no Congresso, mesmo durante a etapa em onde só existia a representação liberal entre 1934 e 1937. Como as reformas foram então produto de um contínuo processo de negociação entre a “esquerda” e a “direita” liberal, com o governo no meio destas duas tendências e exercendo de negociador, é por isso que em vários



aspectos o conteúdo das transformações implementadas não pôde ser mais profundo (não constituíram mudanças profundamente revolucionárias), principalmente em aspectos como a reforma agrária e o regime de tenência da terra.

A burguesia comercial e financeira, os industriais e os cafeeiros inicialmente pareceriam dar seu apoio a López porquanto coincidiam em sua posição sobre a modernização, sobretudo econômica, do país. Mas à medida que ele avançava na formulação e implementação das reformas e quis aprofundar as transformações propostas, setores importantes destas mesmas classes iniciaram paulatinamente um processo sistemático de oposição, junto com a já definida dos conservadores, a Igreja e os grandes proprietários da terra. Esta oposição de uma parte fundamental do empresariado nacional se inicia no final de 1936, e a partir desse momento começam a manifestarem-se grandes dificuldades para a sustentação da governabilidade e a continuidade do projeto reformista. As dificuldades são contínuas durante o restante da primeira administração e se fazem mais evidentes durante a segunda quando existiu uma tentativa de golpe de Estado em 1944 e a renúncia definitiva de López um ano depois.

Alfonso López representaria então uma burguesia que não teve representação no poder do Estado durante o período da hegemonia conservadora (GIRALDO, 1994). Como se analisou neste mesmo capítulo, seu discurso, com o qual conseguiu o apoio da maioria da população tanto da cidade como do campo, propunha uma mudança na ordem estabelecida pelos setores dominantes durante esse período. Estes estavam representados fundamentalmente pelos grandes proprietários da terra, a Igreja Católica e o Partido Conservador. O propósito não era destruir estes setores senão que os mesmos aceitassem a decadência de seu regime nos aspectos político e econômico, a incorporação de novos setores no poder do Estado e acolhessem as reformas conducentes para a modernização do país em diferentes aspectos (GIRALDO, 1994). Estas reformas garantiriam igualmente a estabilidade social nesses momentos ameaçada pelos efeitos da crise econômica.

O contexto da crise econômica e social o explica bem Gerardo Molina em seu livro ao assinalar que, ““esa actitud de revuelta (a atitude da massa obreira urbana entre finais dos anos vinte e começos dos trinta do século XX) estaba a pocos pasos de la revolución social. Era tal la fiebre de esos días que de no haberse producido en seguida el cambio del régimen político, Colombia habría conocido probablemente un estallido de magnitud impredecible” (MOLINA, 1986, p.85). Por esta razão, o Liberalismo, quando volta novamente ao poder do Estado em 1930, procurou soluções pacíficas e reformistas a esse inquietante contexto social.

Enrique Olaya Herrera entre 1930 e 1934 iniciou esse labor, mas foi López quem tentou fundamentar e dar-lhe um desenvolvimento na prática a essa vontade de mudança e reformas.

Na cidade, os setores populares estavam conformados por artesãos, trabalhadores nos setores comercial e industrial e população em geral sem uma ocupação fixa e provenientes em sua grande maioria do campo. Os artesãos aspiravam à implementação de políticas protecionistas. Os trabalhadores industriais e urbanos eram ainda um grupo reduzido e aspiravam à reivindicação de seus interesses através de leis de proteção ao trabalho e o reconhecimento de seus direitos. No campo os camponeses pobres aspiravam à reforma do regime de tenência da terra. Outro setor importante, principalmente por sua formação política, era o dos operários rurais vinculados às atividades exportadoras (como as grandes plantações de banana) a quem lhes atraía a tendência nacionalista do governo lopista (isto porque se tratava, em sua maioria, de trabalhadores vinculados a empresas estrangeiras principalmente estadunidenses ou norte-americanas). Estes setores populares, cada um com seus interesses próprios, em sua maioria deram seu apoio à gestão de López durante seus dois períodos de governo.

O propósito de apoiar-se politicamente nas classes populares, recolhendo suas aspirações para acalmar assim o ambiente de violência e confronto social que se experimentava naquele momento, e de apoiar aos empresários através de um projeto de industrialização, implicou que López tentasse, na sua gestão de governo, a construção de um pacto ou compromisso social (GIRALDO, 1994) (PÉCAUT, 2001).

Nesse pacto implícito ele tenta convencer às classes dominantes, principalmente a um setor da burguesia industrial, comercial e financeira, a abrir um espaço de reformas sociais que permitam solucionar o contexto de conflito existente e facilite, ao mesmo tempo, seu propósito de modernização econômica e social. Assim o assinala claramente Gerardo Molina: “El precio que demandaba tal apoyo (o de povo raso) debía pagarse en reformas. Por eso el esfuerzo intelectual de López se dirigió a convencer a las gentes de arriba de que para asegurar la paz social era necesario transigir y de que era vano hablar de industrialización sin convertir a las legiones de hambrientos y desnudos en consumidores reales” (MOLINA, 1986, p. 85). A hegemonia conservadora vigente até 1930 representou precisamente a ausência desse compromisso em onde um setor das classes dominantes, os latifundiários com o apoio da Igreja Católica, tentou subordinar a sua concepção particular de país as demais classes sociais.

O pacto ou compromisso social significava a implementação de um conjunto de reformas sociais que favorecessem às classes populares. Estas reformas permitiriam o

restabelecimento da legitimidade do sistema político, legitimidade vulnerada de forma importante durante a crise da hegemonia conservadora no final dos anos vinte (GIRALDO, 1994). Igualmente esse pacto implica a proteção e o fomento da indústria nacional mas com a obrigação desta mesma indústria de pagar impostos para resolver assim a crise fiscal do Estado. Este “compromisso” que tentou construir López entre as diferentes classes sociais pretendia no campo a exploração econômica dos extensos terrenos baldios sem um uso específico, a legalização dos colonos e a regulação dos regimes de arrendamento e *aparcería*, os quais constituíam uma das causas importantes nos conflitos que se viviam quase a diário entre os proprietários e os camponeses pobres. Para Alfonso López a construção deste pacto conseguiria que o Estado representasse a unidade nacional em uma sociedade em onde a violência e o confronto social formava, e forma ainda hoje, uma parte quase consuetudinária de sua história (PÉCAUT, 2001).

Um obstáculo de importância que teve que enfrentar a construção deste pacto foi a burguesia cafeeira a qual, pela importância de sua atividade para a economia nacional, tinha um maior poder de negociação e de pressão sobre o Estado do que as demais classes sociais. A chegada de Mariano Ospina Pérez à direção da Federação Nacional de Cafeeiros em 1930 significou o triunfo dos agricultores capitalistas do departamento de Antioquia e de Caldas, esta última zona de colonização *antioqueña*, sobre os grandes fazendeiros dos departamentos de Cundinamarca e Tolima, e também sobre os exportadores de café.

López queria uma maior regulação do Estado sobre a atividade cafeeira, especificamente uma maior ingerência do governo em aspectos como, a sustentação de um preço interno mínimo, a limitação da produção e as exportações para não saturar as existências no mercado internacional, e uma maior representação governamental na direção do grémio. Esta concepção era contrária á posição da maioria dos cafeeiros os quais defendiam a livre empresa e a liberdade na produção e as exportações.

O presidente, durante seu primeiro mandato, tentou fazer prevalecer sua posição sobre os cafeeiros e esta atitude significou, a partir de 1935, o surgimento de uma disputa que jamais se solucionou entre o governo e a associação cafeeira. É bem como nesse ano o governo impôs uns novos estatutos em onde a junta diretiva da Federação contaria agora com a metade de representantes nomeados pelo governo e, em caso de empate nas decisões, o presidente da República seria quem tomaria a decisão definitiva. A sua vez este nomearia ao gerente a partir de uma terna enviada pelos cafeeiros.

É por isso que López conseguiu nomear um gerente, Alejandro López, quem favoreceria os interesses do governo. Este substituiria a Mariano Ospina. Este novo gerente

foi um dos grandes intelectuais e ideólogos do Partido Liberal, aliás, foi ele quem escreveu o programa do primeiro governo ou da “Revolución em Marcha”. A partir deste momento a Federação abandona o princípio de livre empresa e se inicia uma etapa de forte intervenção e regulação da atividade cafeeira por parte do Estado.

Eram variadas as razões de Alfonso López para intervir na atividade cafeeira. Desde o econômico, sua preocupação era o crescimento da produção interna em um mercado mundial em depressão e em onde quase o único comprador era Estados Unidos. Por esta razão era necessário controlar a produção e as exportações e tentar chegar a um acordo sobre o tema com o Brasil. Desde o político, o presidente pretendia manter um controle sobre a burguesia cafeeira porquanto seus dirigentes eram de origem conservador e seu poder econômico poderia converter-se em um obstáculo a seus propósitos de governo. Estas disputas com os cafeeiros geraram várias tensões políticas que dificultariam a margem de governabilidade e de negociação do governo, mesmo durante a segunda administração. Isto é, os cafeteros constituíram um setor de oposição muito importante durante as duas gestões de governo de López Pumarejo.

Em síntese, López Pumarejo tentou construir um pacto, um compromisso social entre diferentes classes que lhe permitisse governar e implementar sua política reformista e de modernização. Esta política favorecia a industrialização, a atividade cafeeira, a transformação produtiva da agricultura e o mercado interno. As reformas sociais eram transversais a estes propósitos e eram coerentes com a geração de um novo modelo de acumulação fundamentado no crescimento endógeno. Nesse pacto esteve envolvido inicialmente um importante setor da burguesia, especificamente os industriais, os comerciantes, a banca e a burguesia cafeeira. Igualmente fizeram parte as classes médias, os intelectuais, os trabalhadores e operários urbanos, os artesãos e os camponeses pobres. No entanto, à medida que López ia implementando e, sobretudo, aprofundando suas reformas, o apoio da burguesia se foi desvanecendo paulatinamente até converter-se em um setor mais da oposição.

A burguesia se une assim à oposição já estabelecida dos grandes proprietários rurais. Isto é, seu projeto político ficou sem o respaldo das elites dominantes. E sem esse respaldo seu governo se caracterizaria a partir desse momento pela permanente contradição dos setores opositores e o conflito. Isto dificultou enormemente a margem de governabilidade durante seus dois governos e limitou enormemente a efetividade e alcance das políticas propostas. A expressão máxima destas dificuldades vão apresentar-se na tentativa de golpe de Estado que López enfrentou já durante sua segunda administração e sua posterior renúncia irrevogável.

### 3.4.2 Contexto econômico

A seguir se analisa, em seus aspectos fundamentais, o contexto econômico existente na Colômbia entre 1934 e 1938, durante a primeira administração de Alfonso López Pumarejo. O propósito é compreender melhor as circunstâncias que desde a economia puderam exercer algum tipo de influência no desenvolvimento do governo e suas propostas de reforma. Igualmente estabelecer a forma como as principais propostas governamentais foram postos em prática através das diferentes políticas implementadas neste aspecto.

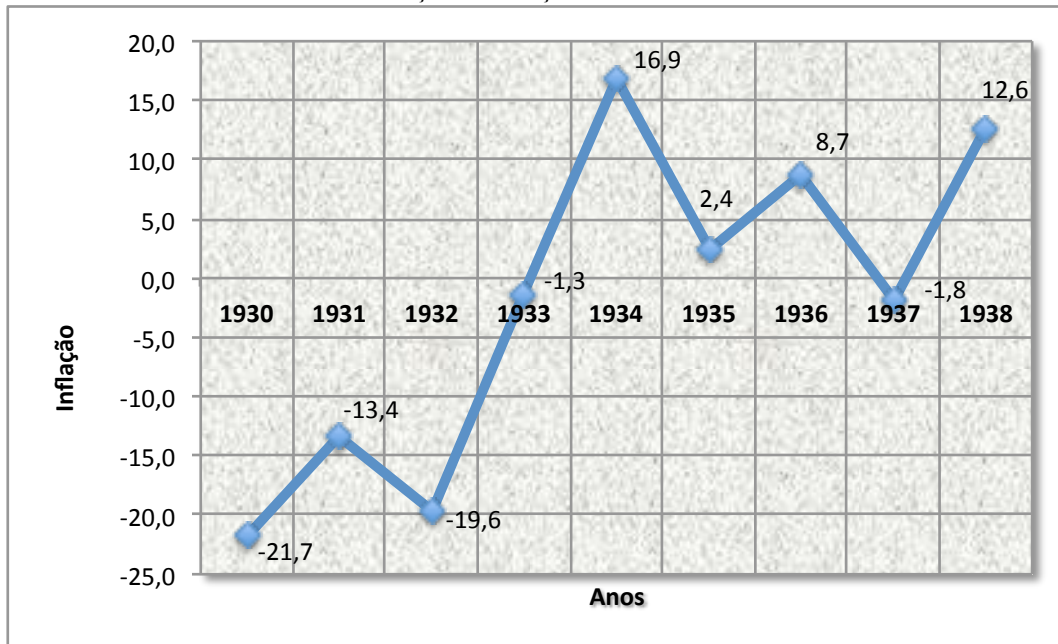
A análise compreende três aspectos. O primeiro faz referência ao estado e evolução da economia no período já resenhado. O segundo se relaciona com o importante crescimento da indústria nos anos trinta do século passado, elemento que constituiu um dos temas relevantes na agenda de modernização que tentou pôr em prática López nas suas duas administrações. Por último, realiza-se um resumo dos elementos mais destacados da política econômica posta em prática entre 1934 e 1938.

#### *3.4.2.1 O estado da economia durante a primeira administração de López Pumarejo*

Quando Alfonso López Pumarejo assume a Presidência da República pela primeira vez em 1934, o país se encontrava em uma difícil situação econômica e social. Esta situação era consequência, no fundamental, da crise econômica mundial de 1929, a qual produziu a interrupção do crédito internacional e a queda dos preços do café, principal produto de exportação de Colômbia naquela época.

A aceleração da inflação em 1934 deprimiu os salários reais e gerou um incremento nos preços dos produtos agropecuários. Como se pode observar na gráfica 1, o nível dos preços teve um comportamento deflacionário entre 1930 e 1933. No entanto, esta tendência muda dramaticamente em 1934 quando se produz um súbito aumento da inflação de -1,3% ao 16,9% em relação com o ano anterior. O nível de preços consegue ser controlado em 1935 ainda que se apresentam novamente aumentos significativos em 1936 e 1938.

Gráfico 1 – Evolução da inflação na Colômbia 1930 -1938



Fonte: MEISEL (1990)

Como se analisou no capítulo anterior desta tese existiram três fatores principais que explicaram o aumento da base monetária e dos preços. Estes foram, a emissão monetária realizada para financiar a guerra com o Peru de 1932, a moratória da dívida externa e o incremento no 70% do preço interno do café.

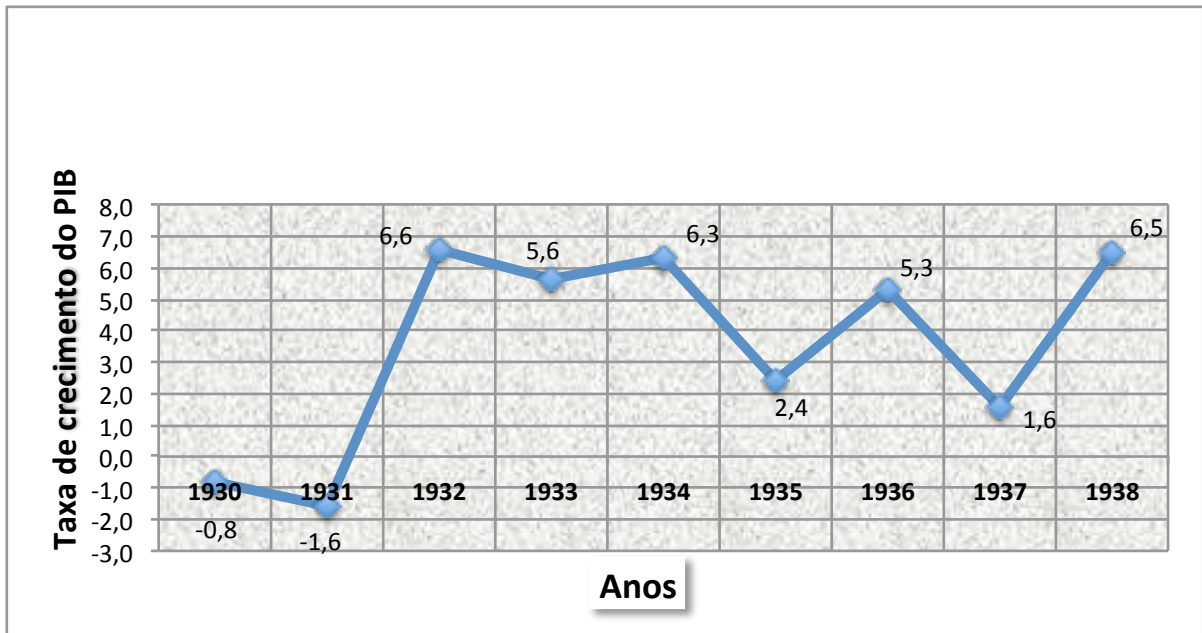
As dificuldades econômicas intensificam os conflitos e os problemas sociais. O desemprego aumenta como consequência da interrupção das obras públicas causada pela ausência do crédito externo. Igualmente se apresenta a migração de uma grande quantidade de camponeses para as cidades os quais fugiam da violência nos campos gerada pela pressão dos grandes latifundiários ou donos da terra. Esta violência era um mecanismo exercido contra os camponeses pobres como uma forma de manter seu poder e domínio.

É este então o contexto particular que encontra Alfonso López Pumarejo quando chega ao poder do Estado o 7 de agosto de 1934. Portanto, a origem e o conteúdo das reformas propostas por ele estão estreitamente relacionados com a crise social e econômica da época. Nesse momento praticamente existia um clima de insurgência que as forças repressivas do estabelecimento não conseguiam conter (GIRALDO, 1994). Ante esta situação, era necessária a presença de um governo reformista que restabelecesse a paz social.

Para o presidente López esta problemática social não constituía um fenômeno conjuntural. Por isso, ele considerava necessário implementar nesse momento inicial de seu primeiro governo reformas de tipo estrutural no regime de tenência da terra e nas relações obreiro-patronais para poder solucionar com sucesso o conflito social.

Entrando um pouco mais na análise dos principais indicadores, na gráfica 2 pode ser observado o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1930 e 1938. Depois do crescimento negativo experimentado nos anos 1930 e 1931, apresenta-se um desponte importante até 1934. A partir desse ano a economia continua crescendo, mas a taxas não tão uniformes.

Gráfico 2 – Taxa de crescimento do PIB na Colômbia 1930-1938



Fonte: CEPAL (1957)

As menores variações se observaram em 1935 e sobretudo em 1937 com um crescimento do 1,6%. Entre tanto, os maiores aumentos do produto se apresentaram em 1936, com um 5,3%, e 1938 com um 6,5% de incremento com respeito ao ano anterior. Estas cifras refletem a difícil tarefa de consolidar o processo de recuperação econômica, não só em termos do PIB, senão também em outros aspectos determinantes como o emprego.

Em relação com o setor externo, a declaração da moratória no pagamento da dívida externa em 1933 possibilitou nos anos seguintes a recuperação das importações. Como se aprecia na tabela 6, entre 1935 e 1939 as importações aumentaram em um 73,4% em relação com a primeira metade da década dos trinta. A recuperação do crédito comercial e o investimento direto no setor petrolero permitiram uma relativa recuperação das entradas de capital com respeito a anos anteriores.

Tabela 6 – Colômbia - Comercio exterior e fluxo de capitais 1930-1939

Años	Exportações totais (f.o.b.)	Importaciones (c.i.f.)	Saldo da balança comercial	Fluxo neto de capitais e intereses
1930-1934	64,2	50,0	14,2	-18,9
1935-1939	76,5	86,7	-10,2	12,3

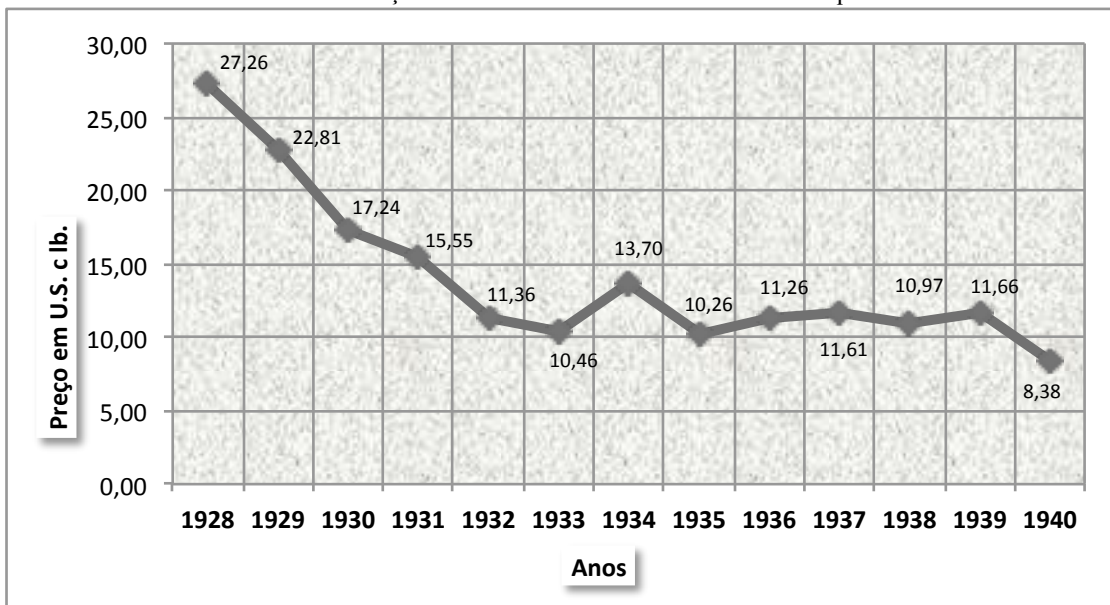
Fonte: BANCO DE LA REPÚBLICA (1993).

Nota: todos os dados correspondem á média aritmética para cada período em milhões de dólares correntes. Exportações a preços FOB. Importações a preços CIF.

As exportações aumentaram entre a primeira e a segunda metade dos trinta em um 19,2%. Ainda que na segunda metade da década as exportações apresentaram um importante dinamismo, principalmente em produtos como o café e o ouro, os aumentos na quantidade exportada não se refletiram nos receitas recebidos fundamentalmente pela crescente debilidade dos preços do grão (OCAMPO, 1994).

Como o café representava a maior proporção das exportações, seu menor preço tem um efeito de grande magnitude no menor aumento das receitas. No gráfico 3 se pode observar a grande diminuição que apresentou o preço do café durante a década dos trinta em relação com o preço que existia no final da década anterior. Em 1928 o preço era de 27,3 centavos de dólar a libra, enquanto em 1939 foi de 11,7 e em 1940 de 8,4. O nível de preços de finais dos vinte jamais pôde recuperar-se durante os anos trinta. Essa diminuição se explica principalmente pelos excessos de existência do grão no mercado internacional (OCAMPO, 1994).

Gráfico 3 – Preço médio do café Manizales em Nova Iorque 1928-1940



Fonte: FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS (1963).



### 3.4.2.2 O crescimento da indústria nos anos trinta

O processo de crescimento industrial de Colômbia se acomoda relativamente à descrição da CEPAL, segundo a qual a crise econômica dos anos trinta implicou e significou o despegue da indústria na região (ECHAVARRÍA; VILLAMIZAR, 2006). Portanto, o crescimento definitivo da indústria em Colômbia aconteceu, no fundamental, depois da crise econômica de 1929, principalmente durante toda a década dos trinta.<sup>17</sup>

Na tabela 7 pode ser observado o número de fábricas com mais de dez (10) trabalhadores criadas em Colômbia entre 1901 e 1939. De acordo às cifras, fundaram-se oito (8) fábricas entre 1901 e 1909, 27 em 1910-1919 e 54 em 1920-1929. O número de fábricas fundadas entre 1930 e 1939 foi de 132 e representa 2.4 vezes o número criado entre 1921 e 1929, isto é, o número de estabelecimentos industriais criados na década dos trinta do século XX mais do que se duplicou em relação com a década anterior.

---

<sup>17</sup> No entanto, na literatura existem outras posições que consideram inexato atribuir o processo de crescimento industrial única e exclusivamente à substituição de importações, sem desconhecer a importância da mesma. Um exemplo é a proposta de José Antonio Ocampo, para quem vários setores industriais já tinham iniciado a expansão de sua produção antes da crise da década de 1930. Esta expansão se fundamentou na produção de artigos que, por suas características, não eram objeto de comercialização internacional (bebidas e alguns alimentos), ou estavam relacionados com o setor de exportação (como no caso da trilha de café). A explicação deste “primeiro” crescimento não seria, em consequência, propriamente uma substituição de importações. Também foi importante, nesse sentido, o efeito na integração do mercado interno dos grandes investimentos do Estado em obras públicas durante os anos vinte (OCAMPO, 1996). Portanto, de acordo com esta concepção, já existiam estabelecimentos industriais na Colômbia em setores específicos antes de 1930, embora ainda não se pudesse caracterizar o fato como um processo de substituição de importações.

Tabela 7 – Colômbia - Criação de fábricas 1901 – 1939

Classificação CIIU	Número de fábricas com mais de 10 trabalhadores				
	Setor	1901-1909	1910-1919	1920-1929	1930-1939
31	Alimentos, bebidas e tabaco	3	10	27	40
32	Têxteis, confeções e artigos de couro	1	3	6	20
33	Madeira		1		2
34	Papel e imprensa		6	7	19
35	Químicos	1	3	3	20
36	Minerais não metálicos			4	11
37	Indústrias básicas de ferro e aço				1
38	Produtos metálicos e maquinaria	3	4	3	16
39	Outras indústrias manufatureiras			4	3
	<b>Total</b>	8	27	54	132

Fonte: DANE (1974).

Estas cifras mostram então o crescimento experimentado pela indústria colombiana durante a Segunda República Liberal, e a intencionalidade do Estado de promover esse crescimento, tal como pôde ser observado na análise do pensamento de Alfonso López Pumarejo. Esta lógica faz parte do propósito de modernização que poderia ler-se em seu discurso político e econômico.

As novas fábricas fundadas entre 1901 e 1939 se concentraram nos setores de alimentos, bebidas e fumos, principalmente em 1930-1939. Nos anos vinte e trinta também é importante a participação dos têxteis, confeções e artigos de couro, bem como do papel e tipografia. Os químicos têm uma pequena relevância em 1930-1939.

A experiência colombiana respeito com o crescimento da indústria é diferente à de outros países da região como Argentina, Brasil, Chile e México. Nestes países se observou uma dinâmica industrial bem mais importante, em comparação com o caso colombiano, nas décadas anteriores à de 1930 (OCAMPO; BOTERO, 2000).

Portanto, o crescimento industrial nos trinta se concentrou principalmente na produção de bens de consumo não duradouro, com algumas exceções importantes como, por exemplo, no caso do cimento. O desenvolvimento da indústria teve uma presença regional relativamente diversificada em quatro polos de crescimento, as cidades de Bogotá, Medellín,

Barranquilla e o departamento do Valle do Cauca.

No final dos anos trinta aproximadamente o 75% dos bens de consumo não duradouro eram providos pela indústria nacional, depois do processo de substituição de importações implementado desde começos da década. Este fato contrasta com a situação das décadas anteriores quando a maioria destes bens eram importados. Este contexto permitiu ampliar as compras de bens intermédios e de capital necessários para apoiar o crescimento industrial.

Também nesses anos se apresentou um aumento considerável da capacidade produtiva, especialmente no setor têxtil, a cerveja, o açúcar e o cimento. Os investimentos realizados implicaram ademais importantes mudanças tecnológicas que aumentaram a produtividade do trabalho.

O efeito da política econômica do Estado sobre o processo de crescimento industrial foi objeto de muito debate na literatura existente sobre o tema. Entre 1934 e 1935 a inflação praticamente anulou o efeito protecionista da reforma arancelaria de 1931. No caso da desvalorização aplicada entre 1933 e 1935, alguns autores como David Chu a considera fundamental no crescimento da indústria durante os trinta (CHU, 1972).

Em contraste, outros autores como Juan José Echavarría não encontraram maior importância no efeito dessa desvalorização sobre a indústria da época, destacando em seu lugar a relevância da mudança tecnológica experimentado pelo setor nesses anos (ECHAVARRÍA, 1984). A desvalorização mencionada foi perdendo efetividade na segunda metade dessa década, situação que eliminou em parte seu possível efeito protecionista.

O contrário sucedeu com outro tipo de medidas como o controle das importações. Este controle aplicado a partir de 1937 durante o primeiro governo de López Pumarejo contribuiu de uma forma muito importante no forte crescimento experimentado pela indústria têxtil a partir desse momento (OCAMPO, 1996).

O fato é que a indústria colombiana experimentou um muito importante crescimento durante a década dos trinta do século XX. E ainda que algumas das medidas postas em prática pelo Estado não tenham tido a efetividade desejada, no entanto sim existiu a vontade política de fomentar esse crescimento como uma forma de transformar o modelo de acumulação até esse momento vigente, o qual estava fundamentado no crescimento do setor externo. Em consequência, Alfonso López Pumarejo implementou desde seu governo uma política pública cujo objeto era estimular essa transformação, como parte de um propósito mais amplo de modernização das relações econômicas, sociais e políticas.

### 3.4.2.3 Aspectos fundamentais da política econômica aplicada entre 1934 e 1938

A política econômica aplicada em Colômbia entre 1934 e 1938, durante a primeira gestão de governo de Alfonso López Pumarejo, caracteriza-se pelo abandono de vários conceitos e princípios ortodoxos que tinham sido dominantes em momentos anteriores. No tema fiscal, o Estado assume uma papel mais dinâmico em relação com o mercado e se implementa uma transformação profunda da política tributária nunca antes vista em anteriores governos.

Com respeito à política monetária e cambial se deixam atrás alguns aspectos que identificaram o modelo ortodoxo da banca central e a doutrina monetária clássica. Este fato tem seus antecedentes, como se observou no capítulo dois (2), nas medidas econômicas implementadas em 1932 por Enrique Olaya Herrera para enfrentar a crise econômica do momento.

Mais especificamente, a principal mudança consistiu em deixar de lado a função passiva de ajustar o tipo de redesconto segundo o movimento das reservas metálicas. Esta noção foi substituída por uma mais ativa consistente em regular a oferta monetária e satisfazer os requerimentos financeiros de setores econômicos específicos através do crédito primário (AVELLA, 2009).

Esta mudança implicitamente aceita o princípio segundo o qual os bancos centrais têm a capacidade de regular a provisão de moeda, independentemente dos movimentos do ouro. Um exemplo desta nova característica, como se observará mais adiante, encontra-se nos créditos outorgados por esta via à Federação Nacional de Cafeeiros, com o objeto de intervir em um mercado caracterizado, nesse momento, pela instabilidade do preço internacional do grão.

A política monetária, junto com a fiscal, constituiu nesses anos uma ferramenta essencial para enfrentar os efeitos da crise econômica. Este fato reflete assim a nova atitude intervencionista do Estado colombiano promovida de uma maneira decidida pelo presidente López.

No campo monetário o governo intervém em diferentes aspectos. Entre estes se destacam, o crédito do banco emissor ao Governo, os contratos entre credores e devedores, tanto em moeda nacional como estrangeira e o controle de capitais e sobre as mudanças externas. A emissão do banco central, o Banco da República, aumentou em 122% entre 1932 e 1939 (AVELLA, 2009). Entre 1932 e 1936 a principal fonte de expansão foi o crédito ao governo. Entre 1936 e 1938 a tendência mudou e predominou o crédito ao setor privado. Em relação com a política fiscal, na tabela 8 se pode detalhar a situação fiscal do Governo

Nacional Central entre 1930 e 1938. A partir de 1935 se melhora o balanço e se começa a observar um superávit a exceção de 1938. O melhoramento nas contas do Governo Nacional se explica fundamentalmente pelo dinamismo das receitas correntes.

Tabela 8 – Colômbia - Situação fiscal do Governo Nacional Central 1930 -1938<sup>18</sup>

Anos	Receitas	Despesas	Superávit ou Déficit fiscal
1933	43,3	61,3	-18,0
1934	54,3	73,2	-18,9
1935	61,8	59,8	2,0
1936	74,2	72,0	2,2
1937	92,4	83,0	9,4
1938	90,4	94,0	-3,6

Fonte: BANCO DE LA REPÚBLICA (1993).

Nota: Todos os dados em milhões de pesos correntes.

Esse dinamismo está relacionado com o importante aumento dos impostos diretos contemplado na reforma tributária de 1935. É assim como em 1938 as receitas totais são um pouco mais do que o dobro dos percebidos em 1933. O maior protagonismo dos impostos diretos dentro da estrutura tributária substitui o papel preponderante que tinha em anos anteriores o imposto de alfândegas. O reforço das receitas, unido à maior disponibilidade de recursos como consequência da terminação do conflito bélico com o Peru, permitiu uma maior disponibilidade de recursos para financiar o despesa social (GIRALDO, 1994).

O nível de despesa público apresenta um importante incremento a partir de 1936 como consequência dos maiores despesas do Estado, principalmente em infraestrutura, educação e saúde. López Pumarejo, nesse sentido, destacou-se por aumentar o despesa público e ao mesmo tempo obter superávit fiscal durante três anos consecutivos. Esta situação indica um esforço muito complexo de aumentar o despesa nos programas públicos considerados como prioritários e, ao mesmo tempo, efetuar um ajuste fiscal que contribuísse à estabilização financeira do sistema econômico.

A solução da crise fiscal em 1935 permitiu mudar a orientação do orçamento do nível nacional. Este se orientou mais para o atendimento dos setores sociais, a expansão do mercado interno e o fomento econômico. Este fato pode observar-se na tabela 9 em onde se detalha a distribuição das despesas do Governo Nacional Central para o período 1932-1938. Nele se observa o aumento entre 1932, (antes da ascensão ao poder de López Pumarejo) e 1938 (último ano de seu primeiro governo) dos despesas em educação (de 1,2 a 9,8 milhões

<sup>18</sup> As despesas incluem o serviço da dívida.

de pesos), saúde pública e previsão (de 2,0 a 4,4 milhões de pesos) e os de investimento em infraestrutura e fomento econômico (de 10,0 a 26,7 milhões de pesos).

Tabela 9 - Colômbia - Distribuição das despesas do Governo Nacional Central entre 1932-1938

Anos	Despesas de administração	Arrecadação de rendas	Defesa	Saúde pública	Educação	Serviço da dívida pública	Outros serviços	Despesas de investimento	TOTAL
1932	11,2	7,2	3,7	2,0	1,2	10,1	0,3	10,0	45,7
1933	7,5	3,5	17,1	2,2	1,6	10,2	5,0	14,2	61,3
1934	8,5	3,7	23,9	2,2	1,9	19,1	5,4	8,5	73,2
1935	9,6	3,3	14,2	2,4	2,7	10,2	5,9	11,5	59,8
1936	11,6	4,5	14,2	3,0	7,1	12,0	6,9	12,7	72,0
1937	11,6	5,2	11,6	3,6	7,6	12,2	9,5	21,9	83,2
1938	13,4	6,1	14,3	4,4	9,8	9,2	10,1	26,7	94,0

Fonte: CEPAL (1957).

Nota: todos os dados em milhões de pesos correntes.

Esta forma de orientação do orçamento para a saúde, a educação e o fomento, em um contexto de solução dos problemas econômicos depois de uma importante crise, constitui uma característica da política fiscal muito poucas vezes observada na política econômica do Estado colombiano. Portanto, além de sua grande importância com respeito às reformas implementadas, este fato constitui também um dos rasgos que fazem do primeiro governo de López Pumarejo como um dos mais destacados na história de Colômbia.

O aumento nas despesas de defesa se explica pela mudança que nesse período se tenta adotar com respeito ao papel das forças armadas na sociedade. Durante o regime conservador o exército era utilizado como um meio de coerção à população fundamentalmente camponesa para forçá-los a votar a favor do regime dominante durante os diferentes eventos eleitorais (GIRALDO, 1994). A intenção de López era converter ao exército em uma instituição profissional afastada completamente das lutas políticas.

Nesse sentido se implementou uma modernização dos meios materiais disponíveis e se iniciou um amplo programa de colonização de extensos territórios abandonados historicamente pelo Estado, e exercer assim sobre eles a soberania nacional. Essa mudança se começou a gestar durante a anterior administração de Enrique Olaya Herrera ao estabelecer a proibição do sufrágio aos militares. Com respeito à composição dos investimentos públicos detalhada na tabela 10, destaca-se o aumento do investimento na construção de caminhos e carreteras, nas obras de fomento agrícola dirigidas para a modernização da produção no campo e a construção de edifícios e moradias. Entre 1934 e 1938 o Estado não dá ênfase à ampliação dos transportes ferroviários dirigidos a uma economia exportadora-importadora, senão à construção de caminhos e carreteras que integrem o mercado interno e facilitem o aumento no consumo de bens produzidos no país.

Tabela 10 – Colômbia - Composição dos investimentos públicos 1932-1938

Anos	Caminhos e estradas	Portos	Trens	Obras municipais	Fomento agrícola	Eletrificação	Prédios e moradias	Outros investimentos	TOTAL
1932	6,2	2,5	0,8	6,0	0,4	n.d	1,2	4,3	21,4
1933	8,1	2,6	0,7	5,3	0,6	n.d	1,4	5,8	24,5
1934	7,1	2,0	0,8	5,3	0,6	n.d	1,4	3,1	20,3
1935	8,3	2,3	1,4	5,5	0,7	n.d	1,2	4,9	24,3
1936	12,5	1,9	1,0	5,9	0,5	n.d	1,5	4,0	27,3
1937	15,2	1,2	1,8	6,7	3,3	0,1	3,4	5,5	37,2
1938	15,7	1,7	3,0	7,1	6,7	0,1	6,3	4,2	44,8

Fonte: CEPAL (1957).

Nota: todos os dados em milhões de pesos correntes.

A política de fomento econômico aplicada pelo governo não só contava com o apoio do orçamento público. Também dispunha do crédito doméstico através do Banco Central, o Banco da República. A existência de um superávit no balanço fiscal permitia gerar um espaço de atuação para o crédito do banco emissor.

López conseguiu dirigir importantes recursos para a política de fomento em um contexto de dificuldades financeiras. Este constitui um dos principais aportes desta administração ao desenvolvimento e o crescimento do sistema produtivo. Os instrumentos e instituições para o fomento econômico já tinham sido criados em sua maioria durante o governo de Enrique Olaya Herrera entre 1930 e 1934. Entre estas se destacam a Caja Agrária, a Corporación Colombiana de Crédito e o Banco Central Hipotecário (BCH).

Durante seu primeiro período López aplicou igualmente uma política de estímulo ao crescimento da indústria nacional, incentivando desde o Estado a exploração econômica de um mercado interno ainda cativo. Igualmente realizou um esforço por integrar esse mercado através da construção de um conjunto de obras de infraestrutura que melhorasse a rentabilidade da indústria e estimulasse o consumo interno de produtos nacionais (através da integração dos mercados). Em 1937 foi criada uma linha especial de crédito dentro do BCH para o financiamento da indústria.

Igualmente López adotou uma política protecionista no sentido de aumentar os impostos aos bens importados. Esta política tinha sido aplicada desde a administração de Enrique Olaya Herrera em 1931, através das leis 4ª e 62 desse ano. No entanto, como consequência do contexto geopolítico da época, durante o primeiro governo de Alfonso López se assinou com Estados Unidos um tratado geral de rebaixa de impostos em 1935. Este tratado foi de natureza similar aos assinados por esta nação com outros países da região.

No caso das reduções do preço do café entre finais de 1937 e começos de 1938, estas geraram novas formas de intervenção do Estado no comércio exterior. É bem como neste período aparece o controle direto das importações como um novo mecanismo alternativo à taxa de câmbio ou aos impostos. No final de 1937 se estabeleceu um depósito prévio às

compras externas como mecanismo para aumentar temporariamente seu custo. Começando o ano seguinte foram aumentados os controles e em abril se proibiram a maior parte das importações de têxteis. Também se obrigou às empresas de óleos e têxteis a consumir uma maior proporção de insumos nacionais, isto com o objeto de reduzir as compras externas (OCAMPO, 1996).

O governo foi muito ativo na regulação da atividade cafeeira através de uma maior intervenção na Federação Nacional de Cafeeiros. Essa intervenção pode interpretar-se como uma política de fomento nesse setor cujo propósito era garantir ao produtor um preço mínimo e a compra da colheita. No entanto, esta política esteve caracterizada por vários incidentes entre o governo e alguns dos grandes comercializadores do grão e os bancos. A intervenção ia na contramão dos interesses ou negócios especulativos destes dois atores (OCAMPO, 1996).

Esta especulação estava fundamentada nos ganhos derivados das permanentes flutuações do preço do café, flutuações que precisamente queria suavizar a intervenção do Estado no mercado. Esta intervenção, claramente combatida pelos atores do mercado, foi institucionalizada através da Lei 41 de 1937. Esta norma autorizou ao Banco Central a outorgar à Federação os créditos suficientes para intervir no mercado em defesa dos interesses dos produtores. Igualmente aumentou o imposto sobre a exportação do grão, garantindo assim um maior fluxo de recursos para a atividade reguladora da Federação.

Neste período se apresentaram então as primeiras manifestações de uma intervenção e participação mais dinâmica do Estado na condução da economia. Durante o primeiro governo de López se substituiu o conceito segundo o qual a ação do Estado deveria limitar-se a uma simples adaptação às regras impostas pelo mercado (defendido, por exemplo, pelos defensores do padrão oro), por um novo que assumia a regulação e a intervenção através da política econômica como uma condição necessária na atividade desse mesmo Estado.

O anterior se une ao conjunto de importantes mudanças experimentados no contexto e a estrutura da economia colombiana. Alfonso López Pumarejo tentou, tanto acompanhar como aprofundar, estas mudanças através de suas propostas de modernização e reformas. Como se observa um dos aspectos mais marcantes foi o da transformação na concepção do Estado. Através de uma política fiscal e monetária mais dinâmica tentou influir de maneira determinante na condução do sistema econômico. Essa maior atividade e protagonismo do Estado na sociedade colombiana da época se refletirá também nas propostas de reforma nos temas agrário, tributário, educativo, trabalhista e das relações do Estado com a igreja.



### 3.4.3 Contexto político

Neste numeral se analisa o contexto político existente durante o primeiro governo de Alfonso López Pumarejo entre 1934 e 1938. Como se observou no numeral 3.4.1, em onde se estudou a “base social de respaldo”, em um princípio uma parte importante da burguesia industrial e comercial apoiou ao primeiro governo de López. Por isso é possível diferenciar duas etapas em seu governo, a etapa inicial, que vai de 1934 a 1937, onde existiu em geral o respaldo deste setor da sociedade, e o que sucedeu depois de 1937 quando se gerou uma forte oposição em grande parte da elite econômica e social.

Depois do estudo dessas duas etapas, aprofunda-se um pouco mais nas relações políticas entre o governo e o Partido Conservador. Este Partido, junto com o setor não lopista do liberalismo, constituíram uma das principais fontes de oposição à intencionalidade reformadora de López.

#### *3.4.3.1 O contexto político entre agosto de 1934 e finais de 1936*

Para as eleições presidenciais de 1934, o Partido Conservador se absteve de participar nas mesmas, isto ante a maior popularidade do liberalismo e a perspectiva então de uma possível derrota de importante magnitude. Neste contexto favorável, o candidato do Partido Liberal, Alfonso López Pumarejo, conseguiria o triunfo com um número importante de votos, 938.000, a maior votação registrada até então na história do país (URREGO, 2005). Em ditas eleições, López só teve como competidor ao candidato do Partido Comunista. O governo de Alfonso López, eleito nesse momento, assumiu de forma imediata o propósito de reformar a carta constitucional, e desde setembro apresentou ao Congresso diversos projetos nesta direção.

O processo vivido entre 1934 e 1938 na Colômbia não foi uma revolução no sentido literal da palavra. Efetivamente, não era este o objetivo principal que procuravam seus principais promotores, Alfonso López Pumarejo, Alberto Lleras Camargo e Darío Echandía. No entanto, sim representou para as condições da época, e mesmo desde uma perspectiva de longo prazo, um esforço importante por iniciar um conjunto de transformações em um país cujas estruturas ainda se encontravam em parte anquilosadas no conservadorismo e o atraso econômico e social de finais do século XIX (TIRADO, 1995). Procurava-se assim adequar a concepção do liberalismo vigente nesse momento às condições de um país em desenvolvimento e com grandes limitações de caráter estrutural.

Na concepção de López, e tal como se observou neste mesmo capítulo quando se analisou seu pensamento, o Estado colombiano devia ser reformado para que criasse as condições econômicas e sociais necessárias para viabilizar um novo processo de acumulação baseado no mercado interno. E esse Estado devia ser intervencionista, defensor da indústria e a agricultura frente à concorrência externa e benfeitor dos setores populares, introduzindo reformas na legislação social e na tenência da terra. Isto permitiria ampliar a capacidade de consumo da população em geral e criar assim novos mercados e novas fontes de acumulação, tal como o expressou ele mesmo na sua mensagem ao congresso de 1935 (LÓPEZ, A., 1979).

As propostas apresentadas pelo governo incluíam, uma nova concepção do Estado como regulador da vida econômica e social, novas formulações do direito de propriedade, uma reformulação das relações entre o Estado e a Igreja, e uma série de medidas modernizadoras no campo social e político. Isto refletia em boa parte seu pensamento brevemente resumido atrás.

Os propósitos de mudança se expressaram em um conjunto de reformas nos âmbitos constitucional, agrário, tributário, judicial, educativo, trabalhista e de política internacional. Estas reformas produziram em Colômbia uma transformação fundamental na concepção que se tinha até o momento com respeito ao papel do Estado na economia e na sociedade.

Em geral, uma parte importante da elite social e econômica do momento, manifestou uma muito forte oposição ao conjunto de mudanças propostas pelo governo durante sua primeira administração (KALMANÓVITZ, 2003). Trata-se de setores muito importantes da oligarquia urbana e rural que observava como seus interesses econômicos podiam ser afetados com as propostas reformistas do novo governo.

Esta oposição se organizou principalmente ao redor do Partido Conservador e a Igreja Católica. Mais adiante, também foi crescente a defesa destes interesses dentro do mesmo partido de governo, o Partido Liberal. Isto propiciou a prática divisão do liberalismo entre os defensores do governo e aqueles que propendiam por mudanças mais moderadas. Alguns acusaram a López de ser comunista e os conservadores adiantaram uma campanha de oposição que se baseava em lutar contra a influência comunista no Governo. Este contexto limitou de uma forma importante o alcance das transformações propostas pelo governo.

No caso da Igreja Católica, esta viu ameaçada com Alfonso López a situação de privilégio que tinha disposto durante o período de hegemonia do Partido Conservador. A Constituição Nacional de 1886 lhe tinha outorgado benefícios de importância com respeito à conservação da ordem social, a defesa da religião, sua independência frente ao poder civil, o

controle sobre a educação e sobre o estado civil das pessoas com respeito a assuntos como nascimentos, casamentos e atas de falecimento.

A Igreja defendeu com determinação seus privilégios e a ordem política e econômica que ela representava, isto é, a ordem da hegemonia conservadora que dominou o poder do Estado durante quase meio século. Interveio abertamente em política e atacou com veemência ao Partido Liberal ao qual observava como uma ameaça a sua posição de privilégio.

O domínio ideológico da Igreja não foi seriamente questionado antes de Alfonso López Pumarejo. Em 1930, quando o liberalismo ascende ao poder com Enrique Olaya Herrera, os acordos de “Concentração Nacional” com o Partido Conservador contemplaram não modificar o modelo das relações Igreja-Estado.

López tenta em seu primeiro governo começar a limitar o domínio ideológico da Igreja, incorporando umas modificações na reforma constitucional de 1936, especificamente aos princípios estabelecidos na constituição nacional de 1886. Contra o princípio da origem divina da soberania, a reforma opôs a origem popular; e contra o conceito de liberdade concebido como a salvaguarda dos direitos naturais –entre os quais se encontrava, entre os mais importantes, o direito de propriedade dos fazendeiros-, opôs o conceito de que a liberdade deve entender-se como o cumprimento dos deveres sociais do indivíduo. Destas modificações se derivam os princípios da independência do poder civil com respeito ao eclesiástico e a função social da propriedade privada (GIRALDO, 1994).

Nesta primeira etapa do governo entre 1934 e finais de 1936, um setor importante da burguesia industrial e comercial apoia a gestão de López. Este apoio se explica porque eles se identificam em um princípio com o projeto de industrialização e modernização da economia colombiana. Mas à medida que vai avançando o governo e a intencionalidade reformadora se faz mais evidente, este setor, que um começo manifestou seu apoio, vai retirando paulatinamente este respaldo. Já em 1937 este setor da burguesia manifesta definitivamente sua oposição à continuidade das reformas.

Em meados de 1936 começaram a surgir rumores sobre uma possível conspiração militar contra o governo preparada pelos conservadores. Isto produziu a mudança do então ministro de Guerra e a detenção de vários militares e dirigentes deste partido supostamente envolvidos neste fato. O denominado nessa época “setor de direita” do Partido Liberal,<sup>19</sup> que

---

<sup>19</sup> No liberalismo existiam para a época três setores políticos claramente diferenciados. O setor lopista, que respaldava a intencionalidade reformadora de López e que na época foi conhecido como o setor de “esquerda” do Partido Liberal. O denominado nesse momento setor de “direita”, o qual em um princípio apoiou a gestão do presidente da República, mas que posteriormente se declarou abertamente oposto à continuação das reformas. O líder deste último setor foi Eduardo Santos, dono do principal jornal da época, *El Tiempo* de

não compartilhava o ritmo das reformas propostas, desafiou ao presidente López ao começar em maio desse ano um bloqueio ao projeto de lei de reforma agrária. Igualmente esse setor promoveu um debate contra vários ministros por suas atuações contra a tentativa de conspiração militar (TIRADO, 1995).

A partir das sessões ordinárias de 1935 não existiu representação conservadora no Congresso ante a abstenção deste setor político de participar nas eleições legislativas. O Congresso era, portanto, completamente liberal. No entanto, em certos momentos os conflitos entre o Legislativo e o governo não diminuíram, pelo contrário, intensificaram-se com aqueles setores do mesmo liberalismo opostos à realização e continuação das reformas (TIRADO, 1995). O resultado destes acontecimentos foi que a começos de 1936, tanto a reforma constitucional como a agrária, apresentavam grandes dificuldades para poder seguir seu curso de discussão no Congresso da República.

Com o propósito de defender as reformas de seus opositores e evitar o afundamento das mesmas, López procura o apoio dos setores populares, principalmente dos operários organizados em sindicatos. Desta forma as organizações sindicais realizaram o 1º de maio de 1936 uma gigantesca manifestação para respaldar ao governo e defender as reformas em risco de não ser aprovadas (MOLINA, 1986).

O confronto entre o governo e os opositores foi permanente durante 1936. Estes últimos recorriam a estratégias mediáticas na imprensa, discursos políticos, o apoio dos sacerdotes no púlpito das igrejas (algo muito importante em um povo fortemente católico como acontecia na Colômbia da época) e os debates no Congresso.

Ao final desse ano, depois de variadas e intensas discussões e debates, a reforma constitucional e a lei de terras ou reforma agrária foram finalmente aprovadas. Esta aprovação foi produto de intensas negociações entre o governo e os parlamentares, ao final das quais o primeiro consegue converter em leis suas propostas. No entanto, López tem que ceder no conteúdo inicialmente proposto das mesmas e comprometer-se a fazer uma pausa no processo reformatório. É por esta razão que as leis aprovadas, ainda que muito importantes para a época, não tiveram a profundidade e o alcance que o governo pretendia desde o começo de sua gestão (GIRALDO, 1994).

Como López procurou o apoio popular, e, sobretudo o respaldo do movimento sindical para pressionar politicamente ao Congresso no contexto da discussão das propostas

---

Bogotá, e quem posteriormente seria Presidente para o período 1938-1942. E por último, um setor moderado ou intermédio entre os dois anteriores, mas que ao final terminou também opondo-se às reformas propostas.

de lei, esta atitude gerou uma proximidade entre esses setores e o governo. Esta maior aproximação, poucas vezes observada antes na história política recente do país, constituiria finalmente o motivo da ruptura definitiva com os setores moderados e de direita do liberalismo. O Partido liberal, portanto, divide-se a partir desse momento.

Nesse sentido a política trabalhista realizada neste primeiro período de governo gerou uma importante aproximação entre López Pumarejo e os sindicatos em particular e o conjunto do movimento social em geral. Esta estratégia de aproximação era fundamental para tentar romper com a ordem tradicional herdada do período da hegemonia conservadora. Este ordem representava os interesses dos grandes proprietários da terra. Os setores populares, particularmente as organizações sindicais, respaldaram o projeto da “Revolución em Marcha”. Este respaldo se explica, no fundamental, pela debilidade organizativa destes setores<sup>20</sup> e o discurso progressista e a intencionalidade reformadora de Alfonso López.

Desde o governo de Enrique Olaya em 1930 se foram introduzindo umas reformas, menos ambiciosas em comparação com as realizadas durante a gestão de López, mas do que em qualquer caso fizeram aparecer ao Partido Liberal como uma organização política mais próxima aos interesses da base popular do que o Partido Conservador. Na década anterior este último partido tinha respondido com repressão e violência aos reclamos populares. Como já se anotou atrás nesta tese, Olaya compartilhou o poder com os conservadores e, ademais, não interveio de forma direta a favor dos trabalhadores nos diferentes conflitos trabalhistas (GIRALDO, 1994).

Contrário aconteceu no caso de López, quem tratou de favorecer a posição dos sindicatos ante os patrões nas greves e diferentes movimentos sociais. Esta atitude o aproximou bem mais ao povo raso e foi compartilhada pelos setores de esquerda quem junto com o liberalismo tinham uma notável influência sobre o movimento obreiro organizado, e sobre os movimentos camponeses com maior grau de politização. O lopismo foi identificado politicamente como uma corrente progressista ao interior do Partido Liberal, fustigado pela direita deste mesmo movimento e pelos conservadores.

A característica das classes sociais nos anos trinta em Colômbia era a ausência de uma consolidação e coesão como tal, a exceção dos fazendeiros (GIRALDO, 1994). A burguesia industrial, ainda que já importante neste momento, ainda se encontrava em processo de formação e consolidação, a burguesia financeira atendia um nível de negócios relativamente pequeno, os operários eram muito reduzidos e as cidades estavam conformadas

---

<sup>20</sup> Esta debilidade foi utilizada em benefício de seus interesses políticos por parte do setor do Partido Liberal da época que apoiava o projeto de López Pumarejo, isto é, do denominado setor lopista ou de esquerda.

maioritariamente por migrantes provenientes do campo. Por esta razão nenhuma das organizações ou grêmios adscritos a estes setores tinham a representação e dominância a nível nacional. Além dos latifundiários, o único setor de classe mediamente consolidado e com interesses específicos, mais corporativos e gremiais do que de classe em si mesma, era a burguesia cafeeira.

Nesse momento estava começando a surgir uma figura de importância no cenário político colombiano, Jorge Eliécer Gaitán. Ele tentou criar em 1933 uma organização que representasse os setores urbanos, a UNIR (União Nacional Esquerdista Revolucionária). No entanto, este movimento foi desmontado em 1935 ao aderir-se Gaitán ao liberalismo nas eleições ao Congresso desse ano. Apesar de sua popularidade, a UNIR não conseguiu atrair o conjunto dos sindicatos que preferiram em sua maioria o apoio ao projeto político de López ou lopismo.

A relação de López com a esquerda, e em particular com o Partido Comunista Colombiano (PCC), era contraditória. Ao começo do governo, o PCC caracterizou a López como seu inimigo principal, representante dos interesses do imperialismo e dos fazendeiros (EL BOLCHEVIQUE, 15 dez. 1934). Posteriormente, quando teve uma mudança na diretriz internacional sua posição mudou de maneira radical. Nesse momento se apresenta uma aproximação entre o PCC, e em geral as forças políticas de esquerda, com o governo lopista dentro da política do “frente popular”<sup>21</sup> e de colaboração com governos burgueses progressistas.

Como se observou atrás, esta aproximação do governo com os sindicatos não tinha o apoio dos setores de direita do Partido Liberal. Assim o expressava, por exemplo, um editorial do jornal El Tiempo cujo dono, Eduardo Santos, era um dos líderes desse setor e presidente do Senado em 1936 (EL TIEMPO, 31 jul. 1936).

Esta primeira etapa do governo de López se caracteriza, então, por seu dinamismo com respeito à intencionalidade reformadora através da apresentação de diferentes projetos de Lei ao Congresso. As reformas mais importantes, e que conseguiram finalmente sua aprovação no parlamento foram, a reforma tributária de 1935, a reforma constitucional de 1936 e a reforma agrária desse mesmo ano.

---

<sup>21</sup> O *Frente Popular* (FP) foi criado por iniciativa do Partido Comunista Colombiano (PCC). Nasce a raiz da concentração popular do primeiro de maio de 1936, como uma manifestação de apoio às reformas do presidente López. Dois meses depois se reúne em Medellín um congresso sindical, fundando-se a Confederação de Trabalhadores de Colômbia (CTC), constituindo-se esta no principal instrumento do FP.

### 3.4.3.2 O contexto político existente a partir de 1937

A partir de 1937 se produz uma forte oposição de grande parte da elite econômica e social à continuidade das reformas. Esta situação resulta evidente quando López começa a avançar com maior dinamismo na sua intencionalidade reformadora, através dos projetos de Lei apresentados ao Congresso da República. Durante esta segunda etapa praticamente se obriga a López a decretar o que na literatura sobre o tema se lhe conhece como “a grande pausa”, isto é, a interrupção do processo de reformas econômicas e sociais por ele propostas.

O presidente entregou às eleições legislativas de 1937 um significado especial. Para ele constituíam uma espécie de plebiscito em onde a população e o liberalismo poderiam manifestar-se sobre a gestão realizada até esse momento em seu governo. Em um comunicado dirigido ao Senado o 31 de maio de 1937 López expressou que se estas eleições chegassem a ser adversas para o setor político do Partido Liberal que o respaldava (os setores lopistas ou denominados de esquerda do liberalismo), este fato teria como consequência sua renúncia: “Si la opinión de mis copartidarios no me acompaña en las próximas elecciones, me retiraré de la Presidencia de la República, porque no deseo ser un presidente de turno” (LÓPEZ A., 1979, v.1, p. 421).

Depois da complexa aprovação das reformas em 1936, o setor e as ideias defendidas por López começaram a ser minoria dentro do Partido Liberal. E essas ideias foram abandonadas por esta organização política quando a fração liderada por Eduardo Santos venceu ao setor próximo a López nas eleições parlamentares de abril de 1937. A direita liberal encabeçada por Santos obteve 118 cadeiras na Câmara enquanto os apoiantes de López 17 (GIRALDO, 1994). A explicação desta derrota é possível encontrá-la no clientelismo e outros mecanismos de deformação da política presentes historicamente até nossos dias na democracia colombiana.

Ante este evidente fracasso político, Alfonso López apresentou sua renúncia ao Senado o 26 de maio de 1937, a qual não lhe foi aceita. A causa imediata dessa atitude do presidente foi a negativa do Congresso a discutir um projeto de Lei que reformava o regime monetário e outro que propunha uma maior intervenção do Estado na indústria da banana no Departamento do Magdalena (TIRADO, 1995). Estes dois fatos não eram a causa principal da renúncia senão, segundo palavras do mesmo presidente, “la culminación de una serie de reacciones contra la política del gobierno” (LÓPEZ, A., 1979, vol.1, p. 421). O Congresso não aceitou a renúncia porque considerava que não existia causa para ela e que as possíveis diferenças de critério “no implicaban desconfianza del Parlamento, cuyas determinaciones

son tomadas en ejercicio de atribuciones constitucionales” (COLOMBIA, Presidencia de la República, 1938, vol. 5, p. 31).

Na sua intencionalidade modernizante da sociedade colombiana López considerava que os partidos políticos deveriam ser fortalecidos mediante uma organização clara e de acordo às suas ideais e princípios. Esta posição implica o distanciamento com a prática tradicional de conceber o labor político quase exclusivamente como a repartição de quotas burocráticas para garantir assim o respaldo do governo de turno no Congresso.

Esta concepção o distanciou não só do Partido Conservador senão principalmente de seu próprio partido, o partido liberal. Isto aconteceu assim porque os grandes “chefes” políticos ou “caciques” do liberalismo desse momento aspiravam aceder ao controle das nomeações nas entidades do Estado. No entanto, López não utilizou na grande maioria dos casos este critério e nomeou aquelas pessoas que ele considerava mais idóneas por seus conhecimentos e experiência, muitas delas afastadas da atividade política (TIRADO, 1995, p.41).

A unidade doutrinária existente no Partido Conservador resultou inexistente no Partido de governo. Várias vezes o presidente criticou a ausência no Congresso de um liberalismo forte, disciplinado, organizado, com unidade de critério e com programas e objetivos claros. Isto se fez mais do que evidente, e tal como se observou atrás, na forte oposição da maioria do liberalismo às reformas propostas pelo governo a partir de 1937. Este constituiu um dos grandes obstáculos nas duas gestões de governo às transformações propostas por Alfonso López. Os pequenos objetivos partidários e de índole burocrático, tanto a nível nacional como regional dos chefes liberais, entorpeceram finalmente, junto com outros fatores, a intencionalidade reformadora do presidente.

Em carta dirigida ao governador do departamento do Cauca, Caicedo Ribeiro, comentando a respeito de um confronto entre grupos liberais por aceder ao controle das nomeações nos cargos públicos a nível regional, López indicava,

[...] que muchos conductores transitorios del liberalismo creyeran mejor que lo que quiero hacer y estoy haciendo, es una República Liberal bárbara, en donde el simple título de liberal fuera suficiente para ocupar todas las posiciones sin otra idea que la de usufructuar una situación política favorable (COLOMBIA, Presidencia de la República, 1938, vol.2, p. 79).

López não propunha um simples liberalismo clássico de respeito a certas liberdades individuais. Sua concepção com relação à intervenção da base popular nas mudanças propostas o conduziu a superar este liberalismo e a tentar dar-lhe ao mesmo um conteúdo



democrático (TIRADO, 1995). Este propósito produziu fortes divisões dentro do mesmo partido de governo, sobretudo quando começam a afetar-se interesses econômicos importantes. O mesmo López o explicava em sua mensagem presidencial ao congresso de 1936 dizendo que, “la distancia entre izquierdas y derechas comienza a marcarse, pues, como veis, en cuanto aparecen los primeros conflictos económicos y fiscales de proporciones apreciables” (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p. 114).

Ainda que o governo continuou até o final do período, ou seja, até o 7 de agosto de 1938, este perdeu toda possível iniciativa política e a partir desse momento a governabilidade se fez cada vez mais complexa. Essa maior complexidade se explica porque, à natural oposição dos conservadores, a Igreja Católica e os fazendeiros, agora deveria agregar-se a do próprio Partido Liberal e a maioria dos setores econômicos como os industriais e cafeeiros. A partir desse momento, mediados de 1937, a maioria dos projetos governamentais apresentados ao Congresso não foram aprovados. Como se disse atrás, uma das importantes iniciativas recusadas inicialmente pelo legislativo foi o projeto sobre a intervenção estatal ao setor bananeiro. Tratava-se do primeiro desenvolvimento legal do princípio de intervenção do Estado consagrado na reforma constitucional de 1936.

Entre os objetivos deste projeto se encontrava fortalecer a capacidade de atuação sobre a maior multinacional do setor de origem norte-americana, a United Fruit Company, a qual praticamente desde a década anterior atuava a seu livre arbítrio nas explorações bananeiras do norte do país sem nenhum tipo de regulação estatal. O propósito de López era assumir o controle nacional da produção e evitar os abusos que já eram costume por parte desta empresa. Um dos exemplos mais dramáticos desta situação foi a greve dos trabalhadores da United em 1928 exigindo melhores condições de trabalho. Esta greve foi duramente reprimida pelo governo da época produzindo um fato que ficou conhecido na história de Colômbia como a denominada “massacre das bananeiras”, e que contribuiu de maneira indireta à queda do regime conservador em 1930.

Depois de árduas discussões, o governo conseguiu debilitar a oposição à iniciativa legal quando conseguiu demonstrar que a United Fruit Company fiz o pagamento de importantes somas de dinheiro a políticos e advogados para que defendessem seus interesses. Ante a evidência da corrupção implícita nestes atos, o projeto de lei sobre intervenção na indústria da banana foi finalmente aprovado. Igualmente uma vez conseguida esta aprovação, López propiciou uma investigação policial que concluiu com a detenção dos políticos envolvidos e do mesmo gerente norte-americano da United.

Este fato constitui um exemplo dos tropeços que teve o governo depois de 1937 e que puseram obstáculos a intencionalidade reformadora de López Pumarejo. Esta lei sobre intervenção no setor bananero não foi aplicada e praticamente esquecida a partir da seguinte administração, a do presidente Eduardo Santos. Finalizando este primeiro período de governo, López tentou convocar a sessões extraordinárias ao Congresso para discutir outras reformas de importância mas suas tentativas foram infrutuosas.

#### *3.4.3.3 As relações políticas com o Partido Conservador*

Em relação com o Partido Conservador, a política praticada por López, e de acordo com sua concepção política, era a promoção e existência de uma oposição clara, forte, disciplinada e coerente com seus objetivos e princípios doutrinários. Com fundamento nesta ideia, ele propôs em seu primeiro período um “governo de partido” em onde os conservadores ficavam excluídos do mesmo.

Esta prática foi completamente diferente à existente em anos anteriores onde o Partido Conservador várias vezes chamou a colaborar a determinados setores do liberalismo durante alguns de seus governos e a executada pelo presidente liberal anterior, Enrique Olaya Herrera. Como já se disse em anteriores páginas, durante a gestão deste último, entre 1930 e 1934, existiu uma participação importante dos conservadores. López Pumarejo criticou abertamente esta prática. Por exemplo, em seu discurso de instalação das sessões ordinárias do Congresso Nacional em 1936 assinalava que, , “a esas efimeras coaliciones o constantes alianzas se debió en gran parte que el liberalismo concluyera su proceso de conservatización doctrinaria [...]” (LÓPEZ, A., 1979, v.2, p. 44). Aqui ele faz alusão ao setor de direita do Partido Liberal que, como se observou nos anteriores parágrafos, exerceu uma oposição tão importante ou as vezes mais veemente do que a do mesmo Partido Conservador.

O presidente, que tentou desenvolver um governo de partido de acordo a sua concepção política, não era partidário de excluir aos conservadores do sistema de controle eleitoral. Apesar da abstenção dos conservadores nas eleições parlamentares realizadas em 1937, ele tratou em todo momento de que esse partido participasse nas votações e, sobretudo, que tivesse representação nos organismos de controle eleitoral (TIRADO, 1995).

A maior oposição ao primeiro e segundo governo de López Pumarejo foi a dos setores econômicos e políticos representantes da terra e o capital. Uma das organizações representantes desta oposição, além do Partido Conservador, foi a APEN (Ação Patriótica Econômica Nacional). Esta foi fundada durante os primeiros meses do primeiro governo com

o objetivo de opor-se à orientação política e os programas propostos pela nascente administração.

Este movimento se proclamava como apolítico e por fora dos partidos tradicionais, apesar de que seus membros proviam dos partidos tradicionais. Representava os interesses dos grandes fazendeiros, mas também dos setores industriais e financeiros vinculados ao grupo econômico liderado pelo Banco de Bogotá. Seus dirigentes eram liberais de direita opostos a López, proprietários de extensos latifúndios, e membros do Partido Conservador. A APEN era uma clara expressão de uns interesses econômicos particulares mais do que políticos (TIRADO, 1995).

López pretendeu o fortalecimento dos partidos políticos e não sua dissolução. Nesse sentido, ele pretendeu encontrar no Partido Conservador um interlocutor de oposição forte e disciplinado. Com respeito a seu próprio partido, o Liberal, em 1930, quando assume a direção desta coletividade, consegue derrotar a mentalidade militarista até esse momento existente na mesma e a substitui por uma concepção civilista da política. Esta mentalidade foi produto das cruentas guerras civis que manteve o liberalismo contra os conservadores até começos do século XX.

Antes de sua primeira posse em agosto de 1934, López faz um convite formal aos conservadores a participar de seu governo através do oferecimento de três ministérios. No entanto, o novo governo aclara que essa participação seria de caráter diferente à acontecida durante a administração anterior de Enrique Olaya Herrera em onde existiu uma grande influência do Partido Conservador. Nesse sentido, López é claro em sua carta formal de convite que a partir do 7 de agosto de 1934 a política do Estado se regerá sob os critérios reformistas do setor do liberalismo que ele liderava, e diferentes aos preceitos que primaram no anterior governo ainda sendo este liberal (LÓPEZ, A., 1979).

O Partido Conservador, mediante comunicação dirigida ao novo presidente, não aceita este convite porque seus membros queriam conservar o mesmo grau de influência e determinação que tinham tido durante a administração Olaya Herrera, fato este que no governo entrante não seria possível. Para eles, a cooperação dos conservadores não deveria “prestarse en condiciones diferentes a las que rigieron durante el período presidencial que expira” (LLERAS, 1975, Vol. 1, p.240).

Em geral, a estratégia de oposição dos conservadores se caracterizou por ser muito forte e em certas ocasiões até violenta no discurso e os editoriais escritos desde o jornal *El Siglo*, propriedade do líder mais destacado deste partido, Laureano Gómez (TIRADO, 1995, p.41).

Os conservadores não participaram nas eleições presidenciais de 1934 nas quais triunfou López Pumarejo. A partir desse momento eles também se abstiveram de participar nas eleições parlamentares pelo que não existiu representação conservadora no Congresso a partir de 1935. Só participou de algumas eleições para as câmaras municipais de vereadores.

O Partido Conservador estabeleceu a tese segundo a qual o Congresso eleito a partir de 1935 só representava um só partido, o Liberal, e não representava a vontade nacional. Portanto, o parlamento eleito carecia de legitimidade e, em consequência, a legislação e reformas aprovadas pelo mesmo não eram legítimas segundo esta concepção. Ante esta interpretação, os conservadores chamaram à desobediência civil das normas aprovadas e os atos de governo delas derivados (TIRADO, 1995).

Também os conservadores apostaram, com a estratégia da abstenção eleitoral, à divisão do Partido Liberal uma vez este permanecesse só no governo. Essa divisão se apresentou efetivamente, mas mais por diferenças ideológicas internas importantes, tal como se observou atrás.

Sobre a prática da abstenção e a tese conservadora da “ilegitimidade” das leis aprovadas pelo Congresso a partir de 1935, López assinalou, em sua resposta ao Diretório Nacional Conservador sobre as objeções deste partido à reforma constitucional de 1936, que não podia esgrimir-se como causa o que tinha sido produto da própria determinação conservadora de abster-se de participar nas eleições (TIRADO, 1995). Igualmente que ele não admitia que um partido declarasse e impulsionasse oficialmente a abstenção para depois dizer que as leis ditadas em “su ausencia de las corporaciones legislativas son actos dictatoriales o imperfectos” (LÓPEZ, A., 1979, vol.1, p. 328).

Os conservadores se abstiveram de participar nas eleições presidenciais de 1934 e nas parlamentares de 1935 e 1937 porque claramente sabia que o liberalismo triunfaria em esses atos eleitorais. Portanto, o parlamento eleito ia ser maioritariamente liberal e era muito possível que sua posição de rejeição às reformas propostas por López saísse derrotada na discussão respectiva no Congresso. Por isso lhe apostou mais bem à estratégia da abstenção eleitoral, a qual poderia render-lhe melhores frutos através de posições como a tese da ilegitimidade das reformas aprovadas e procurar a divisão do liberalismo no Congresso. Desta forma conseguiria desestabilizar em algo ao novo governo e dificultar assim sua intencionalidade reformadora.

Com respeito à relação de Alfonso López com um de seus mais marcantes opositores, o líder conservador Laureano Gómez, eles tinham desde antes uma velha relação de amizade. Também estiveram unidos no político pela oposição conjunta contra alguns governos

conservadores no passado. Especificamente ambos foram fortes opositores dos governos de Marco Fidel Suárez (1918-1921) e Miguel Abadía Méndez (1926-1930). No entanto, esses vínculos de amizade desapareceram durante o desenvolvimento da primeira administração de López, como consequência das tensas relações do governo com o Partido Conservador.

Laureano Gómez exerceu, como chefe da oposição conservadora, uma crítica muito forte às ações do governo desde seu próprio jornal *El Siglo*. Por sua vez, o setor de direita do liberalismo, contrário a López, exerceu sua oposição desde as páginas dos jornais *El Tiempo* e *La Razón*. Como se mencionou atrás, *El Tiempo* era propriedade de Eduardo Santos quem posteriormente assumiria a presidência da República entre 1938 e 1942. Isto é, praticamente a maioria dos jornais mais importantes da época se encontrava contra as políticas aplicadas pelo governo. O governo só tinha o respaldo, entre os jornais importantes, do jornal liberal *El Espectador*.

Como se pôde observar nos anteriores parágrafos, o contexto político existente durante o primeiro governo de Alfonso López Pumarejo entre 1934 e 1938 se caracterizou por sua complexidade. Esta complexidade se expressou principalmente na oposição de diferentes e importantes setores à realização e continuidade das reformas propostas. Este cenário de confrontação política será mais intenso durante a segunda administração entre 1942 e 1945, tal como se analisará mais adiante no capítulo cinco (5).

#### **4 A INTENCIONALIDADE REFORMADORA ENTRE 1934-1938**

Neste capítulo são analisadas as principais reformas implementadas durante o primeiro governo de Alfonso López Pumarejo entre 1934 e 1938. Estas são, a reforma constitucional de 1936, a reforma agrária desse mesmo ano, a reforma tributária de 1935 e finalmente a reforma educativa. Elas expressam a intencionalidade de mudança e modernização da economia e a sociedade colombiana proposta pelo presidente López no seu discurso político.

A reforma constitucional de 1936 constituiu o fundamento ideológico mais importante do conjunto de reformas implementadas por Alfonso López Pumarejo durante suas duas gestões de governo. Ela modificou os princípios de atuação do Estado e sua relação com a sociedade. Os aspectos mais relevantes da mesma foram, a intervenção estatal, a propriedade, os aspectos sociais e as relações entre a Igreja e o Estado.

Com respeito à reforma agrária, estabelecida mediante a lei 200 de 1936, esta teve dois propósitos principais. Primeiro, modernizar econômica e socialmente a produção agropecuária nos extensos latifúndios existentes nesse momento no país. Estas fazendas faziam um uso extensivo da terra, tinham uma baixa produtividade e seus donos implantaram umas relações de tipo servil, próprias do século XIX, com os trabalhadores do campo. Segundo, a reforma pretendia dar solução aos crescentes conflitos entre fazendeiros e colonos e arrendatários pelo domínio de terras baldias que não tinham sido cultivadas ou utilizadas na pecuária.

Quanto à reforma tributária seu objetivo mais importante foi a consolidação e fortalecimento da tributação direta através do aumento do imposto à renda e a criação dos também impostos ao excesso de lucros e ao patrimônio. Estas mudanças foram introduzidas principalmente mediante a lei 78 de 1935 e complementadas através da lei 63 de 1936. Finalmente, a reforma educativa compreende um conjunto de leis, decretos, políticas e ações de governo implementadas entre 1934 e 1938. Ela é aplicada a todos os níveis do ensino, primária, secundária, média e superior universitária. É a única das reforma analisadas nesta tese que não se expressa em uma norma principal senão, pelo contrário, em um compêndio de normas sobre o tema.

#### 4.1 A REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1936

A reforma constitucional de 1936, formalizada mediante o Ato Legislativo número 1 de agosto de 1936, modificou os princípios políticos e jurídicos sobre a atuação do Estado e sua relação com a sociedade. Constituiu o fundamento ideológico mais importante do conjunto de reformas implementadas por Alfonso López Pumarejo durante suas duas gestões de governo.

Esta reforma expressa a intencionalidade de modernização do governo. Entre seus objetivos principais se encontrava a transformação da constituição vigente a partir dos novos princípios do liberalismo. Essa constituição tinha sido promulgada em 1886 a partir de uma concepção conservadora e teocrática da sociedade colombiana. É por esta razão que López considerou primordial adaptar esse marco jurídico a uma realidade que era completamente diferente à existente quando essas normas foram elaboradas e aprovadas.

Os temas mais importantes da reforma, e os quais serão analisados nas seguintes linhas, são: A intervenção do Estado, a propriedade, os aspectos sociais e as relações entre a Igreja e o Estado. Finalmente se realiza um balanço dos principais alcances e limitações do Ato Legislativo Não 1 de 1936.

##### **4.1.1 O processo de elaboração e discussão da reforma**

Em setembro de 1934, a começos de sua primeira administração, López Pumarejo apresentou uma proposta de mudanças à legislação existente sobre a propriedade e a intervenção do Estado. Este é o início de um processo em onde o governo põe a consideração do Congresso um número importante de reformas, as quais posteriormente vão ser reunidas, incluído o conteúdo da proposta aqui mencionada, em um projeto único de reforma constitucional, e que concluiria com a aprovação e expedição do Ato Legislativo número 1 de 1936.

O trâmite formal de discussão e aprovação da reforma constitucional de 1936 no legislativo adquire uma conotação mais importante a partir do 20 de julho de 1935, quando o Congresso inicia um novo período de sessões. Esse Congresso estava integrado unicamente por Senadores e Representantes pertencentes ao Partido Liberal.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> O Congresso que inicia labores o 20 de julho de 1935 estava integrado só por senadores e representantes liberais porque o Partido Conservador se absteve de participar nas eleições parlamentares de começos desse ano. Os conservadores retornam novamente ao Congresso na legislatura que começa o 20 de julho de 1937.

As deliberações começam com o estudo das diferentes propostas de reforma à constituição apresentadas pelo governo nas comissões de assuntos constitucionais, tanto da Câmara de Representantes como do Senado. Além da propriedade e a intervenção estatal na economia, foram-se adicionando projetos sobre as relações entre o Estado e a Igreja, a regulamentação do sistema de justiça, as funções do Congresso, a educação, o divórcio, entre outros aspectos.

Quando começaram as sessões ordinárias em julho de 1935 se apresentaram duas posições com respeito às mudanças que deviam ser realizadas à constituição. A primeira era a do governo, o qual era partidário de realizar reformas sobre temas parciais e específicos. A segunda era esboçada pela maioria dos membros do Congresso quem apoiavam a promulgação de uma nova constituição (TIRADO; VELÁSQUEZ, 1982). A razão desta segunda posição era a necessidade de transformar por completo a constituição de 1886 de caráter conservador e substituí-la por outra que fosse expressão de uma nova realidade histórica, o triunfo do Partido Liberal e, em consequência, o triunfo de suas ideias que eram contrárias ao espírito da carta constitucional vigente.

A intencionalidade de mudar por completo a constituição vigente era expressão da presença e influência no Congresso da República do setor progressista ou de esquerda do liberalismo. O governo de López assumiu uma posição intermédia entre a esquerda e a direita liberal. Esta posição se manifesta na defesa que faz das reformas parciais em aspectos concretos, em lugar da promulgação de uma nova constituição.

Posteriormente o conjunto de propostas sobre diferentes temas apresentado por iniciativa do governo em julho de 1935 foi unificado na Comissão conjunta de Senado e Câmara de Assuntos Constitucionais, conformada por membros de ambas corporações, através da elaboração de um único projeto de reforma constitucional. Este grupo discutiu e comparou, artigo por artigo, as emendas consideradas por cada comissão com o propósito de unificar critérios e facilitar assim as discussões posteriores nas sessões plenárias do Congresso. A Comissão conjunta funcionou entre o 12 e o 29 de outubro de 1935 (TIRADO; VELÁSQUEZ, 1982).

Ao interior do Congresso se apresentaram vários momentos de tensão entre aqueles parlamentares que advogavam por uma mudança total e quase que radical das instituições, e o governo lopista. No entanto, ao final terminou prevalecendo a posição do governo e, por esta razão, o projeto conjunto e unificado de ambas câmaras foi radicado no Senado em novembro de 1935. Este projeto unificado de Ato Legislativo foi aprovado posteriormente pela maioria de senadores nas sessões extraordinárias que tiveram lugar entre o 16 de novembro e o 31 de



dezembro desse ano. Estas sessões foram convocadas a começos de novembro pelo presidente López mediante o Decreto 2013 que estabeleceu como temas de discussão assuntos diferentes ao da reforma constitucional (COLOMBIA, Congreso, Cámara, 1935c).<sup>23</sup>

A continuação da discussão e análise das reformas foi posposto para as sessões extraordinárias do Senado que tiveram lugar entre janeiro e fevereiro de 1936. Nelas é possível encontrar um exemplo das tensões que existiram entre um setor do Congresso e o governo com respeito à revisão parcial ou total da Constituição Nacional de 1886. No debate da sessão plenária do Senado do 9 de janeiro de 1936, o senador Gerardo Molina, conotado líder político da esquerda liberal, expressava ao respeito:

Este debate puede circunscribirse al punto siguiente: ¿En frente del problema de la reforma constitucional se adopta una revisión parcial de ella o una revisión total? El Senado, en una de sus sesiones de noviembre, se decidió porque la revisión debía ser total. Ahora, el gobierno vuelve a sus primitivos puntos de vista, y nos propone, por conducto del señor Ministro de Gobierno, que la reforma sea parcial y aconseja algunos temas. (. . .) Una constitución, a mi modo de ver, es una declaración política, es una decisión política de determinada fuerza que se instala en el poder. Es un conjunto de prerrogativas de las fuerzas victoriosas sobre las fuerzas dominadas. [...] ha llegado una nueva fuerza política al poder, ha habido un cambio político en el país; y si ha ocurrido este desplazamiento, ese nuevo partido tiene que dar su decisión política; decir cómo entiende el Estado, y, por consiguiente, dar una constitución nueva. (. . .) Estimo, por consiguiente, que cuando una nueva fuerza política ha llegado al poder, tiene que expedir un nuevo estatuto, porque entonces (en caso contrario) no habría ocurrido nada, no habría pasado nada. A qué vendría esta movilización de las masas colombianas, si al llegar al poder decimos: Está perfectamente todo. Basta retocar esta constitución, todo lo demás está bien (COLOMBIA, Congreso, Senado, 1936a).

O 14 de fevereiro de 1936 o projeto de Ato Legislativo número 1 de 1936 foi aprovado em segundo debate no Senado e é enviado à Câmara de Representantes para sua discussão. Essa discussão se dá nessa corporação nas sessões extraordinárias convocadas pelo governo e que tiveram lugar entre o 28 de fevereiro e o 21 de março (TIRADO; VELÁSQUEZ, 1982).

Durante a sessão plenária da Câmara do 3 de abril, depois da discussão e estudo dado durante as sessões extras, a maioria de seus membros aprovam o projeto que vem do Senado. No entanto, durante a mesma vários representantes manifestaram seu inconformidade com o

---

<sup>23</sup> O apoio, em novembro de 1935, da maioria de senadores ao projeto elaborado conjuntamente pelas comissões de Senado e Câmara de assuntos constitucionais, foi viável porque o governo assumiu o compromisso de discutir abertamente o tema da reforma constitucional, e uma possível mudança de constituição, em outras sessões extraordinárias do Senado. Estas sessões foram efetivamente convocadas entre o 1º de janeiro e o 28 de fevereiro de 1936 mediante o Decreto 2235 de dezembro do ano anterior. Nessas sessões, e depois de agitadas discussões, finalmente triunfa a posição governamental das reformas parciais em temas específicos. A razão fundamental deste triunfo poderia explicar-se na liderança política exercida por Alfonso López Pumarejo no Congresso da República, principalmente no setor progressista do liberalismo em onde tinha um grande prestígio e respeito.

texto aprovado. Eles eram expressão do setor mais radical do liberalismo e o qual era partidário de uma reforma mais profunda e completa. Esta inconformidade foi expressada em vários atestados, um dos quais dizia:

No aceptamos las fórmulas aprobadas allí por considerarlas insuficientes para obtener la finalidad social y económica que el país espera, ya que al consagrar, en tales fórmulas, la mayoría absoluta de los votos del Congreso, tanto para efectuar la intervención del Estado en la economía como para impedir el uso antisocial de la propiedad, queda prácticamente imposibilitado el legislador para dictar las normas enderezadas a obtener no sólo la mejor distribución de la riqueza, sino el equilibrio entre la distribución y el consumo, que es precisamente el objetivo del intervencionismo de Estado.

Dejamos igualmente constancia que la Reforma Constitucional expedida no nos satisface en su totalidad y que la aceptamos por considerar que representa un avance en nuestras instituciones y como transacción necesaria dentro del marco temperamental e ideológico del liberalismo [...] (COLOMBIA, Congreso, COLOMBIA, Congreso, Cámara, 1936a).<sup>24</sup>

Posteriormente o projeto regressa ao Senado onde também recebe o apoio da maioria da sessão plenária, isto durante o terceiro debate acontecido o 15 de abril. O 20 de julho se inicia a segunda legislatura e o 23 o Senado dá sua aprovação definitiva ao projeto de Ato Legislativo. Este regressa novamente à Câmara em onde é finalmente aprovado na sessão plenária do 31 de julho, com o prévio relatório da Comissão Especial de Reformas Constitucionais dessa corporação. O texto da reforma é sancionado pelo presidente López o 1º de agosto de 1936 (Ato Legislativo número 1 de 1936) (TIRADO; VELÁSQUEZ, 1982).

Ainda que o Congresso estava composto em sua totalidade por membros do liberalismo, no entanto, o trâmite das diferentes reformas apresentadas pelo governo não foi fácil. Ao interior do liberalismo existiam diferentes tendências ideológicas e, portanto, não existia um apoio incondicional da totalidade dos congressistas às diferentes propostas governamentais. A negociação política foi complexa e ao interior, tanto da Câmara como do Senado, existia também a defesa das ideias da oposição conservadora, principalmente no setor de direita do partido de governo.

É por isto que, não obstante as diferenças existentes com o governo, o apoio do setor progressista ou de esquerda do liberalismo no Congresso à intencionalidade reformadora de López Pumarejo foi determinante na aprovação das reformas mais importantes: A

<sup>24</sup> Esta declaração foi assinada pelos Representantes à Câmara, Mario Ruiz, Luis Ferreira, Diego Mejía, Segundo Sánchez, Enrique Pinzón, Ramón Miranda, Luis Zambrano, César Cifuentes, Jorge Cruz, Afasto Borrero, Miguel Vila, Eduardo Uribe, Jorge López e Jorge Vargas. Este grupo de congressistas queriam umas transformações mais profundas no texto da reforma constitucional que se estava discutindo e não compartilhavam a versão definitiva da mesma.

constitucional, a agrária, a tributária e boa parte do conjunto de normas que constituíram a reforma educativa. Quando a correlação de forças muda dramaticamente a partir de julho de 1937, com uma maior presença dos conservadores e da direita liberal tanto no Senado como na Câmara de Representantes, praticamente o governo se vê obrigado a deter as reformas. Este segundo momento do primeiro governo de López foi conhecido como o da “grande pausa” e já foi objeto de análise no capítulo 3 desta tese.

Uma vez observados os aspectos fundamentais do processo político de discussão e aprovação do Ato Legislativo Não 1 de 1936, a seguir se analisarão os temas mais relevantes da reforma constitucional. Estes são, a intervenção estatal, a propriedade, os aspectos sociais e as relações entre a Igreja e o Estado.

#### **4.1.2 A intervenção do Estado**

Como já se mencionou atrás, desde o princípio de seu primeiro governo o presidente López radicou no Congresso vários projetos de reforma sobre diferentes temas, entre estes o que consagrava a intervenção do Estado na economia. A minoria conservadora na Câmara de Representantes expressou sua oposição a esta intervenção desta maneira:

Todo ensayo que dirija a consagrar en nuestro país un estatismo absorbente y opresor tropezará siempre, no sólo con los inconvenientes propios del sistema sino con la naturaleza profundamente individualista de nuestro pueblo. Ha pasado a ser un axioma de la ciencia política que el Estado no sabe administrar, y que en todas partes los rendimientos de su gestión son siempre inferiores a los que produce la actividad privada. (COLOMBIA, Congreso, Cámara, 1934a, p. 563-566).

No entanto, a proposta do governo sobre a intervenção do Estado na economia disposta no projeto de reforma constitucional gerou menos resistências do que a proposta sobre a função social da propriedade, a qual será analisada no seguinte em umeral (TIRADO; VELÁSQUEZ, 1982).

O conceito de intervenção do Estado tem antecedentes na história colombiana. Antes de 1936 a constituição foi modificada para permitir a intervenção e vigilância estatal em casos específicos (MOLINA, 1986). As leis que criaram o Banco da República, a *Contraloría* Geral da República (Tribunal de Contas) e a Superintendência Bancária em 1923 expressaram um propósito intervencionista. O governo de Olaya Herrera entre 1930 e 1936 implementou políticas de intervenção para enfrentar à crise econômica da época. Porém, antes da reforma a ação estatal estava limitada praticamente a uns poucos aspectos concretos e não existia também uma concepção do Estado como regulador da economia e a sociedade (OCAMPO,

1996). Essa concepção vai aparecer durante os anos trinta do século XX e sua expressão normativa mais importante foi o Ato Legislativo número 1 de 1936.

A novidade desta reforma consistiu em estabelecer esta intervenção como uma função permanente e não ocasional do Estado; igualmente lhe entregou uma potestade mais ampla ao estendê-la a todo o conjunto da economia. Desta maneira o governo lopista queria eliminar a concepção do Estado segundo a qual este deveria ser um simples observador e garante de umas condições mínimas de funcionamento da sociedade, sem a possibilidade de aplicar uma política intervencionista.<sup>25</sup>

No artigo 11 do Ato Legislativo se estabelece que “el Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas o privadas”. No parágrafo desse mesmo artigo se indica que as leis que permitam esta intervenção requerem a aprovação da maioria absoluta dos membros, tanto da Câmara de Representantes como do Senado. Esta condição, e o fato de que só é possível intervir mediante leis, constituem uma limitação à intervenção econômica estatal e significa a existência, na época, de uma relativa desconfiança para o uso que os diferentes governos poderiam dar a esta faculdade. Na reforma constitucional de 1945 a expressão “por médio de leyes” foi substituída pelo termo “por mandato de la ley”. Esta modificação ampliou a faculdade de intervenção do Estado, eliminando assim a limitante estabelecida na reforma de 1936. Este último aspecto será analisado no capítulo 6 desta tese.

O intervencionismo estabelecido na reforma constitucional foi o precedente do planejamento econômico implementado pela primeira vez em Colômbia através da modificação feita à constituição em 1945. A intervenção do Estado fixada no artigo 11 é possível em dois casos, no da racionalização e no da proteção ao trabalhador. A racionalização significaria fomentar desde o Estado a produtividade do sistema econômico com o objeto de diminuir o custo dos bens produzidos internamente, bem como melhorar sua qualidade. Também incentivar a melhor distribuição destes produtos no mercado nacional, evitando assim o excesso de oferta ou o desabastecimento e reduzindo o número de intermediários (MOLINA, 1986).

---

<sup>25</sup> A Constituição Nacional de 1886 declarava em seu preâmbulo que Deus era “a fonte suprema de toda autoridade” e em seu artigo 19 indicava que: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos [...]”. Portanto, o papel do Estado na Constituição, antes da reforma, era principalmente a conservação do ordem natural criado por Deus e a proteção dos direitos naturais do indivíduo. Da proteção destes direitos se derivava a defesa da propriedade, como é o caso das grandes extensões de terra pertencentes aos fazendeiros. Desta forma, praticamente as funções do Estado se reduziam à administração de justiça e a preservação do ordem vigente.

A política de intervenção econômica do Estado defendida por López Pumarejo não pretendeu a aplicação de nacionalizações ou expropriações. Esta intervenção ia dirigida para a direção ou coordenação de certos setores econômicos estratégicos, coordenação compartilhada com os respectivos empresários desses setores; assim aconteceu durante seu primeiro governo no caso do café, o algodão e a banana. Também tentava a aplicação de políticas econômicas específicas como sucedeu em seu momento com a implementação de impostos (COLOMBIA, Presidencia de la República, 1938, vol. 5, p. 89).

O propósito de López de estabelecer formalmente a intervenção estatal na economia foi respaldada parcialmente por parte da imprensa liberal da época. Para este setor a intervenção se justificava principalmente no caso da proteção dos produtores locais frente à concorrência externa, e mostravam sua prevenção frente a outros cenários que implicasse medidas como a expropriação. Esse foi o sentido, por exemplo, do editorial do jornal “El Espectador” titulado “El gobierno intervencionista”, o qual expressava em um de seus apartes que: “El pensamiento del presidente López en el sentido de asumir el poder público, sin abandonar la protección de los productores, la defensa del consumo dentro de una política económica intervencionista, corresponde a una necesidad social evidente y apremiante” (EL ESPECTADOR, 16 maio 1935, p.4).

A proposta governamental de intervenção, e plasmada no texto da reforma constitucional de 1936, significou então o começo de uma regulação e intervenção estatal ativa na economia e a sociedade. Esta tentava dotar ao Estado das ferramentas jurídicas necessárias para fomentar e dirigir o desenvolvimento da economia nacional, a industrialização e o trânsito para um capitalismo moderno.

### **4.1.3 A propriedade**

A reforma constitucional de 1936 estabeleceu uma mudança muito importante na concepção da propriedade. Especificamente através do artigo 10 modifica o conceito vigente até esse momento e assinala nesse sentido que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”. A nova definição significa que o direito de posse não pode impedir o desenvolvimento da capacidade produtiva da população, como era o caso das estruturas econômicas atrasadas do campo em onde o camponês era impedido de fazer parte do mercado formal de trabalho (KALMANÓVITZ, 2003). Também significa a necessidade de modernização econômica da produção agrícola, caracterizada nesse momento pela existência de extensos latifúndios improdutivos.

O conceito da propriedade como “función social que implica obligaciones” tem inspiração nas ideias do jurista francês León Duguit e nas constituições da segunda república espanhola de 1931 e a alemã de Weimar de 1919 (MOLINA, 1986). No caso desta última se estabelecia que o limite e conteúdo da propriedade deviam ser fixados pela lei, e que sua posse e uso deviam ter em conta o interesse geral. A definição da propriedade como função social foi adicionada ao texto da reforma nas discussões que se deram na Comissão de Negócios Constitucionais do Senado que seccionou entre agosto e novembro de 1935 (TIRADO; VELÁSQUEZ, 1982).

Também no artigo 10 se estabelece que “cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social”. Esta premissa limita o direito de domínio dos proprietários. A função social e a primazia do interesse da sociedade sobre o interesse particular transformam a concepção individualista da propriedade estabelecida na Constituição Nacional de 1886 (TIRADO; VELÁSQUEZ, 1982).

A reforma introduz a possibilidade de expropriação. Especificamente nos dois parágrafos finais do artigo 10 indica que, “por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa”. A seguir estabelece a possibilidade da alienação sem indenização mas de maneira condicionada: “[...] el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.

Aparecem aqui dois elementos que restringem a possibilidade de alienação. Estes são, a existência de uma sentença judicial e o pagamento de uma indenização prévia como requisitos para o Estado poder fazer efetiva uma expropriação. Também constitui uma limitante a necessidade da maioria absoluta, tanto na Câmara como no Senado, para determinar aqueles casos em onde a expropriação possa ser executada sem a indenização prévia. Isto praticamente inibe a possibilidade de alienação forçada sem contraprestação alguma. Esta limitante foi introduzida no Senado em julho de 1935 como uma forma de controlar o poder excessivo que poderia assumir o Estado com respeito a este tipo de processos (COLOMBIA, Congreso, Senado, 1935).<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Estas restrições à expropriação não estavam contempladas no projeto inicial do governo apresentado ao Congresso da República. Foram adicionadas durante o trâmite de discussão e aprovação na Câmara e o Senado pelos congressistas de tendência de direita do liberalismo.

Antes de 1936 a expropriação era possível mas restringida só ao caso da construção de obras públicas e prévio pagamento do valor do imóvel expropriado. Com a reforma, o Estado pode expropriar por motivos de interesse social, ainda que com as limitações acima explicadas. Apesar de suas limitações, o Ato Legislativo número 1 de 1936 muda a concepção do domínio da propriedade como um direito absoluto que estava vigente na constituição antes da reforma. A partir desta, o direito de domínio implica um conjunto de obrigações com a sociedade inexistentes no ordenamento jurídico anterior.

A mudança realizada no conceito de propriedade teve uma forte oposição do Partido Conservador e da Igreja Católica.<sup>27</sup> Desde começos da primeira administração de López, os conservadores já expressavam seu desacordo com qualquer mudança nos preceitos constitucionais existentes sobre o tema da propriedade, isto a propósito de um projeto de Ato Legislativo que o governo apresentou nesse momento, e que modificava também a legislação sobre a intervenção do Estado. Ainda que o mencionado projeto recebeu conceito favorável dos representantes e senadores liberais, a minoria conservadora, presente nesse momento no Congresso, expressou sua oposição por considerar que:

Prescindir de la garantía constitucional de la propiedad no entraña un adelanto para nuestras instituciones, sino un retroceso que provocaría la más peligrosa inestabilidad para la economía nacional. Nuestro derecho público ha sido desde sus orígenes una constante aspiración a elevar a canon constitucional ciertas fórmulas de justicia como medio de impedir los abusos o extralimitaciones de cualquiera de los órganos del Poder Público [...] (COLOMBIA, Congreso, Cámara, 1934a, p. 563-566).

Tanto no Senado como a Câmara de mediados da década dos trinta do século XX estavam representados os interesses dos grandes proprietários da terra quem defendiam o tipo de organização econômica e social existente no campo. É por isto que o Congresso homogeneamente liberal de 1936 não teve a vontade política de avançar mais profundamente no tema da propriedade na reforma constitucional porque um grupo importante de congressistas, pertencentes ao setor de direita do partido, eram eles mesmos importantes fazendeiros em suas regiões (GIRALDO, 1994). No entanto, o estabelecimento no artigo 10 do Ato Legislativo número 1 de 1936, depois de árduas discussões, do princípio da função social da propriedade, constituiu o fundamento da aprovação e promulgação da Lei 200 de 1936 ou Lei de terras. O governo e o setor de esquerda ou lopista do liberalismo pressionou aos congressistas liberais contrários a esta legislação para que se discutisse o problema da propriedade agrária e fosse finalmente aprovada uma legislação específica sobre o tema.

---

<sup>27</sup> A Igreja Católica na sua concepção de sociedade justificava a existência e permanência da organização econômica e social do campo, fundamentada na existência do latifúndio improdutivo e os grandes proprietários da terra (KALMANÓVITZ, 2003).

#### 4.1.4 Aspetos sociais da reforma

Um dos propósitos do governo com a reforma constitucional era modificar o papel do Estado na proteção dos direitos naturais, direitos consagrados no texto original da Constituição Nacional de 1886. Assim o expressava o ministro de governo desse momento, Darío Echandía, na exposição de motivos do projeto de Ato Legislativo que o governo apresentou à Câmara de Representantes em setembro de 1934, o qual propunha a modificação dos preceitos constitucionais existentes sobre a propriedade e a intervenção do Estado:

Desde hace algún tiempo se viene acentuando en la opinión general el anhelo de realizar una reforma que ponga los preceptos constitucionales que se refieren a la protección y guarda de los derechos del individuo a tono con las concepciones modernas sobre el papel del Estado en la regulación de la economía y en la protección del trabajo. (. . .) el proyecto sustituye la concepción excesivamente individualista de los derechos privados que caracteriza la Constitución actual, por otra que considera que el derecho individual debe ejercitarse como una función social y debe tener como límite la conveniencia pública. El derecho privado como función social por oposición al derecho privado absoluto: Tal es la última razón del proyecto que el gobierno somete a vuestra consideración (COLOMBIA, Congreso, Cámara, 1934a, p. 312-313).

Os direitos naturais foram substituídos no artigo 9 do Ato Legislativo número 1 de 1936 pelos “deberes sociales del Estado y de los particulares”.<sup>28</sup> Introduce-se aqui uma mudança importante na visão individualista da constituição vigente nesse momento, a qual concebia só obrigações a cargo do Estado e não dos particulares, a exceção das relacionadas com a obediência das autoridades. Uma primeira expressão desses deveres sociais aparece no mesmo Ato Legislativo número 1 quando se indica que a propriedade implica uma função social.<sup>29</sup>

Especificamente foi durante o segundo debate nas sessões plenárias do Senado de fevereiro de 1936 que a comissão encarregada da estruturação da reforma (a Comissão de Assuntos Constitucionais) anunciava o desejo de substituir o individualismo de 1886 por um critério de caráter social. Assim o expressava nesse momento o senador Timolón Moncada, membro da citada comissão:

La constitución vigente es individualista [...] Pero los miembros de la comisión pensamos sustituir el sistema individualista por uno de carácter social [...] De esta

<sup>28</sup> O artigo 9 da reforma assinala que: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

<sup>29</sup> Uma explicação mais ampla do conceito sobre os deveres sociais utilizado na reforma constitucional se encontra no livro, MOLINA, G. **Las ideas liberales en Colombia. De 1935 a la iniciación del Frente Nacional**. Bogotá, 1986. P. 57.



manera deja de ser el Estado un agente de policía, para adquirir su verdadera misión activa, en cuanto debe regular el cumplimiento de la función social que corresponde a toda persona para mantener siempre la solidaridad y la interdependencia social (COLOMBIA, Congreso, Senado, 1936b).<sup>30</sup>

Desta forma o propósito da comissão era que o Estado adquirisse uma missão mais ativa dentro da sociedade, e deixasse assim de ser uma simples instância de inspeção e manutenção do ordem estabelecido. Como se mencionou atrás, este critério é aplicado na definição de propriedade realizada no artigo 10, a propriedade entendida como função social, e no 17 em onde se define ao trabalho como “una obligación social ” e que o mesmo deve ser protegido pelo Estado.<sup>31</sup> Esta definição rompe com o conceito que considerava o trabalho como um estigma servil (TIRADO; VELÁSQUEZ, 1982). Esta era a concepção predominante, por exemplo, no campo, especificamente na forma como o proprietário da terra concebia o trabalho realizado pelo camponês.

A seguinte frase de um discurso do senador Timileón Moncada de fevereiro de 1936 explica de uma melhor forma o sentido do artigo 17 da reforma:

Según los principios del individualismo, la libertad consiste en hacer todo lo que no perjudique a los demás; y como lo que menos perjuicio puede causar es la inactividad, la inacción, la pereza, el derecho de libertad consiste, en último lugar en no hacer nada. Esto no es nuestro concepto del derecho de libertad (haciendo referencia al concepto mayoritario de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado). El hombre, por el hecho de nacer en sociedad, está obligado a colaborar en la conservación de ésta, y tiene siempre el deber de desarrollar sus actividades, en conformidad a las condiciones en que vive y a las capacidades que tiene. Todo hombre tiene la obligación social de desenvolver su individualidad para cumplir una misión social. Por consiguiente, ninguno tiene el poder de permanecer inactivo. [...] Es esa la explicación de aquel principio [...]: “El trabajo es una obligación social y a la vez un derecho del individuo”. Sí, el trabajo no es facultativo; es obligación social porque no puede existir el derecho a la inactividad y a la pereza. Y es un derecho porque no puede negarse al trabajador la facultad de exigir del Estado una especial protección que le asegure una existencia digna (COLOMBIA, Congreso, Senado, 1936b).

No artigo 20 “se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos”. Este reconhecimento responde a um propósito político do setor lopista do Partido Liberal de proteger o trabalho e aos sindicatos. Este setor social era importante politicamente na base social de respaldo à intencionalidade reformadora do governo.

<sup>30</sup> Na totalidade do texto do discurso do senador Timoléon Moncada se encontram bem explicados os conceitos jurídicos e políticos utilizados pela Comissão do Senado de Assuntos Constitucionais para a elaboração da reforma.

<sup>31</sup> Neste aspecto se apresenta uma influência da Constituição da república espanhola de 1931 a qual proclamava em seu artigo 46 que “El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social y gozará de la protección de las leyes”.

Uma das novidades da reforma é a introdução pela primeira vez na legislação colombiana da assistência pública. O artigo 16 expressa especificamente que: “La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitadas para trabajar”.

Este tema é introduzido por um grupo de congressistas através de um projeto de lei apresentado na Câmara de Representantes em agosto de 1935 (BOTERO, 2006). Nesse projeto se propunha que a assistência fosse uma função do Estado e dirigida a todo o conjunto da população em geral. No texto do projeto se trata de diferenciar a assistência da caridade ou beneficência. Este último era o conceito predominante na época o qual era impulsionado principalmente pela Igreja que controlava a maioria de instituições de caridade.<sup>32</sup>

Por último, outro aspecto social importante da reforma está relacionado com o reconhecimento de maiores direitos às mulheres, sem conceder-lhes ainda o direito ao voto. Especificamente em seu artigo 8º o Ato Legislativo número 1 de 1936 indicava que: “La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido, y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Pero la mujer colombiana mayor de edad puede desempeñar empleos, aunque ellos lleven anexa autoridad o jurisdicción, en las mismas condiciones que para desempeñarlos exija la ley a los ciudadanos”. Isto é muito relevante para a época porquanto nesse momento a mulher não estava inserida plenamente no mercado de trabalho, e essa situação intensificava sua dependência econômica com respeito ao homem. Como se mencionará mais adiante neste capítulo, outra reforma, a educativa, também foi importante porque facilitou o acesso da mulher à educação secundária e universitária.

A introdução dos aspectos sociais na reforma significou que a intervenção do Estado não se devia limitar só ao econômico e, portanto, devia abarcar também outros elementos como os direitos e deveres sociais, o trabalho e a assistência pública. Estes aspectos resultaram inovadores para a época porquanto foram inseridos pela primeira vez no texto formal de uma constituição. E expressam assim a intencionalidade política de Alfonso López Pumarejo de estender a ação do Estado a todo o conjunto da sociedade.

---

<sup>32</sup> Na década dos vinte já se tinha proposto o tema da responsabilidade social do Estado, enfocada exclusivamente nos pobres (BOTERO, 2006). No entanto, não chegou a ser incorporado formalmente à legislação existente.

#### 4.1.5 As relações entre a Igreja e o Estado

Os propósitos principais do governo na reforma, com respeito às relações entre o Estado e a Igreja, eram fortalecer o poder civil do Estado, afirmar seu caráter laico e limitar a influência do clero sobre muitos aspectos da sociedade. A Igreja Católica tinha uma situação privilegiada pelas prerrogativas que tinham sido concedidas pela Constituição Nacional de 1886 e o “Concordato” assinado entre o Estado colombiano e a Santa Sede em 1887. Entre estas prerrogativas estavam, a regulação do matrimônio, a realização do registo civil da população e o controle do sistema educativo. Ademais, a Igreja se tinha convertido em um dos suportes mais importantes na continuidade do regime conservador existente até 1930. É por esta situação que os debates sobre as relações entre a Igreja e o Estado foram intensos durante o processo de discussão da reforma constitucional (TIRADO; VELÁSQUEZ, 1982).<sup>33</sup>

Junto com a limitação do papel da Igreja na sociedade e a influência de seus dogmas e preceitos, também se questionam elementos doutrinários como o dos direitos naturais do indivíduo consagrados na constituição. Como se observou atrás, a enunciação dos deveres sociais das instituições públicas e os particulares no texto da reforma, em lugar dos direitos naturais, transformam o conceito do Estado que até esse momento era vigente no ordenamento constitucional (GIRALDO, 1994). Desta forma este deixa de ser um simples garante do ordem e do funcionamento do sistema judicial, para converter-se, ao menos na declaração de princípios, em um estado intervencionista.

Um dos aspectos importantes da reforma com respeito às relações entre o Estado e a Igreja foi o estabelecimento no artigo 13 da liberdade de consciência e “la libertad de todos los cultos que no sean contrários a la moral Cristiana o subversivos del orden público . . .”. A expressão, “que no sean contrários a la moral cristiana”, limita de certa maneira essa liberdade consagrada na reforma.<sup>34</sup> Na Constituição de 1886 em lugar de liberdade se garante a tolerância para aquelas religiões diferentes à Católica, desde que elas não estivessem na contramão dos princípios morais do catolicismo.

Outro aspecto relevante foi a garantia no artigo 14 da liberdade de ensino e o fortalecimento da regulação estatal das instituições educativas através da “suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados [...]”. Também nesse mesmo artigo

---

<sup>33</sup> A Igreja Católica constituía o principal referente ideológico do Partido Conservador. Esta particular relação foi um dos motivos pelo qual o liberalismo tentava a independência do poder civil do Estado frente à hierarquia eclesiástica (KALMANÓVITZ, 2003).

<sup>34</sup> Esta expressão foi introduzida ao texto da reforma pelo senador Luis Cano em setembro de 1935. Tal introdução gerou importantes debates no Senado entre as diferentes tendências ideológicas do liberalismo, mas ao final foi acolhida pela maioria da corporação.

se indica que a “enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado, y obligatoria en el grado que señale la ley”.<sup>35</sup> Estes elementos permitiram uma maior independência do sistema educativo da tutela da Igreja e a transformação nos diferentes níveis do conteúdo dos planos de estudo. Isto será analisado mais amplamente no subcapítulo 4.4 sobre a reforma educativa.

Durante o processo de discussão da reforma constitucional no Senado, a Comissão de Assuntos Constitucionais propôs a eliminação do preâmbulo da Constituição “en nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad . . .”. Desde a perspectiva da Comissão, esta invocação implicava uma teoria teocrática do direito público sobre a origem do poder. Esta teoria é contrária ao artigo 2º da mesma constituição que consagrava a soberania da nação. Assim o expressava o senador Timoleón Moncada durante um debate nas sessões plenárias do Senado de fevereiro de 1936, ao explicar as razões pelas quais foi proposta esta supressão:

No es cierto como se ha dicho, que el preámbulo contenga solamente una invocación a Dios. Allí hay toda una doctrina de derecho público; allí está consignada la teoría teocrática, según la cual los Poderes Públicos emanan de Dios. [...] Esta doctrina [...] está en desuso en el mundo entero. También en Colombia fue desechada por los constituyentes de 1886, en el artículo 2º que dice: “La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación y de ella emanan los Poderes Públicos [...] . . .”. Este principio, que es el democrático, es antagónico con el teocrático, que suprimimos en el proyecto (COLOMBIA, CONGRESO, SENADO, 1936b).

Porém, ao final esse preâmbulo não foi eliminado da constituição e não fez parte, essa proposta, do texto formal da reforma. O governo decidiu não apoiar essa eliminação para assim não gerar maiores conflitos com a Igreja, os conservadores e o setor de direita do Partido Liberal.

A Igreja, ao igual que o Partido Conservador, manifestaram sua férrea oposição ao estabelecido na reforma, isto apesar de que no texto da mesma existiram limitações importantes em alguns dos temas aprovados. Um exemplo desta oposição se encontra em uma declaração feita pelos bispos em 1936 com respeito à liberdade de cultos contemplada no Ato Legislativo Não 1 desse ano:

En cambio, sobre esa obra demoleadora, ved lo que se pretende erigir como principios que nos gobiernan: La libertad de cultos, en vez de una razonable tolerancia: La libertad de cultos, error doctrinario condenado por la Iglesia; la libertad de cultos, en una forma tal que deja a la Iglesia Católica, la de la totalidad moral de los colombianos, al ras con todas las demás religiones falsas, así sean las más exóticas y extravagantes [...] (MOLINA, 1986, p.72).

<sup>35</sup> No artigo 41 da Constituição, antes da reforma, estabelecia-se que “la educación pública será organizada y dirigida em concordância con la religión católica”. Igualmente que o ensino primário pública seria gratuita mas não obrigatória.

A Igreja também enviou uma pastoral o 17 de março de 1936 ao Senado da República na qual expressavam seu desacordo com a reforma constitucional que se estava discutindo nesse momento. Entre outros aspectos, criticavam a supressão de alguns artigos da constituição que limitavam seu poder como os relacionados com a educação e o estabelecimento da liberdade de cultos. Ao final dessa pastoral, os bispos e arcebispos que a elaboraram afirmavam que:

Hacemos constar que nosotros y nuestro clero no hemos provocado la lucha religiosa sino que hemos procurado mantener la paz de las conciencias aun a costa de grandes sacrificios; pero si el Congreso insiste en plantearnos el problema religioso, lo afrontaremos decididamente y defenderemos nuestra fe y la fe de nuestro pueblo a costa de toda clase de sacrificios, con la gracia de Dios (TIRADO, 1995, p.81).

Apesar das diferenças que existiam dentro do liberalismo, esta missiva da Igreja unificou as diferentes tendências ou setores na defesa do governo e acelerou a aprovação da reforma constitucional (TIRADO, 1985, p.30).

O núncio apostólico, mediante nota escrita do 14 de outubro de 1936, manifestou o protesto formal do Estado Vaticano ante a aprovação e promulgação do Ato Legislativo Não 1 de 1936 por “el haberse suprimido en la Constitución lo referente a la Iglesia, el no reconocer su catolicismo a la casi totalidad de los colombianos (. . .) y otras modificaciones que afectan gravemente el concordato” (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 1937, p.217). O governo não aceitou e devolveu essa nota de protesto à Nunciatura Apostólica por considerá-la inaceitável e aludindo a indevida ingerência do Vaticano nos assuntos internos de Colômbia.

Também podemos encontrar outro exemplo da oposição à reforma nas palavras do líder mais conotado nesse momento dos conservadores, Laureano Gómez:

Ahí está escrita, en forma verídica y exacta, la crónica de los sucesos constantes de la obra más nefasta que ha padecido la república (haciendo referencia a la reforma constitucional de 1936): La desfiguración y despedazamiento de la Carta Política de 1886. Grandísima parte de lo que significa como cultura civil, conciencia jurídica del Estado, garantía de la libertad, protección del derecho, defensa y amparo de la dignidad de la persona humana, fue destruido y borrado por manos irreverentes y toscas sin [...] la menor justificación [...] ni en forma alguna representara adelante, sino retroceso y descenso (La Razón, 11 abr. 1937, p.2).

E em relação com o partido de governo, o liberal, os setores de direita do mesmo não permitiram uma reconsideração mais significativa das relações entre a Igreja e o Estado. É por isto que no último parágrafo da reforma foi preservada a potestade do Estado para celebrar convênios com a Santa Sede. Esta determinação permitiu a continuidade, em seus aspectos

fundamentais, do *Concordato* de 1887 e que a Igreja continuasse controlando aspectos como o estado civil das pessoas e o matrimônio (GIRALDO, 1994).

Uma vez aprovada a reforma constitucional de 1936, López expressou sua complacência com respeito ao tema das relações entre o Estado e a Igreja: “Está aún vigente el concordato; pero la depresiva tutela de la Iglesia sobre el Estado se ha borrado de la carta fundamental y de la vida de la república, hasta no recordarse sino como curioso y remotísimo extravío [...] la enmienda constitucional que redime al Estado de la subordinación a la Iglesia [...] responde a la ambición de emanciparnos de una tutela típica de Hispanoamérica, cual es la intervención del clero en ciertos negocios públicos ajenos a su competencia“ (ARIAS, 2001, p.73). O presidente afirmava que tais medidas punham fim ao “país clerical” imposto pelo “criterio teocrático de los regeneradores” del siglo XIX; ahora, por el contrario, gracias al liberalismo, que logró la “independencia del poder civil”, la “república” ha dejado de ser un simple “feudo” apacible, dirigido por el delegado apostólico y orientado políticamente por las insinuaciones romanas“ (ARIAS, 2001, p.73).

No entanto, o governo não pôde implementar, através da reforma, a independência total do Estado com respeito à influência da Igreja. Conforme ao programa que o Partido Liberal tinha elaborado em 1935, López propôs, entre outros aspectos, a liberdade de consciência e de cultos, a regulação estatal da educação, o matrimônio civil, o divórcio civil, a abolição do nome de Deus do preâmbulo da Constituição, a supressão dos benefícios fiscais para o clero; igualmente propôs devolver ao Estado o controle do registo civil e dos cemitérios. Destes aspectos, só a liberdade de consciência e de cultos e a reforma educativa, que devolveu ao Estado o controle e vigilância da educação, puderam ser realizados na prática.

O não cumprimento da totalidade dos objetivos estabelecidos pelo governo, em relação com a limitação do poder do clero, explica-se principalmente pela forte oposição dos conservadores, a mesma Igreja e, em parte, o setor de direita do Partido Liberal. Ainda assim, os dois períodos de governo de López Pumarejo, e as reformas implementadas durante os mesmos constituem, “un momento crucial en la lucha que el Estado y la Iglesia han librado en torno al modelo de sociedad que debe regir la vida de los colombianos. [...] Ese momento representa para muchos un hito histórico” (ARIAS, 2001, p.71).

#### 4.1.6 O balanço da reforma constitucional de 1936

A reforma constitucional de 1936 transforma de maneira importante vários aspectos da organização social e econômica do Estado e a sociedade colombiana. O papel do Estado na economia e a sociedade, a propriedade, o sistema de expropriações e indenizações, a concepção do trabalho e o direito de greve, as relações com a Igreja, entre outros.<sup>36</sup> A promulgação da mesma significa o momento histórico de maior distanciamento ideológico entre os dois partidos tradicionais, o Liberal e o Conservador, sobretudo com o setor de esquerda do liberalismo. Os aspectos relacionados com a propriedade e as relações entre o Estado e a Igreja foram os de mais difícil aprovação. O artigo que estabelece a intervenção estatal na economia (artigo 11) teve uma menor oposição, e em geral foi aceitado pelos diferentes setores (TIRADO; VELÁSQUEZ, 1982).

No processo de discussão no Congresso da República se introduzem um conjunto de elementos que restringem o alcance original da reforma.<sup>37</sup> É por isto que os aspectos mais avançados e inovadores da mesma foram em grande parte limitados por um conjunto de condicionamentos que se foram agregando paulatinamente durante as diferentes sessões do Senado e a Câmara.<sup>38</sup> Essas restrições não aparecem no projeto original apresentado pelo governo através dos parlamentares relatores. , isto aconteceu com todas os projetos de reforma apresentados por López ao Congresso. No caso do Ato Legislativo número 1 de 1936, ante a ausência dos conservadores, sua aprovação definitiva foi resultado de um processo intenso de negociação política entre as diferentes tendências ideológicas do liberalismo.

As consequências destas limitações, produto da negociação política, podem-se observar nas dificuldades que teve a aplicação do conceito da função social da propriedade na

---

<sup>36</sup> No trâmite da reforma foram discutidos vários temas que não atingiram a ser incorporados no texto da mesma tais como, um novo conceito de soberania, a transformação da Câmara e o Senado pelo funcionamento de uma câmara única, a supressão do regime presidencial e sua substituição por um parlamentar, a eleição popular de prefeitos e de governadores, entre outros aspectos (Anais da Câmara de Representantes e do Senado da República entre fevereiro e julho de 1936).

<sup>37</sup> Como se mencionou atrás, um exemplo destas limitantes é o requisito estabelecido no parágrafo do artigo 11 sobre a maioria absoluta em ambas câmaras para a aprovação das leis relacionadas com a intervenção do Estado na exploração de indústrias ou empresas públicas. Esta limitante foi superada em 1945 com a reforma constitucional feita esse ano e liderada por López Pumarejo. No entanto, permaneceram outras que restringiram o alcance da reforma, como é o caso das expropriações com indenização prévia ou sentença judicial e a liberdade de cultos condicionada à moral cristã. Ainda assim, os procedimentos estabelecidos para a expropriação, apesar de suas limitações, eram mais avançados do que os contemplados na versão original da Constituição Nacional de 1886.

<sup>38</sup> Porém, no Ato Legislativo finalmente aprovado também existem contribuições importantes de vários congressistas, especialmente os aportes feitos pelas comissões de assuntos constitucionais tanto da Câmara de Representantes como do Senado.

reforma agrária. Ao final, foram os condicionamentos estabelecidos com respeito à expropriação os que geraram uma série de conflitos jurídicos que impediram a aplicação plena desta reforma.

O conteúdo do Ato Legislativo finalmente aprovado foi catalogado pela oposição conservadora e a Igreja como de socialista e comunista. No entanto, essa caracterização está longe da realidade porquanto a reforma constitucional de 1936, e todo o conjunto de reformas aprovadas durante as duas gestões de governo de López Pumarejo, pretendiam era avançar na democratização das estruturas econômicas e sociais. Essa democratização permitiria e facilitaria a implementação de um projeto capitalista moderno e industrial.

Um dos principais requisitos para o alcançar este objetivo era o rompimento das condições de atraso do campo. Isto é, em lugar da implementação de uma sociedade comunista, a pretensão do governo era completamente a contrária, o aprofundamento do capitalismo, mas de um tipo de capitalismo diferente ao que nesse momento estava vigente no país.<sup>39</sup> A reforma expressa então a concepção política de Alfonso López Pumarejo, e do setor do Partido Liberal que ele liderava, sobre a necessidade de modernização da economia e a sociedade colombiana. Esta modernização era necessária para conseguir adaptar-se às mudanças que se tinham apresentado na economia mundial desde a crise econômica de 1929.

Com respeito ao processo de discussão da reforma constitucional no Congresso, este refletiu as diferentes tendências ideológicas existentes no liberalismo. Por um lado estavam aqueles representantes e senadores que defendiam uma intervenção estatal mínima e a proteção da propriedade e a concepção individualista da Constituição Nacional de 1886. Este setor do liberalismo, mais a próximo à direita, opôs-se em geral ao alcance mais amplo das propostas governamentais apresentadas para cada tema específico. Por outra parte se encontrava uma posição mais progressista que, respeitando os direitos e garantias individuais, assinalavam a necessidade de adaptá-los para a proteção dos direitos sociais da população. Também eram partidários de uma maior intervenção do Estado na economia e em outros aspectos importantes para a sociedade como a educação, a separação entre a Igreja e o Estado e o avanço na legislação trabalhista. A propriedade aqui é concebida como um direito que implica umas determinadas obrigações e responsabilidades sociais.

O governo em geral representava ao setor progressista ou de esquerda do liberalismo,

---

<sup>39</sup> Portanto, o objetivo de López não era introduzir mudanças “revolucionários” ou radicais à estrutura social e econômica. Por exemplo, no caso da propriedade, o ministro de governo desse momento, Dario Echandía, durante uma sessão da comissão XIV da Câmara de Representantes de novembro de 1935, assinalou claramente que: “El gobierno es partidario que se otorgue protección a la propiedad privada porque no cree que ha llegado el momento de socializarla” (COLOMBIA, Congreso, Cámara, 1935b, p. 1558).



e se identificou no Congresso com seus representantes em ambas câmaras. De fato, Alfonso López Pumarejo é identificado nesse momento como o líder natural dessa tendência do liberalismo. No entanto, em várias ocasiões se enfrentou com um setor minoritário que assumia posições mais radicais frente à reforma, como no caso dos senadores Gerardo Molina e Diego Montaña Cuéllar. Estes dois líderes depois vão abandonar o Partido Liberal para entrar a fazer parte de movimentos políticos de tendência comunista.

A reforma constitucional finalmente aprovada, apesar de suas limitações, sim representou um importante avanço com respeito à intervenção do Estado, a função da propriedade, as relações do Estado e a Igreja e os direitos sociais. Ela tem um grande valor desde as ideias e os conceitos de avançada que tentou estabelecer naquele momento como princípios da atuação do Estado e das instituições. Nesse sentido tenta transformar as noções até esse momento vigentes sobre a sociedade, de um conceito individualista a um em onde existem umas obrigações sociais por parte dos particulares e o mesmo Estado. Não obstante, não existiu a suficiente vontade política para pôr em prática nos anos posteriores vários dos preceitos mais importantes contemplados em seu texto. Como o assinala Gerardo Molina no seu livro “. . . el reformador de 1936 fue conceptualmente muy lejos (. . .) contrajo un compromiso de renovación muy superior al tolerado por la organización económica y social que todavía perdura” (1986, p.58).

#### 4.2 A REFORMA AGRÁRIA: LEI 200 DE 1936

Mediante a lei 200 de 1936 Alfonso López Pumarejo tentou implementar uma reforma agrária que permitisse resolver os principais problemas existentes no campo colombiano nesse momento. Esta lei teve dois propósitos principais. Primeiro, modernizar econômica e socialmente a produção agropecuária nos extensos latifúndios existentes nesse momento no país. Estas fazendas faziam um uso extensivo da terra, tinham uma baixa produtividade e seus donos implantaram umas relações de tipo servil, próprias do século XIX, com seus trabalhadores. Segundo, a reforma pretendia dar solução, desde sua particular perspectiva, aos crescentes conflitos entre fazendeiros e colonos e arrendatários pelo domínio de terras baldias que não tinham sido cultivadas ou utilizadas na produção pecuária.

Para compreender de uma melhor maneira a problemática agrária existente entre finais dos anos vinte e começos dos trinta, neste subcapítulo se estudam primeiro as características mais importantes do setor rural colombiano da época. Estas são, o predomínio dos latifúndios e a presença de movimentos sociais de ocupação de terras por parte de arrendatários e

colonos. Posteriormente se observarão as diferentes formas de resposta mediante as quais o Estado colombiano pretendeu resolver estes conflitos antes da formulação da reforma de 1936.

Depois é analisada a solução proposta por López Pumarejo na Lei 200. Apresenta-se o contexto geral da norma e os aspectos centrais conteúdos nesta. Finalmente se realiza um balanço geral da reforma destacando seus alcances e principais limitações.

#### **4.2.1 Os latifúndios e o movimento dos colonos e arrendatários**

O período compreendido entre finais dos anos vinte e começos dos trinta do século passado foi uma época de conflitos agrários em diferentes regiões do país. Estes conflitos compreendiam, camponeses pobres ou colonos em regiões afastadas invadindo terras não utilizadas economicamente das fazendas, arrendatários realizando protestos em busca de melhores condições e contratos de trabalho e indígenas reclamando a devolução de seus territórios comunais. Muitos arrendatários expressaram que eles eram colonos, já não arrendatários, e proclamavam que os terrenos por eles trabalhados não eram privados senão baldios. Portanto, manifestavam o direito de cultivar suas parcelas de forma independente, sem pagar obrigações ao dono da fazenda que agora desconheciam (LEGRAND, 1988).

O argumento utilizado para justificar as invasões era que essas terras estavam abandonadas, e em muitos casos as pessoas que tinham invadido já tinham trabalhado e cultivado essas territórios que encontraram sem um uso econômico nem produtivo. Ademais, argumentavam que seus proprietários as tinham adquirido através da expansão ilegal de suas propriedades. Essa expansão ilegal consistia na ocupação também ilegal de terras baldias de domínio público, de propriedade do Estado Tanto colonos, arrendatários e indígenas tentavam romper com as relações que os atavam às grandes propriedades e converter-se assim em produtores independentes.

Também grupos de camponeses sem terra nem trabalho, jornaleiros e operários da construção desempregados como consequência da depressão, invadiam terras inabitadas das propriedades.<sup>40</sup> Ao igual que os arrendatários, estes grupos usavam o nome de colonos. E

---

<sup>40</sup> A crise econômica de finais dos vinte e começos dos trinta provocou a interrupção das obras públicas financiadas com crédito externo, situação que produziu o desemprego daqueles camponeses que tinham trabalhado nestas obras e seu regresso novamente ao campo. Ante sua rejeição das relações de dependência impostas pelos fazendeiros, geraram-se conflitos sociais cada vez mais intensos. A crise também ocasionou uma diminuição da rentabilidade daquelas grandes propriedades que se tinham envolvido na sementeira de cultivos comerciais, isto como efeito da redução dos preços internacionais dos bens agropecuários, principalmente o café (GIRALDO, 1994).

como colonos que se declararam, construíram pequenas e humildes casas de habitação, limpavam e adaptaram para o cultivo pequenas parcelas e solicitaram a proteção do Estado contra as hostilidades dos latifundiários (LEGRAND, 1988). Eles não aceitavam as rígidas e desiguais normas sociais e econômicas dos latifúndios.

Quando os ocupantes<sup>41</sup> estavam já assentados nos respectivos territórios, ou os arrendatários deixavam de pagar suas obrigações, ambos atores enviavam cartas ao governo central declarando que as parcelas lavradas eram baldias. Argumentavam que esses territórios eram de caráter público e tinham sido ocupados ilegalmente pelos grandes fazendeiros, ou que deviam regressar ao domínio do Estado por estar abandonados e não ser utilizados economicamente. O propósito era solicitar ao governo a iniciação de ações judiciais que permitissem restituir estas terras ao Estado. Também solicitavam a proteção oficial ante os possíveis atos de represália dos proprietários (COLOMBIA, Ministerio de Industrias, 1933).

As principais regiões do país onde aconteceram estas ocupações foram, as zonas cafeeiras dos departamentos de Cundinamarca e Tolima (a denominada região do Sumapaz),<sup>42</sup> a área de gado do Sinú (nesse momento pertencente ao departamento de Bolívar, hoje faz parte integral do departamento de Córdoba), a zona bananeira da United Fruit Company no departamento do Magdalena, o norte do Vale do Cauca e os departamentos de Quindío e Huila. Estes movimentos surgiram em regiões onde predominavam os grandes latifúndios e contínuas tensões entre camponeses e proprietários. As áreas mais críticas eram importantes zonas comerciais em onde se sentiam com rigor os efeitos da crise econômica de finais dos vinte e começos dos trinta (LEGRAND, 1988).

Os colonos abriam territórios inóspitos e adequavam e cultivavam terrenos que eles consideravam baldios de domínio público. Uma vez estes colonos conseguiam dar um uso econômico e produtivo a estas terras, apareciam os fazendeiros a reclamar, em muitos casos sem títulos legais, a propriedade destas terras. Nesse momento surge então o conflito entre os colonos e os proprietários que tentavam apropriar-se de terras públicas, antes não usadas economicamente (mediante títulos de duvidosa legalidade) e agora adequadas e utilizadas pelos colonos. O conflito agrário de finais dos vinte e começos dos trinta se concentrava então

---

<sup>41</sup> A expressão “ocupantes” faz referência àquelas pessoas que se faziam chamar a si mesmas colonos e que ocupavam terrenos não utilizados economicamente das fazendas. Eles tinham conhecimento pleno do domínio de propriedade que sobre esses territórios exerciam os donos das fazendas, mas desde sua percepção consideravam que ditos territórios eram originalmente públicos, do Estado e tinham sido anexados ilegalmente pelos fazendeiros.

<sup>42</sup> O crescimento dos cultivos de café experimentado entre finais do século XIX e começos do XX sucedeu em grandes fazendas dos departamentos de Cundinamarca e Tolima (PÉCAUT, 2001). Como se tratava de uma produção extensiva e pouco eficiente, desde a década dos vinte foi paulatinamente deslocada pelos pequenos cultivos, mais intensivos e modernos, de Antioquia e da região de colonização *antioqueña* ou do velho Caldas.

principalmente na utilização econômica da fronteira agrícola de uma grande quantidade de hectares ainda não cultivadas pelos fazendeiros nem os camponeses, não tanto nas terras efetivamente ocupadas e cultivadas das grandes fazendas.

Na década dos trinta existia ainda na Colômbia o predomínio das formas de tenência da terra características do século XIX, isto é, a existência da grande fazenda de baixa produtividade e um uso extensivo do território, complementada com o trabalho do pequeno arrendatário ou do camponês cuja produção era remunerada em dinheiro ou em espécie. Os fazendeiros não permitiam a livre mobilidade deste trabalhador rural e que este se vinculasse formalmente aos mercados trabalhista e monetário. O acesso dos camponeses a estes mercados e a intensificação no uso econômico do solo através de cultivos comerciais que dinamizassem o mercado agrário eram indispensáveis para o crescimento e desenvolvimento do mercado interno. Parte do pagamento que recebia o camponês por seu trabalho nas grandes e extensas propriedades rurais consistia no direito de cultivo em uma pequena parcela para satisfazer suas necessidades básicas (GIRALDO, 1994). Desta maneira ele não precisava ir ao mercado a comprar produtos, gastar seu dinheiro e gerar assim consumo.

Uma parte importante das fazendas possuídas pelos fazendeiros eram ocupadas na pecuária extensiva e não utilizadas na agricultura, apesar de que se tratava em muitos casos das terras mais férteis do país. Eles não investiam a maior proporção de suas rendas em suas terras para assim gerar uma ampliação da produção agropecuária, e que esta renda se integrasse ao sistema produtivo. Esta característica e o predomínio de cultivos não intensivos tinha gerado a começo da década dos trinta uma relativa escassez de alimentos e a conseqüente alça de seus preços. A demanda não era convenientemente abastecida e existia assim as condições para a conformação de um mercado nacional de alimentos mais amplo e diverso. Os latifundiários não respondiam com a suficiente e requerida velocidade a estas mudanças e pelo contrário reagiram de uma forma defensiva ante a possibilidade de um uso intensivo da terra por parte da crescente indústria e as cidades em expansão (KALMANÓVITZ, 2003).

No entanto, o regime da fazenda paulatinamente estava mudando pela força das mesmas mudanças que se vinham apresentando na economia colombiana mas seu ritmo era muito lento e, portanto, não se adequava às exigências de um processo de modernização econômica e industrialização que López e em geral a segunda república liberal queria intensificar. A paulatina decomposição deste regime tradicional tinha experimentado um novo impulso durante a década dos vinte, com o aumento na produção de cultivos comerciais para a

exportação.<sup>43</sup> Também pela incorporação nesses anos de um considerável número de camponeses como trabalhadores nas obras públicas que se estavam financiando com crédito externo (GIRALDO, 1994).

Estes dois elementos incorporaram a muitos camponeses ao mercado monetário como assalariados, no caso daqueles que se vincularam como trabalhadores às obras públicas, ou através dos receitas que recebiam aqueles pequenos proprietários através da venda de seus produtos no mercado, isto no caso da expansão dos cultivos comerciais. No entanto, a inícios da década dos trinta a maior parte das terras mais férteis do país continuavam fazendo parte de extensos latifúndios improdutivos. Por isso um dos propósitos fundamentais da reforma agrária era acelerar estas transformações para que o campo se vinculasse dinamicamente ao processo produtivo. Uma das classes sociais mais interessadas nesta transformação era a nascente burguesia industrial.

O regime tradicional da grande fazenda estabelecia uma relação de servidão do camponês em relação com o latifundiário através de duas formas principais (GIRALDO, 1994, p.25). A primeira era a denominada “aparcería” a qual consistia na obrigação imposta ao camponês de trabalhar vários dias à semana nos cultivos do fazendeiro como contraprestação pelo uso de uma parcela pertencente a esse mesmo fazendeiro. A utilização desta parcela lhe permitia ao camponês suprir suas necessidades básicas e a de sua família. A segunda era a figura do arrendamento em onde o arrendatário pagava ao latifundiário em dinheiro ou em espécie pelo uso dessa terra.

A paulatina rejeição dos trabalhadores rurais a este tipo de relações de sujeição para o proprietário foi manifestada de diversas maneiras (GIRALDO, 1994). Os arrendatários reclamavam, ou o direito de domínio da parcela cultivada, argumentando que eram eles quem a trabalhavam, ou o reconhecimento das melhoras realizadas. Assim mesmo exigiam a possibilidade de semear outros cultivos permanentes que pudessem comercializar livremente no mercado sem a intermediação do fazendeiro. Os camponeses sujeitos da *aparcería* exigiam a eliminação das restrições que impediam sua livre mobilidade, o número de dias que deviam por obrigação trabalhar nos cultivos do fazendeiro e a cobrança de multas. Aqueles trabalhadores que laboravam pelo pagamento de uma quantidade fixa diária de dinheiro, o “salário”, reclamavam o aumento na quantidade paga.

A aparição dos movimentos sociais de ocupação expressam uma nova forma de

---

<sup>43</sup> Para a época existiam três nascentes e ainda incipientes centros de desenvolvimento capitalista agrícola, o departamento do Valle del Cauca, a região cafeeira de Antioquia e Caldas e a savana de Bogotá. Nesta última região se apresenta uma tendência crescente na presença de cultivos intensivos, diferente ao resto de regiões do país (KALMANÓVITZ, 2003).

protesto camponês (LEGRAND, 1988). Estas ocupações estiveram estimuladas por aspectos como, a maior proximidade dos territórios em disputa (pelas obras de infraestrutura construídas) aos centros de distribuição e comercialização e a valorização das terras gerada como consequência do aumento dos preços do café nos anos vinte. Jornaleiros, trabalhadores das plantações, arrendatários, operários da construção contemplavam no campo uma possibilidade econômica e de geração de receitas ante as escassas alternativas existentes em um contexto de crise econômica. Esta atitude era estimulada pela política agrária do Estado colombiano da época com respeito à concessão de baldios. Os ocupantes arguíam que o critério de propriedade deveria ser o trabalho e a exploração efetiva das parcelas e, portanto, que “la tierra no cultivada actualmente por el dueño puede ser ocupada de hecho a título de colonización” (COLOMBIA, Ministerio de Industrias, 1931, vol.1, p. 53).

Na maioria dos casos os latifundiários proprietários da terra responderam às ocupações mediante a expulsão dos invasores. Para efetuar estas expulsões os fazendeiros utilizaram principalmente as ações administrativas de desalojamento através das autoridades dos diferentes municípios em onde existiam estes conflitos. Em muitas ocasiões estas autoridades expulsavam aos ocupantes mas estes regressavam a habitar os territórios em disputa, gerando assim uma situação de permanente conflito.

Muitos dos ocupantes conseguiram permanecer nos territórios ocupados durante o período de maior conflitualidade entre 1928 e 1936, desafiando desta maneira a estrutura latifundiária de distribuição da terra. Esta capacidade para conseguir opor-se à pressão dos fazendeiros expressa umas novas e melhores formas de organização e também uma crescente ingerência do Estado na solução dos conflitos econômicos e sociais.

A começos dos trinta os movimentos políticos de esquerda radical começaram a interessar-se no problema agrário. Estes movimentos promoveram uma melhor coerência e estruturação do movimento pela reivindicação de baldios e lhe outorgaram, ao mesmo tempo, um maior significado político (LEGRAND, 1988) Esta influência constituía uma ameaça à influência e controle dos partidos tradicionais, liberal e conservador, sobre esta população, razão pela qual a situação do campo ia tendo cada vez uma maior importância no governo, sobretudo desde o começo da segunda república liberal em 1930.

Os grupos ou movimentos políticos de esquerda que maior influência exerceram nestes conflitos foram, o Partido Comunista Colombiano –PCC, a União Nacional Esquerdista Revolucionária –UNIR- (fundada pelo líder liberal Jorge Eliécer Gaitán) e o Partido Agrário Nacional –PAN- Ainda que de esquerda, no entanto cada uma destas organizações tinha sua própria concepção da problemática agrária. Estes grupos contribuíram

numa melhor organização e respaldo logístico e jurídico das mobilizações. Também proporcionaram novas estratégias para resistir o embate dos proprietários em seu contra.

Como o movimento dos colonos adquire uma maior importância a começos dos trinta, aparecem, além dos anteriores, outras organizações políticas interessadas neste conflito, principalmente o liberalismo. O primeiro presidente da segunda república liberal, Enrique Olaya Herrera, modifica a política do regime conservador anterior de proibir os protestos operários e camponesas, autorizando legalmente em 1931 a sindicalização dos trabalhadores urbanos e rurais.<sup>44</sup> Com esta autorização, o Partido Liberal tentava neutralizar a influência da esquerda radical no campo. O setor mais progressista ou de esquerda do liberalismo propiciou a criação de sindicatos camponeses filiados a esta organização (LEGRAND, 1988). Estes sindicatos constituiriam um meio de apoio à introdução gradual e pacífica de mudanças econômicas e sociais no campo, mudanças que estariam liderados pelo Estado (JIMÉNEZ, 1971). No entanto, a maioria dos arrendatários e colonos continuaram sob a influência do Partido Comunista, a UNIR e a PAN.

O movimento dos colonos e arrendatários se caracterizou pela sua dispersão e falta de unidade e coordenação. Esta característica não permitiu que o grau de pressão sobre as autoridades governamentais fosse ainda maior e debilitou o alcance das mobilizações. Não obstante, sua existência serviu para converter o problema dos baldios e a luta pela terra em uma problemática de caráter político e de alcance nacional (LEGRAND, 1988).

#### **4.2.2 A intervenção do Estado nos conflitos agrários**

Durante os conflitos agrários de finais dos anos vinte e começos dos trinta o governo colombiano não reprimiu violentamente as ocupações de colonos e arrendatários (LEGRAND, p.181). Pelo contrário, propiciou a solução pacífica e legal dos conflitos e também fomentou através dos ocupantes uma política de transformação produtiva do campo, política que se estava aplicando desde começos dos vinte. A intervenção direta do Estado na resolução destes confrontos outorgou aos camponeses um apoio adicional a seus propósitos. O organismo do Estado que mais esteve envolvido na solução da problemática da terra foi o Escritório geral do Trabalho do COLOMBIA, Ministerio de Industrias da época. Esta

---

<sup>44</sup> A mobilização a favor da redistribuição de terras teve um impulso importante com a aparição de diferentes formas de organização dos colonos e arrendatários. Estas formas foram principalmente os sindicatos, as associações de camponeses e as colônias. No caso das colônias, a mais importante foi a Colônia Agrícola de Sumapaz fundada nessa região dos departamentos de Cundinamarca e Tolima em 1930. Esta colônia chegou a reunir mais de 6000 ocupantes (LEGRAND, 1988).

entidade tinha sob sua responsabilidade o manejo dos temas trabalhistas e dos territórios baldios; foi criada em 1923 como uma seção deste ministério.

O Escritório Geral do Trabalho estabeleceu a prática de levar estes pleitos ao conhecimento dos tribunais. Igualmente impulsionou a negociação de acordos provisórios entre ocupantes e latifundiários em diferentes regiões do país. Estes acordos consistiam em que os fazendeiros se comprometiam a não hostilizar mais aos colonos e estes a sua vez se comprometiam a não invadir novos territórios enquanto saíam os resultados definitivos dos processos judiciais. No entanto, muitos destes pactos se romperam ao pouco tempo de ser realizados.<sup>45</sup>

A decisão do governo de Olaya Herrera a começos dos trinta de não reprimir as protestas camponesas foi recusada pelos fazendeiros os quais pediam medidas mais enérgicas contra as ocupações. Esta situação provocou que os latifundiários assumissem uma atitude hostil contra o liberalismo (JIMÉNEZ, 1971) (GAITÁN, 1976).

Essa situação de conflito começava a ser insustentável para mediados da década dos trinta. Os ocupantes manifestavam com o tempo uma atitude mais radical o qual poderia conduzir para uma situação social explosiva e perigosa. Ademais, o processo de transformação e modernização econômica, aplicado desde começos da segunda república liberal em 1930, e que adquire uma preponderância mais importante a partir da primeira administração de López Pumarejo, estava em risco pelo atraso do campo e da produção agrícola. Por esta razão o Estado procura melhores alternativas de solução que permitam pôr fim às disputas sociais no campo e também aumentar a produtividade da agricultura e sua contribuição à riqueza nacional.

Os latifundiários concebiam os protestos e ocupações camponesas como produto da incitação realizada por agitadores externos. O governo nacional, pelo contrário, reconhecia nestes fatos a manifestação social do problema agrário o qual estava originado na existência de grandes extensões de terra sem um uso econômico, e muitas vezes com títulos de propriedade sem um respaldo legal claro e sólido (LEGRAND, 1988).

Até mediados dos anos trinta a legislação colombiana com respeito ao problema do campo tendia tanto a respaldar a existência e validade de títulos de propriedade legalmente válidos como apoiar àquelas pessoas que efetivamente trabalhassem a terra, isto é, aos cultivadores efetivos. Estas duas tendências existentes nas normas começavam a ser contraditórias entre elas.

---

<sup>45</sup> Um conjunto de exemplos sobre estes acordos pode ser encontrado nas Memórias de Indústrias de 1932, p.346, e 1933, vol. 2, p.197.



Desde mediados da década dos vinte, o Estado colombiano tentou resolver o problema agrário principalmente através de três alternativas: As determinações dos tribunais sobre a validade ou não dos títulos de propriedade em conflito, a subdivisão ou loteamento das terras disputadas entre colonos e proprietários e, finalmente, a promulgação de uma lei de reforma agrária que desse solução definitiva a esta problemática (LEGRAND, 1988).

A primeira tentativa do Estado por solucionar os conflitos no campo foi através da legislação existente. Uma dos principais referentes legais era uma sentença ditada pela Corte Suprema de Justiça em 1926 a qual estabelecia uns critérios rigorosos para comprovar a validade dos títulos de propriedade.<sup>46</sup> Como muitos dos títulos tinham inconsistências jurídicas, o resultado foi que a maioria dos processos julgados favoreceram aos colonos e prejudicaram aos fazendeiros (LEGRAND, 1988, p.186).

Não obstante, o sistema judicial foi incapaz de resolver de forma rápida e eficaz muitos destes processos. O resultado foi a acumulação de pleitos até o ponto que alguns levavam entre cinco a dez anos nos tribunais sem uma resposta definitiva (COLOMBIA, Ministerio de Industrias, 1935). Desta forma o poder jurisdicional resultou inadequado em sua capacidade de resposta com respeito à crescente problemática social que significava os confrontos pelos baldios. Ainda assim, a revisão de títulos nos juízos demonstrou a grande magnitude da apropriação ilegal de terras baldias por parte dos fazendeiros na consolidação dos extensos latifúndios existentes.

Ante a ineficiência dos tribunais na resolução dos pleitos jurídicos entre colonos e fazendeiros, o Estado começou a compra dos terrenos afetados com o objetivo de fazer a subdivisão ou loteamento destes. Esta subdivisão se faria entre os ocupantes que efetivamente estavam dando um uso econômico aos territórios em disputa.

O programa de divisão das terras em disputa estava fundamentado nas leis 74 de 1926 e 87 de 1928 as quais autorizavam a expropriação com indenização de propriedades próximas a centros urbanos ou mercados. Como a subdivisão de terrenos concedia títulos de propriedade a camponeses pobres, o governo esperava estimular com esta concessão o uso intensivo da terra por parte destes. A subdivisão solucionaria assim os aspectos sociais e

---

<sup>46</sup> Esta sentença da Corte exigia a apresentação por parte dos latifundiários dos títulos originais de propriedade. Este conceito eliminava a aplicação do critério utilizado anteriormente para dirimir conflitos sobre baldios o qual aceitava, como prova de propriedade, a demonstração do domínio efetivo da terra durante trinta anos ininterruptos. Esta decisão debilitava a posição dos latifundiários os quais em sua maioria tinham estendido suas fazendas através da apropriação ilegal de baldios de domínio público pertencentes ao Estado (LEGRAND, 1988).

econômicos do problema agrário.<sup>47</sup>

Em um princípio o governo, através do Ministerio de Indústrias, outorgava gratuitamente a propriedade das parcelas subdivididas a colonos e arrendatários. No entanto, como o Estado pagava em dinheiro estas terras aos supostos proprietários originais, sem entrar a pesquisar se os títulos exibidos eram legais ou não, o programa resultou ser fiscalmente inviável.<sup>48</sup>

### **4.2.3 A solução planteada na Lei 200 de 1936**

Ante o relativo fracasso da solução dos conflitos agrários através dos tribunais de justiça e do programa de subdivisão de terrenos, o Estado procurou a solução na mudança das leis existentes sobre a propriedade e a produção agrícola. Nesse sentido promoveu a implementação de uma reforma agrária que permitisse modernizar, econômica e socialmente, o campo colombiano.

A primeira tentativa de reforma agrária aconteceu em 1933 durante o governo de Enrique Olaya Herrera. Esta tentativa fracassou porque foi rejeitada pelos fazendeiros os quais conservavam ainda um importante poder e influência política no Congresso. A partir das lições aprendidas deste fracasso, López Pumarejo em seu primeiro governo tenta apresentar um novo projeto de lei sobre o tema agrário o qual finalmente é aprovado e se converte na Lei 200 de 1936. Para estudar a solução proposta pelo presidente López a seguir se apresenta o contexto geral desta lei e posteriormente os aspectos centrais contidos nesta.

#### *4.2.3.1 Contexto geral*

Na década dos trinta do século XX se manifesta um problema estrutural da economia relacionado com o setor agrícola. Trata-se da insuficiência da produção das fazendas organizadas sobre a base da servidão para atender a crescente demanda de subsistência da população trabalhadora. Como consequência, ao começar o primeiro governo de López os problemas mais importantes do campo colombiano eram, a escassa e ineficiente produção de

---

<sup>47</sup> Vários dos argumentos utilizados pelo governo da época para aplicar o programa de subdivisão de terrenos podem ser observados nas memórias de indústrias de 1930, pp. 374-375 e 1931, vol.2, p.238.

<sup>48</sup> Esta característica de indenizar monetariamente ao latifundiário sem confirmar a validade dos títulos de propriedade, faz que autores como Legrand afirmem que o programa de loteamento “constituía un debilitamiento de la determinación gubernamental de recuperar para el dominio público los baldíos usurpados ilegalmente” (LEGRAND, 1988, p.189). No entanto, ao mesmo tempo esta estratégia reiterava a concepção predominante desde a década dos vinte de outorgar a terra, através da divisão de grandes fazendas, a quem efetivamente a trabalhava.

alimentos, os altos preços agrícolas, o monopólio e concentração das terras mais produtivas em uns poucos latifundiários, a existência de um mercado agropecuário pequeno e pouco diversificado e a baixa produtividade do trabalho do camponês (KALMANÓVITZ, 2003).

Como se observou na descrição do problema agrário entre finais dos anos vinte e começos dos trinta, os latifundiários constituíam um obstáculo ao crescimento capitalista do campo e da economia em geral. Sua forma de exploração da terra, fundamentada na existência da grande fazenda e a não exploração intensiva da terra, não permitia a modernização da produção agropecuária e o aumento na provisão de alimentos e matérias primas que o crescimento da indústria requeria nesse momento. Muitos fazendeiros eram rentistas, limitavam-se a presenciar como se valorizavam suas terras com o crescimento capitalista, principalmente naqueles casos dos latifúndios localizados cerca das cidades (KALMANÓVITZ, 2003).

Além do anterior, para 1934 o problema das ocupações de baldios se tinha convertido em um assunto de transcendência nacional. Assim o expressava o Ministro de Indústrias da época, Francisco José Chaux:

Desde hace algunos años vienen presentándose en el país con numerosa frecuencia serios conflictos agrarios que, en un principio inconexos e independientes, muestran ahora un ritmo genérico que tiende a crear un estado de alma colectivo en torno al problema de las tierras. La repetición de estos conflictos, al paso que sitúa grandes masas campesinas en posiciones desventajosas para la economía y para la tranquilidad nacional, ha servido para despertar vivamente en la conciencia pública la preocupación por este problema, que ya se considera como una de las más ponderosas atenciones que embargan el espíritu del país (COLOMBIA. Ministerio de industrias, 1934, p. 359).

Ante o relativo fracasso do programa de loteamento, e o incremento dos litígios entre colonos e latifundiários aparece como urgente a elaboração de uma legislação que tratasse de entregar uma solução definitiva a este problema. Esta urgência também se explica pela necessidade de modernização e transformação da produção agropecuária. Para conseguir essa transformação era necessário estimular o uso econômico intensivo da terra.

Por esta razão o Estado devia revisar o conceito de propriedade existente para, de ser necessário, obrigar ao proprietário a fazer um uso produtivo de suas propriedades (COLOMBIA, Ministerio de Industrias, 1931). Nesta revisão se devia eleger entre o desenvolvimento de uma agricultura fundamentada na existência da pequena propriedade familiar ou, pelo contrário, o respaldo ao modelo das grandes fazendas existentes, estimulando e compelindo sua utilização econômica.

Apoiar a pequena propriedade familiar era respaldar a redistribuição da terra entre colonos e arrendatários que trabalhassem efetivamente a terra, o qual revalidaria a sentença da Corte Suprema de 1926 sobre as rigorosas exigências para reconhecer os títulos de propriedade apresentados pelos latifundiários. Esta posição geraria a revisão a profundidade destes títulos, e naqueles onde se demonstre sua ilegalidade, o Estado assumiria o controle sem indenização das terras em disputa para ser distribuída entre os colonos. Pelo contrário, respaldar o modelo dos latifúndios favoreceria logicamente aos latifundiários, em detrimento dos interesses dos camponeses pobres. Neste último caso o Estado reconheceria de alguma forma a validade de uns títulos que em um número importante não tinham um sustento legal claro.

A elaboração de uma legislação que atendesse o problema da terra foi assumida pelos governos de Enrique Olaya Herrera (1930-1934) e Alfonso López Pumarejo (1934-1938). O projeto de reforma de Olaya foi apresentado ao Congresso em 1933 e promovia a produção agrícola mediante o incremento de cultivos intensivos em pequenas propriedades ou parcelas. Isto é, este projeto elegia a alternativa de apoiar a pequena propriedade familiar, e não a continuação do modelo da grande fazenda, para fomentar o desenvolvimento econômico do campo.

Os principais objetivos desta proposta eram o fomento de uma distribuição mais ampla da propriedade rural, a utilização econômica das terras e a devolução ao Estado dos baldios cujos títulos de propriedade eram ilegais. Também propunha limitar a extensão de propriedades rurais transmitidas por venda ou herança e evitar assim uma excessiva concentração da terra em poucos proprietários (LEGRAND, 1988). Ela expressava a concepção do problema agrário vigente na década dos vinte e começos dos trinta, de favorecer a atribuição de terras entre aquelas pessoas que queriam trabalhar e pôr a produzir as parcelas. Este projeto assumiu portanto uma posição favorável aos colonos e na contramão dos grandes fazendeiros que tinham abandonados suas fazendas ou parte delas. Como no Congresso existia uma representação importante destes últimos nos dois partidos tradicionais, liberal e conservador, esta proposta foi rejeitada tanto na Câmara de Representantes como no Senado.

Quando Alfonso López Pumarejo chega pela primeira vez à presidência em 1934 o movimento reivindicativo de colonos e arrendatários tinha perdido força e preponderância. Entre tanto, os latifundiários tinham conseguido uma maior influência no sistema político. O nível de influência política da luta dos colonos pela terra diminuiu efetivamente entre 1931 e 1936. As principais razões desta diminuição foram, as divisões internas acontecidas ante o

programa governamental de loteamento,<sup>49</sup> a importância eleitoral crescente dos operários da indústria e em geral da população urbana<sup>50</sup> e a absorção de um número importante de dirigentes do movimento dos colonos por parte dos partidos políticos tradicionais (LEGRAND, 1988). Os principais movimentos de esquerda da época, a UNIR de Jorge Eliécer Gaitán e o Partido Comunista Colombiano (PCC), que chegaram a representar uma relativa ameaça na subversão do ordem vigente no campo, foram praticamente cooptados pelo liberalismo. A UNIR se dissolveu e seu líder regressou novamente ao Partido Liberal. O PCC expressou seu apoio à primeira administração de López Pumarejo, atitude que era reflexo da política da Frente Popular estabelecida pela Internacional Comunista em meados dos anos trinta. Desta forma, desaparece ao menos temporariamente a atitude beligerante da esquerda colombiana contra o governo de turno, situação que despoja aos colonos de um dos mecanismos de influência política mais importantes, a ação da UNIR e principalmente do Partido Comunista.

Em março de 1935 foi criada a Ação Patriótica Nacional (APEN) a qual estava conformada principalmente por latifundiários mas também tinha participação de alguns comerciantes e empresários da banca e a indústria. A APEN incluía tanto a conservadores como liberais. Seu propósito era organizar um movimento político que agrupasse a importantes setores da elite e que permitisse manifestar a oposição destes setores ao programa de reformas de López, especialmente a agrária. Este movimento acusava ao governo de pretender destruir a propriedade privada, qualificava abertamente a López de “bolchevique” (LEGRAND, 1988) e advertia da infiltração das teorias socialistas na diretoria do Partido Liberal (GAITÁN, 1976). Ainda que a APEN foi derrotada nas eleições de 1935, no entanto sim constituiu em seu momento um importante grupo de pressão na formulação da política agrária do governo.

Os aspectos que deveria solucionar então uma reforma agrária eram, determinar o ritmo, lento ou rápido, da mudança no modelo da grande fazenda, a eliminação do monopólio latifundiário da terra, a forma de indenização aos latifundiários pela perda de suas rendas e a supressão das relações atrasadas de trabalho existentes no campo. O 22 de julho de 1935 o governo de Alfonso López Pumarejo radica no Congresso o Projeto de Lei sobre regime de

---

<sup>49</sup> Apesar de suas limitações, a subdivisão de terrenos promovida pelo Estado permitiu que vários ocupantes de baldios conseguissem a propriedade de pequenos terrenos ou parcelas. Uma vez estes colonos atingiam seu propósito, eles se desvinculavam da organização política dos protestos e isto gerou uma relativa diminuição na solidariedade e força do movimento agrário.

<sup>50</sup> Os trabalhadores urbanos foram um ator importante na base social de respaldo de López Pumarejo durante suas duas gestões de governo. A importância dos camponeses nessa base social de respaldo foi menor (LEGRAND, 1988).

terras como resposta ao problema agrário existente nesse momento em Colômbia. Depois de um processo complexo de discussão, tanto na Câmara de Representantes como no Senado, este projeto se converte na Lei 200 de 1936 a qual é sancionada pelo presidente o 30 de dezembro desse ano.<sup>51</sup>

#### *4.2.3.2 Os elementos centrais da reforma*

A Lei sobre regime de terras promulgada em 1936 é considerada por vários autores como uma das reformas mais importantes implementadas por López Pumarejo.<sup>52</sup>, a reforma assume uma posição intermédia entre os interesses dos colonos e dos latifundiários frente ao problema agrário. Seu principal objetivo foi incentivar o uso econômico e produtivo da terra através da modernização econômica e social do campo, assim como encontrar uma solução aos conflitos sobre baldios existentes entre os fazendeiros, e os colonos e arrendatários.

O conteúdo da reforma deve compreender-se no contexto do poder que ainda exerciam nessa época os grandes fazendeiros. Estes tinham uma importante representação no Congresso e constituíam uns dos principais setores de influência na denominada direita liberal, ainda que seus interesses estavam representados formal e majoritariamente pelo Partido Conservador e a Igreja Católica (MOLINA, 1986). A reforma como tal não pretendeu eliminar aos fazendeiros como classe social senão a mudança da lógica econômica sobre a qual fundamentavam a obtenção de seus benefícios.

A Lei sobre regime de terras introduziu o conceito de função social da propriedade que tinha sido estabelecido como princípio constitucional no Ato Legislativo Não 1 de agosto de 1936. O propósito desta introdução era fomentar a modernização econômica do campo e a produtividade agrícola, necessária para as transformações que López queria implementar na economia e a sociedade colombiana da época. Este objetivo é estabelecido no artigo 1º em onde se assinala que a presunção de propriedade está sujeita ao uso econômico do solo.

---

<sup>51</sup> Os antecedentes da Lei 200 de 1936 e seu processo de discussão no Congresso se encontram em COLOMBIA, Câmara de Representantes (1936b) e MARTÍNEZ (1939).

<sup>52</sup> Na literatura sobre a Lei 200 de 1936 existem fundamentalmente duas tendências. Uma que considera a reforma como uma norma socialmente progressista e a qual tem entre seus propósitos a concessão de terras aos camponeses pobres. Entre os autores que defendem esta posição se encontram, Robert Dix (1967), Ernest Duff (1964) e Joseph Thome (1970). Inclusive Dix chega a afirmar que a Lei 200 foi a mais revolucionária das reformas implementadas por López Pumarejo (1967, p.87). A outra tendência é mais crítica e considera do que a reforma favoreceu mais os interesses dos latifundiários. Alguns autores que coincidem com esta concepção são, Catherine Legrand (1988) e Gloria Gaitán (1976). Desde a perspectiva desta tese, a Lei 200 de 1936 assumiu uma posição intermédia entre os interesses dos latifundiários e as expectativas dos colonos de terras de fronteira agrícola ainda não explodidas economicamente. No entanto, não solucionou o problema dos meeiros e arrendatários existentes nas terras já cultivadas.

Especificamente o artigo 1 diz: “Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica”. Portanto, o direito de posse não se limita só aos títulos escritos de propriedade; é necessário pôr a produzir essa propriedade para confirmar esse direito.

Um dos aspectos da lei 200 que favorece aos camponeses ocupantes de terras é a redução em seu artigo doze (12) do período de prescrição aquisitiva de trinta a cinco anos. Especificamente este artigo assinala:

Establécese una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1º de esta ley, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación. . . . Parágrafo: Esta prescripción no cubre sino el terreno aprovechado o cultivado con trabajos agrícolas industriales o pecuarios, y que se haya poseído quieta y pacíficamente durante los cinco años continuos . . . .

Isto significava que se os colonos cultivavam durante cinco anos contínuos um terreno propriedade de outra pessoa, mas não explodido economicamente por esta, adquiriam o direito de posse desse predio. Este direito seria efetivo se o camponês tinha atuado de “boa fé”, isto é, que não tinham conhecimento de que o território cultivado era propriedade privada.

Igualmente a reforma favoreceu aos camponeses que tinham ocupado baldios entre fins dos vinte e começos dos trinta, e quem estavam solidamente estabelecidos nesses territórios. A Lei exigia que os donos de terras ocupadas antes de 1935 apresentassem os títulos de propriedade originais ou outros documentos do período colonial que respaldassem o direito de domínio (artigo 4º). Em caso destes títulos não existir, então as terras em disputa eram consideradas como baldios, e os camponeses que as ocupavam poderiam solicitar ao governo a concessão gratuita destas. Quando os fazendeiros podiam demonstrar a propriedade legal dos terrenos invadidos, eles tinham que compensar aos colonos pelas melhoras realizadas (artigos 22 e 23). Se esta compensação não era realizada, os colonos adquiriam o direito de comprar a parcela que tinham trabalhado.

Os anteriores aspectos da reforma implicam que os colonos que tinham trabalhado as terras durante alguns anos consecutivos não podiam ser desalojados. Desta forma a lei estabeleceu a oportunidade de conceder títulos de propriedade àqueles grupos de ocupantes que se tinham conseguido manter o os territórios ocupados, apesar dos embates dos

latifundiários. Mas estes elementos são aplicáveis somente naqueles casos e regiões onde as ocupações se tinham iniciado antes de 1935.

A apresentação dos títulos originais de propriedade eram exigidos a partir da vigência desta lei só àqueles casos de conflitos entre colonos e fazendeiros acontecidos antes de 1935. Para os demais casos, já não era obrigatório apresentar estes títulos originais senão uma série de provas ou documentos que demonstrassem a posse da terra durante mínimo trinta anos (artigo 3º).

Esta posição invalidou em parte a sentença da Corte Suprema de Justiça de 1926 que exigia obrigatoriamente a sustentação da propriedade através da apresentação do título original, e aceita de novo, ainda que de forma parcial, um procedimento judicial que era normal antes dessa sentença o qual aceitava outros documentos como prova de domínio, tais como títulos de compra e venda, testamentos e sentenças judiciais (LEGRAND, 1988). Portanto, a reforma provê um fundamento legal ao domínio dos proprietários, estabelecendo uma presunção de direito, nestes casos, a favor destes latifundiários.

A reforma praticamente tenta obrigar aos fazendeiros a intensificar economicamente a utilização da terra ao assinalar em seu artigo 6º que, “Establécese a favor de la Nación la extinción del dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1º de esta ley, durante diez años continuos”. Isto é, que se os latifundistas não cultivam ou utilizam para a pecuária suas terras durante dez anos seguidos, eles perdem a propriedade destas e passam a ser de domínio público, do Estado. Este artigo da reforma foi o que gerou maiores debates durante o processo de discussão do projeto de lei no Congresso. Assim mesmo, este aspecto da lei foi o que mais rejeição gerou entre os grandes latifundistas da época.

A política de subdivisão de terrenos continuou durante o primeiro governo de López Pumarejo como complementar à reforma. Até dezembro de 1937 se estimava tinham sido divididas 102 propriedades em departamentos como Cundinamarca, Tolima, Antioquia, Santander e Boyacá (PÉCAUT, 2001). No entanto, seu impacto real sobre a redistribuição da propriedade agrária foi reduzido. Até 1940 foram distribuídas 430.000 hectares que beneficiaram mais ou menos a 20.000 pequenos proprietários. Este número correspondeu só ao 3,2% dos donos de terras e ao 6,5% dos colonos e arrendatários registrados no censo de população do setor agropecuário de 1938 (OCAMPO, 1996).

De acordo ao observado nos anteriores parágrafos, a Lei 200 de 1936 era ambígua com respeito às duas formas possíveis que poderia assumir a intensificação e desenvolvimento do capitalismo no setor rural. Por um lado se prescrevia a distribuição entre



colonos e arrendatários daquelas terras não exploradas economicamente por seus proprietários, isto para o caso dos conflitos agrários existentes antes de 1935. E pelo outro, era outorgado aos latifundiários um prazo de dez anos para utilizar de forma capitalista suas fazendas, ou seja, mediante o cultivo intensivo da terra e o uso de trabalho assalariado. Com o objetivo de pressionar este uso do trabalhador assalariado a lei proibia as rendas em espécie, em trabalho e o pequeno arrendo em dinheiro (KALMANÓVITZ, 2003).

#### **4.2.4 O balanço da reforma agrária**

A Lei 200 de 1936 tinha como propósito fundamental transformar e modernizar o campo colombiano para que este pudesse contribuir ao processo também de modernização da economia e a sociedade colombiana proposto pelo presidente López Pumarejo. Igualmente, tentava solucionar os conflitos sociais entre fazendeiros, colonos e arrendatários pelo domínio de terras baldias não utilizadas economicamente.

A reforma agrária assumiu uma posição intermédia entre os interesses dos colonos e dos fazendeiros. Aos proprietários dos territórios em conflito antes de 1935 a lei exigiu a apresentação dos títulos originais e legais de propriedade. Se estes não existiam, então os ocupantes que tenham trabalhado as parcelas em disputa podiam ser beneficiados com a concessão gratuita destas. Já para as situações que se apresentam depois de 1935 a reforma pressupõe a propriedade dos latifundiários através da apresentação de diferentes documentos que demonstrem a posse contínua da terra durante mínimo trinta anos consecutivos. No entanto, obriga aos donos a explorar intensivamente o solo em um prazo máximo de dez anos a partir da expedição da lei. Caso contrário, as fazendas serão expropriadas por parte do Estado sem nenhum tipo de indenização.

As concessões realizadas na reforma aos camponeses pobres tentaram prevenir uma maior radicalização dos movimentos de protesto, pacificar o campo e assim gerar umas melhores condições para a mudança do modelo econômico e social vigente na produção agropecuária. Esta mudança era fundamental para a transformação, através da implementação de um projeto capitalista industrializante, dirigido desde o Estado, da economia nacional.

O senador da esquerda liberal Gerardo Molina explicou desde sua perspectiva as principais limitações do projeto de lei sobre regime de terras, durante um dos debates no Senado em dezembro de 1936. Para Molina, as injustas condições impostas pelos fazendeiros a arrendatários, meeiros e peões eram mais importantes do que as reclamações de baldios por parte dos colonos. Segundo sua concepção, o projeto de lei apresentado pelo governo não

solucionava esse assunto. A questão agrária, portanto, radicava principalmente nas condições de trabalho das terras já cultivadas, não nas terras incultas. Por esta razão uma reforma agrária mais profunda deveria eliminar definitivamente as rendas pagas pelos trabalhadores das fazendas aos fazendeiros, assim fossem em produtos, em dinheiro ou em trabalho (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Congreso, Senado, 1936). Finalmente Molina conclui estas asseverações expressando que:

Algunos oradores han dicho que el proyecto (de reforma agraria) es liberal y no marxista; eso es evidente. El proyecto es liberal y menos que liberal, pues en otras partes el liberalismo ha ido más lejos; en Europa, por ejemplo, a raíz de la guerra, la reforma agraria se hizo por el procedimiento directo de expropiar el latifundio para repartirlo; y fue una reforma liberal. Aquí no nos hemos atrevido nosotros a seguir ese camino, y por eso hemos tomado un método indirecto, el de la extinción de la propiedad por el no cultivo, procedimiento tardío, demorado y poco científico, que como se verá con el tiempo, no tendrá eficacia (COLOMBIA, Congreso, Senado, 1936, p. 1480).

O movimento de colonos e arrendatários de finais dos vinte e começos dos trinta pressionou a busca de uma solução por parte do governo nacional à problemática agrária. No entanto, a força das ocupações não foram suficientes para conseguir uma resposta governamental e legislativa que gerasse uma mudança radical das estruturas de propriedade. Ao carecer os camponeses de organizações políticas unificadas e estáveis no tempo, não estiveram em capacidade de compensar a maior pressão exercida sobre o Estado pelos latifundiários (LEGRAND, 1988).

Essa pressão foi maior durante o segundo governo de López. Como se observou no capítulo três (3) desta tese, nesse momento os latifundiários aproveitaram a grave crise de governabilidade e conseguiram a aprovação de uma norma mais favorável a seus interesses, a Lei 100 de 1944. Ela tentou fomentar a modernização do campo através da própria iniciativa dos fazendeiros, apoiados por incentivos e subsídios estatais. A diminuição do movimento de protesto camponesa, a forte pressão tanto dos proprietários (principalmente através da Sociedade de Agricultores de Colômbia - SAC) como da Federação Nacional de Cafeeiros e o contexto de crise política da época, constituíram então fatores que influíram na aprovação e promulgação dessa norma (OCAMPO, 1996).

A nova legislação proibiu os cultivos permanentes por parte dos arrendatários e restabeleceu a possibilidade de sua expulsão por parte dos fazendeiros. Esta mesma legislação prorrogou por mais cinco anos o prazo fixado pela lei 200 de 1936 para apresentar as provas da exploração adequada dos latifúndios. A lei 100 de 1944 representou, portanto, o triunfo dos latifundiários sobre a intencionalidade de modernização do campo por parte do Estado.

Resultou praticamente impossível romper com o domínio das elites rurais, sobretudo no caso de um país em onde mesmo hoje estes setores continuam representando um importante fator de poder.

A reforma agrária de 1936, apesar de representar um avanço importante na legislação agrária, não estabeleceu uma política redistributiva estrutural e de longo prazo. Mesmo seus elementos mais avançados sobre a promoção do uso econômico da terra, não foram postos completamente em prática nos anos seguintes, o qual frustrou em parte a modernização do campo pretendida pelo governo de Alfonso López Pumarejo.

A extinção de domínio sujeita ao uso econômico das propriedades e estabelecida no artigo 6º da reforma, teve uma limitada repercussão nos anos posteriores. Este resultado se explica pela escassa vontade política das classes dirigentes e empresariais com respeito à aplicação dos aspectos fundamentais da reforma agrária.<sup>53</sup>

Uma das formas como os latifundiários responderam à nova Lei foi aumentar a sementeira de pastos e a pecuária extensiva naquelas terras que estavam ameaçadas de ser ocupadas pelos colonos e arrendatários (KALMANÓVITZ, 2003). Desta maneira cumpriam com a obrigação de utilizar economicamente estas terras para assim confirmar seu direito de domínio e propriedade. Portanto, a concessão de um prazo de dez anos aos latifundiários para fazer um uso econômico de suas terras estimulou a ampliação da pecuária extensiva. Também depois da promulgação da Lei 200 muitos proprietários pressionaram de diferentes formas aos arrendatários e colonos. Estas formas incluíram as ameaças, a destruição de cultivos, a queimada de moradias, entre outros atos de pressão. O propósito era obrigar aos camponeses a abandonar as parcelas e assim evitar aquelas reclamações que podiam estar sustentadas na nova legislação (GIRALDO, 1994).

A reforma produz uma diminuição dos movimentos de protesto camponesa ao menos no curto e médio prazo. O regresso de Jorge Eliécer Gaitán ao Partido Liberal, e portanto o desaparecimento da UNIR, assim como o apoio do Partido Comunista ao governo de López Pumarejo deixa temporariamente sem instrumentos de expressão política às mobilizações de arrendatários e colonos. Ademais, apesar de suas limitações, a Lei sobre regime de terras fez que um número pequeno de camponeses se convertessem em proprietários.

---

<sup>53</sup> Um dos poucos setores da produção agrícola que sim conseguiu uma modernização, não só nos aspectos econômicos senão também sociais, foi o do café, especialmente naquelas regiões que surgiram como produto da denominada colonização *antioqueña* entre finais do século XIX e começos do século XX. foi, e continua sendo em parte hoje ainda, um sistema de produção baseado na pequena e média propriedade agrícola, e caracterizado pelo uso intensivo e moderno da terra. Uma análise mais profunda deste importante aspecto da história econômica colombiana supera os alcances propostos com o desenvolvimento desta tese. Um estudo exaustivo sobre a economia cafeeira se pode encontrar em Palacios (2009).

A reforma agrária, ao igual que as outras reformas implementadas por López Pumarejo, foi produto de um complexo processo de negociação política entre os diferentes setores do liberalismo, e também dos conservadores no caso das reformas realizadas durante o segundo governo. A incapacidade de realizar uma reforma agrária mais profunda e redistributiva se explica em parte pelo contexto político da época. Nesse momento os latifundiários tinham (e têm ainda) um importante poder e influência política. De fato, no Congresso de 1936 existia representantes e senadores que eram fazendeiros em diferentes regiões do país, membros da direita liberal.

Apesar da forte oposição e resistência dos grandes proprietários rurais, estes tiveram que aceitar um novo papel assumido pelo Estado e inaugurado durante a primeira administração de López Pumarejo: o poder de intervenção e regulação social no campo (PÉCAUT, 2001). Também a reforma contribuiu a intensificar um processo que vinha de antes, a paulatina dissolução da produção de café fundamentada no modelo da grande fazenda do século XIX, em departamentos como Cundinamarca e Tolima, e sua substituição pelos produtores capitalistas do ocidente do país, especificamente dos departamentos de Antioquia, Caldas e o norte do departamento do Valle. Este grupo de cafeicultores constituíram a denominada burguesia do café que teve e teve um papel fundamental no crescimento e desenvolvimento econômico de Colômbia (PÉCAUT, 2001).

Os proprietários rurais jamais aceitaram o alcance da reforma agrária proposta por López, assim esta legislação favorecesse em parte seus interesses.<sup>54</sup> Esta reforma pretendia modernizar as relações de produção e trabalho no campo sem desconhecer os direitos de posse dos latifundiários. Introduz o conceito da função social da propriedade com o objeto de fazer viável e estável no tempo o domínio do proprietário rural, desde que a terra seja explorada economicamente. Assim se tratasse de uma mudança não radical nem profundo na norma existente sobre esse tema, para os grandes latifundiários “a propiedad era um derecho absoluto o no era nada” (MOLINA, 1986, p.34).

A Lei 200 pretendia eliminar a renda improdutiva obtida pelos latifundiários consistente na valorização de suas terras sem trabalhá-las, sem fazer uso intensivo delas. O propósito era forçar aos proprietários a investir e pôr a produzir intensivamente suas fazendas. A transformação e modernização do campo era fundamental para a intencionalidade de modernização, industrialização e desenvolvimento do país. Um dos efeitos mais importantes da reforma agrária de 1936 foi a imposição do trabalho assalariado no campo e a maior

---

<sup>54</sup> Os fazendeiros conceberam a lei 200 como uma forma do Estado conceder terras aos camponeses pobres a través da expropriação de seus territórios.

mobilidade do trabalhador rural (KALMANÓVITZ, 2003). No entanto, esta proletarização foi lenta e não atingiu grandes magnitudes no curto e o médio prazo. Mesmo hoje subsistem no campo colombiano algumas formas do modelo de fazenda do século XIX como o pagamento em espécie ou em trabalho. Isto se explica pelo poder político local e nacional que tinham na época, e seguem mantendo na atualidade, os latifundiários. A Lei também estimulou a divisão voluntária de muitas fazendas. Esta divisão se realizou através da venda de parcelas ou a cessão a familiares dos fazendeiros de parte das propriedades, isto pela insegurança que gerou entre os proprietários a aplicação da reforma (KALMANÓVITZ, 2003).

Os movimentos camponeses e a Lei sobre regime de terras tiveram consequências moderadas sobre a transformação econômica e social dos latifúndios. No entanto, desde uma perspectiva histórica, estes dois elementos sim constituíram um impulso importante dentro de um lento processo de desintegração do modelo de agricultura fundamentada na grande fazenda do século XIX. Tratava-se de um processo que até agora iniciava.

A reforma agrária de 1936, apesar de suas limitações e falências, representou um importante avanço em seu momento e refletiu a intencionalidade de modernização de Alfonso López Pumarejo. Para autores como Salomón Kalmanóvitz a Lei 200, junto com o conjunto de normas promulgadas desde 1925 sobre o tema agrário, “parten en dos la historia del latifundismo en Colombia” (2003, p. 352).<sup>55</sup> De fato, esta reforma, junto com a Lei 135 de 1961 promulgada durante o governo de Alberto Lleras Camargo, são consideradas pela literatura especializada como as reformas agrárias econômica e socialmente mais avançadas na história de Colômbia, isto em um território em onde o problema agrário ainda está longe de resolver-se. A ausência de uma solução definitiva e estrutural a esta problemática explica em parte a prevalência histórica de uma violência social e política que o país ainda não conseguiu superar.

#### 4.3 A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1935

Neste subcapítulo são analisados os aspectos mais destacados da reforma tributária implementada durante a primeira administração de Alfonso López Pumarejo. Esta reforma é realizada principalmente mediante a lei 78 de 1935 e complementada através da lei 63 de

---

<sup>55</sup> A razão desta afirmação é o efeito que teve a legislação agrária expedida entre mediados dos vinte e mediados dos trinta do século passado na redução da superfície das grandes fazendas. Entre o século XIX e 1925 se conformaram em Colômbia latifúndios de 50, 100 mil e até um milhão de hectares. A partir desse ano em diante estes latifúndios se reduzem a 1.000, 5.000 e 10.000 hectares, o qual expressa uma mudança importante na estrutura de tenência da terra (KALMANÓVITZ, 2003).

1936. O aspecto mais destacado da mesma foi a consolidação e fortalecimento da tributação direta na Colômbia através do aumento do imposto à renda e a criação dos também impostos ao excesso de lucros e ao patrimônio.

Os novos recursos fiscais permitiram financiar a um Estado que a partir desse momento assume um papel mais ativo na economia e a sociedade. Desta forma, o governo pode ampliar a despesa pública naqueles setores fundamentais para o desenvolvimento tais como a educação, a saúde e higiene e o fomento econômico.

Em primeiro lugar neste numeral são apresentados os principais antecedentes normativos da tributação direta em Colômbia desde finais da segunda década do século passado. Posteriormente é analisada a situação fiscal existente a começos da primeiro governo de López, situação que influenciará de maneira importante na decisão política de realizar a reforma. A escassez de recursos faz que o governo procure novas fontes de financiamento que permitam sufragar as principais necessidades financeiras existentes nesse momento.

Depois são estudados os elementos centrais da Lei 78 de 1935. Finalmente, a partir dos aspectos propostos neste subcapítulo, efetua-se um balanço geral da reforma tributária implementada pelo governo lopista.

#### **4.3.1 Antecedentes da tributação direta na Colômbia**

A tributação direta em Colômbia se tinha tratado de implementar imediatamente depois da independência de Espanha e, posteriormente, durante a primeira república liberal de mediados do século XIX (COLOMBIA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1936, p. 24). Nesses momentos esta implementação foi impossível pelas precárias condições econômicas existentes e o escasso desenvolvimento e integração de um mercado interno, além da escassa vontade política das classes dirigentes (OCAMPO; MONTENEGRO, 2007, p. 343). A dinâmica gerada na economia nacional pela expansão cafeeira acontecida desde a segunda década do século XX criou as condições que possibilitariam posteriormente a adoção definitiva destes tributos.

Ao final da segunda década do século XX a política tributária começou a experimentar um conjunto de mudanças. Estes são possíveis pelos efeitos que paulatinamente tinha começado a gerar sobre a economia a expansão cafeeira acontecida nesse momento, e o nascente processo de crescimento da indústria. Em períodos anteriores esta política se fundamentava nos tributos aos bens de consumo em massa e o incremento dos impostos ao comércio exterior como o de alfândegas.

Em 1918 começa uma mudança com a criação do imposto à renda através da lei 56 desse ano, mudança que se consolidará com a reforma de 1935. Esta norma tentou criar umas condições favoráveis para o crescimento simultâneo do capital e o trabalho ao introduzir um sistema que gravava diferencialmente as rendas segundo se originassem em um ou em outro. Porém, este sistema tinha várias deficiências que afetaram o nível de receitas recebidas. Desta maneira, as receitas fiscais provenientes deste tributo representaram só o 2% das receitas públicas totais até 1927.

Nesse ano, 1927, foi promulgada a Lei 64 a qual implementou mudanças importantes no regime legal dos impostos diretos. Até esse momento se tinham aprovado outras disposições de menor importância e as quais não introduziram mudanças profundas na norma de 1918.<sup>56</sup> Esta lei estabeleceu a tarifa progressiva e gradual, e precisou a diferença entre renda bruta e renda líquida. Igualmente a lei 64 produziu um pequeno aumento na participação do imposto à renda no total dos tributos mas sem conseguir o dinamismo atingido desde mediados da década dos trinta. Não obstante, esta norma representou um avanço com respeito à legislação anterior.

Em 1930 a segunda missão Kemmerer fez uma série de recomendações sobre o imposto à renda. Essas recomendações foram recolhidas na lei 81 de 1931. Esta norma unificou a administração deste imposto através da direção geral do Escritório de Rendas e Impostos Nacionais e dos administradores de fazenda da mesma. Tal medida foi importante porquanto a gestão deste tributo estava descentralizada nas autoridades fiscais de cada município.

A mesma missão Kemmerer caracterizou esta situação como problemática e conflitiva pelas complicações vinculadas à origem partidária dos vereadores municipais (liberal ou conservador) (COLOMBIA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1941). A lei 81 também introduziu pela primeira vez na legislação tributária colombiana a retenção na fonte do imposto à renda (artigo 6º). Esta lei é o antecedente normativo imediato da reforma implementada em 1935 através da lei 78.

---

<sup>56</sup> Estas disposições foram os decretos 1792 de 1922, 59 de 1924 e 802 de 1926 (COLOMBIA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1941).

### 4.3.2 A situação fiscal existente a começos da primeira administração de Alfonso López<sup>57</sup>

A começos da primeira administração de López Pumarejo existia um importante déficit nas contas do Estado (tabela 8, capítulo 3). Este desequilíbrio se originou desde os anos vinte quando a despesa pública experimentou um importante crescimento. Nesse momento a forma de financiar esta despesa foi indo ao crédito externo, aos recursos originados na indenização paga por Estados Unidos pela perda de Panamá e ao incremento das receitas provenientes do imposto de alfândegas (KALMANÓVITZ, 2003). O aumento das receitas por este imposto se explicava pela maior disponibilidade de recursos para as importações como produto da evolução favorável dos preços do café na década dos vinte. Estes recursos representavam mais do 50% do total das receitas públicas ordinárias.

A crise econômica dos anos trinta teve como consequência uma diminuição do comércio exterior que produziu a redução das receitas recebidas pelo imposto de alfândegas, principal fonte de financiamento público. Esta situação gerou um aumento do déficit (OCAMPO; MONTENEGRO, 2007). Ante este contexto, os governos desse momento se esforçaram por consolidar um sistema tributário conformado por tributos internos, principalmente à renda, para proteger-se assim da instabilidade do setor externo. A diferença do de alfândegas, o imposto à renda é menos vulnerável às mudanças bruscas do comércio internacional (ALVIAR; ROJAS, 1985).

O primeiro governo de López Pumarejo requeria encontrar fontes de financiamento para aumentar a despesa pública, principalmente em aspetos como saúde e educação (GIRALDO, 1994). Ante a difícil situação econômica dos trinta e a diminuição dos receitas pelos tributos ao comércio exterior, uma das poucas alternativas existentes era o aumento dos impostos à atividade econômica interna, isto é, os impostos indiretos sobre o consumo e os diretos sobre a renda e o capital. O incremento dos tributos indiretos não era possível porque o mercado interno não estava completamente desenvolvido e formalizado e também pelo custo político que implicava estabelecer um encargo ao consumo em um contexto de crise econômica e social (GIRALDO, 1994). Sobre este tema fazia referência o Ministro de Fazenda da época, Gonzalo Restrepo, nas memórias entregadas ao Congresso da República:

Los impuestos indirectos tienen muchos y serios reparos porque gravando los productos, independientemente de la capacidad del contribuyente, imponen una

---

<sup>57</sup> A situação fiscal do primeiro governo de Alfonso López Pumarejo já foi estudada no capítulo três (3) desta tese. Portanto, aqui nesta parte se faz uma menção geral da mesma, para assim compreender melhor o contexto econômico existente ao momento da aprovação e implementação da reforma tributária.



carga onerosa a los ciudadanos pobres en quienes en definitiva se hace recaer [...]. De ahí la tendencia de los países organizados hacia el establecimiento de impuestos directos, progresivos, porque con ellos se evita en gran parte el desplazamiento del gravamen y porque ofrecen la ventaja de afectar a los ciudadanos en proporción a su capacidad económica (COLOMBIA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1936, p.132).

Estas palavras do ministro refletem a concepção do governo lopista sobre a tributação. Esta concepção considera os impostos indiretos como regressivos e os diretos como progressivos socialmente. Esta foi a tendência predominante na reforma tributária aprovada posteriormente.

Aos poucos dias de sua posse como Presidente da República López Pumarejo solicitou ao Congresso a devolução do projeto de orçamento para 1935 apresentado pela anterior administração. O propósito era introduzir uma série de modificações que o governo considerava como necessárias. O novo projeto entregue o 15 de novembro de 1934 incluiu umas receitas tributárias adicionais por cerca de \$16 milhões, equivalentes mais ou menos ao 25% das despesas (GIRALDO, 1994).

Entre as quantias que se modificaram se encontravam um aumento nos aportes gerados pelo imposto predial nacional sobre os bens imóveis rurais e urbanos. Este rubro contribuiria um total de \$5.2 milhões. Este incremento gerou a oposição do presidente da comissão de reforma tributária, o representante à Câmara Carlos Lleras Restrepo, porquanto competia injustamente com um tributo do mesmo tipo cobrado pelos governos locais (LLERAS, 1975).

Também foi reativado o imposto de defesa nacional sobre o patrimônio que tinha sido criado durante a administração de Olaya Herrera. Igualmente foi incluído um imposto de excesso de lucros que gravava as receitas de capital que fossem superiores a certa quantidade. A contribuição deste imposto era estimada em \$1,2 milhões (GIRALDO, 1994).

Este pacote fiscal incluso no novo projeto de orçamento não atingiu a ser discutido nas sessões ordinárias do Congresso. Apesar de convocar sessões extraordinárias para começos do seguinte ano, o presidente promulgou no final de dezembro de 1934 dois decretos respaldados no estado de exceção constitucional declarado com anterioridade com o objeto de financiar as despesas que implicou a guerra com o Peru. Estes decretos foram o 2429 e o 2432 mediante os quais reajustava o imposto de renda e criava o imposto sobre excesso de lucros.

Estes dois decretos geraram muita polêmica pela forma como foram promulgados e por seu conteúdo. Finalmente, a Corte Suprema de Justiça, controlada pelos conservadores, declarou a ilegalidade dessas normas e deixaram portanto de ser válidas. O conteúdo destes

decretos, agora sem efeito legal, junto com outros elementos complementares foram apresentados como um projeto de lei de reforma tributária o 1º de agosto de 1935 durante as sessões ordinárias do Congresso (GIRALDO, 1994). Este era de composição completamente liberal, ante a abstenção do Partido Conservador nas eleições parlamentares de abril. Desta forma, o governo evitou a apresentação desse projeto a começos desse ano quando no Senado e a Câmara existia ainda representação dos conservadores. Com um Congresso homogeneamente liberal, a proposta de lei tinha agora uma maior probabilidade de ser aprovada.

Depois do processo de negociação política, o governo consegue finalmente no Congresso a aprovação da reforma tributária através da lei 78 de dezembro de 1935. O aspecto que mais influenciou nesta aprovação foi a existência de importantes necessidades de recursos fiscais para financiar despesas urgentes em educação, higiene, saúde e fomento econômico. Nesse momento a maioria de membros do Partido Liberal reconheciam a existência destas necessidades, e se o Estado não era dotado de novos recursos para atendê-las se incorreria no risco de intensificar as dificuldades econômicas. Este risco se explicava porque, ante a inexistência de novas fontes de financiamento, não ficava outra alternativa diferente que continuar indo à emissão para financiar o orçamento (GIRALDO, 1994). Também existia o perigo de não poder conter o crescente descontentamento social existente na época ante os negativos efeitos da crise econômica sobre o conjunto da população.

Em consequência, para resolver o problema fiscal e assim dar continuidade aos diferentes programas governamentais era necessária a implementação da reforma. A principal justificativa governamental das medidas tributárias contidas nela foi o papel redistributivo desempenhado pelas finanças públicas, justificativa que era coerente com o discurso político do presidente. Desta forma, a lei 78 de 1935 “era presentada como un proyecto en beneficio de los pobres, el cual, por lo tanto debía ser asumido por los ricos” (GIRALDO, 1994, p. 34). Outra das razões esboçadas para a reforma era a retribuição que as indústrias deviam entregar ao conjunto da sociedade pelos benefícios obtidos como produto da proteção aduaneira proporcionada pelo Estado durante muitos anos (LÓPEZ A., 1979).<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> A partir dos anos trinta, aumentou a importância econômica e o tamanho do setor público nacional, centralizado e descentralizado, tanto em relação com o total do produto interno como com respeito às finanças dos departamentos e os municípios. O maior dinamismo do imposto sobre a renda contribuiu a esta maior relevância do Estado central (ALVIAR; ROJAS, 1985). O aumento das receitas tributárias coincidiu com a maior participação do setor industrial na economia nacional.

### 4.3.3 Os elementos centrais da reforma

A reforma tributária implementada através da lei 78 de 1935 tomou como fundamento a estrutura técnica das anteriores normas sobre o tema, principalmente a lei 81 de 1931. Um dos principais aspectos sobre os quais se fundamentou a lei 78 com respeito a normas tributárias anteriores foi “la precisión de los conceptos de renta, deducciones y exenciones” (ALVIAR; ROJAS, 1985, p. 107).

Na reforma aprovada (lei 78) se faz uma definição mais ampla, com respeito à lei 81, das atividades empresariais e comerciais cujas ganhos ou benefícios fazem parte da renda bruta. Esta renda bruta menos as deduções contempladas na norma, constituem a renda líquida objeto do pagamento de imposto sobre a renda.

Nesse sentido, o artigo 1º indica que a renda bruta compreende, além dos salários e as rendas derivadas do trabalho, os ganhos, benefícios e rendas provenientes de profissões, ofícios, ocupações, negócios, comércio, transações sobre propriedades raízes ou móveis, arrendamentos, dividendos e as rendas provenientes de capitais que tenham ingressado ao patrimônio do contribuinte por doações, heranças, rifas ou loterias.

O artigo 3º estabelece pela primeira vez na norma tributária que não serão deduzíveis da renda bruta, as despesas pessoais ou de subsistência do contribuinte e de sua família, as despesas feitas por conceito de reparações, construções e melhoras realizadas em qualquer propriedade. Estes itens eram normalmente inclusos e geravam reduções importantes do imposto à renda efetivamente liquidado.

No numeral 4 do artigo 4º a reforma indica que, com as exceções previstas, toda pessoa natural, nacional ou estrangeira domiciliada em Colômbia deverá ser gravada sobre sua renda, qualquer que seja a origem dela, já seja obtida dentro ou fora do país. Este aspecto não estava incluído na anterior norma tributária (lei 81 de 1931).

Na Lei 78 desaparecem as deduções da renda bruta por perdas sofridas pelas empresas durante o ano fiscal e não compensadas por seguros.<sup>59</sup> Estas deduções estavam contempladas na lei 81. Igualmente permanece a dedução da renda bruta daquelas “cantidades invertidas por corporaciones, asociaciones o fundaciones exclusivamente en el sostenimiento de instituciones de asistencia pública o social, educación, organizaciones obreras, ligas cívicas y cámaras de comercio” (numeral 10, artigo 2º). No entanto, desaparece a redução ou exclusão do pagamento de imposto à renda das corporações ou associações com fins exclusivamente

---

<sup>59</sup> As deduções da renda bruta diminuem o valor desta ao momento de calcular a renda líquida objeto do pagamento de imposto de renda.

religiosos contemplada no artigo 4º da lei 81. Isto é, a reforma tributária de 1935 impõe o pagamento de imposto à renda à Igreja.

No numeral 7º do artigo 4º da lei 78 se aumentou a tarifa do imposto à renda do 7,5 ao 17%. Este incremento é com respeito à legislação anterior. O aumento do imposto à renda é coerente com a estratégia governamental de fomentar o crescimento e desenvolvimento da indústria nacional. Ainda que este era um dos setores gravados com este tributo, esse pagamento em certo sentido retribuía ao Estado a política protecionista que lhe permitia aos industriais dispor de um mercado interno em processo de construção e crescimento. Ademais, já existiam para esse momento algumas obras de infraestrutura que permitiam a integração parcial da economia nacional.

A lei 81 de 1931 concedia em seu artigo dez (10) uma série de isenções em quantidades monetárias específicas em favor das pessoas naturais. Estas isenções reduziam o monto do imposto à renda a pagar na quantia especificada na norma. Na reforma se reduzem essas quantidades monetárias e portanto as isenções (artigo 8º, numerais 1, 2 e 3). No entanto, a lei 78 implementa pela primeira vez na legislação tributária o não pagamento do imposto de renda às pessoas que não tenham um patrimônio maior de certa quantidade, ou renda diferente de um salário quando este não exceda também uma certa quantidade (artigo 8º, numeral 4). Nesse sentido, no artigo 9º se reduz a renda bruta sobre a qual se está obrigado a apresentar declaração de renda.

A Lei 78 cria no artigo treze (13) um imposto adicional à renda sobre o excesso de lucros líquidas obtidas em cada ano fiscal pelas pessoas naturais ou jurídicas gravadas com imposto sobre a renda. A norma especifica que se entende por lucros líquidas a diferença entre a renda bruta e as deduções e isenções reconhecidas legalmente. O excesso de lucros se apresenta quando estas ultrapassam o 12% anual do valor do patrimônio (artigo dezessete - 17).

O imposto ao excesso de lucros seria pago então por quem obtivessem lucros superiores a uma determinada proporção de seu patrimônio. Sua adoção foi polêmica porquanto era considerado como um castigo à eficiência econômica que permitia gerar maiores lucros. A razão mais importante para a criação deste tributo foi o controle à evasão. Em palavras do ministro de fazenda da época,

Juega más que todo (haciendo referencia al impuesto sobre exceso de lucros), un importante papel de control para que no se burle el patrimonio, [...] porque si se oculta éste, con tal ocultación puede determinarse un exceso de lucros, y si, por el contrario, por medios ingeniosos se infla el capital, para evitar exceso de lucros, se

causa entonces impuesto sobre el patrimonio (COLOMBIA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1936, p. 29).

No artigo quatorze (14) a reforma exime do pagamento deste imposto adicional às lucros às rendas provenientes de salários, pensões, e honorários profissionais, e aquelas lucros obtidas de capitais investidos em minas de ouro, prata, platina e nas indústrias do café e a banana. Portanto, este novo imposto ia dirigido principalmente ao capital industrial.

Adicional ao anterior tributo, a reforma tributária cria um imposto anual sobre o patrimônio. Este é considerado como um imposto complementar á da renda. O imposto ao patrimônio só seria pago pelas pessoas naturais ou jurídicas que paguem o tributo sobre a renda. Quando estas pessoas não tenham um nível de renda sujeita de imposto mas sim possuam patrimônio, devem pagar este novo tributo. Ao igual que no caso do tributo às lucros, no artigo vinte e quatro (24) a norma exime do pagamento deste imposto aos salários, pensões, honorários profissionais e em geral as rendas provenientes exclusivamente do trabalho. Também os bens pertencentes a corporações ou associações que tenham fins exclusivamente de assistência pública ou social e os capitais investidos em minas e na indústria cafeeira e da banana.

A lei 78 cria assim dois impostos complementares á da renda, estreitamente relacionados entre si, o imposto sobre o excesso de lucros e o imposto ao patrimônio. Com respeito a estes dois tributos o ministro de fazenda desse momento expressava, como complemento ao comentário apresentado atrás, que:

[...] quien quiera burlar la tasa adicional sobre exceso de lucros, es cogido por la tasa complementaria sobre patrimonio, . . . ; y quien quiera pagar menos patrimonio, disminuyéndolo artificialmente, se encuentra frente a la tasa adicional que grava el exceso (de lucros) (COLOMBIA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1941, p. 142).

Uma das dificuldades mais importantes com respeito à arrecadação do imposto à renda tinha sido a impossibilidade do Estado de constatar a veracidade das declarações. Esta problemática foi solucionada em parte através da reforma constitucional de 1936 a qual eliminou a reserva nos documentos privados do contribuinte e desta forma autorizou o exame e constatação dos livros e arquivos contáveis com fins impositivos. Esta medida permitiu diminuir a fraude até esse momento existente no conteúdo das declarações (OCAMPO; MONTENEGRO, 2007).

A reforma tributária de 1935 implicou uma importante decisão política por parte do presidente López. Esta decisão foi a de transformar o imposto à renda em um dos elementos

fundamentais das receitas fiscais do Estado (OCAMPO; MONTENEGRO, 2007). E neste aspecto radica precisamente sua relevância histórica. Efetivamente, entre 1932 e 1936 as receitas do imposto à renda aumentaram de \$1,5 milhões a \$12,9 milhões, segundo pode ser observado nao.

Tabela 11 – Colômbia - Evolução do imposto de renda 1932-1938

Anos	Nível de arrecadação	Participação nas receitas totais
1932	1,5	4,2%
1933	1,7	3,9%
1934	2,0	3,7%
1935	4,3	7,0%
1936	12,9	17,4%
1937	15,5	16,8%
1938	18,2	20,1%

Fonte: BANCO DE LA REPÚBLICA (1993).

Nota: o nível de arrecadação em milhões de pesos correntes.

Participação nas receitas totais em percentagem.

Para esse mesmo período isto representou um aumento na participação deste tributo no total das receitas públicas do 4,2% ao 17,4%. Com este incremento, o imposto de alfândegas começou a diminuir na sua importância e contribuição às rendas públicas. Efetivamente, durante a segunda metade da década dos vinte sua participação média foi superior ao 60%; já na segunda metade da década dos trinta esta participação média se reduziu a menos do 38% (tabela 12).

Tabela 12 – Colômbia - Evolução do imposto de alfândega 1932-1938

Anos	Nível de arrecadação	Participação nas receitas totais
1932	17,1	48,3%
1933	22,3	51,5%
1934	24,6	45,3%
1935	27,5	44,5%
1936	30,0	40,4%
1937	34,3	37,1%
1938	31,1	34,4%

Fonte: BANCO DE LA REPÚBLICA (1993)

Nota: o nível de arrecadação em milhões de pesos correntes.

Participação nas receitas totais em percentagem.

O presidente López conseguiu aumentar a despesa pública a uma taxa anual média do 16% entre 1935 e 1938 e ao mesmo tempo obter um superávit fiscal até 1937 (tabela 8, capítulo 3). Isto se explica porque as receitas correntes superaram as despesas excluindo destas a despesa da dívida. Desta forma, o governo aumentou a despesa pública social mas também implementou um ajuste fiscal que permitiu a estabilização das finanças públicas. A solução da crise fiscal a partir de 1935 permitiu mudar a orientação do orçamento do nível nacional. Este se orientou mais para o atendimento dos setores sociais, a expansão do mercado interno e o fomento econômico (tabela 9, capítulo 3).

A reforma tributária de 1935 foi complementada em 1936 através da lei 63. Esta norma, proposta pelo governo lopista e finalmente aprovada pelo Congresso, criou os impostos sobre as heranças, atribuições e doações. Também foram estabelecidos novos mecanismos de controle à evasão.

Com as leis 78 de 1935 e 63 de 1936 as finanças públicas conseguiram depender menos dos recursos provenientes do crédito e as receitas tributárias dependeram menos das variações do comércio internacional. A estrutura tributária adquiriu um caráter mais progressista, incrementou sua participação dentro do PIB e reverteu a proporção dos impostos diretos e indiretos a favor dos primeiros (ALVIAR; ROJAS, 1985).

#### **4.3.4 O balanço da reforma tributária**

A reforma tributária de 1935 (lei 78) e a lei 63 de 1936 tentaram aumentar os mecanismos de financiamento de um Estado que pretendia converter-se no principal propulsor do crescimento e o desenvolvimento econômico e social (MOLINA, 1986). Desde a perspectiva do presidente, a reforma tributária era fundamental para dotar ao Estado de novos recursos que lhe permitissem assumir um papel ativo e dinâmico na economia e a sociedade colombiana. Esta permitiria, portanto, financiar a intencionalidade de modernização e reformas procurada pelo governo e, assim mesmo, constituía uma expressão da aproximação do setor lopista do liberalismo com os setores populares.

Apesar da existência de um relativo apoio da reforma no Congresso, ante o controle absoluto deste por parte do Partido Liberal, uma revisão das atas de discussão do projeto de lei contidas em vários dos Anais da Câmara de Representantes demonstram que foram realizadas várias modificações à ideia original do governo. Por exemplo, a proposta original contemplava a criação de um tributo aos giros sobre as exportações de café e um imposto sobre as heranças. Como os produtores de café constituíam um grémio com importante

influência política e econômica, negociou-se com os congressistas a temporalidade do encargo que afetava a este setor, pela aprovação de outros tributos principalmente o da renda. Assim o tributo às exportações do grão não seria permanente e se autorizava ao governo ceder à Federação Nacional de produtores de Café parte dos recursos arrecadados naqueles casos de forte diminuição das receitas dos cultivadores, tal como aconteceu em 1937. Estas medidas foram adotadas em uma lei específica e diferente ao do pacote tributário, a lei 21 de 1935. No caso do imposto às heranças, este não foi aprovado em 1935 mas o governo consegue essa aprovação o ano seguinte em um projeto diferente e que constituiria posteriormente a lei 63 de 1936.

As modificações introduzidas tanto no Senado como na Câmara ao projeto original do governo limitaram o alcance inicial do mesmo. Estas limitações motivaram que no diário liberal “El Espectador” se escrevesse que o Congresso “impuso un retroceso a la iniciativa gubernamental de los gravámenes directos, porque los jóvenes legisladores, elegidos para derrotar la APEN, se comportaron como para ganar el premio a la moderación” (EL ESPECTADOR, 18 nov. 1935, p. 2). No caso particular do Senado as divergências entre as diferentes correntes do liberalismo obrigaram ao presidente desta corporação a nomear uma comissão para solucionar estas diferenças e salvar assim a reforma. Portanto, o processo de discussão da reforma tributária no Congresso foi amplo e intenso.

As medidas adotadas nesta geraram a reação de vários setores, principalmente os empresários, os produtores de café e os latifundiários. Eles alegavam ter sido arruinados primeiro pela crise econômica e agora pelo governo lopista (KALMANÓVITZ, 2003) e que o texto do projeto finalmente aprovado era confiscatório e afetava por igual a todos os estratos sociais (ALVIAR; ROJAS, 1985). De fato, a associação que reuniu a importantes setores opostos ao governo, a Associação Patriótica e Econômica Nacional (APEN), foi criada precisamente para opor-se especificamente à reforma tributária.<sup>60</sup> Posteriormente assumiu a mesma atitude com as outras reformas implementadas pelo governo. Apesar desta oposição, o presidente não cedeu a estas pressões e finalmente conseguiu a aprovação da nova norma tributária. Com ela, o Estado praticamente duplicou sua capacidade financeira com tributos

---

<sup>60</sup> Como já foi mencionado atrás nesta tese, a APEN foi uma organização que reunia vários importantes setores opostos às políticas implementadas por López Pumarejo durante sua primeira administração. Esta foi fundada em março de 1935. Em seu manifesto de criação assinalava que um de seus primeiros objetivos seria impedir que prosperara na Colômbia aquelas ideias tendentes à abolição da propriedade privada e o desaparecimento do capital, fazendo assim referência às reformas constitucional e tributária propostas pelo governo lopista. Sobre o aspecto tributário, esta associação propunha fazer uma revisão do sistema impositivo com fundamento em um critério científico e não em um baseado na ideia da revolução social e os ódios de classe (El Tiempo, 8 mar. 1935).



pagos fundamentalmente por aquelas pessoas de altas receitas econômicos.

A lei 78 de 1935 “marcó un hito en la historia tributaria del país” (LÓPEZ, H., 1998, p. 157). Um dos propósitos era consolidar os princípios democráticos e de progressividade da tributação mediante o aumento dos impostos diretos e transformar a mentalidade existente nos contribuintes segundo a qual a tributação implicava a perda de recursos econômicos (LÓPEZ, H., 1998).

Desde 1918, quando apareceu pela primeira vez o imposto à renda, as autoridades econômicas se encontraram com vários obstáculos e resistências que fazia complexo a efetiva arrecadação do tributo. Estas dificuldades se explicam por vários fatores. Este imposto afetava os interesses dos grupos de população de maiores receitas e por tanto era rejeitado por eles. Os procedimentos de informação e pesquisa necessários para fazer o cálculo da tarifa enfrentou a aberta oposição dos afetados. Igualmente existia uma escassa preparação técnica entre os servidores públicos de fazenda encarregados de realizar as respectivas liquidações e, finalmente, existia em geral uma prática de evasão e ocultação de bens que gerava umas baixas arrecadações do tributo. É por esta razão que o governo lopista tentou eliminar estes obstáculos e aplicar os princípios liberais de justiça social à estrutura tributária existente (LÓPEZ, H., 1998).

Depois da promulgação da lei 78 de 1935, as autoridades governamentais pretenderam mudar a concepção dos impostos como um custo para os recursos e ganhos empresariais pela de um instrumento de estímulo ao desenvolvimento das atividades econômicas, tanto públicas como privadas, e com benefícios para todo o conjunto da sociedade. É por isto que o governo implementou uma importante atividade de educação e conscientização entre a população para tentar demonstrar os aspectos positivos da tributação. Aos comerciantes lhes recalçou a importância do investimento público em aspectos fundamentais como portos, transportes ferroviários e carreiras, aos industriais lhes mostrou as bondades da proteção proporcionada pela tarifa aduaneira, aos inversores os efeitos positivos da política tributária sobre a manutenção de uma moeda saudável e estável e, finalmente, aos trabalhadores e à população o governo tentou associar a reforma com a defesa de seus interesses e direitos a partir de uns princípios de equidade e progressividade (LÓPEZ, H., 1998).

A política e reforma tributária aplicada durante o primeiro governo de López Pumarejo “ha constituido el único intento en el presente siglo (siglo XX) de integrar acción instrumental con acción educativa, tendiente a aumentar el recaudo con resultados ampliamente positivos” (LÓPEZ, H., 1998, p. 158). No entanto, esta intencionalidade não conseguiu eliminar por completo a oposição e críticas daqueles setores mais afetados, os

grupos de receitas monetários mais altos, empresários, fazendeiros e comerciantes.

#### 4.4 A REFORMA EDUCATIVA

Neste subcapítulo se estudam os aspectos mais importantes da reforma educativa implementada pelo primeiro governo de Alfonso López Pumarejo entre 1934 e 1938. A diferença das outras reformas analisadas nesta tese, que se centralizam em uma só lei ou norma legal, a reforma educativa compreende um conjunto de leis, decretos, políticas e ações de governo implementadas durante esse período, e que se aplicam a todos os níveis do ensino, primária, secundária, média e superior universitária.

Tradicionalmente a intervenção e financiamento do Estado colombiano com respeito à educação se limitava ao ensino primário, praticamente era inexistente na secundária e muito pouco na superior ou universitária. López Pumarejo tenta estender a intervenção direta do Estado para estas duas últimas, modificando assim a tradicional tendência de uma educação oficial concentrada fundamentalmente no primeiro nível de instrução.

Com a implementação da reforma “se reflejaba el serio propósito del Estado de asumir la dirección de la educación y un nuevo paso para adecuar el sistema educativo a las transformaciones sociales y económicas que se desarrollaban y con las que el gobierno se hallaba íntimamente comprometido” (MOLANO; VERA, 1984, p. 76). O propósito era romper com aqueles obstáculos culturais herdados do passado e que detinham a modernização e desenvolvimento do país. E isso implicava recuperar o controle estatal do sistema educativo, o qual, desde a promulgação da Constituição Nacional de 1886 estava sob a tutela e controle da Igreja Católica. Alfabetizar e educar significava para o governo incorporar força de trabalho ao mercado, mas qualificando-a e adequando-a às exigências do aparelho produtivo, de tal forma que contribuísse ao objetivo de modernização econômica e social proposto pelo governo.

O presidente era consciente dos limites temporários de sua ação e sabia, portanto, que esta reforma exigiria mais tempo do que dispunha para realizá-la. Seu anseio era ao menos construir as bases da mesma e que este processo continuasse depois de seu governo. A consecução deste objetivo exigia a realização de um conjunto de ações que iriam conformar o fundamento da reforma educativa no ensino primário, secundária e universitária. Primeiro, a dotação ao Estado dos recursos financeiros suficientes para executar a política de reforma educativa. Isto requereria de uma reforma fiscal, como efetivamente aconteceu. Segundo, a democratização do ensino o qual significou garantir o livre acesso da mulher a todos os níveis

da educação em igualdade de condições que os homens. Terceiro, utilizar as instituições educativas e o ensino como uma forma de aproximação aos camponeses que permitisse a melhora de suas condições físicas, materiais e intelectuais. Quarto, o fortalecimento do ensino primário através da construção de novas escolas, a formação de numerosos maestros, o estabelecimento dos serviços de higiene e saúde e o subsídio dos restaurantes escolares reservados para as crianças pobres. Quinto, o fim do monopólio da Igreja Católica sobre o ensino secundário através da criação de colégios nacionais de ensino médio financiados pelo governo central, e o estabelecimento da educação gratuita neste nível, ao igual que na primária. Também fortalecer a regulação e inspeção dos colégios privados. Sexto, a reforma dos planos e métodos de ensino que estavam controlados pela Igreja, os quais eram atrasados e desconectados dos avanços científicos existentes a nível internacional. Sexto, a reforma e refundação da universidade mais importante do país, a Universidade Nacional de Colômbia. Esta reforma deveria servir como modelo para a reorganização das universidades públicas regionais presentes nos diferentes departamentos e municípios do país.

O estudo deste tema é realizado a seguir através de três partes principais. Primeiro, a análise das reformas implementadas no ensino primário e secundário. Segundo, o exame das modificações implementadas na reorganização e reforma da Universidade Nacional. E, por último, apresenta-se um balanço da reforma educativa destacando seus principais alcances e limitações.

#### **4.4.1 A reforma da educação primária e secundária**

A educação desempenhou um papel fundamental no processo de modernização da economia e a sociedade colombiana proposto por Alfonso López Pumarejo. A intencionalidade de desenvolver e modernizar o país para voltá-lo competitivo no mercado capitalista mundial, se realizaria mediante a integração social e econômica do território nacional. Esta integração implicava que os colombianos deviam redescobrir e reconquistar o país, perder seu complexo de inferioridade e encontrar uma identidade nacional (LÓPEZ, A., 1979). E neste processo jogava um papel determinante a educação.

Quando Alfonso López Pumarejo toma posse como presidente da República o 7 de agosto de 1934 anuncia em seu discurso ao Congresso que uma das prioridades de sua gestão seria a educação em seus diferentes níveis. Definiu assim a primeira obrigação de seu governo: “Preparar a los ciudadanos para que sepan aprovechar las riquezas del país y para que sus actividades no sean un penoso arar que no produzca resultados proporcionados al

esfuerzo que demandan” (COLOMBIA, Presidencia de la República, 1938, vol. 1, p. 30). Isto é, o propósito de López era educar aos colombianos para desenvolver o país e converter esse desenvolvimento em uma empresa rentável para a economia nacional.

López considerava necessário a diversificação e especialização das formações oferecidas pelo sistema escolar para possibilitar desta forma a exploração racional dos recursos naturais, a transformação da agricultura e a industrialização. Neste sentido o objeto era oferecer à indústria e à agricultura os trabalhadores qualificados que requeriam para acelerar sua própria transformação e a transformação capitalista do país em geral. A educação deveria então orientar-se por critérios técnicos e cientistas em todos seus níveis: “Debemos formar administradores, financistas y agricultores; obreros calificados y empleados” (LÓPEZ, A., 1979, p. 115-116).

Os aspectos analisados nas seguintes páginas, para aprofundar o estudo das mudanças propostas e implementadas pelo governo de López no caso da instrução primária e secundária são, a situação da educação básica em 1934, o aumento dos recursos financeiros destinados ao sistema educativo; as escolas normais e a transformação na concepção da educação e os métodos de ensino; as mudanças introduzidas no ensino médio e a educação média; a criação e funcionamento da Comissão de Cultura Aldeana e Rural; a reforma constitucional de 1936 e sua relação com a educação; e, por último, a posição que assumiu a Igreja Católica com respeito à reforma educativa.

#### *4.4.1.1 A situação da educação primária e secundária em 1934*

A situação do ensino primário e secundário ao momento de iniciar a primeira administração de López em 1934 era muito precária. A maior parte da população de baixos recursos não podia aceder a nenhum tipo de formação, e quando o conseguiam só podiam cursar a escola primária. As cifras disponíveis ao respeito o confirmam. O 50% da população maior de 10 anos era analfabeta. Do total de crianças em idade escolar, 950.000 (64,9%) estavam completamente excluídos do sistema educativo e só 513.775 (35,1%) estavam matriculados. Destes últimos, em média só o 7% estudavam além do terceiro ano de primária, isto pela falta de oferta educativa nos graus superiores da primária (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1936).

O total de alunos na secundária ou ensino médio clássico era de 31.522 dos quais 9.782 (31%) estavam matriculados nos colégios públicos, em sua maioria departamentais e municipais, e 21.340 (69%) nos privados. Fora do ensino médio clássico, a educação média

oficial tinha matriculados 500 alunos nas três escolas normais nacionais, 7440 nas escolas complementares e 1700 alunos nas escolas de artes e ofícios (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1936).

Além das anteriores cifras que refletem uma baixa cobertura, as condições de saúde e de alimentação dos estudantes mais pobres eram muito deficientes. Existia a necessidade, portanto, de criação do serviço médico nas escolas e dos restaurantes escolares.

Outra característica importante do sistema educativo da época era o controle e domínio exercido pela Igreja Católica sobre a educação. A Constituição Nacional de 1886, vigente naquele momento, e o Concordato com a Santa Sede de 1887 limitavam as possibilidades de intervenção do Estado na educação e garantiam uma ampla potestade e influência do clero. A formação dada tanto nas instituições públicas como privadas devia estar em concordância com os preceitos da religião católica. Isto significava que qualquer reforma devia ser aprovada pela hierarquia eclesiástica a qual tinha o direito de controle sobre o conteúdo moral e religioso de todos os níveis de ensino. Por outro lado, a maioria dos colégios privados de secundária eram propriedade da Igreja, situação que gerava a exclusão de um setor importante da população que não podia sufragar os altos custos de matrícula estabelecidos por estes colégios. Como a presença do Estado neste nível de ensino era baixa, o resultado era que praticamente podiam aceder ao ensino médio e, em consequência, posteriormente à universidade, só aqueles jovens provenientes de famílias de altas receitas econômicas.

O sistema educativo oficial se caracterizava por uma alta dispersão de funções, concorrências e instâncias entre o governo nacional, os departamentos e os municípios. Esta descentralização impedia uma intervenção mais ativa por parte do Ministério de Educação e gerava desordem e confusão na administração do sistema educativo e na definição das políticas. O orçamento do governo nacional destinado à educação era muito baixo. O financiamento das instituições oficiais de ensino era responsabilidade principalmente dos departamentos e municípios, instâncias que em sua maioria careciam de recursos financeiros adequados para garantir um melhoramento na cobertura e a qualidade. Quanto à formação de docentes nas escolas normais, esta era muito pobre e cheia de vazios conceituais e teóricos (ARCINIEGAS, 1986).

É por isto que na mensagem presidencial de 1935 ao Congresso da República, López sublinhou o abandono da educação durante mais de meio século, no período da hegemonia conservadora. Ante esta realidade, ele assinalou a urgente necessidade de transformar a educação em seus diferentes níveis e em estabelecer essa transformação como o primeiro

dever do Estado colombiano (LÓPEZ, A., 1979).

Com o objeto de poder criar e estimular as forças produtivas necessárias em um processo de modernização econômica, industrialização e desenvolvimento, López devia então tentar mudar esta realidade. O primeiro passo para a consecução deste propósito era acabar com o monopólio existente da Igreja Católica sobre a educação. Este objetivo foi atingido através da reforma constitucional de 1936. Com esta reforma a educação ficou sob a tutela e vigilância do Estado, tal como se analisará mais adiante neste mesmo subcapítulo. Outra das medidas implementadas, não menos importante, foi o aumento significativo nos recursos físicos e financeiros destinados pelo Governo Nacional à educação. Isto foi possível em grande parte pelos novos recursos que chegaram ao Estado como produto da reforma tributária de 1935, já analisada nas anteriores páginas desta tese.

#### *4.4.1.2 O aumento dos recursos físicos e financeiros destinados à educação*

Antes do primeiro governo de López Pumarejo a despesa em saúde e em educação não era prioritário no orçamento nacional. Na década dos anos vinte a despesa pública esteve dirigida fundamentalmente às obras públicas; a começos dos trinta os recursos públicos foram destinados em sua maioria ao serviço da dívida externa que financiou as obras na década anterior e às despesas que demandou a guerra com o Peru (GIRALDO, 1991). Esta situação implicava no caso da educação a escassez de recursos para melhorar as escolas existentes e tentar a construção de novas. Também a prática inexistência de programas permanentes de saúde, higiene e alimentação escolar.

O esforço de López por recuperar a legitimidade do Estado colombiano, seriamente desgastada durante os últimos anos de dominação do Partido Conservador, implicava uma reorientação da despesa pública para os aspectos sociais (GIRALDO, 1991). O aspeto que mais importância teve dentro desta reorientação foi a de educação, seguido pelo de saúde e higiene. As despesas do governo nacional em educação passaram de \$1.9 milhões em 1934 a \$9.8 milhões em 1938 (tabela 13), e os de saúde e higiene de \$2.2 a \$4.4 milhões nesse mesmo período. O orçamento destinado para a educação primária teve uma ênfase especial em saúde e higiene e restaurantes escolares.

Na tabela 13 pode observar-se como a percentagem do 2,6% na participação das despesas em educação no total do orçamento em 1934 aumenta a 10,4% em 1938. Ainda que estes aumentos foram significativos para a época, no entanto não atingiram a cobrir todas as necessidades existentes no sistema educativo público.

Tabela 13 – Colômbia - Despesas do Governo Nacional Central e despesas específicas em educação

Anos	Despesas totais	Despesas em educação	Porcentagem de participação das despesas em educação
1934	73.235	1.920	2,6%
1935	59.837	2.693	4,5%
1936	72.033	7.060	9,8%
1937	83.029	7.589	9,1%
1938	93.962	9.809	10,4%

Fonte: CEPAL (1957).

Nota: todos os dados em milhões de pesos correntes.

Como foi mencionado atrás, este aumento foi financiado principalmente com os novos recursos fiscais que começaram a ingressar ao Estado a partir da reforma tributária de 1935. Como se estudou no anterior subcapítulo, através desta reforma o governo estabeleceu novos impostos diretos como o aumento no imposto sobre a renda e o estabelecimento do imposto nacional sobre a propriedade; assim mesmo criou uma taxa sobre o consumo de fumo. Esta reforma, junto com a lei 12 de 1934, mediante a qual se estabelece que ao menos o 10% do orçamento do governo nacional deveria destinar-se para a educação pública e estabelece a gratuidade no ensino primário, permitiram aumentar os recursos econômicos destinados para a educação. Ainda que a lei 12 pôde cumprir-se completamente só até 1962, os orçamentos de educação no entanto sim apresentaram aumentos importantes entre 1934 e 1938.

Estes recursos resultam insuficientes para a realização da totalidade dos projetos e o cobrimento das necessidades existentes. No entanto, os incrementos no orçamento de educação, sem antecedentes nos governos anteriores, sim “traducen un cambio en la concepción del Estado” com respeito à política educativa (HELG, 2001, p. 150). Efetivamente, entre 1934 e 1938 o orçamento de educação se multiplicou por quatro (tabela 13) e o de saúde e higiene escolar aumentou um 81%, o qual expressa uma maior importância da política social nas contas fiscais do Estado.

A ação estatal no nível da educação primária se limitava até esse momento ao fornecimento de material de ensino, ao estabelecimento de programas escolares e à inspeção escolar. É por isso que a quase totalidade das despesas em educação eram assumidas pelos departamentos ou os municípios; com o primeiro governo de López, o nível nacional do estado colombiano aumenta de maneira significativa sua participação no financiamento destas despesas.

Com respeito ao fornecimento de textos e úteis de ensino para as escolas de primária, o Ministério de Educação aumentou as partidas orçamentais destinadas a esse propósito.

Como se observa na tabela 14, a despesa se incrementou de quarenta e três mil oitocentos pesos em 1934 a quatrocentos sessenta e cinco mil trezentos em 1935. Posteriormente diminuiu em 1936, tem um leve aumento em 1937 e diminuiu para 1938. Ainda assim, o nível atingido em 1938 representa um aumento aproximado do 463% com respeito a 1934 (tabela 14). Igualmente se organizou a distribuição desse material escolar que até a implementação da reforma era desordenada e anárquica (HELG, 1980). A nova forma de distribuição estava em função da população escolar dos departamentos e municípios e das mesmas instituições educativas a onde iam dirigidos os mesmos.

Tabela 14 – Colômbia - Despesas do Governo Nacional Central Gastos em materiais e textos escolares 1934-1938

Anos	Despesas em úteis e textos de ensino
1934	43.795
1935	465.279
1936	361.064
1937	386.116
1938	245.557

Fonte: COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional (1938).

Nota: em milhões de pesos correntes.

Em relação com a escassez de instalações escolares, em 1936 o próprio Ministério de Educação assinalava a falta de aproximadamente 15.000 locais para ampliar a cobertura aos 950.000 crianças que estavam excluídos do sistema educativo. Ademais, 900 das 8.000 escolas existentes funcionavam em instalações inadequadas (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1936). Para solucionar esta problemática, o ministério decidiu estabelecer uma partida fixa no orçamento para auxiliar aos municípios nas construção de escolas. Em contrapartida, o governo vigiava os planos e a execução das edificações que contribuía financiar. Em 1937 a contribuição nacional chegou a 200.000 pesos da época e em 1938 a 300.000 (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1938). Este é o primeiro passo de uma política pública de construção de escolas que se formaliza durante o governo de Eduardo Santos mediante o Decreto 503 de 1940 que estabelece o Fundo de Fomento Municipal, e se amplia mediante a incorporação de novos recursos durante o segundo governo de López Pumarejo através da Lei 30 de 1944.

Os esforços por aumentar a cobertura nas escolas primárias oficiais se concentraram no setor rural. De acordo ao tabela 15, o incremento dos alunos matriculados no setor urbano entre 1934 e 1938 foi só do 1,2%; entre tanto, no setor rural foi do 18,1%. O aumento global foi do 9,9%.



Tabela 15 – Colômbia - Número de alunos matriculados nas escolas primárias oficiais, segundo sexo e zona 1934 -1938

Anos	Zona urbana			Zona Rural			Total urbana e rural		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
1934	132.117	120.205	252.322	139.953	128.600	268.553	272.070	248.805	520.875
1935	121.506	118.860	240.366	144.994	133.803	278.797	266.500	252.663	519.163
1936	124.777	121.877	246.654	158.148	147.159	305.307	282.925	269.036	551.961
1937	191.674	117.804	309.478	148.834	139.293	288.127	340.508	257.097	597.605
1938	130.051	125.249	255.300	165.579	151.678	317.257	295.630	276.927	572.557

Fonte: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1941).

O aumento das escolas oficiais, principalmente no setor rural, pode ser observado na tabela 16. Entre 1934 e 1938 praticamente o número de escolas urbanas permaneceu invariável; entre tanto, o de escolas rurais teve um incremento do 17,6%. Este incremento foi superior ao do período 1918-1934 no qual o aumento média anual foi de 161 escolas (HELG, 1980) enquanto durante o primeiro período de governo de López Pumarejo essa média foi de 214 escolas por ano (tabela 16).

Tabela 16 – Colômbia - Número de escolas primárias oficiais 1934-1938

Anos	Escolas primárias urbanas	Escolas primárias rurais	Total
1934	2.664	4.858	7.522
1935	2.773	5.146	7.919
1936	2.749	5.565	8.314
1937	2.619	5.396	8.015
1938	2.668	5.714	8.382

Fonte: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1941).

Durante o primeiro governo de López Pumarejo se deu um especial impulso ao melhoramento das condições de higiene, saúde e alimentação nas escolas primárias. O governo considerou necessário a implementação a nível nacional, junto com a reforma educativa, de um programa sobre estes aspectos, isto ante as condições precárias existentes principalmente no campo. A saúde e a alimentação escolar funcionavam de maneira isolada em umas poucas regiões por iniciativa de alguns departamentos e municípios mas não existia uma política sobre este tema desde o governo nacional.

Em 1935 foram criadas quarenta comissões nacionais, compostas de um médico, um dentista e um inspetor escolar, que percorreram esse ano a maioria das regiões do país. Ao final do primeiro período de López Pumarejo, a medicina escolar tinha apresentado um importante progresso ao existir 86 médicos escolares, 59 dentistas e 56 enfermeiras percorrendo os diferentes departamentos e municípios (HELG, 1980). Com respeito à alimentação, também desde 1935 o Ministério de Educação começou a participar, junto com

os municípios e os departamentos, no financiamento dos restaurantes escolares (decreto 219 de 1936). Este financiamento apresentou seu maior nível nos anos 1937 e 1938. Isto constituiu um importante avanço para melhorar as condições de desnutrição da população infantil. Apesar do esforço fiscal, para 1938 só o 10% da população escolar ia com regularidade a comer à escola e o 20% ainda tinha uma alimentação muito deficiente (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1938). No entanto, esta percentagem é importante para a época porquanto representa pela primeira vez um esforço real do estado colombiano por atender esta problemática.

#### *4.4.1.3 As escolas normais e a concepção da educação*

Ante o escasso número de colégios nacionais de ensino médio, as escolas normais nacionais<sup>61</sup> continuavam sendo o principal instrumento de intervenção direta do Estado na educação. Durante o primeiro governo de López Pumarejo a Igreja perdeu definitivamente o controle sobre estas instituições, processo que já tinha iniciado paulatinamente em anos anteriores.

Em 1935 só o 30% dos 10.604 maestros do ensino primário oficial eram graduados em uma escola normalista superior, isto é, que a maioria dos docentes (70%) careciam de uma formação pedagógica. Nas cidades o 55% dos maestros eram mulheres e no campo o 90% (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1935). Não existia um escalão nacional nem tampouco o estabelecimento de uns requisitos mínimos de acesso, e muito menos um sistema de ascensões. A combinação de baixos salários e o caráter feminino da profissão influía na pouca valoração que homens e a sociedade em geral tinham do trabalho desempenhado pelo o educador (HELG, 1980).

O governo tenta mudar esta situação mediante a Lei 2ª de 1937 a qual cria um escalão nacional do magistério, estabelece um conjunto de requisitos mínimos para o acesso a esse escalão, garante a estabilidade trabalhista e um aumento das remunerações ao fixar um salário mínimo, partindo da categoria mais baixa. Para a classificação dentro do escalão a norma impôs um exame de conhecimentos a todo o magistério que provocou a oposição da maioria dos maestros. A aplicação desta lei foi lenta devido a que o governo não dispunha dos meios

---

<sup>61</sup> A escola normal é uma instituição educativa encarregada da formação inicial dos futuros docentes do ensino primário e secundário. Seu propósito é estabelecer as normas fundamentais de ensino. Têm sua origem em França no século XVII com o labor dos irmãos das escolas cristãs de Lasalle. Em Colômbia aparecem imediatamente depois da independência mas sua consolidação só vai se apresentar a partir da segunda metade do século XIX.

para fazê-la cumprir. Ainda assim, para 1942 já se tinham classificado a totalidade dos docentes e se tinham estabelecido os salários correspondentes.

Com respeito ao número de maestros, existia uma importante escassez de docentes tanto de primária como secundária, calculada mais ou menos em 15.000 maestros. Para tratar de solucionar esta problemática o governo aumenta em uma proporção importante o orçamento destinado às escolas normais e as normais superiores ou faculdades de educação. Os recursos totais destinados a estas instituições apresentaram um aumento do 302% entre 1934 (\$341.098) e 1938 (\$1'371.322), tal como pode ser observado na ..

Tabela 17 – Colômbia - Recursos do Governo Nacional destinados ao ensino normal 1934-1938.

Años	Escuelas normais	Faculdades de educação ou normal superior	Total
1934	263.034	78.064	341.098
1935	520.555	88.742	609.297
1936	1.028.263	95.000	1.123.263
1937	1.037.197	95.852	1.133.049
1938	1.256.322	115.000	1.371.322

Fonte: COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional (1938).

Nota: em milhões de pesos correntes.

Também o governo realiza uma importante reforma e reorganização das escolas normais superiores ou faculdades de educação. Em 1936 o ministério centraliza as faculdades de educação do país em Bogotá, entre elas a faculdade da escola normal superior de Tunja que nessa época era a mais prestigiosa do país (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1935). Entre os propósitos desta reorganização se encontrava a neutralização da influência política que tinham nestas faculdades os docentes de tendência conservadora, e que apresentavam certa resistência às mudanças que paulatinamente ia implementando a reforma educativa.

A direção das escolas normais foi encomendada a docentes que compartilhassem os lineamentos fundamentais da reforma. Neste processo de centralização das faculdades de educação do país o ministério cria a Escola Normal Superior de Bogotá, instituição que se converteu no principal centro de difusão da reforma educativa aplicada ao ensino primário e secundário (HELG, 2001). A importância da reorganização e reforma das escolas normais superiores se explica porque é nelas onde se formariam os docentes que depois iriam transmitir a nova concepção de educação fomentada e defendida pelo governo nacional. Portanto, era necessário também transformar a formação e os conteúdos do ensino dado nas Faculdades de Educação, a partir das diretrizes estabelecidas pelo Ministério de Educação ao

respeito.

Efetivamente o governo nacional tentou transformar as metodologias de ensino da primária e a secundária através do método da “escola nova” e os “centros de interesse” propostos pelo pedagogo belga Ovide Decroly. Estas metodologias pretendiam acordar o interesse da criança por seu meio e progressivamente ir ampliando seu conhecimento, primeiro o lar, depois o município e assim sucessivamente o departamento, a nação, o mundo e o universo. Isto foi denominado pelo o primeiro ministro de educação do governo, Luis López de Mesa, como “los círculos concêntricos de difusión”.<sup>62</sup> Esta nova pedagogia implicava inverter o sistema empregado pela Igreja, em onde a educação não começava pelas coisas que rodeavam á criança, senão pela autoridade suprema. Nesse sistema o infante não era o centro do conhecimento senão o ser mais insignificante de um ordem natural encabeçado por Deus.

A nova concepção educativa impulsionada desde a reforma mudava então aquela visão do homem sujeito a um situação predestinada por um ordem natural e divino, e estimulava procurar a verdade na realidade concreta. Esta concepção tentava aproximar ao colombiano do comum a sua realidade para que ele mesmo atuasse sobre ela e a modificasse. Portanto, era necessário capacitá-lo para o trabalho produtivo e mediante esse trabalho poder transformar a situação de atraso que nesse momento caracterizava a Colômbia (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1936).

Desta forma o governo procurava romper com a formação confessional, conservadora e mnemônica que até esse momento era dominante no país.<sup>63</sup> A reforma tentava substituí-la por uma formação livre, pensante, crítica e que estimulasse a criatividade e a investigação. É por isso que nos planos de estudo assumem uma maior importância áreas como as matemáticas, as ciências naturais e físicas, a formação desportiva e os trabalhos manuais, aparecem novas como a filosofia, a psicologia, e a sociologia, e desaparecem, paulatina ou completamente cátedras como a religião.

No entanto, nessa época o alcance destas transformações foi limitado pela resistência a esta mudança nas regiões e a forte oposição da Igreja. Apesar destas limitações, o governo de López foi o primeiro em converter a reforma educativa em uma dos eixos centrais de sua

---

<sup>62</sup> As características gerais desta metodologia de ensino foram descritas por Luis López de Mesa nas memórias que o Ministério de Educação apresentou ao Congresso da República em 1935, pp. 46-53.

<sup>63</sup> A educação para o governo lopista, e para o setor do liberalismo no poder, era adestramento técnico e autonomia ideológica frente à Igreja, objetivos que estavam intimamente unidos. A luta por uma educação mais positiva, mais relacionada com a tecnologia e com as novas fontes de riqueza, abertas pela indústria, devia romper com uma concepção do mundo ordenada rigidamente por uma força superior que impedia qualquer intervenção e qualquer transformação (MOLANO; VERA, 1984).

política, a qual, com o curso dos seguintes anos paulatinamente se foi consolidando, até implementar-se de maneira completa e transformar assim a concepção de educação até esse momento vigente.

#### *4.4.1.4 O ensino secundário e médio*

A implementação de uma reforma na educação secundária era mais complexa porquanto a maioria dos colégios eram privados e de propriedade da Igreja, diferente à primária em onde a maioria das escolas eram oficiais e financiadas pelo governo nacional. Ante esta realidade, o governo de López carecia a começos de sua gestão dos mecanismos suficientes para impor as mudanças que se propunha.

Apesar que a Lei 39 de 1903 estabelecia que a educação secundária oficial devia ser dirigida, vistoriada e financiada pela Nação, só até a chegada da segunda república liberal em 1930 começou o funcionamento de um ensino secundário pública. Os que se chamavam colégios nacionais eram em realidade colégios dirigidos por comunidades religiosas católicas contratadas pelo Estado. Em 1927 o decreto 1951 entrega a totalidade da secundária ao setor privado, principalmente à Igreja Católica. O governo se limitava a financiar algumas bolsas para alunos de escassos recursos econômicos. Os poucos colégios oficiais existentes eram financiados por alguns municípios e departamentos e, portanto, na prática não existia um sistema educativo público na secundária. Desta forma, o Estado central intervinha na provisão do ensino primário e em algo, ainda que sem maior organização e de maneira desordenada, na universitária. Uma vez o Partido Liberal ascende ao poder em 1930 o Estado começa a introduzir mudanças nesta política e a promover o ensino secundário estatal. As primeiras medidas iam dirigidas a estabelecer a inspeção de secundária contemplada na norma de 1903 mencionada. Assim, o decreto 1487 de 1932 impôs um exame oficial para aceder à universidade com o objeto de nivelar os títulos expedidos pelos colégios privados (HELG, 1980).

O primeiro governo de López Pumarejo avançou neste controle sobre a secundária mediante a expedição dos decretos 1283 e 2214 de 1935. Mediante estas normas o governo assumiu a faculdade de expedir os títulos de secundária através da preparação e realização de um exame de conhecimentos que deviam aprovar os aspirantes, isto no Decreto 1283. Ademais, no Decreto 2214 estabeleceu que as instituições deveriam ter o material cientista e pedagógico mínimo, respeitar as normas de higiene e educação física e submeter-se à

inspeção oficial.<sup>64</sup>

Posteriormente o Ministério de Educação tenta estender a reforma dos conteúdos e os programas acadêmicos ao ensino secundário. Esta reforma é implementada através da elaboração de um plano de estudos oficial para o ensino médio e a obrigação de sua aplicação para os diferentes colégios. Este aspecto foi estebelecido na Resolução n. 1 de 1936 do Ministério de Educação.<sup>65</sup> O objeto desta medida era unificar os programas educativos do ensino médio, de acordo à concepção educativa do governo. A mudança nos conteúdos e os programas acadêmicos era um processo que já se estava implementando na primária, tal como se observou no anterior numeral.

O programa de estudos implementado na secundária introduzia muitas mudanças. O latim, que antes era obrigatório, agora é uma matéria optativa, entregando uma maior importância ao inglês e ao francês. As matemáticas, as ciências naturais e as disciplinas sociais adquirem uma maior relevância. A religião é considerada pelo governo como uma ideologia e desaparece dos três últimos anos de formação do total de seis existentes na secundária antes da reforma. Em seu lugar foram estabelecidas três horas semanais de lógica e ética no quarto ano, três horas de psicologia em quinto e três horas de história da filosofia no sexto ano. Educação cívica, desenho, ginástica, música e trabalhos manuais foram incluídos durante os seis anos de ensino, entre outras mudanças (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1935).

Estas mudanças geraram a oposição dos colégios privados católicos. Eles estavam em contra do prático desaparecimento do latim, da religião e a aparição de novas disciplinas como a psicologia e a história da filosofia. Igualmente do maior espaço entregado às matemáticas e às ciências naturais. Atacavam o caráter laico e naturalista da reforma, exigiam sua desmonte e rejeitavam sua obrigatoriedade (HELG, 2001). Devido a estas reações o governo introduz algumas mudanças à reforma em 1936 e deixa em liberdade a cada colégio para que decida sobre o ensino ou não da religião. No entanto, o ministério se manteve firme no estabelecimento da inspeção e na obrigatoriedade dos demais aspectos do plano oficial de estudos e dos exames de acesso à universidade.

Junto com a reforma nos planos de estudo, o governo estabeleceu pela primeira vez

---

<sup>64</sup> Desde a perspectiva do presidente, “el bachillerato se ha venido convirtiendo en un negocio apostólico, y entre nosotros es una forma lícita del comercio que rechaza con terca resistencia la intervención oficial” (LÓPEZ, A., 1979, vol. 2, p. 58- 59). Para ele suas medidas não significam que o governo queira monopolizar a educação senão uma forma de “romper la barrera de la enseñanza secundaria costosa que se interpone entre la educación primaria gratuita y la universidad gratuita” (LÓPEZ, A., 1979, vol. 2, p. 60).

<sup>65</sup> O plano de estudos é explicado nas memórias que o Ministério de Educação apresentou ao Congresso da República em 1936, sobre as atividades desenvolvidas durante o ano anterior.

no país a inspeção nacional do ensino secundário em todos os municípios e departamentos. Esta medida pretendia fazer valer as diferentes medidas implementadas no campo educativo e afetava principalmente a autonomia que até esse momento tinham os colégios controlados pela Igreja Católica.

Além dos anteriores aspectos, López promoveu a intervenção direta do Estado na secundária, criando colégios nacionais de ensino médio gratuitos financiados diretamente pelo governo central. A provisão de educação de maneira direta pelo Estado estava limitada à educação primária e praticamente todo o conjunto do ensino secundário estava sob o controle da iniciativa privada, principalmente a Igreja.

Especificamente foram criados dois, um para homens em Zipaquirá e outro feminino em Chía, ambos municípios do departamento de Cundinamarca. No entanto, o projeto de fundar novos colégios no resto do país foi abandonado por seu alto custo (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1938). Em seu lugar, mediante a Lei 91 de 1938 se estabelece um novo tipo de intervenção estatal consistente na nacionalização de colégios privados e públicos, departamentais ou municipais, já existentes (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1938). A nacionalização implica que estas instituições se transformam em colégios oficiais nacionais financiados pelo governo central. Esta norma teve um maior sucesso e no final de 1938 já tinham sido nacionalizados cinco instituições educativas. Estas novas instituições serviram também para o exercício das práticas pedagógicas dos estudantes das escolas normais superiores.

O principal objetivo da reforma à educação secundária era gerar uma força de trabalho qualificada. No entanto, seus resultados não foram tão amplos como esperava o governo. A Igreja preservou seus colégios e continuou sendo, portanto, o principal ator no ensino secundário.<sup>66</sup> Apesar dos importantes aumentos nos recursos financeiros destinados à educação, estes não foram suficientes para conseguir uma maior expansão dos colégios oficiais financiados pelo governo central (GIRALDO, 1991). O orçamento da Nação era muito limitado e a construção da Cidade Universitária da Universidade Nacional demandou uma parte importante destes recursos que limitou o alcance da expansão proposta. No entanto, apesar da forte oposição do clero, López sim conseguiu a imposição do plano de estudos oficial nos colégios de ensino médio, o qual permitiu iniciar um conjunto de mudanças que

---

<sup>66</sup> A estrutura da educação secundária não se modificou muito entre 1934 e 1938. Dos 578 colégios de ensino médio existentes em 1938, o 83% eram privados (dos quais 56% pertenciam a comunidades religiosas católicas), 10% departamentais, 5% municipais e só 1% nacionais (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 1941) (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1938). A principal forma de participação da Nação na secundária continuou sendo a atribuição de bolsas e auxílios para os colégios não financiados diretamente pelo governo central (HELG, 1980).

possibilitaram a modernização do ensino secundário durante as décadas seguintes.

Com respeito ao ensino agrícola, a comercial e a técnica estas não experimentaram reformas profundas na sua estrutura e conteúdo. As poucas modificações realizadas foram: Em 1937 o ensino comercial foi reorganizada e dividida em grau elementar e grau superior equivalente este último ao ensino médio; e em relação com a formação técnica, em 1938 foi fundada a seção industrial no Ministério de Educação. Ainda que não se implementaram reformas de importância neste tipo de educação, no entanto sim se apresentou entre 1935 e 1938 um relativo aumento na cobertura, principalmente na escolas industriais e também nas agrícolas (tabela 18).

Tabela 18 – Colômbia - Número de escolas oficiais existentes e de alunos matriculados no ensino agrícola, industrial (artes e ofícios) e comercial 1935-1939

Anos	Ensino agrícola		Ensino Industrial		Ensino comercial	
	Número de escolas	Número de alunos	Número de escolas	Número de alunos	Número de escolas	Número de alunos
1935	21	88	4	822	9	n.d.
1936	15	379	17	1.783	n.d.	n.d.
1937	7	219	19	2.384	n.d.	n.d.
1938	24	777	24	2.685	16	7.460

Fonte: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1941).

#### 4.4.1.5 A comissão de Cultura Aldeã e Rural

No final de 1934 foi estabelecida no Ministério de Educação a “Comissão de Cultura Aldeana e Rural” liderada pelo então ministro Luis López de Mesa. Esta comissão teve como propósito geral a integração das culturas camponesas à educação formal para tratar assim de superar as diferenças existentes neste aspecto entre a cidade e o campo. Também tinha como objetivo a promoção de atividades e ações que permitissem um melhoramento nas condições de vida das comunidades rurais (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1936). A comissão faria presença em todos os departamentos e regiões, especificamente nos pequenos municípios que tivessem nesse momento uma população entre quinhentos e cinco mil habitantes.

A ideia central era elevar o nível educativo da população camponesa e possibilitar desta forma um aumento na coesão cultural, política e territorial da nação. Também realizar investigações econômicas e sociológicas que permitissem ter um melhor conhecimento sobre as condições sociais da produção em cada uma das regiões do país (MOLANO; VERA, 1984). Esta comissão esteve inspirada nas missões pedagógicas mexicanas criadas por José Vasconcelos em 1923 e nas missões educativas organizadas durante a república espanhola



(HELG, 1980).

O plano global de integração das comunidades camponesas posto em prática pelo Ministério de Educação compreendeu várias atividades. Uma das mais importantes consistia em impulsionar a vida social local mediante uma casa comunal, uma banda de música, a rádio, o cinematógrafo, uma biblioteca, um médico oficial, um advogado, entre outros aspectos.<sup>67</sup> A escola tinha aqui uma função importante, a de vincular o labor do maestro às do pároco e o prefeito (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1935).

A comissão estava conformada por cinco especialistas em urbanismo, saúde pública, agronomia, pedagogia e sociologia respectivamente e foi enviada às diversas zonas rurais do país. A escola seria o centro da ação do governo com o propósito de melhorar mediante a educação as condições de vida dos camponeses. Também a comissão se propunha pôr em contato as zonas rurais com os progressos da modernidade e romper assim com seu isolamento cultural e econômico (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1935).

Esta comissão desaparece em agosto de 1935 com a nomeação de Darío Echandía como ministro de educação quem tinha uma concepção mais política da instrução pública do que seu antecessor, Luis López de Mesa. No entanto, a mesma teve importantes realizações como o desenvolvimento pela primeira vez de pesquisas socioeconômicas sobre as regiões colombianas, especificamente sobre os departamentos de Huila e Nariño. Estas pesquisas permitiram ter um conhecimento mais amplo e realista sobre o problema agrário e camponês, o qual permitiu documentar de uma melhor maneira ao governo para a implementação da reforma agrária de 1936. Igualmente realizou um diagnóstico detalhado sobre as precárias condições da educação no setor rural. Também a comissão contribuiu no fomento da leitura e a organização e construção de bibliotecas nos municípios e a edição de um maior número de livros sobre pedagogia, higiene e alimentação escolar por parte do ministério. Este material escolar estava destinado à formação nas escolas rurais (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1936).

---

<sup>67</sup> Especificamente a Comissão pretendia realizar as seguintes tarefas: a) Elaboração dos planos arquitetônicos para moradias rurais. b) Melhoramento das condições de infraestrutura dos povoados. c) Construção em cada município de uma casa social que servisse como salão de reuniões, espaço para a projeção de películas, biblioteca e rádio comunal. Complementar a estas atividades a comissão fomentava a criação em cada localidade de bandas de música. d) Construção e dotação em cada município de um posto de saúde atendido por um médico oficial. e) A existência de um advogado oficial que prestasse a assessoria legal necessária sobre diferentes assuntos aos membros da comunidade. f) Criação de um comitê nacional que estudasse os problemas da terra e suas implicações em cada região. g) Organização das escolas rurais como instituições vinculadas aos interesses dos habitantes das respectivas localidades. h) Organização de campanhas de instrução sobre saúde, higiene e alimentação. i) Apoiar o esporte como forma de distração e de melhoramento das condições físicas e de saúde da população. j) Realização de estudos econômicos e sociais em cada uma das regiões para, desta forma, o governo nacional ter um melhor conhecimento da realidade local (MOLANO; VERA, 1984) (COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional, 1935).

#### 4.4.1.6 A reforma constitucional de 1936 e a educação

Durante o ministério de Dario Echandía (entre meados de 1935 e meados de 1936) o governo deu uma orientação mais centralista e política à educação. Este momento coincide com o período de maior tendência à esquerda da primeira administração de López (1935 a 1937) quando a União Nacional de Esquerda Revolucionária (UNIR) de Jorge Eliécer Gaitán e o Partido Comunista se aliaram ao Partido Liberal. De fato, Dario Echandía era uma das figuras mais representativas do setor de esquerda do liberalismo.

E em é nesse cenário que foi estabelecida a reforma constitucional de 1936. Esta reforma estendeu à educação os princípios de democratização, intervenção estatal e laicização que a inspiraram. Assim estabelecia em seu artigo 14 que:

Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos. La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria en el grado que señale la ley (COLOMBIA, Congreso, 1936c).

A reforma constitucional de 1936 limita a formação religiosa dentro do plano de estudos das escolas de primária e os colégios de secundária. O Partido Conservador e a Igreja Católica manifestaram sua oposição a esta determinação através de várias cartas e comunicados publicados na imprensa e outros meios de expressão escrita.<sup>68</sup>

Junto com a reforma constitucional o governo também promoveu e conseguiu a aprovação da Lei 32 de 1936 a qual teve como propósito garantir a igualdade de condições para o acesso dos estudantes aos estabelecimentos de educação. A lei acabou com a prática recorrente até esse momento de negar o acesso às instituições educativas por razões de raça, religião ou origem social. A norma estabelece claramente em seu artigo primeiro que “ningún establecimiento de educación primaria, secundaria o profesional, podrá negarse a admitir alumnos por motivos de nacimiento ilegítimo, diferencias raciales o religiosas”. Estabelece igualmente importantes sanções ao não cumprimento desta disposição tanto aos estabelecimentos educativos como aos professores.

A Lei 32 resultou transcendental na tentativa de democratizar o acesso à educação porquanto tenta romper com vários preconceitos sociais e econômicos existentes na sociedade

---

<sup>68</sup> Várias cartas dos conservadores e seus seguidores manifestando esta oposição foram publicadas no jornal *El Siglo* em alguns números do ano 1936 (27 de fevereiro, 12 de junho, 27 de julho e 10 de agosto).

colombiana e que se estendiam à educação (HELG, 1980). Esta norma manifesta a vontade política de democratização e modernização presente no conjunto de reformas implementadas por López Pumarejo.

#### 4.4.1.7 A reforma educativa e a posição da Igreja Católica

A intencionalidade reformadora na educação do primeiro governo de López chocou fortemente com vários setores, o setor de direita do Partido Liberal, os conservadores e a Igreja Católica. Com esta última o conflito foi mais marcado. O tema das relações entre a Igreja e o Estado já tinha sido motivo de violentos confrontos durante o século XIX entre os governos liberais e o clero. A finais desse século a Igreja, com os conservadores no poder, consegue impor-se e obtém o reconhecimento estatal segundo o qual os dogmas e a moral da religião católica são os princípios que guiarão a organização e direção da instrução pública.<sup>69</sup> Na prática a educação católica privada ficava sem nenhum tipo de controle estatal. Este sistema educativo, sob a tutela da Igreja Católica, prevaleceu em Colômbia praticamente cinquenta anos entre 1886 e 1936.

Durante o primeiro governo da segunda república liberal de Enrique Olaya Herrera entre 1930 e 1934 não foram modificadas as relações entre a Igreja e o Estado. Mas com a chegada ao poder de Alfonso López Pumarejo esta situação mudou. Na convenção nacional do Partido Liberal de 1935, na qual predominou ideologicamente o denominado setor de esquerda afim às idéias do presidente, o liberalismo se define como um partido laico e propunha a separação entre a Igreja e o Estado mediante uma revisão do “Concordato”. No tema educativo “el Partido Liberal considera el programa de la educación nacional como un hecho económico y social, y en consecuencia, lucha por el establecimiento de la escuela de trabajo, gratuita, única y obligatoria, teniendo como base la selección del mérito” (DIRECCIÓN NACIONAL LIBERAL, 1944, p. 29).

O governo tentou limitar a influência da Igreja na educação estabelecendo um controle estatal sobre a instrução oficial e privada. Como já se mencionou neste capítulo, a mudança

---

<sup>69</sup> Especificamente o *Concordato* assinado entre a Colômbia e a Santa Sede em 1887 dizia: “En las universidades y en los colegios, en las escuelas y en los demás centros de enseñanza, la educación e instrucción pública se organizará y dirigirá en conformidad con los dogmas y la moral de la religión católica. La enseñanza religiosa será obligatoria en tales centros, y se observarán en ellos las prácticas piadosas de la religión católica” (artículo 12). Además de lo anterior, el gobierno debía impedir “que en el desempeño de asignaturas literarias, científicas, y, en general, en todos los ramos de instrucción, se propaguen ideas contrarias al dogma católico y al respeto y veneración debidos a la Iglesia” (artículo 13). O artigo 14 assinala que se a intervenção do governo não era suficiente para proteger o ensino da religião e a moral, a Igreja poderia ela mesma substituir aos docentes que atentassem contra esse ensino.

mais importante com respeito à Igreja foi estabelecido na reforma constitucional de 1936. Na mesma foi suprimido da constituição qualquer referência à religião católica como a oficial de Colômbia e garantiu a liberdade de cultos. Além do anterior, o governo, como já se observou atrás, estabeleceu o conteúdo mínimo de ensino que deviam aplicar os estabelecimentos educativos públicos e privados para o reconhecimento oficial dos títulos. Isto foi estabelecido mediante os decretos 1283 e 2214 de 1935.

O propósito do Partido Liberal em geral e de López Pumarejo em particular de estabelecer uma escola laica, obrigatória e gratuita, e tentar controlar o conteúdo dos programas de ensino, foi interpretado pelo clero como uma forma de vulnerar os direitos “naturais” da Igreja e afetar o sistema educativo tradicional, a moral católica e a estabilidade da sociedade. É por isto que a Igreja reagiu na contramão da expedição destes dois decretos. Esta reação implicou uma forte polêmica entre o arcebispo de Bogotá, Monsenhor Ismael Perdomo e o então ministro de educação Dario Echandía.

O arcebispo indicou que o controle estatal sobre o conteúdo e os métodos de ensino constituíam uma ameaça contra a liberdade da mesma e um passo para o socialismo. Opôs-se igualmente ao caráter laico e naturalista dos programas, que não davam importância à religião e impunham a educação sexual. Ademais, denunciou que no conteúdo dos programas de literatura e filosofia existiam livros censurados por o Vaticano e que conduziam a uma formação puramente materialista. Exigiu reconhecer à religião como um tema fundamental dentro dos planos de estudo, que o Estado renunciasse ao controle sobre a educação e se suprimisse a educação sexual. O ministro Echandía em sua resposta só cedeu em negociar com a Igreja a inclusão da religião nos planos de estudo e aceitou suprimir a educação sexual. No resto de pontos a reforma se manteve tal como foi estabelecida nos decretos acima mencionados (HELG, 1980).

A oposição da Igreja e do Partido Conservador aumentou com a expedição da reforma constitucional de 1936. Com respeito à vigilância estatal da educação estabelecida pela reforma constitucional, ambas coletividades advertiam à população sobre o estabelecimento em Colômbia de “una escuela laica, la escuela materialista y sin Dios”. Anunciavam também a resistência da Igreja e do Partido Conservador frente à aplicação da reforma mencionada (EL TIEMPO, 25 mar. 1936, p.4).

A Igreja utilizou igualmente as celebrações religiosas para reafirmar suas denúncias. Em seus discursos convidavam aos fieis a protestar mediante o retiro de seus filhos das escolas oficiais. Ao mesmo tempo, o clero, como uma forma de reação contra as reformas, decidiu fundar novos colégios e universidades. Entre estas últimas se destaca a fundação da

Universidade Pontificia Bolivariana em Medellín. A criação desta instituição gerou uma forte polêmica entre o Arcebispo dessa cidade e o ministro Echandía. O desacordo era porque o arcebispo não queria submeter à recém criada universidade à vigilância estatal; só aceitava o controle papal devido ao caráter católico da instituição (EL TIEMPO, 22 set. 1936).

O controle do sistema educativo das regiões mais apartadas e atrasadas do país, conhecidas como os "territórios nacionais",<sup>70</sup> continuou sob a égida das comunidades religiosas católicas. Nesse momento, mediados da década dos trinta do século XX, os territórios nacionais constituíam ao menos o 50% do território nacional. A razão desta situação foi a incapacidade fiscal e operativa do Estado da época de fazer uma presença direta, através de escolas e colégios nacionais, naqueles territórios. Esta situação de ausência do Estado se apresentou apesar de que López na sua política de governo esboçou um programa de integração nacional destes territórios, o qual finalmente, na prática, não foi implementado.

A campanha contra a reforma educativa por parte da Igreja se iniciou mesmo um ano antes de López chegar à presidência, quando já era claro no ambiente político que ele seria o mais provável vencedor nas seguintes eleições, e dado o conhecido laicismo deste manifestado em seus diferentes discursos. O episcopado denunciou nessa época a escola laica e os inumeráveis danos que dela se derivam como o naturalismo pedagógico, que lhe resta importância à dimensão sobrenatural do ser humano. O episcopado não se limitou a recusar e condenar as reformas de López Pumarejo pois também exortou à população a desobedecer as leis que as respaldavam porquanto desconheciam a natureza religiosa dos colombianos (ARIAS, 2001).

A reforma pretendia o estabelecimento de um novo sistema educativo diferente ao modelo imperante na época e que tinha sido instaurado pelos conservadores e pela Igreja Católica. No entanto, o propósito do governo não era proibir as atividades educativas do clero nem acabar com a educação confessional; procurava era oferecer uma alternativa diferente ao ensino dado pela Igreja, alternativa coordenada e dirigida pelo Estado.

Existiam setores no liberalismo que não apoiavam o confronto que tinha o governo com a Igreja por aspectos como a reforma educativa. Em um editorial de 1935 do jornal *El*

---

<sup>70</sup> Os Territórios Nacionais era o nome dado às divisões administrativas localizadas nas regiões da Orinoquia e a Amazonia, ao oriente de Colômbia. As divisões territoriais eram conhecidas com o nome de Intendências e Comissárias. Trata-se de grandes extensões de terra caracterizadas nessa época (e em parte hoje ainda) por seu escasso desenvolvimento econômico e social, e seu isolamento com respeito ao centro de Colômbia. A maioria da população nesse momento era composta por indígenas e se encontrava sob a tutela de diferentes comunidades religiosas católicas. O governo de López Pumarejo tentou reverter esta situação mas a carência de suficientes recursos fiscais impediram estender a reforma educativa a estes territórios.

*Tiempo*, expressava-se que:

Ante un campo tan erizado de problemas y angustias, de necesidades reales, sería absurdo que el liberalismo volviera la espalda a realidades angustiosas y se dedicara, por ejemplo, a la suprema tontería de agitar una política anticlerical, y de volver a las luchas de hace sesenta años —a métodos que bien caro costaron al liberalismo— para agotarse en tareas inútiles y en empeños miopes y perjudiciales, cuando toda la vida colombiana espera un esfuerzo vigoroso y tenaz, esfuerzo de solidaridad y no de dispersión [...] La exhumación de los fósiles anticlericales y antireligiosos para resolver problemas que tienen dentro de la cordura, el orden y la jerarquía soluciones fáciles y benéficas, sería una calamidad pública; sería una demostración dolorosa de que no se abren los ojos a la nueva era, de en lugar de mirar hacia delante queremos mirar hacia atrás (El Tiempo, 9 jun. 1935, p. 4).

Já durante seu segundo mandato entre 1942 e 1945 López utilizou um discurso mais moderado frente ao tema religioso. Com isto o presidente quis dar a entender que o velho conflito religioso era já coisa do passado, graças à separação de poderes estabelecida durante seu primeiro governo. Para ele nesse momento existiam tarefas mais urgentes e o desenvolvimento do país não ia depender da solução daquelas questões que ficaram pendentes de solucionar com a Igreja Católica (LÓPEZ, A., 1979).<sup>71</sup>

#### 4.4.2 A reforma e reorganização da Universidade Nacional da Colômbia

A reforma educativa implementada durante o primeiro governo de Alfonso López Pumarejo entre 1934 e 1938 compreendeu também, além das mudanças introduzidas no ensino primário e secundário, a reorganização e transformação da Universidade Nacional de Colômbia.<sup>72</sup> A reforma aplicada mediante a Lei 68 de 1935 foi a mais importante na história da universidade.

A concepção de López sobre a reforma universitária consistia fundamentalmente na transformação da universidade em uma instituição unificada e fortalecida a partir das mudanças que estava experimentando nesse momento o capitalismo mundial. Seu propósito era acabar com o modelo de universidade do século XIX próprio de uma república senhorial e

<sup>71</sup> No entanto, apesar da moderação de López com respeito ao tema religioso durante sua segunda administração entre 1942 e 1945, continuaram existindo momentos em onde a Igreja manifestava sua aberta oposição a algumas decisões do Estado no tema educativo. Um exemplo aconteceu quando em 1944, a finais de seu segundo mandato, o presidente decide nomear como reitor da Universidade Nacional ao conhecido líder comunista Gerardo Molina, nomeação que produziu a veemente reação dos setores conservadores.

<sup>72</sup> A Universidade Nacional é a universidade maior e mais importante da Colômbia, devido a seu tamanho e capacidade investigativa. É de caráter público, financiada pelo Governo Nacional Central. Está conformada por oito sedes distribuídas no território nacional: Bogotá, Medellín, Manizales, Palmira, Leticia, a ilha de San Andrés, Arauca e Tumaco, esta última no pacífico colombiano. A sede principal e as instâncias de direção universitária estão localizadas em Bogotá. Foi fundada em 1867, mas na prática é refundada em 1935 com as transformações institucionais implementadas pelo governo de López Pumarejo.

atrasada, em onde só se formava em direito, medicina e engenharia e completamente desconectada da sociedade e dos avanços da ciência e a tecnologia.

Para o estudo destas mudanças em primeiro lugar se apresenta a situação da Universidade antes de 1935. Posteriormente são analisados os lineamentos gerais da reforma e sua materialização através da expedição em 1935 da Lei 68 e o começo da construção da Cidade Universitária de Bogotá.

#### *4.4.2.1 A situação da Universidade Nacional antes de 1935*

Quando López inicia sua gestão de governo em agosto de 1934 tinham em Bogotá três escolas de formação profissional, as escolas de medicina, de direito e de engenharia, cada uma com sua sede e reitor próprio. Entre as Escolas não existia nenhum tipo de vínculo entre elas nem de coordenação e intercâmbio de ideias sobre a formação dada em suas instalações; isto era assim apesar que legalmente fizessem parte de uma mesma instituição chamada Universidade Nacional.

Estas escolas dependiam do Ministério de Educação e como se observa estavam isoladas completamente umas de outras. Os profissionais formados nestas instituições eram educados só nas suas áreas de conhecimento específicas, careciam de qualquer formação interdisciplinar e contato com outras áreas do conhecimento (MOLINA, 1986). O conceito de universidade, portanto, não existia senão de maneira puramente nominal. O nome “Universidade Nacional” só servia para ir no encabeçado dos diplomas concedidos pelas escolas.

Os conteúdos dados eram atrasados e não estavam conectados com as inovações científicas realizadas a nível internacional. Os planos de estudo estavam influenciados pela tutela que exercia a Igreja Católica sobretudo o conjunto da educação, situação que não permitia introduzir as mudanças que se iam apresentando nas respectivas áreas do conhecimento. Não existia liberdade de pensamento nem de cátedra. No caso da mulher esta se encontrava completamente excluída da formação universitária (AGUILERA, 2000). A situação econômica da Universidade em 1935, antes da reforma, era muito precária. A instituição não contava com os recursos próprios suficientes para cumprir com sua função, situação que ia na contramão de sua própria autonomia.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> O mesmo López Pumarejo faz um resumo crítico sobre o estado da Universidade Nacional: “A un grupo inconexo de escuelas conservadoras, de métodos conservadores, controlado por gobiernos que muchas veces hicieron de ellas un renglón burocrático para pensionar servidores de la causa conservadora como maestros de la juventud, queríamos emanciparlo de ese tutor político al cual atribuíamos, con bastante fundamento, sus

Também não existia na Universidade um corpo de professores de carreira, com uma sólida formação em cada uma de suas áreas de concorrência e dedicados de tempo completo aos labores de docência e investigação. A remuneração econômica destes docentes era muito baixa, razão pela qual exerciam a docência como uma atividade ocasional (COLOMBIA, Cámara, 1935a).

Gerardo Molina faz em seu livro uma descrição da situação da Universidade antes de 1935, e que resume o até agora assinalado nos anteriores parágrafos. Ele escreve que:

La universidad existente era raquítica y estéril, dedicada como estaba a formar los escasos doctores en tres carreras que reclamaba la república señorial de entonces, cuando no se concebía que los médicos se ocuparan de la salud del pueblo, o que los ingenieros construyeran obras en municipios pequeños o que los abogados defendieran los intereses del hombre ordinario. Era raquítica [...] sobre todo porque la mitad de la población estaba excluida de los estudios superiores: La mujer en efecto sentía los rigores de una tradición hostil a su emancipación . . . Y era raquítica por los métodos memorísticos vigentes, por la autoridad que ejercía el magister y por la ausencia total del libre examen (MOLINA, 1986, p. 42).

#### 4.4.2.2 *Os lineamentos gerais da reforma*

A primeira tarefa de López com respeito à reforma universitária foi fazer-lhe compreender à população em geral que o desenvolvimento e modernização do país requeria uma verdadeira Universidade Nacional, unificada, e fortalecida acadêmica e financeiramente. Por esta razão era preciso implementar uma reorganização profunda de sua estrutura administrativa que permitisse atingir esse propósito.

Na mensagem ao Congresso da República de 1935 López explica os lineamentos fundamentais sobre este tema:

[...] la universidad en Colombia necesita coordinar todas sus facultades dislocadas para poder organizarse de acuerdo con la insuficiencia del personal docente y de sus recursos fiscales. Es por esto por lo que el gobierno piensa unir la universidad en un solo foco, creando departamentos científicos que sirvan a todas las facultades, en los cuales sea posible adelantar determinados estudios en la medida que aconseje el pènsum de cada una de ellas, o hasta donde el estudiante quiera seguirlos profundizando [...] La universidad debiera ser un conjunto moral, que dé al estudiante de todas las regiones del país el sello universitario de la nacionalidad (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p. 61).

---

principales errores y vicios de conformación. [...] La llamada universidad sigue siendo defectuosa y, como estamos viendo, atraviesa una crisis en la cual perece o se salva. La tradición se mantiene intacta en algunas Facultades; con pocas excepciones, no hay progresos sensibles en la cátedra, y no ha generalizado siquiera la libertad de que pedíamos para ella hace quince años. Ahora, empero, el gobierno tiene los instrumentos para organizar la universidad, quiere hacerlo y va a hacerlo, con el concurso de las mejores inteligencias. . .” (COLOMBIA, Presidencia de la República, 1938, vol. 2, p. 241).



E mais adiante agrega:

[...] el espíritu de servicio público no puede nacer de esta fábrica absurda de doctores que quieren un título para explotar una fuente de riqueza, sino de una universidad destinada a investigar el país, a examinarlo, a proveer sus necesidades actuales, entregándoles ciudadanos capacitados para servir la administración, la industria, la agricultura, la higiene, las obras públicas, una verdadera clase rectora que se formará por selección de todas las clases económicas en la escuela primaria, el colegio de bachillerato y la universidad gratuita (LÓPEZ, A., 1979, vol. 2, p. 62).

No segundo semestre de 1935 o governo apresenta um projeto de Lei orgânica da Universidade Nacional. O propósito era reformar e reorganizar a universidade a partir do diagnóstico governamental contido na exposição de motivos desse projeto. Nessa exposição o governo estabelece claramente que “la reforma educativa en Colombia es urgente e inaplazable” (COLOMBIA, Cámara, 1935a, p. 1150). Esta reforma compreende todos os níveis educativos, escolas primárias rurais e urbanas, escolas normais e industriais, os colégios do nível secundário ou de ensino médio e as universidades.

A reforma universitária estabelece como um de seus princípios fundamentais a unidade orgânica, administrativa e docente das faculdades, departamentos, escolas, institutos e unidades de serviço que conformarão a universidade. O objetivo é estabelecer uma nova situação claramente diferente à existente até 1935 em onde predominava uma organização dispersa e isolada das diferentes faculdades e escolas que conformavam a instituição (COLOMBIA, Cámara, 1935a).

Igualmente a reforma concede uma autonomia universitária relativa, um intermédio entre a autonomia absoluta e a dependência que até esse momento a universidade tinha do governo de turno e suas circunstâncias políticas (COLOMBIA, Cámara, 1935a). Essa autonomia relativa procura a existência de um equilíbrio entre o Estado, a administração da universidade, os professores e os estudantes na tomada de decisões. Esse equilíbrio se conseguiria com a composição do Conselho Diretivo, máximo órgão de direção da Universidade. Também implica dotar à universidade da infraestrutura e os recursos econômicos e docentes necessários para o cumprimento dos objetivos institucionais, recursos insuficientes até esse momento para a consecução desse propósito.

A reforma estabelece a carreira docente ao interior da universidade com um aumento significativo na remuneração econômica dos professores. Esta carreira docente significa a vinculação de professores de tempo completo, dedicados exclusivamente à docência e a investigação, assim como o estabelecimento de um sistema de ascensões dentro das diferentes

categorias e fundamentado nos méritos dos aspirantes (AGUILERA, 2000) (COLOMBIA, Congreso, 1935).

Na Lei orgânica que reforma a Universidade Nacional (Lei 68 de 1935) estabelece-se que a mesma estará constituída pelas faculdades, escolas profissionais, institutos de investigação e museus que sejam financiados pelo Governo Nacional Também formam parta da universidade o Conservatório Nacional de Música, o Observatório Nacional e a Biblioteca Nacional (art. 2º). Estabelece também que todos os bens que constituem o patrimônio da universidade estarão isentos de impostos nacionais, departamentais e municipais (art. 4º).

A norma estipula que o governo da universidade será exercido por um Conselho Diretivo, um reitor e um secretário geral. O Conselho Diretivo fica conformado pelo Ministro de Educação, quem exerce como presidente do mesmo, o reitor da universidade, dois representantes do governo nacional, um representante eleito pelos decanos e diretores de escola, dois professores eleitos pelo professorado da universidade e dois estudantes eleitos pelos estudantes universitários (art. 6º).

No artigo 14 desta Lei se cria o Conselho Acadêmico como um corpo consultivo e composto pelos decanos das faculdades e os diretores das escolas e os serviços universitários. A função principal deste Conselho é regulamentar, com a aprovação do Conselho Diretivo, os aspectos relativos aos planos e métodos de ensino e investigação, as ascensões no escalão docente, os requisitos exigidos para outorgar certificados, títulos e qualificações dos estudantes, a divisão do ano acadêmico e seu calendário e, , as funções relacionadas com a administração acadêmica da universidade. Com respeito à divisão acadêmica, a instituição é dividida em Faculdades e Escolas (art.15). A criação e regulamentação de departamentos universitários é responsabilidade do Conselho Acadêmico, instância que proporá essa criação ao Conselho Diretivo (art.16). Estes departamentos são subdivisões das faculdades e correspondem aos diversos ramos do ensino e da investigação (COLOMBIA, Cámara, 1935a).

Nesta Lei orgânica é importante à formação complementar do estudante fora da sala de aula. É por isto que são criadas as unidades de saúde e bem-estar universitário, a de educação física e a de extensão universitária. A partir destas unidades são estabelecidos novos serviços até esse momento inexistentes como o atendimento médico para professores e estudantes, as residências estudantis e o restaurante universitário (AGUILERA, 2000) (COLOMBIA, Congreso, 1935). Também dentro destas novas unidades é criada a editorial universitária como forma de divulgação da atividade docente e investigativa.

Na exposição de motivos do projeto de lei que reforma a organização da universidade se expressa a imperiosa necessidade de construção de uma sede física principal, a Cidade Universitária (COLOMBIA, Cámara, 1935a). Este propósito é formalizado no artigo quinto da Lei 68. Essa necessidade se explica porque até esse momento as diferentes faculdades e escolas funcionavam dispersas em diferentes lugares de Bogotá. Sua construção se converte em um dos projetos de infraestrutura mais importantes do primeiro governo de López Pumarejo. Durante sua gestão de governo são comprados os terrenos no ocidente de Bogotá, estrutura-se o desenho arquitetônico e são construídas as edificações mais significativas.<sup>74</sup>

López concebeu a Cidade Universitária como uma forma de acabar com o isolamento de cada uma das faculdades ou escolas e permitir assim uma maior integração e enriquecimento intelectual e acadêmico. É por isto que para ele resultam inseparáveis a reforma da Universidade Nacional e a construção de sua sede principal. Nas suas próprias palavras, pronunciadas no discurso ao Congresso do 20 de julho de 1938, ao final de sua primeira administração, expressava:

La universidad nueva y la Ciudad Universitaria son inseparables elementos de ese cambio. No habrá reforma mientras la universidad no encuentre el alojamiento racional que hemos procurado darle. No se trata de un ostentoso conjunto de edificios, sino de una modificación notoria del espíritu universitario, que no puede abrigarse en las casas dispersas que hoy prestan sórdido refugio a estudiantes y profesores, en las escuelas autónomas que se consideran rivales y antagonistas entre sí (CAMACHO; MENDOZA, 1946, p. 149).

Para a estruturação e execução do projeto são contratados, por parte do governo nacional, o pedagogo alemão Fritz Karsen e o arquiteto também alemão Leopoldo Rother. Karsen coordenou a elaboração da estrutura acadêmica da universidade e dos princípios pedagógicos e de ensino sobre os quais se fundamentaram os diferentes programas. Por sua vez Leopoldo Rother foi o arquiteto principal do projeto de construção e como tal desenhou o plano geral da obra (FONSECA, L., 1999). Rother continuou por muito anos mais no país até o momento de sua morte, convertendo-se em um marcante docente da Faculdade de Arquitetura da Universidade Nacional. No desenho e construção das edificações participaram também outros arquitetos colombianos, mexicanos, alemães e italianos. Entre eles se destacaram Erik Lange, Ernesto Blumenthal e Alberto Wills (EL TIEMPO, 13 maio 1936).

Com a construção da Cidade Universitária se abriria um espaço importante para a

---

<sup>74</sup> A Cidade Universitária é o conjunto de edifícios que conformam o campus principal da Universidade Nacional de Colômbia em Bogotá. Compreende um área de 1'213.500 metros quadrados e está conformada por 127 edificações, 17 das quais foram declaradas como patrimônio cultural da nação. A Cidade Universitária, por sua concepção arquitetônica de vanguarda, suas dimensões e a qualidade das suas construções, é considerada como uma das obras civis mais importantes do século XX na Colômbia (FONSECA, L., 1999).

investigação. Ao reunir o pessoal dedicado à criação científica, ao coordenar-se os laboratórios, bibliotecas e museus, e ao racionalizar-se o trabalho ao redor de projetos específicos, se geraria um estímulo intelectual importante o qual em parte compensaria a relativa pobreza humana e material dos recursos postos a comum disposição das faculdades existentes e agora integradas (MOLINA, 1986).

A integração das faculdades e institutos em uma única sede física, o aumento dos recursos financeiros da universidade, o estabelecimento da liberdade de cátedra e da liberdade acadêmica, a autonomia relativa, a participação de professores e de estudantes na condução da instituição, a presença da mulher nas salas de aula, a abertura de novas carreiras profissionais, o estímulo à investigação, os serviços sociais, a extensão universitária, foram, em síntese, alguns dos aspectos mais destacados da reforma e reorganização da Universidade Nacional de Colômbia impulsionada por López durante sua primeira gestão de governo (MOLINA, 1986).

Esta reforma, a qual na prática significou a refundação da universidade, constitui uma das expressões mais significativas da intencionalidade de modernização do Estado e a sociedade colombiana por parte de Alfonso López Pumarejo. E significou também a expressão da abertura da educação superior a setores mais amplos da população, até esse momento excluídos dessa formação.

#### **4.4.3 O balanço da reforma educativa**

As políticas do primeiro governo de Alfonso López Pumarejo com respeito à educação se expressaram em importantes mudanças tanto qualitativas como quantitativas, isto é, em importantes transformações relacionadas com a reforma educativa implementada e a progressão numérica de vários indicadores.

Com respeito aos aspectos qualitativos, o governo de López inaugura em agosto de 1934 um novo período da educação colombiana (HELG, 1980). Várias das ações executadas consistiram em melhorar e pôr efetivamente em funcionamento programas que se tinham iniciado em anos anteriores mas que por falta de vontade política não tiveram uma aplicação efetiva. Entre estes se encontram, por exemplo, a iniciação, organização e ampliação dos programas de saúde e higiene nas escolas primárias e a consolidação da transformação dos métodos de ensino, que se bem tinha antecedentes em algumas experiências locais de finais dos anos vinte, só até depois de 1934 se converte em uma política de reforma impulsionada e respaldada desde o governo nacional. Igualmente acontece com a melhora nas condições do

magistério, a criação da carreira docente e das escolas rurais nacionais.

Entre as ações e mudanças que se dão pela primeira vez no sistema educativo se encontram a criação e funcionamento da Comissão de Cultura Aldeã e a abertura ao acesso da mulher tanto ao ensino secundário como à universidade. Também se destaca o início da participação financeira do governo nacional na construção das escolas primárias e o começo da participação do Estado na provisão da educação secundária, seja através da criação de novos colégios ou da nacionalização de estabelecimentos já existentes. De igual forma começa o funcionamento dos restaurantes escolares a nível nacional, restaurantes que iam dirigidos às crianças de menores recursos, em especial das zonas rurais. Não menos importante é a diminuição da influência da Igreja sobre o sistema educativo, em particular sobre o conteúdo dos programas de ensino, e o aumento e melhoramento da inspeção nacional sobre os colégios de secundária tanto privados como oficiais.

Com respeito à educação superior, o governo de López implementou a reorganização e reforma da Universidade Nacional, mudanças que praticamente continuam vigentes hoje em dia em seus aspectos fundamentais. Esta reforma e o surgimento da Cidade Universitária permitiram iniciar um processo de vinculação de setores da população tradicionalmente excluídos da formação universitária, por motivos de sexo ou condições econômicas. Esta situação possibilitou a formação paulatina nas seguintes décadas de uma classe média composta por profissionais e técnicos, que mais adiante conformariam o corpo de diretivos do setor oficial e a administração pública (GIRALDO, 1991). A criação da Cidade Universitária se converteu no símbolo da nova política para a educação superior: “Estar abierta –la universidad- a la investigación sin límites confesionales” (LÓPEZ, A., 1979, vol. 2, p. 146), em onde se promovia a cultura universal (em oposição à cultura eclesiástica), a liberdade acadêmica, as novas profissões e a pesquisa.

Com respeito aos progressos quantitativos se encontra o importante aumento dos recursos financeiros do governo nacional destinados à educação pública, e entre eles os destinados ao material de ensino. Também vários setores da educação oficial registraram aumentos como a primária rural, o ensino médio agrícola e industrial, a normalista nacional e em menor medida a secundária clássica.

No entanto, a expansão na educação primária rural implicou o não aumento na cobertura da urbana, a qual teve um estancamento em seu crescimento entre 1934 e 1938. O governo decidiu priorizar a atribuição de recursos à educação no campo porquanto considerava que este era mais atrasado do que a cidade, tinha um maior índice de pobreza e como respaldo a sua política de modernização do setor rural, fundamental para o rompimento

das condições de atraso da sociedade e a economia colombiana. A intencionalidade de modernização de López requeria o rompimento dessas condições de atraso no campo e sua vinculação à economia nacional. E nesse propósito a educação por meio da escola resultava fundamental no programa de reformas do governo.

Junto à ampliação do ensino, López também implementou outras medidas para o setor rural como a ampliação do sufrágio masculino (reforma constitucional de 1936), ampliação que foi universal para todo o conjunto da população, e a Lei 200 de 1936 ou reforma agrária, todas estas medidas coerentes com a intencionalidade governamental de modernização. Com um maior favorecimento do campo, o Partido Liberal procurava também a ampliação de sua base eleitoral, tradicionalmente mais urbana. Quanto aos desacertos da reforma, um dos principais vazios no conjunto de mudanças implementadas nesse período, além do não aumento significativo na cobertura educativa urbana, foi o descuido por parte do Estado na alfabetização de numerosos adultos que não sabiam ler nem escrever (HELG, 1980).

As transformações que se propôs o governo com respeito a aspectos como a reforma dos conteúdos dos programas de ensino e a inspeção dos colégios privados, especialmente os controlados pela Igreja, tiveram um alcance restringido. A razão fundamental disto foi a férrea oposição da Igreja Católica, do Partido Conservador e do setor de direita de Partido Liberal. Estes setores não permitiram um maior avanço no alcance da reforma educativa, fator este que é comum a cada uma das outras reformas analisadas nesta tese. Entre 1935 e 1937 o governo se viu favorecido no Congresso, com respeito à aprovação das normas propostas, pela abstenção do Partido Conservador a integrar o poder legislativo e a maioria que obteve na Câmara e no Senado o setor de esquerda do liberalismo, setor que apoiou o ritmo reformista do governo. A partir de 1937, como já se analisou no capítulo três (3) desta tese, a maior presença da oposição no Congresso impediu continuar com a reforma educativa e com todo o conjunto de reformas propostas. Por exemplo, López pretendia aprofundar a centralização no governo nacional do sistema educativo para conseguir consolidar as mudanças até esse momento estabelecidos, e que tinham muita resistência em vários setores.

Não obstante o anterior contexto, e sem negar a importância da oposição como obstáculo para aprofundar a reforma, autores como Helg assinalam que um dos erros do governo nesta matéria foi a ausência de um plano de ação eficaz, assim como de um plano educativo integral que permitissem pôr um maior ordem à multidão de mudanças que realizou e pretendeu realizar o governo (HELG, 1980, p. 22). Várias vezes faltou uma melhor coordenação para implementar uma quantidade grande de tarefas e propostas que por momentos superou a real capacidade do Ministério de Educação para executar as mesmas

com uma maior eficácia.<sup>75</sup>

López, sentindo ele mesmo as limitações de sua tarefa no campo educativo, e a não possibilidade de aprofundar a reforma, declarou na sua mensagem presidencial ao Congresso de 1937 que:

La campaña que inició -el gobierno en 1934- pudo ser, debió ser desordenada. Faltaban maestros, faltaban escuelas, faltaban profesores, faltaba material, la población estaba enferma y hambrienta, y dejaban de concurrir a la escuela cerca de un 1'000.000 de niños. Campesinos, obreros, aldeanos, carecían de instrucción técnica e industrial. ¿Debió el gobierno, ante tanto tropiezo, oír la voz de los técnicos que aconsejaban un esfuerzo metódico, de largos años de actividades encadenadas científicamente, y esperar a que el proceso se cumpliera? ¿Debió meditar qué correspondía en la prelación, si hacer escuelas o formar maestros, si normales o universidad, si restaurantes escolares o cultura aldeana? Contra esos consejos iniciamos sin pérdida de tiempo todas las reformas, creaciones y campañas que los limitadísimos recursos de que disponíamos nos permitieron acometer (LÓPEZ, A., 1979, vol. 2, p. 170).

E agrega nesse mesmo discurso:

Quienes desconfiaron y todavía desconfían de ese brusco cambio y suponen que tanta empresa conjuntamente dirigida ha de llevar mucha contingencia de fracaso, deben tener en cuenta, al criticarnos, los resultados obtenidos. No dejaremos millares de escuelas, no terminaremos todas las normales, ni nos tocará inaugurar la Ciudad Universitaria, ni daremos de comer a la totalidad de la población escolar, ni curaremos a los niños palúdicos y sifilíticos en las colonias de vacaciones; pero hemos alcanzado ya el objetivo de crear un afán general a favor de la educación del pueblo (LÓPEZ, A., 1979, vol. 2, p. 171).

Apesar de suas limitações, a reforma educativa no ensino primário, secundário e universitária implementada por Alfonso López Pumarejo durante sua primeira gestão de governo foi uma das mais importantes na história da educação em Colômbia. Esta reforma foi o começo de um processo de modernização do sistema educativo, com avanços e retrocessos, e que se consolidou depois de várias décadas de sua formulação inicial entre 1934 e 1938. As mudanças implementadas nessa época “aportaron un cambio profundo en la orientación de la instrucción pública que se grabó en la memoria colectiva: Para la inmensa mayoría de personas [...] 1936 marca un cambio definitivo en la educación colombiana” (HELG, 2001, p. 149).

---

<sup>75</sup> Também deve destacar-se, como fator que não permitiu um maior alcance da reforma educativa, as limitações orçamentárias do Estado colombiano.

## 5 O SEGUNDO GOVERNO DE ALFONSO LÓPEZ (1942-1945)

Neste capítulo se estudam os aspectos gerais mais marcantes do segundo governo de Alfonso López Pumarejo entre 1942 e 1945. Como se observará ao longo do capítulo, este segundo governo enfrentou importantes dificuldades, principalmente políticas, dificuldades que implicaram à renúncia do presidente em julho de 1945, a um ano da terminação de seu período constitucional.

Com esse propósito, em primeiro lugar se destacam os elementos centrais da gestão de Eduardo Santos entre 1938 e 1942. Este foi o presidente que continuou depois da primeira gestão de López e ao que este mesmo sucedeu já na sua segunda administração. A análise deste período é importante porquanto nesses anos se interrompe o processo de reformas que tinha iniciado no governo anterior. Também porque no aspecto econômico acontecem um conjunto de fatos que de alguma maneira vão repercutir durante a seguinte administração.

A seguir se estuda o contexto econômico existente durante a segunda gestão de López Pumarejo. Os aspectos contemplados neste estudo são, as características gerais da economia entre 1942 e 1945, a situação da indústria e a agricultura e, por último, os aspectos fundamentais da política econômica nesse mesmo período.

Finalmente neste capítulo se analisa o contexto político do segundo governo. Como se observará, este contexto se caracterizou pelas dificuldades de governabilidade nesse momento existentes, dificuldades que se explicam pela oposição de importantes setores da sociedade às ações e políticas implementadas.

### 5.1 O GOVERNO DE EDUARDO SANTOS ENTRE 1938 E 1942

A eleição de Eduardo Santos<sup>76</sup> à Presidência da República significou, no formal, a continuidade da República Liberal iniciada em 1930 mas também a “ruptura del pacto social ‘lopista’ y de la representación de lo político que le servía como fundamento” (PÉCAUT, 2001, p. 331). A ruptura do pacto social “lopista” implica a não continuidade das reformas econômicas e sociais iniciadas durante a primeira administração de López Pumarejo. Esta ruptura é acompanhada com a continuidade e reforço da regulação estatal como um

---

<sup>76</sup> Como já se anotou atrás nesta tese, Eduardo Santos era o dono e diretor do jornal bogotano *El Tiempo*, o mais importante e influente do país.



mecanismo de controlar e em certo sentido submeter aos setores populares urbanos e suas aspirações de mudança (PÉCAUT, 2001, p. 332).

Sua eleição não implica, no entanto, a renúncia à ideologia intervencionista do Estado. Para 1940 esse intervencionismo converte-se, como em outros países de América Latina, em um modo de gestão econômica e social (PÉCAUT, 2001). Durante a administração Santos a regulação estatal permanece. Esta regulação é ao mesmo tempo uma resposta às circunstâncias criadas pela segunda guerra mundial. A referência ao Estado apresenta então uma conotação econômica, política e social.

Durante este período a intervenção do Estado na economia se converteu em um instrumento através do qual os empresários, comerciantes e cafeeiros promoveram o crescimento de seus negócios (GIRALDO, 1994). Esta intervenção favoreceu portanto a setores econômicos específicos. A administração Santos entre 1938 e 1942 esteve então marcada fortemente pelo desenvolvimento da segunda guerra mundial. Este assunto constituiu um dos aspectos fundamentais da sua política exterior e em apoio dos Aliados. Durante o desenvolvimento do conflito, Colômbia rompe relações diplomáticas com os países do Eixo, Japão, Alemanha e Itália. Santos apoiou também a causa da República na guerra civil espanhola e por isso favoreceu o exílio de importantes personagens vinculados a esta causa.

Também a Segunda Guerra produziu o fechamento do comércio com Europa. Este fechamento, junto com a economia de guerra aplicada nos Estados Unidos, induziram a uma grande escassez de bens intermédios, matérias primas e equipes de capital e transporte. Esta situação obrigou à administração Santos a impor um racionamento no consumo de gasolina, pneus, ferro e aço, produtos químicos e cloro. Também se apresentou escassez de maquinaria, repostos, veículos e tratores (KALMANÓVITZ, 2003).

Durante este governo existiu uma relação muito próxima com os Estados Unidos. Esta relação se reforçou ante as circunstâncias da Segunda Guerra. Ainda que Santos asseverava que Colômbia não podia ser um país sujeito ao poder das grandes potências, o fato foi que a dependência se incrementou com o desenvolvimento da guerra e com o cumprimento dos compromissos adquiridos com a banca norte-americana (MOLINA, 1986). Durante este período se favoreceu amplamente os interesses econômicos dos capitais norte-americanos.

O Estado a partir de Santos muda de caráter. Já não se trata do pacto social impulsionado por López Pumarejo no qual o Estado se acerca às classes populares através de sua intencionalidade reformadora. No governo de Eduardo Santos o Estado se estabelece teoricamente acima das classes sociais em defesa do interesse geral. Assim o assinalava o mesmo Santos no seu discurso de posse o 7 de agosto de 1938:

El Estado es el único organismo capaz de defender el interés nacional en que deben encuadrarse, protegerse y salvaguardarse todos los intereses privados, y su papel tiene que ser el de una especie de árbitro justiciero, deseoso de cooperar a la solución de los conflictos que se susciten, con fórmulas que consulten el interés general (*apud*, PÉCAUT, 2001, p. 332).

Para legitimar esta nova concepção sobre o Estado se estabeleceu que o objetivo principal da política pública era promover o aumento da produção nacional através da criação de empresas que abastecessem o mercado interno. Existia nesse momento uma escassez de produtos básicos como consequência das dificuldades experimentadas pelo comércio internacional ante a segunda guerra mundial (GIRALDO, 1994).

Nesse momento se considerou que as greves e protestos sociais promovidas por organizações como os sindicatos eram contrárias ao propósito do fomento da produção e considerando a difícil situação de oferta de bens. Portanto, estes movimentos foram concebidos pelo governo de turno como um obstáculo e a solução encontrada foi a submissão das diferentes organizações sociais às normas legais existentes sem possibilidade de mediação ou negociação (GIRALDO, 1994).

Quando Santos inicia sua administração em 1938, o país estava enfrentando as dificuldades econômicas criadas pelo contexto internacional da segunda guerra. O início da guerra praticamente fechou o mercado europeu para as exportações colombianas o qual fez que o único mercado importante fosse os Estados Unidos.

Estas dificuldades do setor externo originaram importantes restrições financeiras na economia interna. Ante a diminuição das exportações se diminui o rendimento de divisas necessárias para sufragar as importações. Ante a queda destas, caem também os impostos ao setor externo que financiavam mais do 50% do orçamento nacional. Adicionalmente, ante este contexto, não existiam os recursos suficientes para sustentar o preço interno do café, a atividade econômica mais importante do país.

Esta situação se agrava ante a falta de acesso ao crédito internacional motivada pelo falência da dívida externa decretada tanto nos governos de Olaya Herrera e de López Pumarejo. A solução a esta problemática se deu de diferentes maneiras. Renegociou-se a dívida externa com a banca estadunidense com o objetivo de restabelecer o fluxo de recursos e as linhas de financiamento. Igualmente se promoveu um pacto de quotas entre os exportadores de café e os Estados Unidos e conseguir assim um melhoramento no preço internacional do grão.

A nível interno, incentivou-se o aumento dos recursos dirigidos para o fomento da produção e à ampliação do mercado interno. Promoveu-se também a criação do Fundo Nacional do Café como um organismo encarregado de garantir o preço interno ao produtor nacional. Todos estes aspectos serão mais amplamente estudados a partir do seguinte numeral.

### **5.1.1 As negociações da dívida externa com os Estados Unidos**

Os principais interesses de Estados Unidos ao iniciar a administração Santos em agosto de 1938 eram a solução da moratória da dívida externa, a resolução das limitações existentes na legislação interna para as companhias petrolíferas no país e a estabilidade monetária interna. Para os Estados Unidos a solução da moratória da dívida externa era uma condição fundamental para o estado das relações diplomáticas e econômicas (BUSHNELL, 1984).

No caso da Colômbia, uma vez iniciada a segunda guerra mundial, os Estados Unidos se constituía no único mercado importante para suas exportações ante o fechamento do comércio com Europa. Igualmente tinha interesse em estabelecer um acordo de quotas entre os países exportadores de café e o país do norte com o objetivo de defender o preço externo do grão. Também pretendia que os Estados Unidos garantisse o financiamento externo e o abastecimento de produtos fundamentais para a economia interna como o ferro e o aço.

Para que a Colômbia pudesse obter a colaboração harmônica deste país nos aspectos econômicos e políticos, devia-se solucionar primeiro os problemas da dívida externa e a legislação petrolífera. Com respeito à dívida, finalmente se chega a um acordo em dezembro de 1940 mediante o qual se renegociam as quantidades, os prazos e as taxas de interesse (COLOMBIA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1940). Assim se consegue restabelecer o serviço da dívida externa e o acesso a novos recursos. Respeito ao tema das empresas petrolíferas norte-americanas, fizeram-se umas mudanças à norma que favoreceram seus interesses econômicos.

Nas negociações sobre estes temas, sobretudo no da dívida, os Estados Unidos foram flexíveis a chegar a um acordo mais próximo aos interesses colombianos que ao dos bancos norte-americanos. A razão disto se encontra na importância geopolítica da Colômbia e em geral de América Latina no contexto da segunda guerra mundial.

O endividamento externo neto do país foi negativo durante o período 1938-1942. A saída de recursos, ante o restabelecimento do pagamento da dívida externa, superou as entradas. Apesar deste palco, continuaram-se fazendo os pagamentos porquanto as

exportações e a disponibilidade de importações dependiam praticamente dos Estados Unidos, assim como o pacto de quotas de café. Por esta razão era conveniente continuar com uma boa relação com o país norte-americano, uma vez se consegue o acordo sobre a moratória da dívida em 1940.

### 5.1.2 A política cafeeira

Entre 1938 e 1940 se apresentou uma diminuição nos recursos provenientes pela exportação de café, tal como se observa na tabela 19. Para esse último ano a diminuição nas receitas se apresentou ainda existindo um aumento nos sacos exportados com respeito ao ano anterior, de 3.702 a 4.443. Essa redução é explicada pela deterioração nos preços do grão no mercado internacional. O governo compensou aos produtores de café mediante diferentes benefícios para evitar assim uma diminuição nas suas remunerações. Entre estes benefícios se encontram a eliminação do imposto de giros às exportações cafeeiras e a desvalorização.

Tabela 19 - Colômbia - Exportações de café 1937-1942

Anos	Número de sacas (60Kg)	Milhões de dólares
1937	4.129	56
1938	4.229	49,7
1939	3.702	49,6
1940	4.443	42,3
1941	2.912	47,5
1942	4.309	82,6

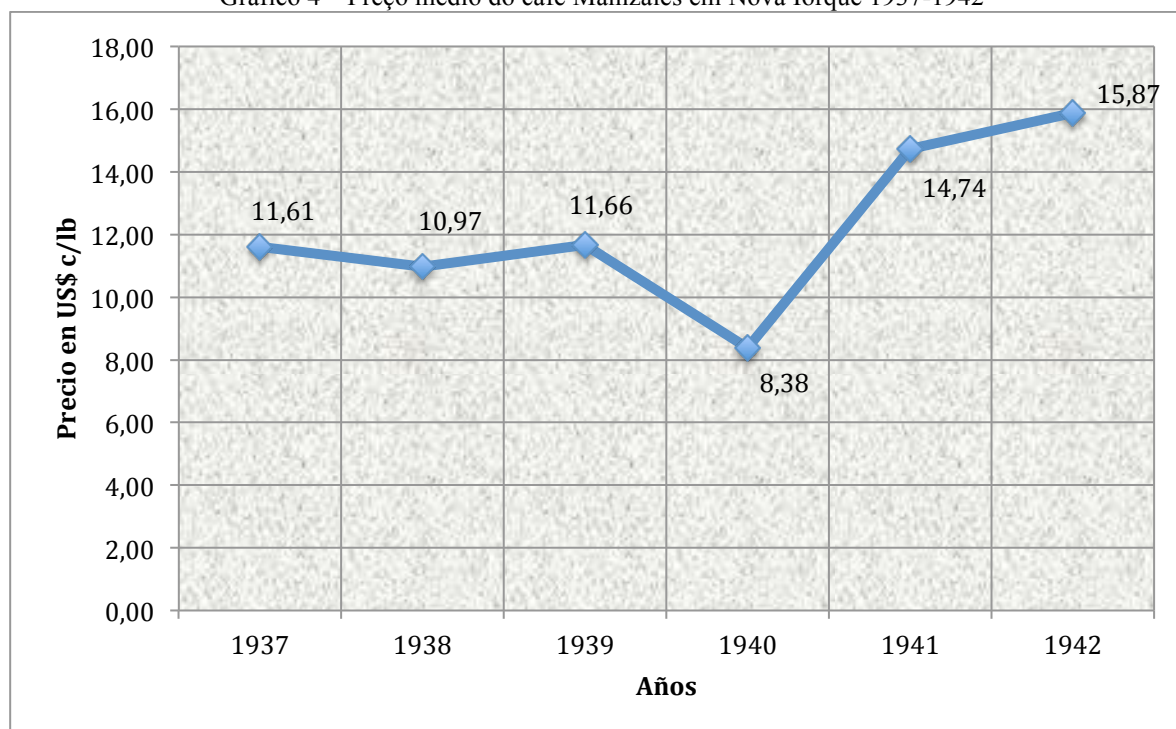
Fonte: MEISEL (1990).

A desvalorização permitia a existência de um preço interno mais alto com respeito ao externo. O ministro de Fazenda da época, Carlos Lleras Restrepo, defendia esta medida porque não só favoreceria à indústria cafeeira senão também às indústrias manufatureiras ao atuar “como un poderoso complemento a la protección aduanera” (COLOMBIA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1940). A Lei de desvalorização ou de “estabilização monetária” foi sancionada mediante a Lei 167 de novembro de 1938.

A Federação de Cafeeiros não teve a capacidade de enfrentar a diminuição da demanda mundial do grão ante o início da Segunda Guerra Mundial. O preço externo média caiu de 11,66 centavos de dólar em 1939 a 8,38 em 1940, tal como pode observar-se na gráfica 4. Especificamente em agosto de 1940 o preço do café colombiano tinha chegado a um dos piores níveis da história, U\$7.5 c/lb (OCAMPO, 1996). Esta situação motivou ao governo de Santos a promover a assinatura de um pacto de quotas de exportação aos Estados

Unidos com outros países produtores, particularmente o Brasil. O pacto se assinou o 29 de novembro de 1940. Este foi apoiado pelos norte-americanos como uma forma de respaldo econômico a estes países que evitasse assim uma intensificação das dificuldades econômicas com consequências políticas importantes, em um contexto geopolítico complexo como o da época (BUSHNELL, 1984).

Gráfico 4 – Preço médio do café Manizales em Nova Iorque 1937-1942



Fonte: BANCO DE LA REPÚBLICA (1993).

O pacto de quotas assinado estabelecia uma cota de exportação inferior à produção total do grão, o qual gerava um excedente que poderia afetar o preço interno. Para evitar esta situação o governo interveio a favor do produtor mediante a criação do Fundo Nacional do Café em novembro de 1940. Com este Fundo se financiava a compra do café excedentário e que devia ser armazenado, sustentando assim o preço interno e evitando sua diminuição. Esta entidade financiava então a compra da totalidade da colheita de café a um preço mínimo de sustentação. Este mecanismo permitiu a estabilização do preço interno do grão a partir de 1941 (OCAMPO, 1996).

Para sustentar economicamente este Fundo se criaram os impostos sobre o egresso de divisas por conceito do pagamento de importações, sobre o rendimento dessas mesmas divisas por conceito de exportações cafeeiras e um imposto de valorização que obtivesse o café no mercado internacional acima de determinado valor. Esta forma de financiamento fez que os

rendimentos do Fundo se ampliassem de maneira considerável convertendo à entidade na instituição financeira mais importante da época (OCAMPO, 1996).

Tal como aconteceu durante a primeira administração de López Pumarejo, os produtores de café, principalmente os de Antioquia e as regiões de colonização *antioqueña* (departamento de Caldas) opuseram-se à intervenção do Estado e à assinatura do pacto de quotas. Eles eram defensores da liberdade de produção e da livre participação aos mercados internacionais. No entanto, a partir da criação do Fundo Nacional do Café a burguesia cafeeira se converteu em defensora de um tipo particular de intervencionismo que começou a tomar forma a partir deste momento: O Estado dominado pelos grêmios econômicos, neste caso particular, o Fundo Nacional do Café (uma entidade Pública) dominada pela Federação Nacional de Cafeeiros (um grémio privado) (MORALES, 1990) (GIRALDO, 1994).<sup>77</sup>

Os preços internacionais começam a recuperar-se em outubro de 1940 e para 1941 o preço média chegou aos US\$14,74 c/lb (gráfica 4), um preço significativamente mais alto com respeito ao nível atingido durante os meses críticos de agosto e setembro de 1940. As sucessivas ampliações das quotas dentro do acordo assinado com Estados Unidos finalmente estabilizaram os preços em junho de 1941. Para evitar que a entrada deste país à guerra gerasse um aumento no preço do café, o 29 de dezembro desse ano o governo norte-americano fixou uns preços máximos para a compra do grão. No caso do café Manizales, referência para o café colombiano, o preço máximo foi fixado em US\$15,87 c/lb a partir de 1942. Este preço permaneceu invariável até depois de culminado o conflito bélico (OCAMPO, 1996).

### 5.1.3 O fomento da produção nacional e a política econômica

Durante a administração Santos se implementou uma política de fomento à produção nacional através da canalização de recursos para as empresas. Era uma forma de poder suprir em algo parte das importações de Europa interrompidas pelo início da segunda guerra. Em geral, o início da segunda guerra mundial gera a participação ativa do Estado nos investimentos e na orientação do desenvolvimento (PÉCAUT, 2001).

A necessidade de fomentar a produção produziu a aplicação de uma política monetária mais flexível, abandonando a ortodoxia monetária e utilizando os recursos da

---

<sup>77</sup> O Fundo Nacional do Café é colocado sob a tutela e administração da Federação Nacional de Cafeteros. Desta forma, uma entidade privada administra recursos provenientes de uma arrecadação fiscal de caráter público (PÉCAUT, 2001).

emissão monetária para incentivar a economia. Também implicou a utilização de um orçamento expansionista ou deficitário. Todos estes recursos foram destinados para o financiamento de projetos produtivos. Desta forma aparece uma concepção da política fiscal que apoiava a existência do déficit. Esta concepção foi apresentada nas suas memórias pelo ministro de fazenda da época Carlos Lleras Restrepo:

Se ha considerado que el Estado puede y debe modificar el ritmo de los ciclos económicos a través de las actividades del fisco, y es así como paradójicamente, el déficit, antiguo y temible espectro de todos los gobiernos, ha llegado a ser un instrumento buscado para actuar sobre la vida económica, variar el nivel de precios y acelerar el movimiento de los negocios (COLOMBIA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1942, primera parte, p. 42).

A política do déficit era viável pelas circunstâncias macroeconômicas do momento. Entre 1939 e 1941 as reservas internacionais cresceram lentamente o qual permitiu a existência do crédito do banco emissor ao governo para financiar o déficit fiscal. Quando as reservas aumentam novamente seu ritmo de crescimento, a política fiscal expansionista foi abandonada. Isto aconteceu durante os últimos meses da administração Santos e principalmente durante o segundo governo de López Pumarejo, como se observará mais adiante neste mesmo capítulo.

Ademais, o Estado participou diretamente na fundação e promoção de empresas através da criação do Instituto de Fomento Industrial IFI (decreto 1157 de 1940). Durante este período se criaram indústrias principalmente nos setores agropecuário e metalomecânico em coordenação com os recursos de fomento da Caja de Crédito Agropecuário e o Banco Agrícola Hipotecário, ambas de natureza pública (CRUZ, 1966).

No desenho das medidas para o setor agropecuário teve uma importante influência o grémio dos proprietários da terra, a Sociedade Agrícola de Colômbia (SAC). O governo de Santos expediu um decreto em onde convertia a esta entidade em um corpo consultivo e a sua junta diretiva em un comité directivo permanente onde atuariam os servidores públicos de diferentes ministérios (BEJARANO, 1985).

A implementação de uma política de fomento dirigida para os setores agropecuário e industrial requereu de um aumento do investimento estatal. Para financiar este aumento foi necessário diminuir os gastos em defesa, educação e saúde e os salários dos servidores públicos estatais. Também se utilizou o crédito interno (GIRALDO, 1994). Esta forma de financiamento se explica pelas restrições originadas na redução das despensas provenientes dos impostos ao comércio exterior (antes as dificuldades originadas pela segunda guerra) e o

aumento do serviço da dívida externa ante o fim da moratória, produto do acordo com os Estados Unidos.

O aumento do investimento público compensa a queda do investimento privado que se apresenta nesse período. Essa redução se explica pelas dificuldades existentes na consecução de materiais e equipes fornecidas por provedores externos.

Tabela 20 – Colômbia - Comportamento do investimento privado e público 1937-1942

Anos	Investimento total	Privado	Público
1937	684	520	164
1938	699	506	193
1939	798	571	227
1940	767	465	302
1941	735	481	254
1942	646	341	305

Fonte: CEPAL (1957)

Nota: todos os dados em milhões de pesos de 1950

Na tabela 20 pode observar-se o aumento do investimento do Estado que substitui desta forma a redução apresentada na privada. Enquanto o investimento privado diminui de 506 a 341 milhões de pesos entre 1938 e 1942, a pública aumentou de 193 a 305.

Em relação com a política cambial, durante a administração Santos se aplicou uma desvalorização seletiva cujo objetivo era o fomento e a proteção da produção nacional que abastecia o mercado doméstico e o apoio aos cafeeiros. Especificamente se utilizaram os mecanismos do tipo de câmbio diferencial e o um maior preço da taxa de câmbio para a produção de café. Este último era o mecanismo mediante o qual a taxa de câmbio aplicada às exportações do grão era mais alta do que a do mercado. A consequência era que os produtores recebiam maiores receitas pela quantidade de café vendida no exterior.

A taxa de câmbio diferencial significava que as importações de bens de consumo pagavam um tipo de câmbio mais alto, aumentando o preço em pesos colombianos destes produtos. Desta forma se criava uma proteção adicional à indústria nacional.

A política de desvalorização respondia então às necessidades econômicas do momento. Também aos interesses de determinados setores econômicos os quais foram favorecidos com as determinações do governo. Um exemplo claro desta situação se encontra no caso dos produtores de café.



#### 5.1.4 A política social

Durante a administração de Eduardo Santos entre 1938 e 1942 não existiu a vontade política de continuar com as reformas sociais que tinham sido impulsionadas durante o governo anterior de López Pumarejo. O interesse principal do novo governo era a promoção da economia e, portanto, dos negócios e empresas das elites assentadas no poder do Estado.

Para justificar esta política se argumentava principalmente dois aspectos. Primeiro, as reformas sociais deviam estar subordinadas a um propósito nacional superior qual era a defesa da produção nacional, isto ante as circunstâncias da guerra e a crise internacional. Segundo, a política social deveria orientar-se para o aumento da saúde e higiene do povo em geral, mas que para a implementação de reformas.

Tratava-se de submeter aos setores sociais às condições e normas legais impostas pelo Estado desde acima. Nesse sentido o Estado tenta aparecer como um árbitro que se encontra acima das classes e os conflitos sociais para entregar assim uma sinal de neutralidade ao conjunto da sociedade. Por essa razão se devia desenvolver no trabalho um ambiente de cooperação e acatamento à lei a favor do propósito nacional mais importante nesse momento, o estímulo e apoio à produção e à economia nacional (PÉCAUT, 2001).

Nesse sentido o sindicalismo devia estar a favor deste propósito e qualquer protesto ou movimento social ia na contramão do sistema produtivo e seria portanto neutralizado. Esta concepção é completamente contrária à vigente durante a primeira administração de López Pumarejo. O objetivo durante o governo de Santos é deter e neutralizar as reformas sociais aprovadas durante o anterior governo mediante um discurso aparentemente neutral (PÉCAUT, 2001).

Os programas públicos no área social se reduziam ao melhoramento das moradias camponesas. Os recursos destinados para este programa eram escassos frente às necessidades existentes. Posteriormente foi estendido à moradia popular urbana mediante o decreto 380 de 1942, já ao final do governo Santos (CRUZ, 1966). Para autores como Giraldo (1994) este programa servia de instrumento para evadir o problema estrutural da reforma agrária.

Na prática estes recursos eram entregados aos grandes fazendeiros para que estes mesmos fizessem as melhoras das moradias de seus trabalhadores (GIRALDO, 1994). Isto é, em últimas este programa favorecia ao grande latifundiário o qual, com recursos públicos, fazia melhoras de infraestrutura nas suas propriedades, eludindo assim o tema da redistribuição. Era uma forma de entregar primeiro moradia ao camponês antes que terra.

Uma transformação no regime de propriedade rural requereria o contrário, isto é, fazer do camponês pobre primeiro proprietário e depois dotá-los de moradia já em seu próprio terreno.

Como se pôde observar então neste subcapítulo, durante a administração Santos o Estado intervém em diferentes aspectos da economia como a agricultura, o crédito para moradia, a indústria, o investimento e o campo fiscal e monetário. Aparece assim durante este governo um reforço dos mecanismos de intervenção do Estado iniciados durante o anterior período de López. No entanto, tal como se anotou atrás, esta intervenção não é acompanhada da continuidade das reformas sociais que López tentou implementar.

A diferença estriba, com respeito à regulação, que devido às necessidades e à conjuntura especial que cria a guerra, os diferentes setores econômicos apoiam implicitamente esta maior ingerência do Estado na economia, diferente à resistência que se tinha dado durante a primeira administração de López Pumarejo. Esta resistência, como se observou, não foi tanto pelas medidas econômicas senão fundamentalmente porque esta intervenção vinha acompanhada da intencionalidade de realizar reformas sociais de importância, reformas que os setores econômicos e políticos dominantes não estavam em geral dispostos a aceitar.

A intervenção na economia, como se apresenta na Colômbia entre 1940 e 1942, não é suficiente para converter ao Estado em um agente do desenvolvimento como sim aconteceu nos casos do Brasil, o México e o Chile (PÉCAUT, 2001). É necessário, ademais, que se forme através do Estado, uma nova elite dirigente, e que certos setores sociais novos sejam incorporados e contribuam à expansão das funções estatais. Os fatores políticos contribuem a este fato tanto ou mais do que os fatores econômicos.

O Estado continua então submetido diretamente à lógica partidária e também, no caso dos cargos mais importantes, à influência dos dirigentes econômicos do setor privado. Nesse sentido as classes médias não são incorporadas aos postos-chaves e decisórios do Estado (PÉCAUT, 2001). Este é o contexto existente ao início do segundo governo de López Pumarejo. A seguir vão ser analisados os aspectos econômicos e posteriormente os políticos desta administração. Como se observará, existem importantes diferenças com a situação do país que López encontrou a começos de sua primeira gestão. Essas particularidades presentes agora em 1942 vão marcar o rumo do novo governo. Também vão explicar em parte as dificuldades com as quais teve que se enfrentar durante o desenvolvimento da sua segunda administração.

## 5.2 CONTEXTO ECONÔMICO

A seguir se analisa, em seus aspectos fundamentais, o contexto econômico existente na Colômbia entre 1942 e 1945, durante a segunda administração de Alfonso López Pumarejo. O objetivo é compreender as circunstâncias que desde a economia puderam exercer algum tipo de influência no desenvolvimento do governo e as políticas implementadas.

Os aspectos contemplados nesta análise são, na sua ordem, as características gerais da economia entre 1942 e 1945, a situação da indústria e a agricultura e, por último, os aspectos fundamentais da política econômica nesse mesmo período.

### 5.2.1 O estado da economia durante a segunda administração de López Pumarejo

Nos últimos meses do governo de Eduardo Santos, entre março e agosto de 1942, a situação econômica muda completamente. Da escassez de reservas passa à abundância, isto como consequência do aumento das exportações e a redução das importações. Como se pode observar na tabela 21, em 1942 as exportações foram superiores às importações em 57,7 milhões de dólares. Para 1943 o superávit da balança comercial aumenta 61,1 milhões.

Tabela 21 – Colômbia - Saldo de balança comercial 1941-1946

Anos	Exportações totais	Importações totais	Saldo da balança comercial	Reservas internacionais
1941	98,2	96,9	1,3	22,3
1942	117,6	59,9	57,7	61,7
1943	145,0	83,9	61,1	113,5
1944	149,0	100,0	49,0	158,4
1945	156,5	160,5	-4,0	176,7
1946	201,2	230,1	-28,9	176,3

Fonte: MEISEL (1990).

Nota: todos os dados em milhões de dólares correntes. Exportações a preços FOB. Importações a preços CIF.

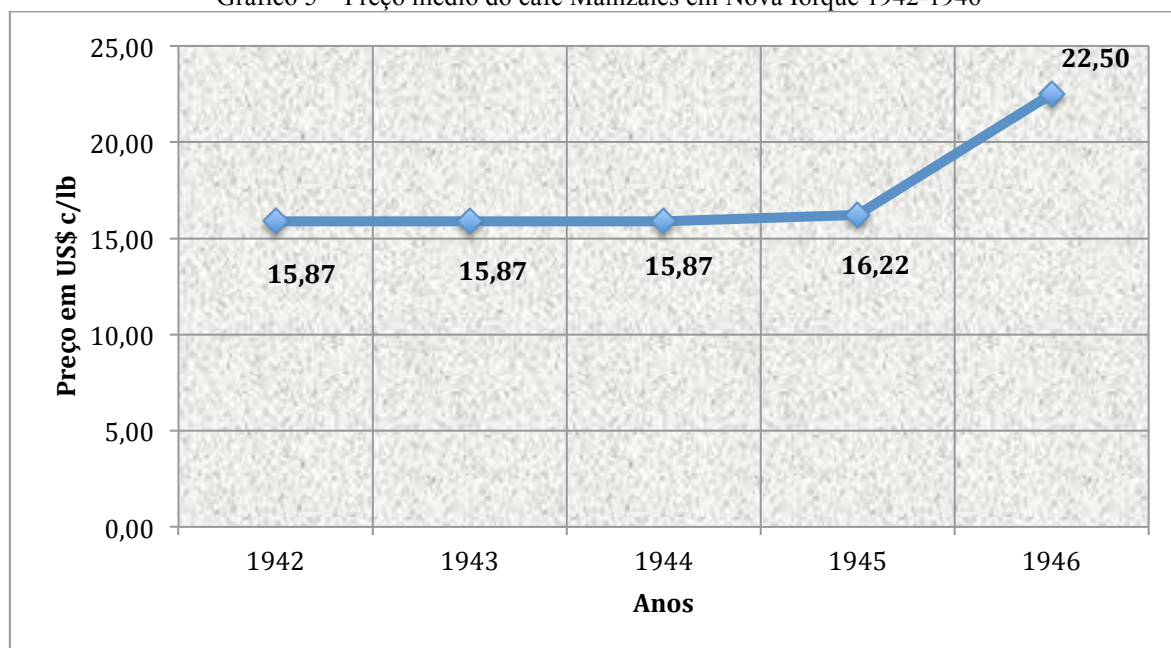
Esta situação se explica pelo aumento nas receitas pelas exportações devido à recuperação do preço externo do café. O preço média anual do grão aumenta de US\$8,38 c/lb em 1940 a US\$15,87 c/lb em 1942 (gráfica 4). Este último valor permanece até finais de 1944, isto devido ao pacto de 1940. Em 1945 o preço média anual ascende a US\$16,22 c/lb e em 1946 chega a US\$22,50 c/lb (gráfica 5). Esta recuperação é explicada principalmente pelo aumento da demanda de café nos Estados Unidos e as dificuldades do Brasil para cumprir a quota pactuada no acordo assinado em 1940, principalmente dificuldades de transporte

relacionadas com os ataques de submarinos alemães. Este acordo explica também o mesmo preço vigente para a libra de café entre 1942 e 1944.

O problema fundamental com respeito ao mercado externo à medida que se intensificava o conflito bélico em Europa foi a dificuldade para importar. Esta dificuldade se explica pelas limitações estabelecidas por Estados Unidos com respeito a suas exportações, à utilização para fins militares da frota mercante desse país e a campanha submarina alemã de 1942-1943 nas costas norte-americanas.

Essa dificuldade para importar se refletiu em uma importante acumulação de reservas internacionais durante esses anos. As reservas do Banco da República passaram de US\$22,3 milhões em 1941 a US\$176,7 milhões em 1945 (tabela 13). Ao adquirir estas divisas, o Banco emitia uma quantidade correspondente em pesos colombianos que gerava uma ampliação considerável dos meios de pagamento.

Gráfico 5 – Preço médio do café Manizales em Nova Iorque 1942-1946

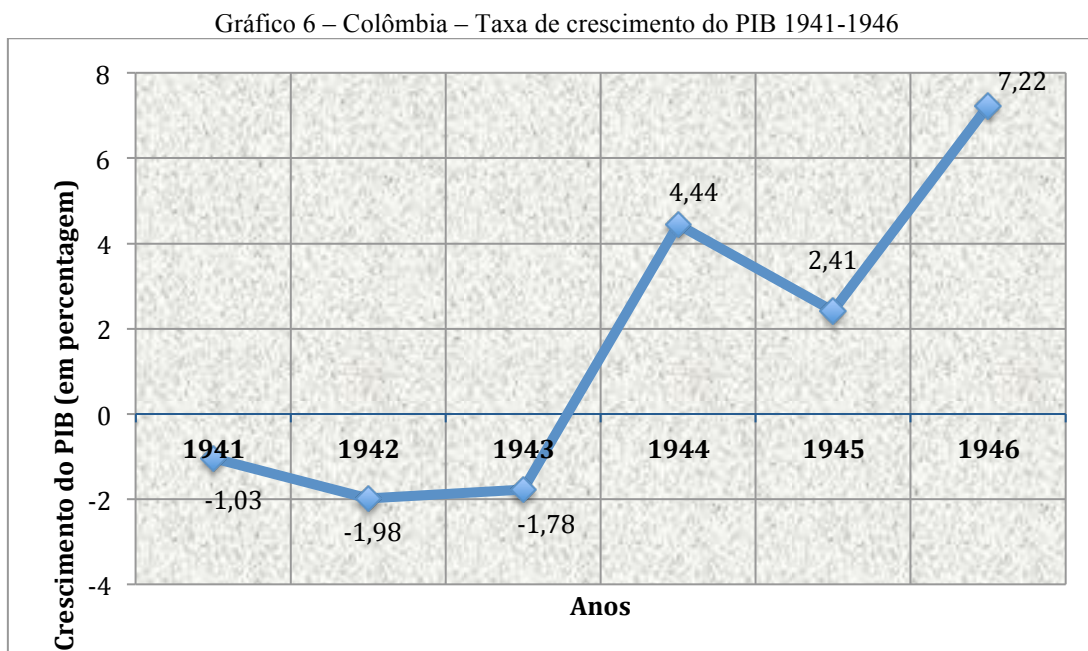


Fonte: BANCO DE LA REPÚBLICA (1993).

O pacto assinado com Estados Unidos atribuiu a Colômbia uma quota de 3.3 milhões de sacos anuais, mas entre 1942 e 1945 o país terminou exportando 4.9 milhões por ano. Esta maior quantidade exportada permitiu liquidar as existências acumuladas durante a primeira parte da guerra (ARANGO, 1982).

Com respeito ao comportamento do PIB, as dificuldades criadas pela Segunda Guerra Mundial se refletem na diminuição do produto entre 1941 e 1943 (gráfica 6). O efeito no

crescimento das exportações é observado em 1944 quando se apresenta um crescimento do 4,44%.



Fonte: BANCO DE LA REPÚBLICA (1993).

Nota: PIB em pesos constantes de 1950.

Como se expressou atrás, o excesso de acumulação de divisas internacionais ocasionava uma expansão monetária. Os meios de pagamento se incrementaram efetivamente a níveis anuais superiores ao 30% entre 1942 e 1944 (tabela 22).

A expansão monetária era agravada pelo déficit fiscal. A existência deste déficit gerava um incentivo a recorrer aos recursos da emissão com o objeto de financiá-lo. O déficit se produziu pela redução dos tributos originados nas importações. Ante este cenário, o governo de López Pumarejo elaborou um rigoroso programa de ajuste fiscal e de estabilização que ao final resultou insuficiente.

Tabela 22 – Colômbia - Meios de pagamento e inflação 1941-1945

Anos	Meios de pagamento	Inflação
1941	11,2	-1,4
1942	31,8	8,7
1943	34,8	15,9
1944	30,1	20,3
1945	16,2	11,3

Fonte: CEPAL (1957).

Nota: os meios de pagamento correspondem á Taxa de crescimento anual. A inflação está expressada na média anual.

A rápida expansão monetária, unida à escassez de produtos importados, gerou um aumento da inflação. A inflação média durante a segunda administração de López Pumarejo entre 1942 e 1945 foi do 14% com um nível máximo do 20,3% em 1944 (tabela 14). Estas cifras para a época eram consideradas como muito altas para a evolução histórica da inflação no país, a exceção do curto período da guerra com o Peru na década anterior. Os anos críticos do plano de estabilização foram 1942 e 1943. A partir de 1944 melhorou o abastecimento de insumos importados, inicia-se a reativação da economia e se diminui o ritmo de acumulação de reservas.

Uma característica importante dessa época era que na medida que aumentava a liquidez da economia, também aumentava a disponibilidade de recursos do capital financeiro. Isto implica um maior desenvolvimento do sistema bancário. A partir de 1940 os depósitos à vista (depósitos em conta corrente nos bancos) superavam a quantidade de dinheiro em efetivo em poder do público (AVELLA, 1987). Isto é, era maior a proporção do dinheiro que circulava através do sistema financeiro que o que circulava diretamente entre as pessoas. Esse indicador no passado era ao invés.

Nesse contexto, o sistema financeiro conseguiu fazer importantes ganhos. Existia um aumento nos depósitos e com esse dinheiro podiam fazer empréstimos com os quais obtinham bons dividendos. Essa liberdade no crédito existiu até 1942 quando o governo introduziu controles à expansão monetária originada nos bancos.

Os ganhos dos industriais nacionais tinham também aumentado porque tinham podido colocar sua produção a bons preços em um mercado em onde a demanda tinha aumentado e as importações se encontravam restringidas. Existiam, portanto, grandes utilidades e um excesso de capitais que procuravam onde ser investidos. Esse excesso se originava no superávit da balança de pagamentos (GIRALDO, 1994). Grande parte desse capital se destinou a atividades especulativas porque a formação de capital fixo, o investimento produtivo diminuiu até 1944.<sup>78</sup> Essa diminuição é explicada pelas dificuldades para importar equipes, insumos e materiais básicos para a construção.

A maior parte dos ganhos gerados pelas exportações cafeeiras se concentravam em mãos dos empresários do departamento de Antioquia, razão pela qual consolidaram seu

---

<sup>78</sup> A especulação se expressou em atividades como, o monopólio de produtos de primeira necessidade, a venda de dólares no mercado negro, o tráfico de licenças de importação, entre outras. Uma parte destes capitais especulativos se orientou à compra de ações o qual gerou uma maior concentração monopólica em alguns ramos da produção. Exemplo desta situação se encontra no setor têxtil em onde duas companhias, Coltejer e Fabricato controlavam o 43,6% do setor. Igual acontecia nas empresas tabaqueiras em onde Coltabaco dominava o 77%. Nas bebidas Bavaria controlava o 61% do mercado (PÉCAUT, 2001).

domínio sobre outros grupos industriais importantes no país. Existia portanto um predomínio da indústria *antioqueña*, indústria concentrada principalmente em Medellín e municípios vizinhos.

Esta bonança de ganhos empresariais era contraditória com a fragilidade do meio macroeconômico. Apresentava-se tanto uma expansão monetária primária causada pela acumulação de divisas e o déficit fiscal, assim como uma expansão secundária adicional originada no setor financeiro através dos empréstimos realizados pelos bancos.

Na medida que aumenta a importância dos bancos, os meios de pagamento ultrapassam à base monetária em uma maior proporção. O multiplicador passou de 1.4 em 1940 a 1.6 em 1944 (GIRALDO, 1994). Isto significa que cada peso da base monetária em 1940 gerava 1.4 pesos de meios de pagamento e em 1944 a criação de meios de pagamento por cada peso da base era 1.6. Em outras palavras, o efeito monetário da acumulação das reservas internacionais e do déficit fiscal se estava agravando pelo efeito multiplicador dos bancos.

### **5.2.2 A situação da indústria e a agricultura**

A indústria cresce a um ritmo do 8.1% anual entre 1940 e 1945 (CEPAL, 1957). Nesse intervalo de tempo se fundaram novas indústrias nos ramos de cimento, têxteis, cerveja, alimentos, fibras artificiais, vidro e química basicamente (KALMANÓVITZ, 2003).

Nesse momento a indústria colombiana era fundamentalmente nacional ainda que muitos empresários proviam de famílias imigrantes (KALMANÓVITZ, 2003). Ainda não existia uma presença importante de capitais estrangeiros os quais aumentaram sua preponderância na indústria a partir de 1945 em diante.

De acordo à CEPAL (1957), o crescimento industrial entre 1940 e 1945 deveu fundamentar-se em um grande esforço de substituição de importações (pela redução nas importações de equipe e maquinaria entre 1942 e 1944), e/ou pela maior utilização da capacidade instalada.

Como se observa na tabela 23, o investimento na indústria diminuiu entre 1942 e 1944. A partir desse ano começa sua recuperação e esta é já definitiva desde 1945. Esta recuperação é resultado do fim da Segunda Guerra Mundial e o restabelecimento paulatino do comércio internacional.

Tabela 23 – Colômbia - Investimento industrial 1941-1946

Anos	Investimento industrial total	Privado	Público
1941	85	81	4
1942	36	30	6
1943	30	28	2
1944	48	47	1
1945	156	156	0
1946	201	200	1

Fonte: CEPAL (1957).

Nota: todos os dados em milhões de pesos constantes de 1950.

Em 1945 se fecha uma fase de crescimento industrial iniciada em 1930 e baseada no fundamental na expansão dos têxteis, bebidas, fumo e alimentos, financiada em sua maior parte por capital nacional. Igualmente se abre outra etapa de crescimento industrial em setores mais complexos como a química e a metalomecânica.

A indústria mais destacada no período 1930-1945 foi a dos têxteis, com uma taxa de crescimento do 19% anual, passando de 51.876 fusos em 1932 a 143.383 em 1945, triplicando também o número de teares (MONTENEGRO, 1982). Este setor consegue igualmente deslocar as importações não só de têxteis ordinários senão também as de boa parte de tecidos finos. Esta indústria adquiriu uma vantagem comparativa frente às importações ao adotar com sucesso as técnicas de produção mais avançadas existentes nesse momento no setor, e estabelecer uns custos trabalhistas inferiores aos existentes nos Estados Unidos.

A desvalorização do peso foi até 1940 um fator que encareceu as importações de têxteis, favorecendo assim o avanço da produção nacional no mercado interno. Essa vantagem desaparece com a valorização experimentada pelo peso durante a segunda guerra. No entanto, a guerra mesma interrompeu o comércio internacional de têxteis, fazendo que a participação da indústria nacional no mercado interno ascendesse ao 85% (MONTENEGRO, 1982).

O avanço industrial entre 1940 e 1945 não pôde ser maior devido à ausência quase completa de uma indústria mecânica e metalúrgica que respaldasse um maior crescimento dos diferentes setores. Também a escassez na produção de bens intermédios, os quais em sua maioria eram importados, limitou a continuidade de um processo sustentado de industrialização.

Em relação com a agricultura, a fase de contrarreforma política iniciada mesmo durante a pausa das reformas à que foi obrigado López Pumarejo durante sua primeira administração, e a qual se oficializa durante a administração de Santos entre 1938 e 1942, tem uma de suas expressões na aprovação da lei 100 de 1944. Esta lei foi produto das dificuldades de governabilidade que teve López durante seu segundo período de governo e tenta incentivar



a modernização do campo através da própria iniciativa dos latifundiários, apoiados por incentivos e subsídios estatais. Entre as medidas de estímulo implementadas estão o aumento do crédito subsidiado, o qual se duplicou para o caso da agricultura e se multiplicou por cinco para a pecuária entre 1940 e 1945. Igualmente aumentou o gasto público em obras de infraestrutura para o campo o qual passou de 7 a 9 milhões de pesos para o mesmo período (BERRY, 1973).

A nova lei proibiu os cultivos permanentes por parte dos camponeses pobres e arrendatários e restabeleceu o direito de propriedade dos grandes proprietários ao estabelecer a possibilidade de expulsão desses arrendatários por parte destes. Esta mesma legislação prorrogou por mais cinco anos o prazo fixado pela lei 200 de 1936 para apresentar as provas da exploração adequada de seus latifúndios (KALMANÓVITZ, 2003). A lei 100 de 1944 representa, portanto, o triunfo dos latifundiários sobre a intencionalidade de modernização da produção agropecuária por parte do Estado e o consequente fracasso de López neste propósito.

Ainda com estes incentivos, a agricultura e a pecuária não apresentaram aumentos notáveis na quantidade produzida e sua produção continuou sendo cara. A alta inflação existente entre 1940 e 1945 estão explicada em parte importante pelo comportamento ao alça no preço dos alimentos (KALMANÓVITZ, 2003). Em relação com o crescimento das atividades agrícolas e pecuárias, entre 1940 e 1945 se apresenta um estancamento no crescimento do área semeada e um lento avanço da pecuária. O crescimento do gado sacrificado é do 2% anual em média para esse período (KALMANÓVITZ, 2003). Este comportamento é diferente ao experimentado a partir de 1945 quando se apresenta uma rápida expansão da agricultura como resultado dos altos investimentos em mecanização e o auge em geral da economia nacional a partir da pós-guerra.

### **5.2.3 Aspectos fundamentais da política econômica entre 1942 e 1945**

Ante a aceleração da inflação e a escassez de bens importados, o governo de López adotou umas medidas conducentes a ajustar o orçamento e compensar assim a expansão originada no setor externo (o superávit da balança comercial). Também se implementaram restrições ao setor financeiro e as empresas maiores com o objeto de controlar a liquidez e diminuir o efeito expansionista do multiplicador monetário. Este conjunto de medidas não foram bem recebidas pelos empresários pois significava o fim da etapa de bonança de ganhos que se estava experimentando nesse momento.

Estes propósitos ficaram estabelecidos no Plano Fiscal apresentado a consideração do Congresso da República o 13 de outubro de 1942. Os pontos mais importantes do mesmo e que afetavam aos empresários eram (Revista del Banco da República, 1942, pp. 399 e ss.): 1. As empresas deviam comprar obrigatoriamente uns bônus criados neste Plano, os Bônus da Defesa Econômica Nacional, Denal. 2. Os acionistas deviam pagar um imposto equivalente ao 50% dos dividendos para as sociedades anônimas, ou a mesma percentagem sobre as utilidades recebidas pelos donos das sociedades limitadas. 3. O Banco Central, o Banco da República, entregaria o 90% do valor dos dólares que ingressavam ao país por exportações diferentes ao café. O 10% restante o pagaria em bônus. Para as exportações cafeeiras a relação era 95% e 5%. 4. O estabelecimento de uma sobretaxa do 50% sobre as liquidações de impostos à renda em 1942 que deviam ser investidos nos bônus Denal. 5. Aumento do 50% na tarifa do imposto à renda.

Este Plano foi aprovado pelo Congresso mediante a Lei 45 do 18 de dezembro de 1942 eliminando, do projeto original, o imposto sobre dividendos e utilidades, e diminuindo o aumento da tarifa ao imposto à renda ao 35%. Este projeto gerou grandes resistências entre os empresários. O governo argumentou os efeitos nocivos da segunda guerra sobre a economia nacional, a crise social que se criaria ao ter-se que diminuir os gastos do governo de 77 a 57 milhões de pesos e o efeito sobre o nível dos preços de um aumento desmesurado nos meios de pagamento (Revista do Banco da República, 1942, pp. 399 e ss.). Esta Lei estabeleceu que a poupança realizada pelo setor privado (comerciantes, importadores e cafeeiros) se utilizaria para o financiamento do déficit.

Com o objeto de evitar a valorização nominal do peso, estabeleceu-se o desmonte de várias regulações sobre as operações de mudança e as exportações. Esse foi o propósito do denominado Plano Econômico estabelecido na lei 7ª de 1943 o qual autorizou ao governo para modificar ou suspender o regime vigente sobre o comércio exterior, desde que as medidas tomadas mantivessem um tipo de câmbio favorável aos exportadores (art. 6º). As novas disposições cambiais tiveram como propósito estimular os giros ao exterior e facilitar as importações. Eliminaram-se impostos sobre as operações cambiais internacionais, flexibilizaram-se os requisitos para as importações, autorizou-se ao sistema financeiro a abertura de contas em moeda estrangeira e se estimulou o pagamento da dívida externa.<sup>79</sup>

Estas medidas cambiais foram acompanhadas por outras que pretendiam regular a liquidez interna. Estabeleceu-se, desta maneira, o investimento forçado em bônus Denal de

---

<sup>79</sup> Estas medidas estavam contidas no decreto n. 736 de 1943 e as Resoluções Números 118 e 119 do mesmo ano.

uma porcentagem das reservas líquidas das caixas de poupança e das seguradoras, assim como das empresas industriais.

Desta forma é estabelecido um esquema de contração da expansão monetária. As motivações da implementação deste conjunto de determinações econômicas estabelecidas no Plano Econômico foram a preservação do tipo de câmbio e o controle inflacionário (AVELLA, 1987).

Posteriormente, o governo de López implementa um conjunto de novas medidas através da expedição do decreto 1148 do 10 de junho de 1943. Nesta normatividade se desenhou um mecanismo para transladar ao Banco da República os excessos de liquidez existentes no mercado.<sup>80</sup> Este decreto gerou o protesto dos industriais e os comerciantes. Entre as principais medidas adotadas pelo decreto, e que afetavam aos empresários, estavam:

1. A emissão a mais bônus de colocação forçada (denominados “certificados de depósito” e emitidos pelo Banco da República) nos quais as empresas deviam investir o 20% de suas utilidades e a totalidade do valor de suas depreciações.
2. O aumento do encaixe em 100% para os bancos e caixas de poupança. O aumento dos encaixes foi uma medida de investimento forçada orientada a incrementar os depósitos monetários dos bancos no banco central.
3. A obrigação dos importadores de depositar no Banco da República o 10% dos giros em moeda estrangeira.

A grande resistência e oposição política que tiveram as medidas monetárias implementadas na anterior normatividade, fez que o governo se visse forçado a expedir o decreto 1304 de julho de 1943 (TRIFFIN, 1944). Este decreto suavizou as medidas implementadas com anterioridade e reduziu assim o monto dos recursos que deveriam ser investidos nos certificados emitidos pelo Banco da República. O relaxamento das medidas contidas nesta norma provavelmente impediram que as medidas monetárias tivessem os efeitos esperados sobre a expansão monetária e sobre a inflação (MEISEL, 1990).

Os decretos 1148 e 1304 de 1943 constituíram um avanço importante da capacidade institucional do Estado nos mecanismos de regulação monetária (AVELLA, 1987). Apareceram assim novos instrumentos de regulação: As operações monetárias do Banco da República –venda de títulos do Emissor-, os depósitos dos importadores no Banco Central e a utilização do encaixe bancário com fins de regulação monetária. Os dois primeiros fortaleceram a capacidade de controle da base monetária até esse momento limitada às ações

---

<sup>80</sup> Este decreto se expede com fundamento nas autorizações outorgadas pela Lei 7 de 1943, sobre o Plano econômico do governo

das autoridades sobre os ativos do Banco da República. O terceiro instrumento permitiu dar início à utilização do encaixe com propósitos monetários. Desta forma, estabeleceram-se novas ferramentas para a regulação e controle da emissão primária e secundária de dinheiro.

As medidas de contração monetária e de controle da inflação constituíram um dos sistemas de controle da inflação mais completos existente até esse momento em América Latina (TRIFFIN, 1944). As regulações macroeconômicas foram complementadas com medidas administrativas para o controle de preços que evitassem a especulação. Estas medidas, tanto as do Plano Fiscal como as do decreto 1148 de 1943, excetuando o aumento do imposto à renda, era a primeira vez que eram adotadas no país. Como se mencionou atrás, o governo de López enfrentou uma forte oposição às medidas adotadas que o obrigaram a suavizar as mesmas através do decreto 1304. Esta oposição é bem explicada por Triffin em seu livro quem ao respeito assinala como “el movimiento de protesta que contra esa disposición oficial ha sido tal, que ha llegado a producir una seria crisis política aún no resuelta, y ha obligado a tomar sucesivas medidas en sentido regresivo [...]” (1944, p. 25). Os setores que mais resistência manifestaram às mesmas foram os industriais e os comerciantes. Esta resistência se explica porque eram os setores econômicos mais afetados e também porque o governo não tinha concertado com eles a implementação destas determinações (GIRALDO, 1994).

A resistência dos empresários se reflete claramente nas seguintes declarações do Gerente da Cervejaria União (uma das mais importantes do país nessa época), José María Bernal:

La situación creada por este decreto es tan grave que no es para resumirla en una breve conversación. Sin embargo, se puede reseñar la actitud oficial que ha venido adoptándose con la industria privada: Primero fue una elevación de los impuestos al 35%, luego la obligación de suscribir bonos del empréstito oficial, y ahora estas medidas que van a arruinar a muchas empresas, no sólo a cuatro ricos de la plaza de Berrío (plaza principal de la ciudad de Medellín), como piensan algunos; estas medidas perjudicarán a infinidad de gentes pobres que tienen sus ahorros invertidos en acciones que de ahora en adelante no repartirán dividendos debido a la inmovilización del capital industrial impuesto por el decreto (El Tiempo, 12 jun. 1943, p. 11).

Pelo contrário, o presidente López sim consultou estas medidas com a banca e os produtores de café e isto se refletiu no tratamento mais benévolo que se lhe deu a estes setores. Aos cafeeiros se lhes diminuiu o imposto de valorização; aos bancos se lhes aumentou o encaixe em um 100% mas o governo lhes reconheceu o pagamento de um 3% de interesse por esse encaixe. Entre as razões que tinham a banca e os produtores de café para

apoiar as determinações governamentais, apesar do relativo custo, era prevenir o risco da valorização. Uma valorização significaria para os cafeeiros um menor preço interno.

Outro aspecto que molestava aos empresários e comerciantes foi o controle de preços implementado pelo governo. Este mecanismo se implementou a partir de maio de 1943 e incluiu o congelamento dos preços dos alimentos e dos artigos do comércio. O propósito era controlar a inflação gerada pelo excesso de liquidez da economia e pelas restrições na oferta de bens (restrição de importações ante o palco da segunda guerra mundial). A moléstia dos industriais e comerciantes sobre este controle se explica porque, desta forma, eles não podiam transladar aos consumidores o aumento de seus custos e, no caso de estar obtendo ganhos extraordinários, estas se reduziriam. Um exemplo desta moléstia pode encontrar-se na seguinte declaração do conjunto dos industriais:

No debe obstaculizarse el aumento del medio circulante, que es un fenómeno natural que refleja el robustecimiento económico del país, el cual necesita que la riqueza se difunda para bien de todos, y no se entierre o esconda para quienes viven del trabajo ajeno. Estimamos que el alto precio de los artículos alimenticios y de primera necesidad para la vida y las industrias, es consecuencia de la escasez de ellos y no de abundancia de dinero para adquirirlos. La única manera de rebajar su costo es producir más. Dejar trabajar a quien quiera y pueda hacerlo. Colaborar a la producción con medidas económicas de amplitud y no de coerción (El Tiempo, 26 maio 1944, p. 13).

Portanto, enquanto o governo aplicava uma política de intervenção para controlar a situação econômica do momento, os industriais advogavam pelo fim dessa intervenção e, portanto, o liberalismo econômico. É por esta razão que os industriais, liderados pelos empresários do departamento de Antioquia, criaram a Associação Nacional de Industriais (ANDI) em maio de 1944 e seu lema foi “el dejar hacer, el dejar trabajar, no entrabar el desarrollo económico”.

E essa foi precisamente a solicitação do recém nomeado presidente da ANDI, Cipriano Restrepo Jaramillo, em uma carta dirigida ao ministro de Fazenda o 22 de maio de 1944, assinalando com respeito à política monetária do governo:

Se ha pensado que para salvar al país es preciso esterilizar esos millones, retrayéndolos de la economía y de la vida nacionales . . . pero sucede que mientras esos millones duerman en las cavas del Banco de la República a nadie estarán beneficiando, y su falta si producirá disminución de actividades y malestar general (El Colombiano, 24 maio 1944, p. 4).

Esta atitude do segundo governo de Alfonso López Pumarejo frente aos industriais e os comerciantes alimentou paulatinamente a grande oposição destes setores contra suas políticas e em geral contra sua gestão, tal como se observará no seguinte em numeral.

### 5.3 CONTEXTO POLÍTICO

O segundo governo de López Pumarejo entre 1942 e 1945 se caracterizou, desde o político, por um contexto de conflito e confronto com vários setores políticos e econômicos. Entre os fatores que poderiam explicar esta situação se encontram, a fase de instabilidade externa gerada pela segunda guerra mundial com consequências importantes sobre a economia nacional, o acesso ao poder por segunda vez de um López completamente desgastado frente a um setor importante das elites mas respaldado pelas ilusões reformistas das classes populares e, em geral, a polarização gerada na sociedade pelo processo de contrarreforma aplicado pela administração anterior de Eduardo Santos.

O triunfo de López Pumarejo nas eleições de 1942 refletiu a rejeição da maioria da população aos setores econômicos que se tinham apropriado do Estado durante a administração de Santos. Nos eleitores existia a esperança de que López continuaria com sua intencionalidade reformadora do primeiro período. No entanto, na realidade o presidente considerou que as circunstâncias da segunda guerra faziam difícil aprofundar as reformas iniciadas durante sua primeira administração. Por esta razão adotou um discurso menos radical e mais conciliador com os diferentes setores.

A aliança entre governo e sindicatos estabelecida durante a primeira administração de López foi complexa de sustentar e manter durante o segundo governo devido à difícil situação de governabilidade mencionada. No entanto, tanto a Confederação de Trabalhadores de Colômbia (CTC) como o Partido Comunista procuravam restabelecer e revalidar novamente essa aliança e mantiveram seu respaldo ao governo ainda durante os momentos mais críticos (MEDINA, 1981).

No Partido Liberal da época existiam três tendências principais: A direita santista (encabeçada pelo expresidente Eduardo Santos), o centro lopista<sup>81</sup> e a esquerda liderada por Jorge Eliécer Gaitán. A existência destas tendências claramente diferenciadas faziam que o liberalismo se encontrasse politicamente muito fraccionado. De fato, em 1942 o liberalismo se encontrava dividido entre a candidatura de López Pumarejo, que aspirava à reeleição, e a de

---

<sup>81</sup> A situação e tendência política do “lopismo” em 1942 era diferente à de 1934. A começo de sua primeira administração Alfonso López era percebido como o líder do setor de esquerda do Partido Liberal, com uma intencionalidade reformista muito clara. Já a inícios de seu segundo governo, López ascende ao poder através de um discurso mais conciliador, menos radical em termos do aprofundamento das reformas, dado o difícil contexto político e econômico que enfrentava seu governo (MOLINA, 1986). Por esta razão o “lopismo” é percebido nesse momento como o setor de centro do liberalismo, diferenciado do discurso, mais próximo à esquerda, de Jorge Eliécer Gaitán.

Carlos Arango Vélez, quem representava uma coligação entre setores do liberalismo e dos conservadores.

Entre tanto, os conservadores estavam unidos ao redor de um discurso comum em contra da possibilidade de López reiniciar as reformas. No contexto internacional os conservadores apoiavam abertamente o falangismo espanhol encabeçado por Francisco Franco e implicitamente ao regime nazista em Alemanha. A nível interno o Partido Conservador se declarou aberto opositor à administração de Alfonso López até o ponto que seu líder natural, Laureano Gómez, incitava abertamente em seus discursos para o desconhecimento da legalidade do governo e do regime liberal (MEDINA, 1981).

Como se observou no numeral anterior, López inicia sua gestão em um contexto de importantes dificuldades no tema econômico. Estas dificuldades se devem principalmente às consequências geradas na economia, tanto internacional como interna, pela segunda guerra mundial. Ante este palco, o novo governo adota uma série de medidas de tipo fiscal e monetário que de alguma ou outra maneira afetaram aos empresários, principalmente industriais e comerciantes.

O desgaste político de López foi aumentando na medida que avançava seu governo e enfrentava cada vez uma maior oposição por parte das classes econômica e politicamente dominantes.<sup>82</sup> Isto se apresentava apesar de que aplicava umas políticas de centro diferentes à intencionalidade reformista de sua primeira administração. Ante este contexto, López teve que admitir o apoio popular por parte do movimento sindical e do Partido Comunista, como uma alternativa de sobrevivência no meio da complexidade do contexto político do momento (KALMANÓVITZ, 2003).<sup>83</sup>

Um dos principais expoentes desta oposição foi a do líder conservador Laureano Gómez. Este representava a reação dos latifundiários e da Igreja Católica como uma forma da revanche contra as reformas que López tinha impulsionado durante seu primeiro governo.

Assim, Gómez dirigiu uma forte campanha de acusações contra o presidente e membros de sua família desde as páginas de seu jornal “El Siglo” com o objeto de ir

---

<sup>82</sup> Essa oposição se expressa mediante a crítica permanente às diferentes atuações do governo, crítica que era convertida pelos meios de comunicação em grandes escândalos de grande magnitude e cujo propósito era ir socavando paulatinamente a margem de governabilidade da administração. Também mediante incandescentes debates no seio do Congresso da República. A oposição não provia só do Partido Conservador senão também do setor de direita do mesmo Partido Liberal.

<sup>83</sup> Este apoio não foi procurado explicitamente pelo presidente desde os começos de sua administração para facilitar assim os propósitos de seu discurso conciliador, mais próximo politicamente do centro. Como já se mencionou a começos deste subcapítulo, as razões desta atitude se encontram no contexto político e econômico que encontrou López em 1942, muito diferente ao existente em 1934 a começos de sua primeira gestão de governo.

diminuindo pouco a pouco a margem de governabilidade do governo. Ao surgir uma fissura nos atores econômicos e políticos dominantes, ante o descontentamento dos empresários pelas medidas econômicas adotadas, estas acusações foram tendo cada vez mais atendimento e importância nos setores moderados do Partido Conservador e dentro do denominado setor de direita ou santista do Partido Liberal (GIRALDO, 1994).

Ademais, em vários setores do liberalismo existia descontente e inconformidade pela tentativa do presidente de eliminar a influência dos políticos em certas áreas do Estado, isto dentro de seu propósito de modernização do mesmo. Este objetivo o consegue López efetivamente com a reforma constitucional de 1945, tal como se observará no seguinte capítulo sobre a intencionalidade reformadora de seu segundo governo. Esta reforma, sobretudo o relacionado com a reforma da justiça, teve o apoio de um setor dos empresários. No entanto, este apoio foi desaparecendo paulatinamente ante as críticas destes à política econômica implementada pelo governo para superar as dificuldades nesta área.

A oposição que se foi conformando contra a segunda gestão de López Pumarejo aglutinava a diferentes atores como os latifundiários, a Igreja Católica, industriais, comerciantes e políticos de ambos partidos. Os interesses destes atores eram dissimiles, não homogêneos. Não obstante, encontravam-se unidos por um fator comum, seu descontentamento com o regime lopista. Os latifundiários<sup>84</sup> e a Igreja Católica cobravam, em certo sentido, a tentativa de reformas que levou López durante sua primeira gestão, principalmente a reforma agrária no caso dos primeiros e a reforma educativa no caso da segunda. Constituíam a oposição “natural” a López. Os industriais e comerciantes se opunham às medidas de ajuste que foram implementadas nos decretos 1148 e 1304 de 1943, e nas leis 45 de 1942 e 7ª de 1943, tal como foi analisado no contexto econômico. E os políticos mostravam seu descontentamento ante a tentativa do presidente de despolitizar certas áreas do Estado como foi o caso da justiça. Um dos poucos setores que não fizeram uma oposição aberta ao governo foi o financeiro. No caso dos produtores de café sua oposição foi mais moderada e não tão aberta como a dos setores mencionados inicialmente.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Como se mencionou no anterior numeral, López ao final de sua gestão cede à pressão dos latifundiários e com o propósito de ganhar seu apoio político sanciona a Lei 100 de 1944. Esta norma favoreceu aos proprietários da terra. No entanto, o apoio que esperava López deste setor não foi tão unânime e contundente como ele esperava. Os latifundiários queriam uma legislação bem mais favorável a seus interesses pelo que o finalmente expedido não satisfaz completamente suas aspirações. Ademais, provavelmente existiam ainda importantes prevenções pela promulgação da Lei 200 de 1936 ou reforma agrária. As características da norma que modifica a legislação agrária serão analisadas mais adiante neste mesmo subcapítulo.

<sup>85</sup> Esta atitude dos cafeeiros se explica porque López na sua segunda gestão manteve uma política de defesa da produção cafeeira implementada durante a administração de Santos. No entanto, os cultivadores de Antioquia e Caldas, os dois departamentos de maior produção, recebiam uma influência importante dos empresários *antioqueños* e do setor laureanista do Partido Conservador. Esta situação particular, ser favorecidos pela



Estas contradições fazem que o governo praticamente se paralise depois da expedição das medidas de ajuste econômico em junho de 1943. Ao mês seguinte aparecem rumores a respeito de um golpe militar para derrocar ao governo, em agosto renuncia o gabinete de ministros, em outubro o Senado se pronuncia em contra do Presidente e da sua família, apresentando como verdadeiras as acusações por parte de vários meios de comunicação como *El Siglo*. Nesse momento o gabinete novamente apresenta sua renúncia. Nesse mesmo mês (outubro de 1943) López solicita uma licença para deixar temporariamente a presidência a qual dura até o 15 de maio de 1944. Nessa data apresenta sua primeira renúncia ante o Congresso e expressa que lhe é impossível governar pelas pressões e resistências que geraram suas medidas econômicas (LÓPEZ, A., 1979). Ao formalizar sua renúncia López reconheceu que desde outubro do ano anterior não contava com o apoio de todos os dirigentes de seu partido, o liberal, razão pela qual declarou à imprensa:

Me sentía y, estaba en realidad solo, pero no porque me hubiera abandonado el pueblo ni hubieran perdido su fe en mí los electores de hace dos años, ni porque hubiese sido víctima de graves traiciones clandestinas, sino porque no pensaba como la mayoría de los dirigentes de la opinión política (El Liberal, 16 maio 1944, p. 5).

Esta renúncia não foi aceita pelo Congresso, decisão que foi influenciada pelo respaldo popular recebido por López nessas particulares circunstâncias. Efetivamente o 4 de março se tinha desenvolvido o primeira greve cívica nacional na história do país em respaldo à gestão do governo. Essa greve foi convocada pela Confederação Nacional de Trabalhadores de Colômbia (CTC).

Quase dois meses depois, o 10 de julho de 1944, apresentou-se uma tentativa de golpe de Estado quando o presidente estava de visita na cidade de Pasto, no departamento de Nariño, ao sul do país. Este foi retido por um grupo de oficiais do exército. A reação popular foi imediata, as forças sindicais se mobilizaram ao igual que a juventude universitária. Convocou-se uma greve geral por parte da CTC e existiram tentativas de resistência armada por parte da população em várias regiões do país (MEDINA, 1981) (Giraldo, 1994). Esta situação debilitou aos golpistas, razão pela qual o presidente foi liberado ao dia seguinte. Quarenta e oito horas depois López reassumia suas funções em Bogotá e em discurso pronunciado ante a multidão que lhe respaldava declarou:

---

política oficial mas ao mesmo tempo ser influenciados por atores que se opunham ao governo, explica esta atitude intermédia dos cafeeiros de exercer uma oposição de caráter moderado e sem manifestações públicas de importância (GIRALDO, 1994).

¡Atrás la reacción! Ahora se está demostrando también que el pueblo, que se juzgaba subversivo, ignorante, peligroso, es un factor fundamental de la paz pública y una base esencial del orden (MOLINA, 1986, p. 165).

O líder conservador Laureano Gómez assumiu desde as páginas de *El Siglo* uma atitude de apoio implícito à tentativa de golpe. Por esta razão, uma vez superada esta situação, se exiliou voluntariamente no exterior.

Posterior a estes acontecimentos López retomou novamente o controle do poder e tentou manter o apoio de um dos poucos setores que lhe respaldavam, o dos trabalhadores. Nesse contexto, e invocando o estado de exceção constitucional estabelecido como consequência da tentativa de golpe, promulga o decreto 2350 de 1944 o qual é posteriormente ratificado na sua grande parte pela Lei 6ª de 1945. Nesse decreto e posterior lei, realiza-se a reforma trabalhista a qual, apesar de suas limitações, constituiu a legislação mais progressista nessa matéria promulgada no país até os momentos atuais (MOLINA, 1986). López teve durante todo seu segundo governo o apoio das bases populares, principalmente dos trabalhadores urbanos e seus sindicatos. Existiu o apoio tanto das organizações sindicais liberais como das controladas pelo Partido Comunista (MOLINA, 1986).<sup>86</sup> O apoio dos trabalhadores e seus sindicatos permaneceu mesmo existindo, durante o segundo governo, uma moderação na implementação de novas reformas econômicas e sociais.

O respaldo dos trabalhadores a López assumiu a forma da defesa da República Liberal contra o fascismo representado pelo Partido Conservador, principalmente o setor liderado por Laureano Gómez (GIRALDO, 1994). O movimento obreiro era controlado pelo Partido Comunista colombiano e, como se mencionou no capítulo três (3), este partido aplicava a consigna, dada diretamente desde Moscou, segundo a qual devia apoiar-se as democracias liberais de Occidente. Esta proposta é realizada desde a aliança que a União Soviética tinha nesses momentos com Inglaterra e Estados Unidos na luta contra os regimes fascistas, dentro do contexto da segunda guerra mundial e a qual estava em pleno desenvolvimento.

Os empresários estiveram em contra da reforma trabalhista promulgada em 1944. Por esta razão intensificaram sua oposição ao governo. Também o setor de direita do Partido Liberal, encabeçado por Eduardo Santos, manifesta sua oposição à reforma e isto faz que se apresente um rompimento definitivo entre este setor e o encabeçado por López Pumarejo, retirando assim seu apoio ao governo.

---

<sup>86</sup> Ao igual que durante seu primeiro governo, López estimulou na sua segunda gestão a criação de sindicatos. Entre 1942 e 1945 foram criados 557 sindicatos em diferentes ramos da produção, controlados tanto pelo Partido Comunista como pelo setor lopista do Partido Liberal (MOLINA, 1986).

A ruptura com Eduardo Santos se produziu em setembro de 1944 quando se estava discutindo o desenho da reforma trabalhista. Santos, em carta em onde anunciava seu retiro da direção do Partido Liberal e seu distanciamento do governo, assinalava como ele não crê que “el estado de sitio (estado de exceção constitucional decretado por López ante a tentativa de golpe de Estado) (estado de excepción constitucional decretado por López ante el intento de golpe de Estado) dé al órgano ejecutivo facultades para legislar en materias que no tengan conexión directa e inmediata con el orden público” (LLERAS, 1988, vol. 6, p. 228). Desta forma, Eduardo Santos e o setor do liberalismo que ele representava, manifestavam sua inconformidade com os decretos trabalhistas.

Com a expedição da reforma trabalhista, aumentaram os motivos dos empresários para opor-se ao governo de López. Além deste aspecto, que aumentava os custos trabalhistas, também estavam outros que de alguma ou outra maneira os afetaram tais como, o aumento do imposto de renda, os investimentos forçados e as constantes sugestões do governo para que as empresas aumentassem os salários dos trabalhadores. No contexto de uma maior oposição desde os empresários, comerciantes, o Partido Conservador e um setor de seu mesmo partido, o Liberal, López Pumarejo procurou apoio, além dos trabalhadores, nos proprietários da terra. A expedição da reforma agrária de 1936, a qual reconhecia aos colonos, arrendatários e em geral aos camponeses pobres a possibilidade de reclamar a posse dos terrenos que trabalhavam, gerou um aumento dos conflitos entre estes e os fazendeiros.

Para resolver este problema existiam duas possibilidades. Aprofundar os alcances da reforma e fazer assim mais expedita as expropriações e transladar a terra aos camponeses pobres, ou reverter a legislação regulando o regime de “aparcería” e arrendamento para garantir desta forma a sujeição do camponês a esta forma de produção. Ante a necessidade de procurar apoios em um momento político de dificuldades que ameaçava mesmo a continuidade de seu governo, López optou pela segunda possibilidade e ceder assim à pressão dos proprietários rurais representados pela Sociedade de Agricultores de Colômbia (SAC). Os camponeses não tinham um representação gremial que fizessem valer seus direitos, estavam desorganizados politicamente e não podiam, neste contexto, prestar um apoio efetivo ao governo.<sup>87</sup> Este fato inclinou a balança política, em um contexto de crise, a favor dos proprietários da terra (GIRALDO, 1994).

---

<sup>87</sup> A situação dos camponeses nesse momento é diferente à dos trabalhadores urbanos que estavam representados nos sindicatos. Como já se mencionou nesta tese, estas organizações prestaram um efetivo e importante apoio ao governo em situações cruciais como a tentativa de golpe de Estado de 1944.

A legislação agrária foi modificada mediante o decreto 2350 de outubro de 1944 o qual legalizou e regulou a existência dos contratos de arrendamento. Este decreto proibiu aos arrendatários e em geral aos camponeses pobres a semente de cultivos permanentes como por exemplo o café. Esta legislação só permitiu a eles a semente de produtos de subsistência e a posse de animais que lhes servissem de sustento básico. Desta maneira o fazendeiro voltou a garantir e assegurar a permanência do camponês para poder assim utilizá-lo em suas terras. Igualmente o fazendeiro garante o monopólio dos cultivos comerciais ante a impossibilidade legal do camponês de cultivar este tipo de produtos.

O conjunto de decretos promulgados sob o estado de exceção constitucional provocado pela tentativa de golpe de Estado deviam ser apresentados ao Congresso da República para sua ratificação e transformação em leis. Caso contrário deixariam de ter validade. Entre estes decretos se encontrava a reforma trabalhista. O decreto sobre a reforma ao regime de terras foi aprovado com facilidade a través da Lei 100 de 1944 porquanto convinha aos interesses dos latifundiários representados maioritariamente no Congresso.

Também o governo apresentou uma proposta de reforma constitucional cujo propósito fundamental era modernizar a administração pública e despolitizar, em geral, o aparelho administrativo do Estado, principalmente a justiça. Nesta reforma López tentou também eliminar qualquer iniciativa de gasto público ao Congresso da República mas finalmente não o conseguiu. Esta tentativa criou a resistência dos políticos liberais e conservadores pois eliminava aquelas despesas controladas diretamente pelos congressistas e que eram distribuídas a nível regional e local. Estas partidas eram fundamentais para garantir a permanente reeleição dos congressistas e em últimas para sua sobrevivência política (GIRALDO, 1994).

Ao interior do Partido Liberal existia uma resistência à participação dos conservadores nas mesas diretivas do Congresso, resistência motivada pela não condenação formal deste partido à tentativa de golpe de Estado de 1944. No entanto, a intervenção de setores moderados de ambas coletividades políticas permitiu a superação destas dificuldades e a aprovação tanto da reforma trabalhista (Lei 6ª) como da reforma constitucional (Ato legislativo n. 1) em fevereiro de 1945. Sobre a reforma trabalhista, ainda que a maioria dos congressistas não estava de acordo com seu conteúdo, no entanto foi aprovada ante a beligerância e capacidade de convocação da Confederação de Trabalhadores de Colômbia (CTC). Também era uma forma de contraprestação do Congresso pelo apoio do governo à reforma do regime de terras.

López sentiu nesse momento que a aprovação das duas reformas poderia significar uma aproximação entre liberais e conservadores e, portanto, um alívio nas pressões provenientes de diferentes setores (conservadores, a Igreja, os mesmos liberais, industriais e comerciantes). No entanto a realidade era muito diferente. Os principais atores econômicos queriam uma mudança completa na política econômica e isto significava tirar a López da presidência. Sobretudo aspiravam a eliminar as restrições impostas como resultado da segunda guerra mundial, aproveitando que esta praticamente estava na sua fase final e conclusiva (março de 1945).

As conspirações continuaram como expressão deste contexto de oposição à continuidade do governo lopista. O 10 de março de 1945 se descobriu uma tentativa de atentado contra o presidente quando este assistisse a um ofício religioso na Catedral, no centro de Bogotá. O 1º de junho se apresentou uma sublevação por parte dos militares responsáveis da tentativa de golpe de 1944 no presídio onde estavam encarcerados. Nesse mesmo mês atores desconhecidos propiciaram um apagão em Bogotá. Por último, foram encontrados vários depósitos de armas e dinamite em várias cidades do país e em algumas zonas rurais. As investigações judiciais revelaram que estes depósitos estavam destinados a armar a um grupo importante de pessoas com o objeto de realizar outra tentativa de conspiração ou golpe. Estas tentativas de conspiração foram denunciadas pelo mesmo López na sua mensagem ao Congresso da República do 26 de junho de 1945 (LÓPEZ, A., 1979).

As conspirações eram a expressão de um descontentamento generalizado existente entre as elites econômicas e políticas. Refletiam a pressão para que se abandonasse a política econômica restritiva, a qual não permitia um maior enriquecimento dos empresários e comerciantes. Para eles era preferível a eliminação das restrições impostas nos decretos 1148 e 1304 de 1943, assim o custo dessa medida fosse a inflação. Também a oposição era contra a reforma trabalhista a qual se considerava tinha permitido o abuso dos privilégios sindicais e das prestações sociais. Para os empresários, em lugar de aumentar seus privilégios econômicos, os trabalhadores deveriam contribuir no incremento da produção, e por esta via sim melhorar suas condições de vida (GIRALDO, 1994).

Uma caracterização clara do ambiente político do momento se encontra em uma parte de uma carta dirigida pelo presidente López ao Procurador Geral da Nação o 13 de junho de 1945, a qual fazia referência às declarações do chefe conservador Laureano Gómez sobre as tentativas de conspiração em contra do Governo:

El doctor Gómez me declaró enfáticamente que era tal el ambiente de insinceridad e hipocresía reinantes que, encabezando las manifestaciones de adhesión y respaldo al Gobierno, habían venido al palacio presidencial industriales que estaban auxiliando a los conspiradores. Y me añadió el doctor Gómez: “No digo los nombres porque no soy un delator; pero le aseguro que esto es así. Algunos industriales dan dinero a los conspiradores y después vienen aquí a ofrecer su apoyo al gobierno” (LLERAS, 1988, p. 187).

Como forma de reação contra as reforma trabalhista se propiciou um discurso anticomunista desde os jornais liberais e conservadores e desde os grêmios econômicos. A esta estratégia se uniram também os conservadores e a Igreja. Esta situação foi descrita pelo mesmo López na mensagem que dirigiu ao Congresso da República o 26 de junho de 1945, poucos días antes de apresentar sua renúncia definitiva:

Pero entonces, también para gran sorpresa del Gobierno, resurgió, desplegada a todos los vientos, la bandera de combate contra el comunismo, y simultáneamente con ella sobrevino una nueva campaña de inconfundible procedencia reaccionaria contra el Gobierno. Campaña que no sólo alteró el clima de solidaridad social en que el país principiaba a moverse, sino que infortunadamente abrió la puerta para el reingreso del clero a la política (...) La política social del Gobierno, acogida por el Congreso, creó una atmósfera fecunda en paz social. La cruzada anticomunista prendió de nuevo en mitad del escenario nacional la tesis de la lucha de clases (LÓPEZ, A., 1979, vol.2, p. 627-628).

Para López era evidente que seu Governo contava com o respaldo popular mas não com o necessário apoio dos dirigentes econômicos e políticos. Essa situação a expressava claramente na mensagem ao Congresso anteriormente resenhado, em onde assinalava como ainda “gozando el gobierno de una extensa y profunda base de confianza y de prestigio en la opinión pública, no cuenta, sin embargo, con el apoyo constante de la opinión política, que es indispensable en todo tiempo, pero más todavía en las complejas circunstancias actuales” (LÓPEZ, A., 1979, vol. 2, p. 625)”. Ante a complexa situação política do momento, na mensagem do 26 de junho já acima citado López punha em consideração a possibilidade de sua renúncia como uma forma de solução à mesma:

La contribución que puedo ofrecer , señores senadores y representantes, es la oportunidad de facilitar el cambio que las circunstancias están aconsejando para provocar el acuerdo político que ha buscado inútilmente mi Gobierno. Que prosperaría probablemente poniendo término a mis funciones presidenciales, si el Congreso quisiera considerar la posibilidad de dar otro rumbo a las cosas, encargando del Gobierno a un ciudadano que pueda congregar en torno suyo a todos los grupos liberales y ser bien acogido por el Partido Conservador. Un ciudadano que tenga menos nexos con el inmediato pasado del liberalismo y del país. Que no arremoline sobre su cabeza tantas resistencias, y sobre cuya vida no grave la amenaza de un crimen político (LÓPEZ, A., 1979, vol. 2, p. 632).

O 19 de julho de 1945 López Pumarejo, em uma mensagem dirigida ao Congresso da República, apresenta sua renúncia definitiva e irrevogável à presidência. O 7 de agosto desse mesmo ano foi substituído por Alberto Lleras Camargo quem completará o período formal de López o qual ia até um ano depois dessa data (7 de agosto de 1946). Um de seus últimos atos de governo consistiu em apresentar ao Congresso, o 21 de julho, um projeto de lei que estabelecia pela primeira vez na Colômbia o seguro social obrigatório e que criaria o Instituto Colombiano de los Seguros Sociales - ISS. Se trataria de um ato político que afirmaria uma vez mais o respaldo que recebeu seu Governo por parte dos sindicatos e os trabalhadores urbanos

Quando López tentou apoiar-se, em seu segundo governo, nos industriais e comerciantes para tentar continuar as reformas em aspectos específicos como o trabalhista, a regulação e o papel do Estado e as relações entre os atores políticos e os diferentes órgãos de poder, encontrou, em lugar de colaboração e respaldo, uma forte e decidida oposição. Os diferentes atores econômicos tinham constituído durante o governo de Eduardo Santos, entre 1938 e 1942, uma estrutura de interesses que influenciavam de forma crescente as decisões do Estado.

Portanto, tinha-se reduzido notavelmente a autonomia deste Estado para impor suas decisões nacionais. É por isso que no momento no qual López tentou recuperar esta autoridade, como quando implementou a começos de seu governo as medidas de tipo fiscal e monetário dirigidas a enfrentar as dificuldades econômicas derivadas da segunda guerra mundial, enfrentou a reação decidida dos principais atores econômicos que se negavam a aceitar e acatar a regulação deste Estado. Esta resistência foi aumentando e chegou a sua máxima expressão com a expedição da reforma trabalhista a qual foi considerada pelos empresários como a causa definitiva de ruptura com o Governo. A partir desse momento a crise política se intensifica até a apresentação da renúncia definitiva de López Pumarejo ante o Congresso e a aceitação por parte deste em julho de 1945. Ao anterior contexto se une também a oposição já tradicional do Partido Conservador e a Igreja Católica.

Depois de seu retiro da Presidência da República Alfonso López teve uma figuração importante nos acontecimentos políticos do país. Em 1946, por designação do presidente conservador Mariano Ospina Pérez, López presidiu a delegação da Colômbia nas Nações Unidas. Em 1948 chegou a ser Presidente do Conselho de Segurança da ONU. Quando Ospina fecha o Congresso da República em 1949, López se retira de suas funções diplomáticas em protesto por esse fechamento e regressa ao país para contribuir na organização da oposição liberal.

Durante a ditadura do General Gustavo Rojas Pinilla, entre 1953 e 1957, se exilia no México com sua família. Desde o exílio promoveu a união dos dois partidos tradicionais, o liberal e o conservador, para conseguir superar o governo militar. Nesse sentido foi um ator importante na assinatura dos acordos de Benidorm e Sitges (na Espanha) que deram origem à Frente Nacional.<sup>88</sup> Estes acordos permitiram a queda de Rojas, a chegada de uma Junta Militar provisória de Governo e o regresso às eleições em 1958 em onde resultou eleito o liberal Alberto Lleras Camargo. Durante a presidência de Lleras López é nomeado embaixador de Colômbia no Reino Unido. Finalmente morre em Londres, desempenhando esse cargo diplomático, o 20 de novembro de 1959. Por sua obra reformista é considerado como um dos líderes políticos mais importantes na história de Colômbia e a figura mais predominante da Segunda República Liberal entre 1930 e 1946.

---

<sup>88</sup> A *Frente Nacional* constituiu um período da história de Colômbia em onde se estabeleceu um acordo político de igualdade entre os partidos liberal e conservador. Este acordo consistiu na alternância de ambas organizações partidárias na Presidência da República entre 1958 e 1976, e a existência de uma idêntica quantidade de parlamentares no Congresso. Este acordo foi possível depois da assinatura dos pactos de Benidorm e Sitges por parte dos líderes de ambos partidos, Alberto Lleras e Laureano Gómez. O propósito principal deste pacto político foi a reorganização do país depois da presidência do General Gustavo Rojas Pinilla e a superação da violência partidária existente nos anos anteriores.



## 6 A INTENCIONALIDADE REFORMADORA ENTRE 1942-1945

Neste capítulo se estuda a intencionalidade reformadora de López Pumarejo durante sua segunda gestão de governo entre 1942 e 1945. Esta intencionalidade tinha sido fortemente debilitada pelas circunstâncias políticas e econômicas do momento. No entanto, ainda assim neste período foram aprovadas duas importantes reformas, a constitucional de 1945 e a trabalhista.

A reforma de 1945 poderia considerar-se como uma continuação em aspectos específicos da reforma à constituição de 1936. Efetivamente o processo de intervenção do Estado atingiu novos desenvolvimentos constitucionais com a promulgação da mesma. Nesta reforma se atribuiu ao Congresso da República a fixação de planos e programas com o objetivo de fomentar o crescimento da economia nacional, bem como os programas de investimentos e obras públicas. Constituiu o antecedente mais importante ao planejamento econômico implementado definitivamente na Colômbia durante as décadas dos cinquenta e os sessenta do século XX.

Em relação com a reforma trabalhista realizada através da Lei 6ª de 1945, esta aplica uma parte importante dos preceitos que fundamentaram a política trabalhista do primeiro governo lopista. Seus principais propósitos foram, em primeiro lugar, estabelecer uns mecanismos de regulação e institucionalização dos sindicatos e os movimentos obreiros desde o Estado e, segundo, o reconhecimento de um conjunto de reivindicações e direitos dos trabalhadores que tinham sido reclamados por estes desde finais dos anos vinte do século passado. Como se observará mais adiante neste capítulo, esta reforma constituiu, apesar de suas limitações, a legislação trabalhista mais progressista e avançada socialmente na história colombiana.

### 6.1 A REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1945

A reforma constitucional de 1945 (Ato Legislativo n. 1 de 1945) pretendeu dar continuidade ao processo de modernização e transformação do Estado colombiano iniciado com a mudança constitucional de 1936. Nesta se introduziu um conjunto de mudanças na organização administrativa e funções dos poderes executivo, legislativo e judicial, além de alguns aspectos propriamente políticos.

Com o propósito de estudar os aspectos mais destacados deste ato legislativo em um princípio se apresenta o contexto político geral existente ao momento de discussão e aprovação do mesmo. Posteriormente são apresentados os elementos mais relevantes do texto aprovado no Congresso a partir de uma análise de seu conteúdo. Finalmente, faz-se um balanço da reforma destacando suas principais contribuições à intencionalidade de modernização de López Pumarejo.

### 6.1.1 Contexto político geral

Durante seu segundo governo López se propôs despolitizar certas áreas de atuação do Estado, especificamente na administração de justiça e os mecanismos de eleição dos membros do Senado e das Assembleias departamentais. Uma das manifestações dessa interferência se encontrava na atribuição dada aos deputados das Assembleias dos departamentos para intervir na eleição dos senadores e os integrantes do poder judicial. Em seu discurso de posse como presidente, o 7 de agosto de 1942, López assinalava ao respeito:

El liberalismo ha propuesto una y otra vez, en estos años anteriores, por conducto de sus representantes en el Congreso o por intermedio del Órgano Ejecutivo, la reforma judicial. [...] Sin embargo, el Congreso no le da prelación al debate. Ni le presta interés. Y éste es precisamente uno de los puntos vulnerables de la organización colombiana, de aquellos que, en mi concepto, van formando focos propicios a la descomposición en un tiempo como el actual, de incertidumbre, desconfianza y escepticismo sobre los principios sobre los cuales se funda la nacionalidad, y los valores sobre los cuales se ha constituido (LÓPEZ, 1979, v. 2, p. 450-451).

Nesse sentido López tinha criticado fortemente as práticas da classe política. Nesse mesmo discurso, ao fazer referência ao regime das Assembleias, expressava:

El régimen de las Asambleas departamentales, cuyo carácter ha sido viciado principalmente con la atribución de funciones que le son impropias, como la intervención en el origen de la justicia o la elección del Senado. El nivel de las Asambleas ha descendido a medida que son más intensas las intrigas para su formación. Y con este descenso los diputados se han vuelto más audaces y exigentes ante los gobiernos seccionales; y buscando recursos y maniobras para dominarlos por sistemas que en apariencia son legales y en el fondo con incalificables coacciones. El derroche, la imprevisión, la ausencia de todo celo por los intereses regionales y la energía con que las Asambleas defienden sus abusos y aun sus indelicadezas en el manejo de los dineros públicos, están siendo a diario un germen de conflictos extravagantes y reprobables (LÓPEZ, 1979, v. 2, p. 458).

López considerava que fazia falta uma reforma que tentasse completar aqueles assuntos sobre a modernização do Estado que não foram incluídos na reforma constitucional

de 1936. Nela se propunha definir claramente os critérios de organização dos poderes executivo, legislativo e judicial. Precisamente um dos aspectos que o governo pretendia incluir nessa reforma era a introdução de mecanismos que permitissem reduzir a influência negativa das práticas políticas e clientelistas de ambos partidos sobre a atuação das instituições públicas.

Este propósito gera a intensificação da oposição dos membros do Partido Conservador e daqueles do liberalismo que não compartilhavam a intencionalidade do presidente de implementar uma nova reforma constitucional. Como se observou no anterior capítulo, a estas resistências se uniram as da Igreja, os latifundiários e uma parte importante dos empresários e comerciantes quem expressaram seu descontentamento com o governo desde as medidas de ajuste econômico implementadas em 1943 (GIRALDO, 1994). No entanto, também existia um pequeno setor da elite econômica que apoiava a reforma, principalmente naqueles aspectos relacionados com a reforma da justiça (GIRALDO, 1994).

Depois da tentativa do golpe de Estado de 1944, o governo apresentou ao Congresso um conjunto de projetos de lei nos temas agrário, trabalhista e a proposta de uma nova mudança à constituição. Os dois primeiros aspectos tinham sido considerados nos decretos que promulgou o governo, amparado no regime de Estado de exceção declarado com motivo da revolta militar. O propósito era agora converter essas normas em leis formais.

Ao fazer uma leitura dos anais do Senado e a Câmara de Representantes sobre o processo de aprovação destas normas, e especificamente da reforma constitucional de 1945, encontra-se que no Congresso existia para a época (novembro de 1944) um ambiente de polarização que enfrentava aos membros de ambos partidos tradicionais. A maioria liberal acusava aos conservadores de não ter recusado e condenado a tentativa de golpe de Estado, e como represália não lhe permitiu o acesso às instâncias diretivas do Congresso. Nesse contexto de confronto inicialmente só se avançou na discussão e aprovação do projeto que modificava a lei 200 de 1936 porquanto esta convinha aos interesses da maioria dos congressistas, tal como foi analisado no capítulo imediatamente anterior.

A relativa unidade conseguida temporariamente nesse momento dentro do liberalismo se explica pela solidariedade expressada com o governo depois da rebelião militar de Pasto. Este instante de unidade permitiu que seus membros, na sua totalidade, apoiassem a começar de 1945 os projetos de reforma trabalhista e constitucional. No caso particular da reforma constitucional de 1945, os setores menos beligerantes dos partidos liberal e conservador permitiram a construção de um consenso para do que membros dos segundos fizessem parte

novamente das diretorias de Senado e Câmara (LLERAS, 1988). Portanto, a aprovação deste Ato Legislativo foi resultado de um acordo entre ambas coletividades políticas.

No entanto, como se observará mais adiante neste capítulo, apesar do respaldo temporário da totalidade dos parlamentares liberais e o consenso atingido com os conservadores, foram introduzidas várias modificações a estas iniciativas que diminuíram o impulso e o alcance das reformas propostas inicialmente pelo governo. Como já foi mencionado nos diferentes capítulos, este foi um fator comum no conjunto de reformas implementadas durante as duas gestões de governo. A unidade atingida no liberalismo foi temporária. Posterior à aprovação desta reforma, novamente surgem as diferenças entre os setores que respaldaram sempre a gestão de López e aqueles que se opunham originalmente. Estas diferenças, junto com o difícil contexto político e social do momento, implicaram finalmente à renúncia de López como presidente a partir do 7 de agosto de 1945, tal como se analisou no capítulo anterior.

### **6.1.2 Os aspectos centrais da reforma**

O propósito fundamental da reforma constitucional de 1945 foi implementar aquelas mudanças na concepção e organização do Estado que não foram incluídas no Ato Legislativo Número 1 de 1936. A proposta governamental fazia referência principalmente a aspectos organizativos e operativos dos poderes executivo, legislativo e judicial. Também foram considerados alguns aspectos políticos e fiscais que serão mencionados mais adiante.

O Ato Legislativo inicia com a definição da organização territorial do país em departamentos, intendências e delegacias, e estes a sua vez se dividem em municípios ou distritos municipais (art. 5º). Igualmente se determina que Bogotá será organizada como um Distrito Especial. As intendências e delegacias correspondiam àquelas regiões mais apartadas de país. Elas desaparecem na década dos oitenta do século passado e se convertem finalmente em departamentos.

No artigo treze (13) indica-se que são cidadãos colombianos todos os habitantes maiores de vinte e um (21) anos, o qual implica pela primeira vez na história de Colômbia a concessão da cidadania à mulher. Esta concessão lhe garante o acesso ao mercado trabalhista e ao sistema educativo e de ensino bem como poder desempenhar cargos públicos que não sejam de eleição popular. No entanto, esta cidadania se encontra limitada no artigo setenta e seis (76), ao reafirmar que o direito ao voto está restringido só aos varões.

No artigo 4º se amplia o âmbito de intervenção econômica do Estado ao assinalar que este “puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho”. Elimina-se assim a restrição imposta na reforma de 1936 segundo a qual as leis que autorizavam esta intervenção em setores específicos, deviam ser aprovadas pela maioria absoluta dos membros tanto da Câmara como do Senado.

No projeto de lei original apresentado pelo governo ao Congresso se tentava eliminar a iniciativa que tinha o legislativo na definição do gasto público. No entanto, esse propósito não foi atingido porquanto gerou a rejeição dos senadores e representantes nos diferentes debates em onde se discutiu esse aspecto. Em seus argumentos, encontrados nas atas contidas nos anais de ambas câmaras, refletia-se sua preocupação pela eliminação dessa potestade dado que mediante ela era possível introduzir despensas que lhes beneficiaria, e por tanto eram necessárias para sua sobrevivência política em cada uma de suas regiões.

É por isso que no numeral 4º do artigo 7º se estabeleceu que corresponde ao Congresso, “Fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse”. Desta forma a iniciativa fiscal continuava em poder legislativo e não do executivo como era o desejo governamental (LLERAS, 1988).<sup>89</sup> De acordo à concepção do governo, em palavras do Ministro de Fazenda da época, Carlos Sanz de Santa María, esta atribuição do legislativo com respeito ao gasto “introduce el desorden en la administración pública, disminuye la capacidad del Estado para realizar obras de aliento y propicia la dispersión de dineros públicos [...]” (COLOMBIA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1945, p. 104).

Também não foi possível na reforma tirar ao Congresso a potestade de autorizar ao executivo a realização de contratos, negociar empréstimos e alienar bens da nação (art. 11). Igualmente aconteceu com o reconhecimento da dívida pública e seu serviço, bem como com o estabelecimento das rendas nacionais e a definição do gasto, aspectos que continuaram sendo iniciativa do legislativo (artigos 14 e 13 respetivamente). A organização do crédito público e a definição das obras públicas que deveriam executar-se também continuaram sendo definidas pelo Senado e a Câmara (artigos 18 e 19).

---

<sup>89</sup> A iniciativa de fixar os planos e programas econômicos que se incluem no orçamento das despensas é trasladada definitivamente ao poder executivo durante os anos sessenta do século XX.

No artigo quatorze (14) estabelece-se que aquele projeto de lei que seja objetado na sua totalidade pelo presidente regressará às Câmaras a segundo debate. O projeto que seja objetado só em uma parte de seu conteúdo será reconsiderado em primeiro debate na Comissão legislativa respectiva, com o objeto de analisar as observações do governo. Se o projeto reconsiderado é aprovado pela maioria absoluta dos membros de uma e outra câmara, o presidente estará na obrigação de sancioná-lo sem poder apresentar novas objeções (art. 15).

O Ato Legislativo Número 1 de 1945 define que o número de membros de ambas câmaras será determinado em relação com o número de habitantes do país, estabelecendo um mecanismo para seu cálculo. Elimina-se assim a ingerência que tinham os deputados das Assembleias departamentais na eleição do Senado. Esta ingerência tinha gerado importantes distorções que incentivavam o tráfico de influências indevidas nas decisões legislativas.

A reforma estabelece uns termos temporários para poder ser eleito congressista quando se desempenhou um cargo público com anterioridade (art. 102). Estas restrições incluem ao Presidente da República, os ministros, os magistrados das altas cortes, o Procurador Geral, os chefes dos departamentos administrativos, os governadores, os secretários de governo e em geral ao conjunto de servidores públicos. Pretendia-se com esta medida evitar no possível o uso dos cargos públicos como instrumento para garantir uma possível futura eleição ao Senado ou à Câmara.

Assim como são definidas especificamente as atribuições do Congresso no título sexto (art. 7º), no onze se faz essa mesma definição para as do Presidente da República (art. 27). Estas atribuições são em relação com a eleição do Procurador Geral da Nação e as funções como suprema autoridade administrativa e militar.

Em geral os títulos XIII, XIV e XV da reforma pretendem modificar o sistema de organização e administração do sistema judicial. Ao analisar os Anais do Senado e a Câmara, encontra-se que o objetivo do governo, tal como se indicou ao princípio deste numeral, era gerar uma maior eficiência na administração de justiça, aumentar a qualificação e profissionalização dos membros das altas cortes e diminuir a influência dos políticos e seus interesses nas decisões judiciais. O incremento na qualificação dos servidores públicos é estabelecida mediante a criação da carreira administrativa judicial, e a realização de provas e concursos para aceder a ela.

A introdução de mudanças ao sistema judicial inclui modificações à organização das altas cortes. Assim, a estrutura do Conselho de Estado é redefinida no artigo trinta e três (33) da reforma. Esta instituição foi dividida em salas ou seções com o propósito de separar a função contenciosa-administrativa das demais atribuídas pela Lei. Esta estrutura continua

vigente na atualidade. Também são estabelecidas as atribuições deste Conselho as quais são fundamentalmente, “actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración” y “desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo” (art. 40). Uma reestruturação organizativa similar é feita para a Corte Suprema de Justiça. Desta forma se estabelecem as atribuições específicas deste alto tribunal e se exigem uns requisitos mais estritos para poder ser eleito membro desta instituição. Especifica-se também um mecanismo de eleição para estes magistrados (artigos 48 ao 53).

O Ato Legislativo No 1 de 1945 dispõe pela primeira vez na legislação colombiana a proibição aos membros das forças armadas e de polícia de votar nos diferentes processos eleitorais, ao igual que ser eleitos a cargos públicos de eleição popular (art. 74). Assim mesmo reafirma a submissão absoluta destas forças ao poder civil do Estado.

Finalmente, no título XVIII são redefinidas a organização, atribuições e forma de eleição das Assembleias departamentais. Estas organizações são caracterizadas como corporações administrativas e de eleição popular, sem nenhum tipo de função legislativa a qual é exclusiva do Congresso Nacional. Igualmente neste título são redefinidas as atribuições dos governadores dos departamentos e das Câmaras Municipais. No título XX se faz essa mesma redefinição para o Tribunal de Contas da República.

### **6.1.3 O balanço da reforma constitucional de 1945**

O Ato legislativo Número 1 de 1945 poderia considerar-se a continuação da intencionalidade de modernização do Estado e as instituições plasmada na reforma constitucional de 1936. Nela foram retomados vários dos temas que não foram considerados na citada reforma e que agora durante o segundo governo adquirem uma maior importância. Em geral, os temas centrais considerados em seu texto versaram sobre a reorganização da justiça, do Congresso e o regime de administração dos departamentos e municípios. Também foram considerados aspectos políticos de importância como a concessão de cidadania à mulher, ainda sem direito a eleger e ser eleita, e a proibição às forças militares de participar nos processos eleitorais, tal como acontecia até esse momento.

A reforma introduz pela primeira vez no ordenamento jurídico colombiano o conceito de planejamento ainda que limitando-o como uma função do legislativo e não do executivo. Ao assinalar que o Congresso fixaria “los planes y programas” que orientariam as ações de fomento da economia nacional e as obras públicas, superava-se em parte o preconceito que existiu sobre este tema na década imediatamente anterior.

Nesse momento tanto o Partido Conservador como a direita liberal se opunham à introdução do conceito de planejamento porquanto consideravam que esse termo era sinônimo de comunismo. Igualmente se reitera a intervenção do Estado na economia através da exploração de indústrias ou empresas públicas. Esta possibilidade de intervenção agora é menos restringida porquanto as leis que autorizam dita intervenção já não requerem da maioria absoluta de votos favoráveis dos membros de cada uma das câmaras.

A formulação dos planos e programas econômicos por parte do Congresso implicava que este continuava preservando um importante poder com respeito à definição e distribuição do gasto público. Como se mencionou atrás, ainda que o governo em seu projeto original tentou arrebatá-la essa função ao legislativo, finalmente terminaram impondo-se os interesses políticos dos senadores e representantes tanto liberais como conservadores. Esta tentativa criou a resistência destes atores pois implicava a eliminação daqueles rubros orçamentários administrados diretamente pelos congressistas e que eram distribuídos nas suas respectivas regiões. Estas despesas eram fundamentais para permitir a permanente reeleição dos congressistas e em últimas sua sobrevivência política.

A reforma constitucional de 1945 pretendeu então consolidar a transformação do Estado colombiano, processo que López considerava essencial para gerar essa mesma mudança em todo o conjunto da economia e a sociedade. Um das principais contribuições é a tentativa de racionalizar a administração pública em cada uma dos três ramos do poder público. Com esta racionalização o governo lopista pretendia assim diminuir a influência dos atores políticos sobre as decisões das diferentes instituições. Esta reforma, junto com a trabalhista, constituíram as últimas mudanças normativas propostas e implementadas por López Pumarejo. Ambas significaram a conclusão de uma intencionalidade de modernização que se iniciou onze anos atrás e a qual ficou a médio caminho. Esse relativo fracasso explicaria em parte as nefastas condições atuais de uma sociedade colombiana em onde a modernização completa de suas instituições, a economia, e até da mesma sociedade, constitui ainda uma grande dívida pendente de realizar.

## 6.2 A REFORMA TRABALHISTA

Neste subcapítulo são estudados os elementos mais relevantes da Lei 6ª de 1945 mediante a qual a segunda administração de Alfonso López Pumarejo implementa uma reforma trabalhista. Os principais propósitos desta legislação foram, em primeiro lugar, a regulação e institucionalização dos sindicatos e os movimentos operários e, segundo, o



reconhecimento de um conjunto de reivindicações e direitos dos trabalhadores que tinham sido reclamados por estes desde finais dos anos vinte.

Para compreender o contexto e o alcance da reforma se analisam primeiro as características da política trabalhista aplicada durante o primeiro governo de López Pumarejo. Em certo sentido, a lei 6ª é resultado dessa política cujo objetivo principal era a consecução de uma estabilidade nas relações obreiro-patronais que permitisse fomentar o crescimento e a modernização econômica.

Posteriormente é examinada a legislação trabalhista proposta pelo governo lopista e aprovada pelo Congresso. Esta análise compreende a apresentação do contexto geral existente entre 1942 e 1945 e o estudo dos aspectos centrais da lei 6ª. Por último, a partir dos aspectos propostos neste subcapítulo se efetua um balanço geral da reforma.

### **6.2.1 A política trabalhista durante o primeiro governo de Alfonso López**

Em geral, a segunda república liberal entre 1930 e 1946 respaldou a criação e organização de sindicatos mas sob uns parâmetros que permitissem sua regulação por parte do Estado. O governo que mais auspiciou esta política foi o de Alfonso López Pumarejo.

As razões desta concepção eram políticas e econômicas. Desde o político, Alfonso López e o liberalismo procuravam o apoio dos trabalhadores urbanos na sua batalha eleitoral pelo poder do Estado com o Partido Conservador. Igualmente existia o objetivo de respaldar um aumento e consolidação da influência da burguesia industrial e diminuir assim o poder e preponderância que tinham adquirido os latifundiários (MONCAYO; ROJAS, 1979). A preponderância dos grandes proprietários da terra em certa forma constituía um obstáculo à intencionalidade de modernização e de reformas. Com respeito aos aspectos econômicos, a visão do Partido Liberal em geral e do presidente López em particular era que a organização sindical e seus movimentos reivindicativos favoreciam o melhoramento da capacidade aquisitiva destes trabalhadores. Este melhoramento estimulava a ampliação do consumo e do mercado interno, criando assim as condições para o crescimento da indústria e a produção nacional.

Os esforços pela institucionalização dos sindicatos começam desde o governo de Enrique Olaya Herrera com a expedição da lei 83 de 1931 sobre organização sindical. Esta norma constituiu um mecanismo através do qual o Estado procurava estabelecer a regulação e vigilância dos movimentos reivindicativos. Esta regulação dos sindicatos era estabelecida através da potestade do Estado para reconhecer ou não a legalidade destes e na capacidade de

solicitar a dissolução de alguma organização sindical naqueles casos em onde suas ações estivessem por fora da lei (artigo 19). Também na potestade para impor multas quando sejam realizadas greves consideradas como ilegais (artigo 22) e, finalmente, na possibilidade de dissolução daquelas organizações que participem ativamente em política (artigo 23).

Durante a primeira administração de López Pumarejo não foi possível a implementação de uma reforma trabalhista. Existiram projetos sobre assuntos específicos, alguns aprovados, outros não. Por exemplo, um proposta sobre salário mínimo foi rejeitada no Congresso da República. Em 1937 foi aprovada a Lei 40 a qual regulamentou o apoio estatal aos Congressos Operários. Ao final deste primeiro governo, em 1938, foi criado o Ministério de Trabalho. Os assuntos trabalhistas até esse momento eram responsabilidade do Ministério de Industrias.

Apesar de não ter conseguido a aprovação de uma reforma, a política trabalhista de López entre 1934 e 1938 foi muito ativa. Esta se caracterizou no fundamental pelo estímulo à formação de sindicatos e a ativa intervenção governamental como mediador nos conflitos trabalhistas. Em geral, o presidente respaldou nesses conflitos as reivindicações dos trabalhadores, situação que lhe permitiu adquirir uma grande popularidade entre estes.

O Partido Comunista Colombiano (PCC) inicialmente se opôs ao governo lopista.<sup>90</sup> No entanto, o aumento da popularidade do presidente entre os trabalhadores fez insustentável essa oposição. Esta agrupação se tinha oposto ao anterior governo de Olaya Herrera e mesmo observava em López a um agente mais da “oligarquia” colombiana. No entanto, durante o primeiro ano de governo esta apreciação foi paulatinamente mudando até oferecer seu apoio político ao presidente. Esta decisão esteve motivada principalmente pela crescente influência de López sobre os setores populares, o temor à radicalização da oposição dos grupos de direita à política reformista do governo (e que isto derivasse em um governo repressivo de caráter fascista) e as diretrizes provenientes desde a União Soviética de apoiar aos setores progressistas da burguesia, ante a conjuntura política internacional desse momento.

Como se mencionou no capítulo três (3) desta tese, o apoio político a López por parte dos comunistas se expressou na implementação desde novembro de 1935, e por iniciativa destes, da estratégia política do *Frente Popular* (PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO, 2001).<sup>91</sup> Este não constituiu um governo formal senão que serviu de instrumento de apoiou às

<sup>90</sup> Em geral, o Partido Comunista não aceitava a mediação do governo nas greves. Esta atitude muda a partir do respaldo que esta organização entrega ao presidente López.

<sup>91</sup> A conformação da Frente Popular significou uma mudança na estratégia que até esse momento tinha aplicado o Partido Comunista. Esta mudança implicou, portanto, o congelamento, ao menos temporário, da tática da insurreição e a revolução popular (ARCHILA, 1991).

duas administrações de Alfonso López, a diferença de outras experiências como França, Chile ou Espanha. O presidente aceitou implicitamente este apoio mas nunca concedeu ao PCC um poder real nas decisões de seu governo (ARCHILA, 1991). Outras organizações de esquerda aderiram à Frente Popular como Vanguarda Socialista e o Partido Agrário Nacional (PAN) que liderava as mobilizações camponesas na região do Sumapaz, nos departamentos de Cundinamarca e Tolima. Os trabalhadores urbanos e seus sindicatos também ofereceram seu apoio. A aliança do lopismo com os setores populares foi respaldada dentro do Liberalismo só pelo setor de esquerda.

O termo *Frente Popular* era utilizado principalmente pelo Partido Comunista, não tanto pelos integrantes dos sindicatos. Muito menos era usado formalmente por parte do governo. Para López, esta expressão era um “fantasma” que só estava na imaginação de seus opositores (PÉCAUT, 2001). Desta forma López tentou minimizar a existência e o alcance deste termo para evitar assim uma maior confrontação com os setores da oposição. No entanto, isto não significava a inexistência de uma aliança política entre o governo, o setor de centro e de esquerda do liberalismo, os sindicatos, os socialistas e o Partido Comunista. Ela efetivamente existiu e constituiu uma base de apoio importante ao projeto político lopista.<sup>92</sup>

Uma das consequências do respaldo dos comunistas a López foi a possibilidade do estabelecimento da unidade entre os diferentes sindicatos. Entre começos da década dos trinta e mediados dos quarenta do século XX existiam na Colômbia dois grandes tendências no sindicalismo, aquelas organizações influenciadas pelo liberalismo e os sindicatos controlados pelo Partido Comunista. Dentro do Partido Liberal se destacava a influência da UNIR dirigida pelo líder político Jorge Eliécer Gaitán.

Como existiam diferenças entre os comunistas e a UNIR que recentemente se tinha integrado ao liberalismo, esse processo não resultou fácil. Na consecução da unidade sindical e a superação destas diferenças foi importante o trabalho de mediação desempenhado pela esquerda liberal.

A unidade do sindicalismo colombiano era importante para López porquanto facilitaria sua regulação por parte do Estado e assim mesmo seria útil como forma de apoio político a sua gestão reformista. Este apoio era necessário ante a oposição dos conservadores, a direita liberal, a Igreja Católica, os latifundiários e setores importantes do empresariado.

---

<sup>92</sup> O jornal *Claridad*, meio de divulgação formal do Partido Agrário Nacional (PAN), expressava claramente o pensamento da esquerda colombiana da época com respeito ao respaldo a López: “Las agrupaciones de izquierda han acertado al conjugar en una sola voluntad (fazendo referência à Frente Popular) para respaldar eficazmente al gobierno democrático del Doctor Alfonso López Pumarejo” (Claridad, 30 set. 1936).

Estes setores observavam com desconfiança esta aproximação entre o lopismo e as organizações populares e de esquerda. De fato, a direita liberal nunca respaldou esta aproximação porque a considerava perigosa para a estabilidade política do país.

A unidade sindical se atingiu efetivamente no Segundo Congresso Obreiro realizado na cidade de Medellín em 1936 e se expressou no nascimento da Confederação Sindical de Colômbia (CSC), posteriormente denominada Confederação de Trabalhadores de Colômbia (CTC).<sup>93</sup> Esta unidade se manifestou mais especificamente na conformação do comitê executivo da confederação, oito (8) liberais, quatro (4) comunistas, três (3) socialistas e um (1) anarquista-sindicalista (ARCHILA, 1991). A conformação desta central sindical adquire um significado político e eleitoral importante para o presidente e em geral para o Partido Liberal. É por isso que a partir desse momento o governo começa a apoiar financeiramente a realização de congressos operários e também mediante a presença de algum ou alguns de seus ministros. Na declaração final deste Congresso se faz um convite explícito aos trabalhadores a apoiar ao governo de López Pumarejo:

Apoyo franco al gobierno nacional que preside el doctor López como contra medida a las fuerzas reaccionarias de los godos que, con una aguda ortodoxia capitalista, tratan de impedir que el trabajador sea en nuestra tierra un ciudadano con todos los derechos y no siga viviendo una vida de paria o del idiota a que lo condujeron, a través de duras épocas, viejos y pasados regímenes (ESCUELA NACIONAL SINDICAL, 2010, p. 3).

O presidente não rejeitou a adesão do Partido Comunista. O respaldo político das organizações populares se oficializou o 1º de maio de 1936 durante a massiva manifestação do dia do trabalho e à qual assistiu, desde o palácio de governo, o mesmo López. Este ato teve uma importante repercussão na política nacional e intensificou a oposição dos setores de direita. Em geral, a esquerda tentava com a adesão ao governo lopista realizar uma aliança política com um setor da burguesia que eles consideravam como progressista com o objeto de contribuir na modernização capitalista, a industrialização e a democratização da sociedade, isto dentro do marco da democracia burguesa (PÉCAUT, 2001).

Como se mencionou anteriormente, um dos aspectos relevantes da política trabalhista durante a primeira administração do presidente López foi o estímulo governamental à criação e legalização de sindicatos. Efetivamente se apresentou um aumento no número de sindicatos

---

<sup>93</sup> A confederação sindical que nasce em Medellín em 1936 inicialmente se denominou como Confederação de Sindicatos de Colômbia (CSC). Esta denominação muda por seu nome atual, Confederação de Trabalhadores de Colômbia (CTC), a partir do Terceiro Congresso Obreiro realizado em Cali em janeiro de 1938. No entanto, essa mudança foi aprovada oficialmente só até outubro de 1943 durante a realização do Quinto Congresso em Bucaramanga (ESCUELA NACIONAL SINDICAL, 2010).

reconhecidos pelo governo entre 1935 e 1938. As organizações sindicais legalizadas em 1935 foram 84, 38 em 1936, 157 em 1937 e 93 em 1938. Com respeito ao número de trabalhadores filiados aos sindicatos, este cresceu de 42.678 em 1935 a 94.190 em 1941 (URRUTIA, 1969). Os sindicatos filiados à CTC mais importantes na década dos trinta pertenciam aos setores agrícola, industrial, de transportes e petroleiro (ARCHILA, 1991) Ainda assim, o sindicalismo continuava sendo para a época “una expresión minoritaria de los trabajadores asalariados” (ARCHILA, 1991, p. 300).<sup>94</sup>

Apesar disso, o sindicalismo dos trinta era mais estável em comparação com as organizações obreiras existentes na década dos vinte. Igualmente tinha objetivos reivindicativos mais específicos como a jornada trabalhista de oito horas e o estabelecimento do salário mínimo ainda que experimentou uma maior dependência com respeito ao Estado.

A reação da Igreja e o Partido Conservador ao impulso do sindicalismo desde o governo e a conseqüente conformação da CTC consistiu na criação de sindicatos confessionais católicos respaldados pelos donos das empresas. Esta estratégia foi fomentada pela Ação Social Católica, organização patrocinada pela mesma Igreja (ARCHILA, 1991). Já em 1939 se podiam observar os resultados iniciais desta estratégia. A Ação Social Católica tinha contribuído na criação de um total de setenta e três (73) sindicatos até esse momento e que somavam 10.515 integrantes.

Como se mencionou anteriormente, um dos propósitos da proximidade de López aos sindicatos era o exercício de uma maior regulação do Estado às greves e em geral às mobilizações obreiras. Isto incentivou uma ingerência governamental cada vez mais crescente na mediação dos conflitos entre trabalhadores e patrões. A aliança conformada nesse momento entre os sindicatos e o Estado estava porém em permanente tensão entre as intenções de radicalização das greves existentes em setores importantes da base obreira e o controle e regulação dos conflitos pretendidos pelo governo (ARCHILA, 1991).

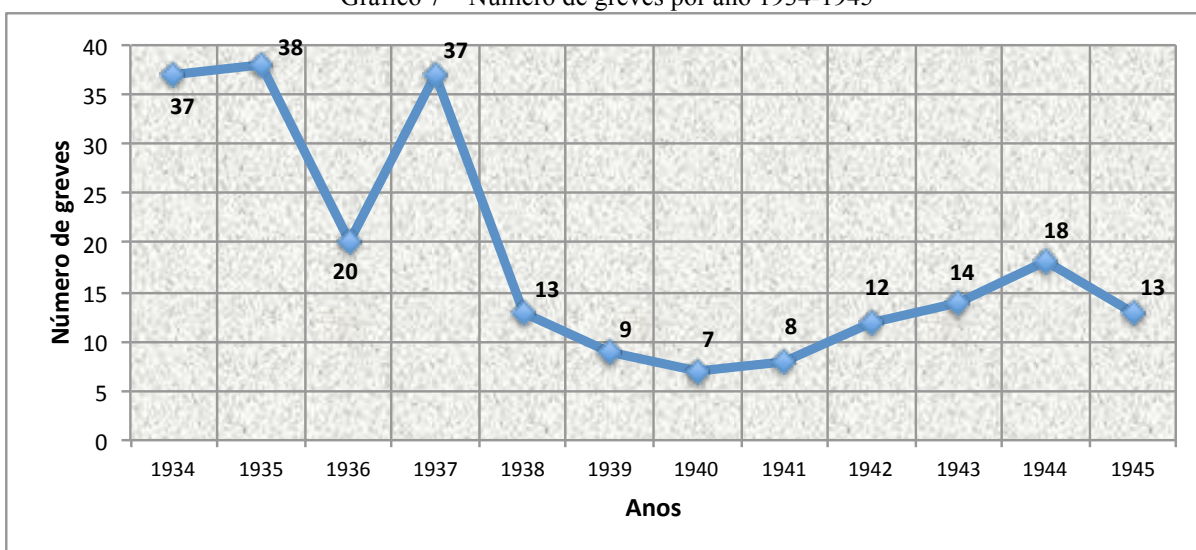
Efetivamente, apesar da influência de López Pumarejo sobre os trabalhadores, no entanto não exercia uma regulação completa sobre os movimentos de protesto destes. O aumento das greves em setores em onde se supunha não podiam ser realizadas greves como os serviços públicos, as tomadas de fábricas e o aumento nas greves no setor industrial são algumas demonstrações dessa realidade. É bem como entre 1934 e 1938 se apresenta um incremento das greves em relação com os anos anteriores. Em 1934 são 37 greves, em 1935

---

<sup>94</sup> Em 1939 a taxa de sindicalização era menos do 10% (ARCHILA, 1991). A CTC reunia para esse ano o 40% dos sindicatos reconhecidos e o 50% da população sindicalizada (URRUTIA, 1969).

aumentam a 38, diminuem em 1936 a 20, aumentam novamente a 37 o ano seguinte e em 1938 se registra o menor número para o período, 13 greves em total (gráfica 7). Este incremento nos conflitos trabalhistas se explica pelo incentivo à criação de sindicatos promovido pelo governo, a melhor organização destes e a unidade conseguida através da criação da CTC e a atitude em geral favorável aos interesses dos trabalhadores assumida por López na mediação destes conflitos.<sup>95</sup>

Gráfico 7 – Número de greves por ano 1934-1945



Fonte: ARCHILA (1991).

Por esta razão o governo faz um esforço por assumir como própria a organização e institucionalização dos sindicatos com o dobro objetivo de ter melhores mecanismos de regulação sobre estes e ao mesmo tempo convertê-los em um instrumento de apoio político ao projeto político lopista. A consecução da unidade sindical e a consequente aparição da Confederação de Trabalhadores de Colômbia (CTC) são expressão desse propósito de institucionalização do movimento obreiro por parte do governo de López Pumarejo.

Os conflitos trabalhistas mais importantes acontecidos durante o primeiro governo de López Pumarejo foram: Em 1934 as greves dos transportadores do rio Magdalena (principal rio do país e de grande importância na época para o transporte de mercadorias e passageiros), os transportes ferroviários do Pacífico e os trabalhadores da zona bananeira, ao norte do país.

<sup>95</sup> Em certo sentido os trabalhadores principalmente urbanos se sentiram respaldados politicamente pelo Estado ainda que também existiram casos específicos em onde as autoridades governamentais declaravam a ilegalidade das greves. Apesar destes casos, os quatro anos da primeira administração de López, principalmente entre 1934 e finais de 1936 (até o início da “pausa” na continuação das reformas imposta a López pela oposição), constituem o período da história de maior aproximação entre os sindicatos e o Estado colombiano.

Em 1935 acontece novamente uma greve na zona bananeira, além de conflitos no Transporte ferroviário da Dourada (departamento de Caldas), os trabalhadores petroleiros da Tropical Oil Company em Barrancabermeja (departamento de Santander) e a intensificação nesse mesmo ano das greves no setor industrial, principalmente em Bavaria, Vidros Fenícia e as empresas têxtileras de Medellín. Em 1936 as greves afetam novamente as empresas mais importantes do setor têxtil, Coltejer e Rosellón; ao ano seguinte aconteceu uma importante greve realizada de novo pelos trabalhadores das empresas transportadoras do Rio Magdalena. Também se apresentam greves nos serviços públicos de Medellín. Em 1938 aparece um novo protesto por parte dos trabalhadores da Tropical Oil Company, a qual conclui com um saldo trágico de três mortos (ARCHILA, 1991).

Além do aumento dos salários e o melhoramento das condições de trabalho, as greves acontecidas entre 1934 e 1938 procuravam o reconhecimento legal dos sindicatos e o direito à negociação trabalhista. Os empresários manifestavam sua oposição à organização nas suas empresas destes sindicatos e a seu reconhecimento oficial (PÉCAUT, 2001).

Dois exemplos da mediação do governo nos conflitos trabalhistas foram a intervenção pessoal do presidente nas greves dos trabalhadores da United Fruit Company em dezembro de 1934 e a Tropical Oil Company acontecida um ano depois. Em ambos conflitos o governo pressionou e conseguiu um aumento considerável dos salários. Este tipo de mediações foram frequentes durante a primeira gestão de López, ações que contribuíram ao respaldo político dos trabalhadores e os sindicatos ao governo (PÉCAUT, 2001).

A diminuição a treze (13) no número de greves ao final da administração de López Pumarejo em 1938 sugere um relativo sucesso na tentativa de controle estatal do protesto social, isto através da canalização institucional das diferentes reivindicações destes movimentos.<sup>96</sup> No entanto, a partir de 1937 os empresários começaram a pressionar ao governo para restringir o direito de greve, isto ante o incremento dos conflitos trabalhistas. Por esta razão é apresentado um projeto de lei em onde se precisam aqueles setores em onde pela sua importância se limita a realização ou duração das greves. Este era um chamado do Estado aos sindicatos a restringir o uso das greves e procurar outras alternativas para solucionar os conflitos. No segundo Congresso obreiro realizado na cidade de Cali em janeiro de 1938 os sindicatos se opõem a esse projeto mas ao mesmo tempo manifestam seu apoio ao governo na necessidade de restringir o uso da greve. Os sindicatos ali reunidos expressam que

---

<sup>96</sup> Esta canalização institucional se tentou estabelecer mediante a implementação das reformas sociais proposta por López, a organização e criação de sindicatos influenciados e em certa medida controlados pelo Estado e a mediação que o governo realizou em muitos dos conflitos da época.

só se apoiariam aquelas greves que fizessem uso dos requisitos estabelecidos pela lei para sua realização (URRUTIA, 1969).

Como se observou no capítulo 3 desta tese, a intencionalidade reformadora do presidente gerou uma grande polarização entre o bloco que lhe apoiava e aquele que se opunha a seu governo. O nível de tensão entre estes blocos foi tão intenso que ameaçou com transformar-se num conflito de caráter civil. Este contexto de crescente confronto, junto com o fracasso eleitoral daqueles setores do liberalismo que apoiavam o projeto político lopista (a esquerda liberal) nas eleições ao Congresso de abril de 1937, influíram na decisão do governo de interromper a implementação de novas reformas. A derrota nas eleições significou uma demonstração do grande poder da oposição. A mobilização das massas urbanas impulsionada por López não tinha conseguido assim derrotar a maquinaria eleitoral tradicional.

Apesar da “pausa” na intencionalidade reformadora, as organizações populares (PC, PAN, socialistas, sindicatos, trabalhadores urbanos e população em geral) decidem continuar respaldando a gestão do presidente. Com esse respaldo eles procuravam também preservar a qualquer preço a frágil unidade política (a da esquerda) que acabavam de obter por intermédio do governo (PÉCAUT, 2001).

Como se indicou no capítulo três (3), os industriais em um princípio parecessem ter apoiado a gestão do presidente e também a política trabalhista e a aproximação aos sindicatos. Eles requeriam da organização e apoio dos trabalhadores para poder diminuir a influência e poder dos latifundiários e dos setores comerciais vinculados a eles (MONCAYO; ROJAS, 1978). Esta foi a situação ao começo do primeiro governo de López.

No entanto, a partir de 1937 se apresenta uma diminuição da produtividade da indústria e uma tendência à também redução da taxa de ganho. Esta situação obriga aos empresários deste setor a tentar um descenso nos salários dos trabalhadores (MONCAYO; ROJAS, 1979). Este contexto se agrava a partir do início da segunda guerra mundial. Este conflito produz o encarecimento das importações de bens de capital e o fechamento dos mercados internacionais para as exportações (isto acentua a diminuição salarial e o desemprego).

Ante esta realidade econômica e as limitações do desenvolvimento industrial do momento, os industriais começam a ver como inconveniente a continuidade de um projeto de reformas sociais que no seus inícios eles tinham apoiado. Esta é uma das razões pelas quais pressionam ao governo lopista para deter a política reformista. Em palavras de Moncayo e Rojas, “la detención del proceso se articula plenamente con los intereses de la burguesía que, forzada por las circunstancias, debe abandonar el impulso y auspicio de la actividad



reivindicativa sindical, para no alterar las condiciones de tasa de ganancia y para no echar a pique, por ende, las condiciones ya creadas y asentadas” (MONCAYO; ROJAS, 1979, p. 60).

Desde a perspectiva destes atores (os industriais) o presidente, além de estimular a organização dos sindicatos (organização com a que em um princípio estavam de acordo) foi mais longe e lhes entregou uma maior capacidade política ao aceitar a aliança entre estes e o Partido Comunista. Também os industriais consideraram que as reformas realizadas, apesar de não ser radicais, iam além do tolerável. Por esta razão, a partir de 1937 a burguesia industrial considerou que a intencionalidade reformadora de López, com a qual estavam de acordo em um começo, adquiriu umas características que eles não compartilhavam e é por isso que paulatinamente retiraram seu respaldo até fazer parte da oposição junto com outros setores da sociedade (os latifundiários, o Partido Conservador, a Igreja Católica e a direita liberal). A partir desse momento os industriais iniciaram uma batalha em cada uma de suas empresas contra aqueles sindicatos que se iam criando por iniciativa do mesmo Estado.

Eles manifestavam desta forma seu desacordo com a implementação das reformas sociais propostas pelo governo lopista. Cada vez que este apresentava um projeto de lei trabalhista que incluía algum tipo de benefício aos trabalhadores (como a participação dos trabalhadores nas utilidades das empresas), iniciavam de imediato uma campanha para pressionar ao governo a retirar essas propostas ou que fossem estas rejeitadas pelo Congresso (PÉCAUT, 2001). Esta é a razão fundamental pela qual foi impossível para o presidente conseguir a aprovação, neste primeiro período, de qualquer reforma no campo trabalhista durante sua primeira administração.

Esta atitude da burguesia industrial implica também uma rejeição à existência e consolidação do sindicalismo que se geraria através da implementação das leis sociais. Para o conjunto dos empresários e os latifundiários era inaceitável a existência dos sindicatos e também seu fortalecimento político. A oposição observava desde sua perspectiva que o governo, sob o pretexto de controlar às organizações populares e à esquerda em geral, estava conseguindo tudo o contrário, isto é, alimentando e fortalecendo o perigo comunista (PÉCAUT, 2001). Em síntese, um dos maiores temores das elites do momento eram os riscos da “politización de las masas populares” que supostamente estava estimulando o presidente (PÉCAUT, 2001, p. 285).

Depois da pausa das reformas praticamente imposta pela oposição em 1937 e ante o complexo e conflitivo contexto político resultante, o papel das organizações populares se vê limitado a contribuir seus votos nos processos eleitorais a favor do liberalismo e a controlar a proliferação das greves entre seus filiados. As organizações populares aceitam esta nova

conjuntura política e continuam expressando, ainda nestas condições, seu respaldo ao governo e em geral ao liberalismo.

Com a derrota do lopismo nas eleições parlamentares de 1937, o setor de direita do liberalismo assume novamente o controle do partido. Ao assumir este controle, a direita liberal nega a possibilidade de qualquer intervenção do sindicalismo em política. Este setor do liberalismo, que triunfa com Eduardo Santos nas eleições presidenciais de 1938, concebe os sindicatos e em geral as organizações populares como um simples instrumento eleitoral que serviria para derrotar eleitoralmente aos conservadores e, portanto, exige-lhes o abandono de qualquer pretensão de constituir uma força política específica (PÉCAUT, 2001).<sup>97</sup> O papel das organizações populares se vê limitado então a contribuir seus votos nos processos eleitorais a favor do liberalismo e a controlar a proliferação das greves entre seus filiados. Ante estas circunstância, não existe então a possibilidade de construção de um movimento obreiro independente.

Durante o congresso da CTC em janeiro de 1938 os trabalhadores aceitam a limitação das greves sugerida pelo governo. Esta mesma decisão é assumida pelo Partido Comunista. A razão é o temor de que estas greves sejam utilizadas como pretexto por parte da oposição para destruir definitivamente a aproximação política atingido entre as organizações populares e o Partido Liberal em geral e o governo lopista em particular. A partir desse momento qualquer sindicato filiado deve obter permissão da confederação para poder realizar uma greve.

O desejo da esquerda era portanto manter essa aliança implícita que existia com o Partido Liberal e a burguesia nacional que foi fortalecida durante a primeira administração de López, assim grande parte desta burguesia estivesse em contra dela. Ainda que os trabalhadores e suas diferentes formas de expressão eram conscientes das restrições que impunha o ambiente político existente, consideravam no entanto que o respaldo ao governo constituía “la única expresión política posible” para manter a mobilização popular a favor da democracia e em contra do fascismo (PÉCAUT, 2001, p. 292). É por esta razão que a esquerda em seu conjunto (Partido Comunista, socialistas e CTC) decidem apoiar a Eduardo

---

<sup>97</sup> Esta pretensão da direita liberal se pode apreciar numa parte da declaração do Diretório Nacional do partido do 31 de janeiro de 1938. Nesse momento o liberalismo já é controlado novamente por esse setor, depois do triunfo nas eleições a Congresso de 1937: “El partido, en armonía con sus programas, estimula la sindicalización de todos los gremios de trabajadores y apoya el sindicato como instrumento legal de reivindicación o de cooperación en el proceso de trabajo, sin intervención en las luchas electorales y sin finalidades políticas. [...] La Dirección considera que, aceptada por el partido la sindicalización apolítica, no se deben tolerar las pretensiones de elementos netamente políticos encaminadas a dirigir o controlar los sindicatos. Así mismo estima que no puede ser diferente a los sindicalizados liberales la organización democrática de Colombia. [...] El liberalismo no tiene ninguna afinidad ideológica con el comunismo y condena la lucha de clases y todo instrumento político que actúe fuera del sistema republicano [...]” (EL TIEMPO, 1º fev. 1938).

Santos nas eleições presidenciais de 1938 para defender a democracia da ameaça supostamente fascista do Partido Conservador (PÉCAUT, 2001).<sup>98</sup> Ao fazer mais ênfase na defesa da democracia, ante a conjuntura do momento, estes setores dão mais importância às alianças políticas do que às transformações sociais. Em geral esta aliança com a esquerda e os sindicatos permite ao liberalismo apropriar-se do voto urbano em seu confronto eleitoral com os conservadores.

## 6.2.2 A implementação de uma legislação trabalhista

A formulação e aprovação de uma reforma trabalhista só é possível durante a segunda administração de López Pumarejo. Esta tenta resolver os conflitos existentes nas relações entre operários e patrões, e criar assim um ambiente que permita estimular o crescimento, a modernização econômica e o desenvolvimento industrial.

O estudo da mesma compreende, em primeiro lugar, a apresentação do contexto existente entre 1942 e 1945 com respeito às mobilizações dos trabalhadores, os sindicatos, seu respaldo ao governo e em geral o ambiente político predominante nesse momento. Estes aspectos, junto com a política trabalhista implementada durante o primeiro governo lopista, influíram na concepção da reforma.

Posteriormente são estudados os elementos centrais da lei 6ª de 1945. Os aspectos mais destacados desta norma estão relacionados com dois temas principais, os mecanismos de regulação das mobilizações obreiras e os sindicatos, e o reconhecimento de um conjunto de direitos dos trabalhadores inexistentes até esse momento na legislação.

### 6.2.2.1 Contexto geral

Durante o governo de Eduardo Santos (1938-1942) tenta-se provocar uma divisão do movimento sindical o qual tinha conseguido sua unidade através da CTC durante o governo anterior de López. Esta divisão tem como propósito excluir aos comunistas e socialistas das diretorias dos sindicatos. É bem como o governo santista promove o desatendimento dos sindicalistas liberais ao quarto congresso da CTC realizado em Barranquilla em 1940.

---

<sup>98</sup> Pécaut (2001) considera que a concepção do Partido Comunista, os socialistas, os sindicatos e a mesma esquerda liberal de considerar a Laureano Gómez e ao Partido Conservador como fascistas era completamente equivocada (p. 293). Os conservadores constituíam para a época uma organização política de direita e com uns estreitos vínculos com a Igreja Católica e sem nenhuma proximidade com as ideias políticas de Hitler ou Mussolini.

Igualmente foi expedido o Decreto 1485 de 1942 mediante o qual se limita ainda mais o direito à greve e se estabelece praticamente uma conciliação forçada nos conflitos trabalhistas, conciliação que beneficia os interesses dos empresários. As restrições impostas se refletem na diminuição do número média de greves realizadas. Durante a primeira administração de López essa média foi de 29; já na administração Santos a média se reduz a 9 greves (COLOMBIA, Ministerio de Trabajo, 1939, 1940, 1941 e 1942).

Depois destas tentativas de divisão, os sindicatos se unificam novamente em 1941 para aderir à campanha presidencial de López e respaldar posteriormente seu segundo governo. Como se mencionou no capítulo seis (6) sobre o segundo governo de Alfonso López Pumarejo, o difícil contexto político criado pela oposição junto com as dificuldades econômicas surgidas como consequência da segunda guerra mundial, fizeram que o presidente assumisse uma atitude política mais moderada com respeito à continuidade das reformas. Ainda assim, os operários e trabalhadores urbanos e seus sindicatos, o Partido Comunista, os socialistas e em geral as organizações políticas de esquerda continuaram expressando seu apoio ao governo. O presidente uma vez eleito estava em uma situação complexa porquanto devia satisfazer os interesses dos trabalhadores os quais manifestavam seu permanente respaldo e, ao mesmo tempo, não provocar a reação de empresários, latifundiários e comerciantes quem duvidavam de sua capacidade de conter a mobilização das organizações populares.

Neste período também se apresentou uma menor ingerência do Estado na mediação dos conflitos trabalhistas e no apoio aos trabalhadores nas suas reivindicações.<sup>99</sup> No entanto, existiu uma continuidade na política de fomento à conformação de sindicatos e sua legalização. Em 1942 foram legalizadas trinta e oito (38) organizações sindicais, setenta e nove (79) em 1943, cento oitenta (180) no seguinte ano e quatrocentos e cinquenta e três (453) em 1945 (MONCAYO; ROJAS, 1979) (URRUTIA, 1969). Em 1946, quando López já tinha renunciado, o número de sindicatos reconhecidos oficialmente diminuiu a cento dezesseis (116). Só em dezembro de 1942, a seis meses do início do segundo governo, o total de sindicatos aumentou de 742 a 809 organizações com 102.023 filiados (ARCHILA, 1991), com uma importante participação dos trabalhadores da indústria. Em 1945 surge a sindicalização dos trabalhadores governamentais através da conformação da Federação Colombiana de Trabalhadores do Estado, organização que desempenhará um importante

---

<sup>99</sup> Em geral, o governo assumiu uma posição intermédia entre os interesses dos trabalhadores e dos empresários nos conflitos trabalhistas acontecidos entre 1942 e 1945. Esta posição é diferente à atitude assumida entre 1934 e 1938. Nesse momento existiu uma tendência no governo a favorecer as reivindicações dos primeiros.

papel dentro do sindicalismo nos anos posteriores. Também foram criados durante este lapso sindicatos no ramo judicial, nos bancos e no setor educativo.

Durante o segundo governo de López o Partido Comunista reativou novamente a estratégia da Frente Popular. Mediante esta, ao mesmo tempo que respaldava ao presidente, pressionava também a realização de reformas sociais e econômicas. Ante o contexto político internacional da época, este partido decidiu adiar temporariamente seu projeto de revolução e apoiar ao governo. Em 1941 essa organização mudou seu nome pelo de Partido Socialista Democrático (ARCHILA, 1991).

Nesse momento o governo de López aceitava o apoio político recebido do conjunto da esquerda mas preferia manter uma prudente distância para não exacerbar ainda mais o já difícil contexto político. No entanto, esta aproximação, especificamente com os comunistas, permitiu o estabelecimento pela primeira vez de relações diplomáticas com a União Soviética.

Durante 1942 foram realizadas doze (12) greves, no seguinte ano aconteceram quatorze (14), dezoito (18) em 1944 e treze (13) em 1945 (gráfica 7). As principais greves aconteceram nos transportes ferroviários, o transporte fluvial pelo rio Magdalena, as minas de ouro de Segovia no departamento de Antioquia, o transporte terrestre, entre outras (ARCHILA, 1991).

O menor número de greves durante o segundo governo do presidente López em relação com o primeiro poderia ser explicada por vários fatores. Entre estes se destacam, as limitações do comércio exterior da época ante as dificuldades criadas pela segunda guerra mundial, o apoio entre os trabalhadores à causa dos aliados neste conflito e principalmente pela adesão política destes à figura pessoal do presidente. Uma expressão deste respaldo é a aceitação por parte dos sindicatos da regulamentação e limitação do direito de greve (ARCHILA, 1991). Esta limitação inclui a proibição das paralisações nos serviços públicos. Esta tendência oficial de tratar de restringir as greves se explica pela forte pressão dos industriais mas também pela necessidade de controlar aquelas greves acontecidas em setores estratégicos como o transporte. Estas aconteceram em 1942 e 1943, foram incentivados pelos mesmos empresários e constituíram naquele momento uma estratégia da oposição para tentar desestabilizar ao governo. De fato o ambiente de confrontação política foi intenso nesses anos e teve sua máxima expressão na tentativa de golpe de Estado de 1944.

Não obstante o acordo atingido sobre a restrição da greve, quando o governo apresentou um projeto de lei em 1943 para regulamentar essa decisão os trabalhadores manifestaram sua oposição. Esta oposição se dirigiu não tanto ao presidente senão ao ministro de trabalho da época. Ao final, este projeto foi retirado temporariamente e o ministro se viu

forçado a renunciar por petição do mesmo López. A situação descrita reflete a permanente tensão existente nas organizações sindicais com respeito a duas posições aparentemente contrárias. Por um lado, as pressões da base obreira por não relaxar a realização de movimentos de protesto em casos específicos de conflitos trabalhistas. E pelo outro, o compromisso de sindicatos como a CTC de apoiar politicamente ao presidente e tentar limitar as greves com o objeto de não introduzir um fator adicional de instabilidade em um momento político crítico para o governo.

Um dos fatores que explica o ataque permanente da oposição de direita ao presidente foi sua relação de relativa cercania com as organizações sindicais e populares e em geral com os setores de esquerda como o Partido Comunista. Este “ataque a López era en el fondo una ofensiva contra esos sectores populares” (ARCHILA, 1991, p. 339- 340). No caso específico das empresários, estes não compartilhavam o apoio político das organizações populares e os sindicatos ao governo, e tampouco as medidas econômicas restritivas implementadas ante as dificuldades geradas pela segunda guerra mundial.

A pressão dos industriais, assim como a concepção do Estado liberal de conseguir a institucionalização dos movimentos reivindicativos e dos sindicatos através da regulação estatal, explicam um dos aspectos mais destacados da reforma trabalhista de 1944, o do estabelecimento de mais mecanismos de regulação ao direito de greve.<sup>100</sup> Desta forma os empresários conseguiam uma limitação das lutas reivindicativas que pudessem conduzir a aumentos reais da remuneração dos trabalhadores e, portanto, afetassem sua taxa de lucro em um contexto de dificuldades econômicas (MONCAYO; ROJAS, 1979).

Apesar de não ser um governo obreiro, nesse momento o único setor que respaldava a gestão do presidente era precisamente a esquerda, isto é, os trabalhadores urbanos e seus sindicatos, a esquerda liberal, o Partido Comunista e os socialistas. Esta situação era paradoxalmente diferente à que existiu durante a década dos vinte. “Si en esa época la subversión que amenazaba al Estado provenía de la izquierda, para mediados de los años cuarenta la izquierda era el único soporte que le quedaba al Estado contra la cada vez más agresiva oposición derechista” (ARCHILA, 1991, p. 340).

Quando em 1944 Alfonso López apresenta sua primeira renúncia à presidência, os sindicatos e os comunistas convocaram o 15 de maio uma paralisação cívica nacional para impedir que o Senado aceitasse esta renúncia. Essa paralisação recebeu um importante apoio

---

<sup>100</sup> Os maiores mecanismos de regulação à atividade sindical foram implementados inclusive desde finais do primeiro governo de López através do Decreto 2342 de 1938 sobre vigilância dos sindicatos e a Lei 96 desse mesmo ano que cria e organiza o Ministério de Trabalho, Higiene e Previsão Social.

dos setores populares e efetivamente conseguiu seu propósito e a renúncia do presidente não foi aceita (EL ESPECTADOR, 15 maio 1944). Este mesmo respaldo expressado em massivas manifestações populares evitou o sucesso da tentativa de golpe de Estado de julho de 1944.

Em uma tentativa quase desesperada de apaziguar a oposição López tentou procurar novos aliados e é neste contexto que aparece a aprovação e promulgação da Lei 100 de 1944 a qual foi favorável aos grandes proprietários agrícolas. No entanto, esta legislação foi também uma forma de negociação com o Congresso para que este aprovasse tanto a reforma trabalhista de 1944 como a reforma constitucional de 1945.

A reforma trabalhista expressou a concepção de López sobre a regulação estatal dos sindicatos e os conflitos operários-patronais. Para ele, esta regulação desempenhava um papel fundamental na prosperidade das empresas e da economia nacional. As seguintes palavras do presidente publicadas no jornal liberal *El Espectador* expressavam essa ideia:

[...] la oposición ha pretendido ha pretendido que soy el inventor de un monstruoso instrumento de lucha de clases. Los sindicatos que existían estaban previstos, ordenados, estimulados y protegidos por la ley. Pero no estaban en la ley. Procedían irregular y revolucionariamente. ( . . ) El gobierno liberal logró que los sindicatos actuaran dentro de la ley, se sometieran a ella y que los obreros y campesinos se convirtieran desde entonces en celosos vigilantes de la ejecución cabal de las leyes de trabajo existentes, en vez de ser como eran sus adversarios. ( . . ) El haber convencido a los patrones y obreros, a los representantes del capital y el trabajo, de que podían discutir directamente sus conflictos, y que no eran en forma alguna los agentes de dos clases sociales en lucha, sino los interesados comunes en la prosperidad de sus empresas, no fue ciertamente fácil [...] (EL ESPECTADOR, 7 abr. 1942), p. 1.

Como se observa na anterior citação, um dos propósitos da ação governamental era solucionar e estabilizar as relações entre trabalhadores e empresários para contribuir assim à existência de um ambiente favorável ao crescimento e a modernização econômica. Neste contexto resulta fundamental traduzir estes objetivos na legislação existente. Daí surge então a necessidade de implementar uma reforma trabalhista.

É assim como posterior à tentativa de golpe de Estado de 1944 López decide apresentar ao Congresso um projeto de legislação sobre esse tema. Nesse momento existiu tanto no Senado como na Câmara um ambiente de solidariedade um pouco mais favorável para o governo, principalmente dentro do liberalismo. Esta conjuntura foi aproveitada pelo presidente para conseguir a aprovação de suas duas últimas reformas, além da trabalhista aqui analisada, a reforma constitucional de 1945. Em qualquer caso esse relativo apoio temporário não foi suficiente para amainar o contexto de confrontação existente. É por isso, e ante a

ameaça de converter-se esta confrontação em praticamente uma guerra civil, que López decide renunciar definitivamente ante o Congresso em meados de 1945.<sup>101</sup>

#### 6.2.2.2 *Os elementos centrais da reforma*

Depois da tentativa de golpe de Estado do 10 de julho de 1944, o governo promulga, respaldado nas faculdades extraordinárias originadas no regime de estado de exceção, dois decretos trabalhistas de caráter temporário,<sup>102</sup> o 1778 e o 2350 de 1944. O Decreto 1778 proíbe temporariamente as greves por considerá-las incompatíveis com a declaratória do estado de exceção e estabelece em seu lugar o arbitramento obrigatório. Já o Decreto 2350 adianta um conjunto de regulamentações sobre as lutas reivindicativas para dar assim uma resposta às pressões dos trabalhadores.

Sobre o estado de exceção e a proibição temporária das greves, proibição que vai ser eliminada posteriormente com a promulgação da reforma trabalhista, López justifica sua implementação pela difícil situação política e econômica do momento. Especificamente ele diz:

El gobierno procede con la certidumbre de que si se levantara el estado de sitio antes de que existan disposiciones que regulen de una manera ordenada, prudente y eficaz las relaciones entre el capital y el trabajo, y sin que las autoridades administrativas hayan podido contener el encarecimiento constante de los artículos de primera necesidad, se desataría una agitación social sin precedentes, una ola de huelgas y desórdenes que se ha aplazado por las medidas provisionales indicadas [...] (EL TIEMPO, 1º out. 1944, p. 1).

Segundo palavras do mesmo presidente, a nova legislação trabalhista que estava propondo o governo nesse momento tinha como propósito:

Ofrecer al país un estatuto que solucione conflictos ya existentes o en potencia, muchos de los cuales vienen de años atrás amargando y complicando inútilmente, por deficiencia de las leyes, las relaciones de los patrones y los subalternos. Las leyes existentes son insuficientes, son contradictorias, son ineficaces para prevenir tales conflictos y no los encauzan hacia desenlaces de justicia sino con lentitud exasperante (EL TIEMPO, 1º out. 1944, p. 1).

Como pode ser observado nestas palavras, um dos principais propósitos do governo com a reforma trabalhista foi completar a institucionalização dos conflitos operários mediante

<sup>101</sup> De fato, desde a tentativa de golpe de Estado em julho de 1944 a esquerda e os sindicatos assumiram uma atitude mais beligerante em defesa do governo e começaram a aparecer confrontos em diferentes cidades entre estes e os grupos da oposição.

<sup>102</sup> Estes dois decretos estavam vigentes só durante o período de tempo que durasse o estado de exceção.



o estabelecimento de uns mecanismos de solução, isto através da mediação e a regulação governamental.

O Decreto 2350 era de caráter temporário porque foi expedido com fundamento nas faculdades do estado de exceção. Portanto, tinha um tempo limite de vigência. É por isto que o conteúdo desta norma foi apresentado como projeto de Lei ao Congresso. Uma vez sortido o trâmite de discussão este projeto foi aprovado como a Lei 6ª de 1945, norma que implementou a reforma trabalhista. Os principais objetivos desta reforma foram, a implementação de uns mecanismos de regulação e institucionalização dos sindicatos e as mobilizações obreiras e o reconhecimento de um conjunto de reivindicações e direitos dos trabalhadores que tinham sido reclamados por estes desde finais dos anos vinte.

Ao revisar as atas de discussão contidas em vários dos Anais do Senado de 1944, observa-se que foram introduzidas várias modificações ao projeto original apresentado pelo governo. Estas modificações limitam o alcance dos direitos trabalhistas estabelecidos originalmente na proposta governamental e estabelecem também maiores restrições ao direito de greve.

A lei 6ª de 1945 institucionaliza a existência do sindicato organizado dentro de uma empresa, mais conhecido como sindicato de base ou de empresa. Este tipo de organização sindical seria o sujeito legítimo mediante o qual os movimentos reivindicativos poderiam expressar suas diferentes aspirações. A medida pretende desestimular a importância das federações de sindicatos (como a CTC), trasladando a interlocução reivindicativa às organizações de cada empresa em particular. Desta maneira a reforma outorga a potestade da negociação coletiva e a direção das greves preferencialmente aos sindicatos de cada empresa, em detrimento das federações sindicais.

Desta forma a reforma debilita a capacidade de ação das agrupações mais fortes e dinâmicas existentes nesse momento como a Fedenal e a confederação única, a CTC. A norma também permitiu a ingerência dos trabalhadores não sindicalizados na declaratória de uma greve e ampliou os setores considerados como serviço público.

Neste sentido as federações não podem apresentar memorando de petições se existem sindicatos de base ou de empresa. O Estado queria evitar com isto a politização da luta obreira, politização que era mais possível a nível destas federações sindicais do que a nível de cada sindicato particular. Existe assim a tentativa de excluir a estas (às federações) das negociações durante o desenvolvimento dos conflitos trabalhistas

O projeto de lei apresentado pelo governo lopista (Decreto 2350 de 1944) estabelecia a proteção sindical para os fundadores e os membros da junta diretiva dos sindicatos. Já no

processo de discussão no Congresso o alcance desta iniciativa, que favoreceria o fortalecimento da organização sindical, foi restringido. A lei finalmente aprovada reconhece essa proteção mas implementou um sistema mediante o qual este poderia ser desconhecido. Este sistema se converteu posteriormente em um instrumento a utilizar pelos empresários para poder excluir assim dos movimentos reivindicativos aos dirigentes mais combativos (MONCAYO; ROJAS, 1979).

Na reforma trabalhista implementada mediante a lei 6ª se proíbe o paralelismo sindical, isto é, a existência a mais de um sindicato dentro de uma mesma empresa. Esta medida queria evitar uma prática comum na época consistente na formação por parte dos empresários de sindicatos paralelos favoráveis a seus interesses. Estas organizações paralelas debilitavam a luta reivindicativa dos trabalhadores filiados ao sindicato original que promovia as greves e as mobilizações (GIRALDO, 1994). A reforma estipula que, em caso de existir mais de um sindicato na empresa, subsiste aquele que reúna um maior número de filiados.

No projeto original se assinalava que a declaração da greve era potestade dos sindicatos, independentemente da proporção de trabalhadores da empresa que reunisse. No texto da lei definitivamente aprovada esta potestade é restringida. Nela se estabelece que se o sindicato não tem filiados ao menos a metade do conjunto de todos os trabalhadores da empresa, a greve só seria legítima se era declarada pela metade mais um do total de trabalhadores da empresa.

A lei 6ª restringe o direito de greve naquelas organizações que provejam ou prestem um serviço público. De acordo ao artigo cinquenta (50) da norma, são considerados como serviços públicos, além da administração pública e o órgão judicial, “las empresas de transporte por tierra, agua y aire y las de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones (. . .) la higiene pública, el aseo de las poblaciones y las instituciones de asistencia pública y beneficencia como hospitales, clínicas, asilos y hospicios”. Também “las plantas de leche, las plazas de mercado y mataderos pertenecientes a entidades públicas”. Estas últimas não estavam contempladas no projeto governamental original e foram agregadas durante a discussão do projeto de lei no Congresso.

O alcance da restrição do direito de greve nas empresas de serviço público é explicada no artigo cinquenta e um (51). Neste se indica que estas entidades “no podrán suspender ni paralizar labores sino mediante permiso del gobierno, o dándole aviso a éste con seis (6) meses de antelación . . .”. Quando se apresenta alguma greve em uma organização definida pela norma como de “serviço público”, assim seja esta de carácter privado, “el gobierno queda autorizado para asumir su dirección y tomar todas las providencia necesarias para restablecer

los servicios suspendidos y garantizar su mantenimiento” (artigo cinquenta e dois -52-). Isto significa que em caso de ser aprovada e realizada uma greve em uma entidade prestadora de um serviço público, o Estado poderia até substituir aos administradores privados (quando se trate de uma empresa não estatal) e implementar todas aquelas medidas necessárias para retomar a continuidade do serviço interrompido pelo protesto. Esta potestade outorgada ao Estado pela lei 6ª praticamente implica a proibição da greve em qualquer entidade que preste um serviço público, seja esta de natureza estatal ou privada (MONCAYO; ROJAS, 1979).

Além dos aspectos relacionados com a regulação do sindicalismo, a lei 6ª de 1945 introduz pela primeira vez na legislação colombiana vários elementos de avançada sobre a regulamentação do trabalho, os direitos dos trabalhadores e as obrigações sociais dos patrões. Estes aspectos significaram na época um importante avanço na normatividade trabalhista existente.

Estes elementos começam no artigo terceiro em onde se fixa que “las horas de trabajo no podrán exceder de ocho (8) horas al día ni de cuarenta y ocho a la semana (. . .)”. No entanto, para o caso das atividades de gado assinala que essas horas máximas serão de nove (9) horas diárias ou cinquenta e quatro (54) semanais. A limitação estabelecida não aplica para as atividades agrícolas nem para o serviço doméstico (parágrafo 1 do artigo 3).

No parágrafo 3 do articulo mencionado se regula o pagamento de horas extras. Assim, “cuando el trabajo se realice entre las ocho y las doce de la noche, deberá ser remunerado con un veinticinco por ciento (25%) sobre el valor del trabajo diurno; y cuando se realice entre las doce de la noche y las cuatro de la mañana siguiente, será remunerado con un cincuenta por ciento (50%) sobre el mismo valor”.

No artigo quarto se indica que o governo poderá estabelecer por meio de decretos os salários mínimos para qualquer região econômica ou qualquer atividade profissional, industrial, comercial, de gado ou agrícola de conformidade com o custo de vida, as modalidades de trabalho, os sistemas de remuneração ou a capacidade econômica das empresas. Estes decretos poderão ser promulgados prévio conceito de comissões em onde estejam representados em igual número os patrões e os trabalhadores.

A lei 6ª no artigo 5 proíbe as diferenças salariais fundamentadas por razões de “sexo, edad, religión, opinión política o actividades sindicales”. Também proíbe aos patrões “imponer a los trabajadores obligación alguna de carácter religioso, político o electoral” ou impedir o exercício do direito de sufrágio. No parágrafo 1 desse mesmo artigo a norma proíbe igualmente o pagamento de salários em espécie. A reforma estabelece também a obrigação de remunerar os domingos e os dias festivos ao trabalhador.

Em relação com as obrigações sociais dos patrões, a reforma assinala que estes devem garantir aos trabalhadores a assistência médica, farmacêutica, cirúrgica e hospitalar em caso de doença ou acidentes no lugar de trabalho. Quando a doença seja não profissional e por fora do ambiente de trabalho, as empresas estão na obrigação de pagar um auxílio até por cento oitenta dias de incapacidade comprovada equivalente ao 75% do salário durante os primeiros noventa dias de ausência e à metade para o resto de dias (artigo 17, literal e). A norma implementa igualmente o pagamento de indenizações por doença profissional ou acidentes durante a jornada trabalhista, a incapacidade trabalhista até por cento oitenta dias e o direito de férias anuais remuneradas por quinze dias (artigo 12).

No artigo quatorze (14) a lei implementa o direito de aposentadoria vitalícia a todos aqueles trabalhadores que cumpram cinquenta (50) anos de idade depois de vinte (20) anos de serviço contínuos ou descontínuos. Também implementa a pensão de invalidez para o “empleado u obrero que haya perdido su capacidad de trabajo para toda ocupación u oficio” (artigo dezessete (17), literal c). Igualmente no artigo doze (12) estabelece às empresas a obrigação do pagamento por cada ano de trabalho no caso dos trabalhadores permanentes, e por cada três (3) anos para os não permanentes, de um auxílio monetário destinado a cobrir as necessidades do empregado quando este fique cessante.

A lei 6ª reconhece o contrato de trabalho como entidade jurídica autônoma e o predomínio legal do contrato escrito. Igualmente favoreceu os mecanismos de negociação das petições dos trabalhadores. Com respeito à organização institucional da segurança social, a norma autoriza no artigo dezoito (18) a criação da Caixa de Previsão Social dos Empregados e Operários Nacionais. Esta instituição será criada formalmente em 1946 com o nome do Instituto Colombiano de Seguros Sociais.

A reforma trabalhista cria a Jurisdição Especial do Trabalho. Esta jurisdição tem como propósito decidir sobre as “controversias que suscite, directa o indirectamente, la ejecución del contrato de trabajo entre patrones y asalariados, entre asalariados solamente, entre las asociaciones profesionales de patrones y las de asalariados, o entre los asalariados y sus asociaciones profesionales (. . .)” (artigo cinquenta e oito -58-). Ela será exercida de forma permanente através dos Juízos do Trabalho, os Tribunais seccionais de Trabalho e a Corte Suprema do Trabalho como instância final de decisão (artigo cinquenta e nove -59-). A criação desta Jurisdição constitui um esforço adicional do Estado por institucionalizar a solução pacífica dos conflitos trabalhistas.

Ainda que a reforma trabalhista estabeleceu mecanismos de controle estatal à atividade sindical, os empresários em geral não estiveram de acordo com aquelas medidas que

beneficiavam aos trabalhadores, tal como foi mencionado atrás nesta tese. Eles argumentavam que estas medidas significariam um aumento dos custos trabalhistas e portanto uma diminuição de seus lucros. Esta situação determinou uma maior oposição destes empresários e portanto a intensificação da pressão sobre o governo (GIRALDO, 1994).

Como se mencionou atrás, a aprovação da reforma trabalhista no Congresso foi possível por vários fatores. O ambiente de solidariedade existente com o governo entre a maioria liberal depois da tentativa de golpe Estado, a pressão dos sindicatos e como forma de contraprestação pela aceitação governamental da Lei 100 de 1944 sobre temas agrários. No Congresso dessa época existia uma importante representação dos grandes proprietários da terra e daí o sentido da contraprestação citada.

Aqueles aspectos da reforma que favoreceram aos trabalhadores poderiam interpretar-se como uma maneira do presidente corresponder o permanente apoio a seu governo por parte destes e seus sindicatos (MOLINA, 1986). Este respaldo, junto com o da esquerda liberal e o do Partido Comunista, foi fundamental para deter a tentativa de golpe de Estado de julho de 1944. No entanto, também é certo que dentro de uma concepção de sociedade moderna como a que queria implementar López para o caso colombiano, a concessão de direitos trabalhistas e o estabelecimento das obrigações sociais dos patrões era importante dentro da mesma. Portanto, a reforma trabalhista, ao igual que o resto de reformas analisadas nesta tese, são em parte importante consequência dessa visão de sociedade predominante no presidente.

### **6.2.3 O balanço da reforma trabalhista**

A política e a reforma trabalhista aplicada durante as duas gestões de governo de Alfonso López Pumarejo teve como principal objetivo a modernização das relações entre trabalhadores e patrões bem como a criação de uma institucionalidade trabalhista que permitisse o estabelecimento de uns mecanismos de regulação estatal aos sindicatos e os movimentos obreiros.

Desta forma o Estado pretendia encaminhar o protesto dos trabalhadores pelo caminho da institucionalidade, querendo evitar assim o confronto e a polarização. O propósito era contribuir com um ambiente de paz e estabilidade trabalhista que favorecesse o crescimento econômico, o desenvolvimento e a modernização da economia e a industrialização, pilares fundamentais da intencionalidade reformadora do presidente. Desde a perspectiva governamental, “La misión del sindicato es propiciar un ambiente de entendimiento con las

empresas, por lo mismo de cooperación para lograr así un efectivo desarrollo industrial en beneficio de la economía colombiana” (COLOMBIA, Ministerio de Trabajo 1945, p. 382).

Igualmente pretendia conter o ambiente de protesto e permanente conflito existente entre os trabalhadores durante a década dos vinte. Precisamente o temor a uma radicalização da aproximação entre setores de esquerda, sindicatos e Estado conduziu a importantes setores da elite econômica e política do momento a tentar romper com essa proximidade presente no governo lopista (ARCHILA, 1991).

A modernização das relações trabalhistas, além da institucionalização das mobilizações obreiras, também implicou o reconhecimento de um conjunto de direitos dos trabalhadores e o estabelecimento de umas obrigações sociais aos patrões. Esses direitos até esse momento tinham sido negados pelos diferentes governos, situação que tinha gerado o surgimento de violentos protestos em diferentes regiões do país.

O presidente procurou criar mecanismos de negociação e resolução de conflitos entre os operários e os patrões. Desde a perspectiva governamental, a crescente produtividade industrial observada desde mediados dos trinta possibilitaria um aumento dos salários reais (KALMANÓVITZ, 2003). Este aumento estimularia um incremento do consumo interno que favoreceria o crescimento da produção industrial. A consecução destes propósitos permitiria em geral um melhoramento nas relações trabalhistas nas empresas e a não radicalização dos conflitos dentro das organizações.

López procurava nos trabalhadores um apoio a seu projeto político de modernização da economia e a sociedade colombiana para poder enfrentar assim a oposição de setores como os latifundiários, o Partido Conservador e a Igreja Católica. Um dos instrumentos utilizados para canalizar esse respaldo era o estímulo estatal à mobilização da população nas cidades e a criação de sindicatos. A criação controlada de organizações sindicais serviu também de instrumento de regulação dos movimentos obreiros e sociais.

Os industriais em um princípio consideraram útil a aliança entre o Estado e os sindicatos. No entanto, a partir de 1937 as limitações do desenvolvimento industrial que geraram um estancamento da produtividade e a taxa de lucro, junto com o temor de uma radicalização dessa aliança ante a presença dos comunistas, fizeram a este setor retirar seu apoio a esta cercania entre o governo lopista e a esquerda.

Em geral, os governos da segunda república liberal, principalmente os dois do presidente López, conseguiram uma maior regulação dos sindicatos e os protestos operários com respeito ao regime conservador existente até 1930. No entanto, essa tutela não era completa e absoluta. Por esta razão, apesar da existência de um mútuo respaldo entre o

governo lopista e os sindicatos e os trabalhadores urbanos, isto não implicou o desaparecimento da contradição social e portanto das greves como mecanismos de pressão.

Durante sua segunda administração, o presidente López tentou manter um complexo equilíbrio entre as demandas dos trabalhadores e os interesses dos empresários. Dado o conflitivo contexto político e as dificuldades econômicas do momento, o governo não podia assumir um respaldo claro aos trabalhadores como aconteceu de maneira geral durante a primeira gestão entre 1934 e 1938. Apesar desta realidade, a esquerda em geral, Partido Comunista, socialistas, sindicatos e a esquerda liberal, jamais retiraram seu respaldo político a López Pumarejo. De fato, foi o único setor que continuava apoiando o presidente ao momento da sua renúncia definitiva.

A concepção da política trabalhista de Alfonso López se expressou na reforma implementada através da lei 6ª de 1945. Esta lei constituiu o fundamento do primeiro código trabalhista. Nela existiam elementos progressistas como o reconhecimento de uns direitos aos trabalhadores, o estabelecimento da contratação coletiva e a proteção sindical. No entanto, também tentava reforçar a tutela e regulação do Estado sobre os sindicatos. Desta forma limitava ainda mais o direito de greve. Igualmente favorecia o desenvolvimento do sindicalismo de base ou de empresa em lugar dos sindicatos do setor industrial e as confederações sindicais (ARCHILA, 1991).

Ao igual que aconteceu com a reforma agrária, López adota na reforma trabalhista uma posição intermédia entre os interesses dos trabalhadores e dos empresários. Satisfaz os interesses destes últimos ao estabelecer maiores mecanismos de vigilância estatal aos movimentos reivindicativos e à declaração e realização de greves. E também satisfaz aos trabalhadores ao conceder um conjunto de direitos e prerrogativas inexistentes até esse momento e que eles estavam solicitando desde vários anos atrás. Estas prerrogativas contempladas na reforma trabalhista constituíram um avanço importante na legislação trabalhista colombiana.

Entre 1934 e 1945 a classe obreira está ainda em um processo de construção de sua identidade. A atração e simpatia que gerava entre os trabalhadores urbanos o discurso e a intencionalidade reformadora do presidente López ““dejó una imborrable marca en la clase obrera colombiana” (ARCHILA, 1991, p. 309). Esta classe social encontrou no Estado liberal um respaldo para fazer sentir suas reivindicações. A crescente polarização existente nesse momento influiu no respaldo dos trabalhadores e em geral da esquerda à gestão dos dois governos de López Pumarejo.

Apesar do aumento dos mecanismos de regulação estatal à atividade sindical, a lei 6ª de 1945 é reconhecida hoje em dia pelos mesmos sindicatos como “un acuerdo histórico” de los trabajadores con el gobierno de López Pumarejo mediante el cual el sindicalismo logró “reunir y asegurar en un texto con fuerza de ley las reivindicaciones que los obreros habían planteado y logrado mediante sus luchas de más de veinte años” (ESCUELA NACIONAL SINDICAL, 2010, p. 5). É por isto que “el primer gobierno de Alfonso López será recordado por generaciones obreras como el más favorable para la clase” (ARCHILA, 1991, p. 297). Mesmo considerando suas limitações, observada desde uma perspectiva histórica, a reforma implementada durante a segunda administração lopista constitui a legislação trabalhista mais progressista e avançada socialmente na história da Colômbia.



## 7 CONCLUSÕES

As duas gestões de governo de Alfonso López Pumarejo, entre 1934 e 1938 e 1942 e 1945, representaram uma tentativa de modernizar as relações econômicas e sociais existentes para a época em Colômbia. Esta tentativa utilizou como principal instrumento a reforma e transformação do Estado, ao igual que a mudança do marco legal e jurídico sobre o qual se respaldava a atuação desse Estado.

O propósito era a transformação das relações econômicas e sociais características de uma economia subdesenvolvida primário-exportadora. Estas geravam umas estruturas econômicas atrasadas e ineficientes as quais não permitiam uma inserção mais criativa e diversificada aos mercados internacionais. O governo lopista pretendia nesse sentido consolidar e fortalecer o nascente e pouco desenvolvido capitalismo industrial que já começava a manifestar-se em alguns setores econômicos ainda pouco importantes. Também estender esse capitalismo a todo o conjunto da sociedade, principalmente ao campo e a produção agropecuária. O capitalismo defendido por López Pumarejo era um capitalismo moderno fundamentado no desenvolvimento industrial e o qual permitisse superar as limitações estruturais da economia colombiana e as condições de atraso.

A tentativa de modernização se expressou principalmente no conjunto de reformas propostas e implementadas entre 1934 a 1938 e 1942 a 1945, a saber, as reformas constitucional de 1936, a agrária desse mesmo ano, a tributária de 1935, a educativa, a constitucional de 1945 e a trabalhista. O principal aspecto das mesmas é a mudança no conceito de Estado vigente até esse momento na Colômbia. Este era concebido como um simples árbitro que não tinha maior ingerência na economia e a sociedade. A transformação pretendeu mudar essa concepção pela de um Estado mais dinâmico, com uma maior capacidade de intervenção na economia e na solução dos problemas e os conflitos sociais.

A reforma que tentou implementar essa mudança foi a reforma constitucional de 1936. Por esta razão o espírito e conteúdo desta constituiu o fundamento do resto de reformas aprovadas. No texto do Ato Legislativo Número 1 de 1936 se estabeleceram uma série de princípios gerais sobre as instituições, a economia, a educação, a propriedade e as relações trabalhistas, que posteriormente seriam tentados desenvolver através de reformas específicas para cada tema. Esta mudança foi um dos mais importantes realizados à Constituição Nacional de 1886, constituição que esteve vigente até 1991. Sua concepção de Estado e de sociedade influenciou de forma importante na nova constituição aprovada nesse último ano e que rege hoje o marco jurídico colombiano.

As características do novo Estado seriam fundamentalmente a intervenção econômica, a defesa da indústria e a agricultura frente à concorrência externa através de políticas protecionistas, o fomento do crescimento industrial mediante o redirecionamento de recursos internos e a introdução de reformas sociais e no sistema de tenência da terra. Um dos objetivos era construir uma maior independência e autonomia das instituições públicas frente aos latifundiários e em geral frente aos diferentes grupos de pressão.

A intencionalidade de modernização de López requeria a remoção das formas tradicionais de domínio nas zonas rurais para assim permitir o desenvolvimento e crescimento das forças produtivas do campo. Com este crescimento se ampliaria a capacidade de consumo da população, se aumentaria a oferta de produtos agropecuários à indústria e se permitiria também a criação e mobilidade de mão de obra assalariada a partir da eliminação e transformação das formas atrasadas de trabalho do campo.

O conteúdo da reforma constitucional de 1936 foi catalogado pela oposição conservadora e a Igreja como de socialista e comunista. No entanto, essa caracterização está longe da realidade porquanto esta reforma, e em geral todo o conjunto de reformas aprovadas durante as duas gestões de governo de López Pumarejo, pretendiam era avançar na democratização das estruturas econômicas e sociais. Essa democratização permitiria e facilitaria a implementação de um projeto capitalista moderno e industrial. Isto é, em lugar da implementação de uma sociedade comunista, a pretensão do governo foi completamente a contrária, o aprofundamento do incipiente projeto de capitalismo industrial que até agora se estava gestando, e com uma intervenção e regulação dinâmica por parte do Estado.

O preceito da função social da propriedade estabelecido na reforma constitucional de 1936 teve aplicação na reforma agrária desse mesmo ano. Esta teve como propósito principal transformar e modernizar o campo colombiano para que este pudesse contribuir ao processo também de modernização da economia e a sociedade colombiana proposto pelo presidente. Igualmente tentava solucionar os conflitos sociais entre fazendeiros, colonos e arrendatários pelo domínio das terras baldias e não utilizadas economicamente.

Esta reforma assumiu uma posição intermédia entre os interesses dos colonos e dos latifundiários. As concessões realizadas na reforma aos camponeses pobres tentaram prevenir uma maior radicalização dos movimentos de protesto e os conflitos sociais entre latifundiários, colonos e arrendatários. Desta forma se procurava pacificar o campo e gerar assim unas melhores condições para a mudança do modelo econômico e social vigente na produção agropecuária. Esta mudança era fundamental para a transformação, através da implementação de um projeto capitalista industrializante dirigido desde o Estado.

No entanto, a lei 200 de 1936, apesar de representar um avanço importante na legislação agrária, não estabeleceu uma política redistributiva estrutural e de longo prazo. Mesmo seus elementos mais avançados sobre a promoção do uso econômico da terra, não foram postos completamente em prática nos seguintes anos, o qual frustrou em parte a modernização do campo pretendida pelo governo de López Pumarejo.

No tema tributário o governo lopista implementou a lei 78 de 1935, a qual complementou um ano depois através da lei 63. Esta legislação tentou aumentar as fontes de financiamento de um Estado que pretendia converter-se no principal instrumento de fomento do crescimento e o desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido a reforma tributária era fundamental para dotar ao Estado de novos recursos que lhe permitissem assumir um papel ativo e dinâmico na economia e a sociedade colombiana. Esta permitiria, portanto, financiar a intencionalidade de modernização e reformas tentada pelo governo e, assim mesmo, constituía uma expressão da aproximação do setor lopista do liberalismo com os setores populares.

Em geral, esta reforma gerou um incremento significativo das receitas tributárias, principalmente o do imposto à renda, e a diminuição da dependência que se tinha nessa época com respeito aos impostos ao comércio exterior, principalmente o de alfândegas. Igualmente permitiu aumentar a progressividade da estrutura tributária e transformar a mentalidade existente nos contribuintes segundo a qual a tributação constituía uma custosa exação que implicava a perda de recursos econômicos. A lei 78 de 1935 constitui uma das legislações mais destacadas com respeito aos princípios de progressividade na história tributária do país.

Quanto à política e a reforma educativa, durante o primeiro governo de López se implementaram um conjunto de importantes mudanças tanto qualitativas como quantitativas que se expressaram em importantes transformações para o setor. Com respeito aos aspectos qualitativos, varias das ações executadas consistiram em melhorar e pôr efetivamente em funcionamento programas que se tinham iniciado em anos anteriores mas que por falta de vontade política não tiveram uma aplicação efetiva.

Entre as ações e mudanças qualitativas, destacam-se, a criação e funcionamento da Comissão de Cultura Aldeã e a abertura ao acesso da mulher tanto ao ensino secundário como à universidade. Igualmente se inicia o programa de restaurantes escolares a nível nacional, restaurantes que iam dirigidos aos meninos de menores recursos, em especial das zonas rurais. Também se destaca a diminuição da influência da Igreja sobre o sistema educativo, em particular sobre o conteúdo dos programas de ensino, e o aumento e melhoramento da inspeção nacional sobre os colégios de secundária tanto privados como oficiais. Não menos

importante é a profunda mudança que se implementou nos planos oficiais de ensino tanto na primária como na secundária, mudanças que pretendiam dar uma maior participação às matemáticas, as ciências, a filosofia e um melhor conhecimento e entendimento da realidade nacional e internacional.

Com respeito aos progressos quantitativos se encontra o importante aumento dos recursos financeiros do governo nacional destinados à educação pública. Este aumento é utilizado para a construção de novas escolas primárias, o aumento e melhor qualificação e remuneração da planta docente e o começo da participação do Estado na provisão da educação secundária, seja através da criação de novos colégios ou da nacionalização de estabelecimentos já existentes.

Em relação com a educação superior, o governo de López praticamente refunda, através de sua profunda reorganização e reestruturação, a principal instituição universitária do país, a Universidade Nacional de Colômbia. Também inicia a construção de suas instalações físicas, a denominada Cidade Universitária. Estas ações com respeito à universidade pública constituem uma das expressões mais significativas da intencionalidade de modernização do Estado e a sociedade colombiana por parte de Alfonso López Pumarejo. Significou também a expressão da abertura da educação superior a setores mais amplos da população, até esse momento excluídos dessa formação.

Por isso, mesmo com suas limitações, a reforma educativa implementada pelo governo lopista é considerada como uma das mais importantes na história da educação na Colômbia. Esta reforma foi o começo de um processo de modernização do sistema educativo que se consolidou durante as seguintes décadas.

O processo de intervenção do Estado atingiu novos desenvolvimentos constitucionais com a promulgação da reforma constitucional de 1945. Nesta reforma se atribuiu ao Congresso da República a fixação de planos e programas com o objetivo de fomentar o crescimento da economia nacional, bem como os programas de investimentos e obras públicas. Nesse sentido esta reforma constitui um importante antecedente ao planejamento econômico do Estado institucionalizado na Colômbia durante as décadas dos cinquenta e os sessenta do século XX.

Finalmente, menciona-se a reforma trabalhista implementada através da lei 6ª de 1945. Esta reforma, e em geral a política trabalhista aplicada durante as duas gestões de governo de Alfonso López, tiveram como principal objetivo a modernização das relações entre trabalhadores e patrões bem como a criação de uma institucionalidade trabalhista que permitisse o estabelecimento de uns mecanismos de controle e regulação estatal aos sindicatos

e os movimentos obreiros.

O Estado pretendia encaminhar o protesto dos trabalhadores através da institucionalidade vigente para contribuir assim com um ambiente de paz e estabilidade trabalhista. O propósito era favorecer o crescimento econômico, o desenvolvimento e a modernização da economia e a industrialização, pilares fundamentais da intencionalidade reformadora do presidente.

A modernização das relações trabalhistas, além da institucionalização das mobilizações obreiras, também implicou o reconhecimento de um conjunto de direitos históricos aos trabalhadores e o estabelecimento de umas obrigações sociais aos patrões. Esses direitos até esse momento tinham sido negados pelos diferentes governos, situação que tinha gerado uma situação de permanente conflito e protesto social.

Alfonso López procurava nos trabalhadores um apoio a seu projeto político de modernização da economia e a sociedade colombiana para poder enfrentar assim a oposição de setores como os latifundiários, o Partido Conservador e a Igreja Católica. Um dos instrumentos utilizados para canalizar esse respaldo era o estímulo estatal à mobilização da população nas cidades e a criação de sindicatos. A criação controlada de organizações sindicais serviu também de instrumento de regulação dos movimentos obreiros e sociais.

Desde uma perspectiva histórica, e considerando tanto suas limitações como seus avanços, esta reforma implementada durante o segundo período de governo de López Pumarejo constitui a legislação trabalhista mais progressista e avançada socialmente na história colombiana.

Em geral, o conteúdo de cada uma das reformas foi limitado durante seu trâmite de aprovação no Congresso da República. Ao analisar o conteúdo dos projetos de lei originais frente às leis finalmente promulgadas se percebe uma intencionalidade do governo lopista de realizar mudanças mais profundas em cada um dos temas. Apesar do Congresso estar controlado durante os dois períodos presidenciais pelo Partido Liberal,, uma das principais expressões de oposição provieram precisamente do interior desse partido, o denominado setor de direita. Este setor, juntamente com a pressão de outros atores como os conservadores, os latifundiários e posteriormente os industriais, conseguiu moderar o impulso reformista de López.

O mesmo López tinha consciência de que as reformas realizadas não foram suficientes e não avançaram ao ritmo esperado, principalmente durante sua segunda administração. Isto é o que expressam suas próprias palavras pronunciadas na Universidade Nacional de Colômbia ao receber o título de Doutor Honoris Causa e a medalha ao mérito universitário em maio de

1959, seis meses antes da sua morte:

Si la obra quedó trunca, el edificio inconcluso y frustradas muchas esperanzas, la culpa fue de quienes no seguimos avanzando, y no de las masas, que, instintivamente, nos reclamaban nuevas reformas y en ninguna circunstancia ni bajo ningún pretexto retiraron su adhesión a la obra que habíamos iniciado dieciséis años antes (LÓPEZ, A., 1959, vol. 2, p. 647).

Nesse mesmo discurso considera um grande equívoco ter renunciado à presidência em julho de 1945, como forma de salvar em algo as conquistas até esse momento atingidas:

Mi gran error de gobernante y de hombre público, tengo que reconocerlo, cuando ya siento que nuestra obra será entregada al fallo de la historia, fue haber creído que con mi renuncia a la presidencia de la república y la reforma constitucional pactada por los dos partidos en 1945, se cerraba nuestra tarea y que sustraído el obstáculo de mi nombre, con las resistencias que había despertado en tantos años de lucha política, se consolidarían las conquistas alcanzadas y se abriría una nueva era de restauración republicana, de paz social, de organización económica [...] (LÓPEZ, A., 1959, vol. 2, p. 648).

O alcance das transformações propostas foi então limitado principalmente pela resistência dos setores anteriormente denominados. Por isso resulta mais adequado falar de “intencionalidade” de mudança do que de efeitos profundos e duradouros na estrutura econômica e social durante as duas gestões de governo de López. O processo de modernização proposto por López Pumarejo, em decorrência, não pôde ser plenamente implementado e ficou a meio caminho. Parte das consequências desse fato colabora para explicar de alguma maneira as condições de subdesenvolvimento, pobreza e violência endêmica que estão hoje presentes na sociedade colombiana, assim como a debilidade do Estado e, em geral, das instituições frente aos interesses das elites econômicas e políticas.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, P. **López Pumarejo en marcha hacia su revolución**. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2003.

AGUILERA, M. (Ed.). **Alfonso López Pumarejo y la Universidad Nacional de Colombia**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2000.

ALVIAR, O.; ROJAS, F. **Elementos de finanzas públicas en Colombia**. Bogotá: Temis, 1985.

ARANGO, M. **El café en Colombia 1930-1958: Producción, circulación y política**. Bogotá: Carlos Valencia, 1982.

ARCHILA, M. **Cultura e identidad obrera: Colombia 1910-1945**. Bogotá: CINEP, 1991

ARCINIEGAS, G. Tiempos de López y de la universidad. In: NOGUERA, A. (Ed.). **Aproximación a Alfonso López: Testimonios para una biografía**. Bogotá: Banco de la República, 1986. Vol.1, p. 121-128.

ARDILA, B. Alfonso López Pumarejo y la Revolución en Marcha. **Revista Credencial Historia**, Bogotá, n. 192, p. 1-7, dez. 2005.

ARIAS, R. Estado laico y catolicismo integral en Colombia. La reforma religiosa de Alfonso López Pumarejo. **Historia Crítica**, Bogotá, n. 19, p. 69-96, dez. 2001.

AVELLA, M. **Pensamiento y política monetaria en Colombia 1886-1945**. Bogotá: Contraloría General de la República, 1987.

BANCO DE LA REPÚBLICA (Colombia). **Revista del Banco de la República**, Bogotá, v. 15, n. 180, 20 out. 1942.

\_\_\_\_\_. **Principales indicadores económicos 1923-1997**. Bogotá, 1988.

BEJARANO, J. **Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano**. Bogotá: Fondo Editorial Cerec, 1985.

BERNAL, J. Las finanzas del sector público central en los años veinte y treinta en Colombia. **Coyuntura Económica**, Bogotá, v. 16, n. 2, p. 45-67, jul. 1984.

BERRY, A. **The development of colombian agriculture**. New Haven: Yale University, 1973. Mimeografiado.

BOTERO, S. La reforma constitucional de 1936, el Estado y las políticas sociales en Colombia. **Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura**, Bogotá, n. 33, p. 85-109, dez. 2006.

BUSHNELL, D. (1984). **Eduardo Santos y la política del buen vecino**. Bogotá: El Áncora Editores, 1984.

CAMACHO, A.; MENDOZA, P. (Ed.) (1946). **El liberalismo en el gobierno**. Bogotá: Editorial Antena, 1946.

CEPAL. **Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Colombia**. Cidade de México, 1957. Vol. III.

CHU, D. **The great depression and industrialization in Latin America: Response to relative price incentives in Argentina and Colombia 1930-1945**. New Haven: Yale University, 1972.

COLOMBIA. Congreso. Ley nº 81, de 20 de junho de 1931. **Diario Oficial de la República de Colombia**, n. 21731, Bogotá, 6 jul. 1931a. P. 1-3.

\_\_\_\_\_. Ley nº 83, de 23 de junho de 1931. **Diario Oficial de la República de Colombia**, nº 21734, Bogotá, 9 jul. 1931b. P. 2.

\_\_\_\_\_. Ley nº 68, de 7 de dezembro de 1935. **Diario Oficial de la República de Colombia**, nº 23066, Bogotá, 21 dez. 1935. P. 1-3.

\_\_\_\_\_. Ley nº 78, de 23 de dezembro de 1935b. **Diario Oficial de la República de Colombia**, nº 23075, Bogotá, 3 jan. 1936. P. 1-2.

\_\_\_\_\_. Ley nº 12, de 21 de janeiro de 1936a. **Diario Oficial de la República de Colombia**, nº 23097, Bogotá, 30 jan. 1936. P. 2.

\_\_\_\_\_. Ley nº 63, de 30 de março 1936b. **Diario Oficial de la República de Colombia**, nº 23165, Bogotá, 23 abr. 1936. P. 2-4.

\_\_\_\_\_. Acto Legislativo nº 1, de 5 de agosto 1936c. **Diario Oficial de la República de Colombia**, nº 23263, Bogotá, 22 ago. 1936. P. 1-3.

\_\_\_\_\_. Ley 200, de 30 de dezembro de 1936d. **Diario Oficial de la República de Colombia**, nº 23388, Bogotá, 21 jan. 1937. P. 1-3.

\_\_\_\_\_. Ley 2, de 29 de janeiro de 1937. **Diario Oficial de la República de Colombia**, nº 23425, Bogotá, 5 mar. 1937. P. 2-3.

\_\_\_\_\_. Ley 91, de 11 de junho de 1938. **Diario Oficial de la República de Colombia**, nº 23803, Bogotá, 15 jun. 1938. P. 3-4.

\_\_\_\_\_. Ley 45, de 11 de dezembro de 1942. **Diario Oficial de la República de Colombia**, nº 25135, Bogotá, 19 dez. 1942. P. 1-2.

\_\_\_\_\_. Ley 7, de 2 de março de 1943. **Diario Oficial de la República de Colombia**, nº 25197, Bogotá, 6 mar. 1943. P. 2-3.

\_\_\_\_\_. Acto Legislativo nº 1, de 16 de fevereiro 1945a. **Diario Oficial de la República de Colombia**, nº 25769, Bogotá, 17 fev. 1945. P. 1-3.



\_\_\_\_\_. Ley 6, de 19 de fevereiro de 1945b. **Diario Oficial de la República de Colombia**, nº 25790, Bogotá, 12 mar. 1945. P. 1-3.

COLOMBIA. Congreso. Cámara. **Anales de la Cámara**, sér. 1, n. 55, Bogotá, 25 set. 1934a.

\_\_\_\_\_. **Anales de la Cámara**, sér. 1, n. 91, Bogotá, 8 nov. 1934b.

\_\_\_\_\_. **Anales de la Cámara**, sér. 2, n. 88, Bogotá, 4 nov. 1935a.

\_\_\_\_\_. **Anales de la Cámara**, sér. 2, n. 111, Bogotá, 30 nov. 1935b.

\_\_\_\_\_. **Anales de la Cámara**, sér. 2, n. 117, Bogotá, 7 dez. 1935c.

\_\_\_\_\_. **Anales de la Cámara**, sér. 3, n. 208, Bogotá, 4 abr 1936a.

\_\_\_\_\_. **Leyes autógrafas de 1936**, v. 18, folios 1-354, Bogotá, 1936b.

COLOMBIA. Congreso. Senado. **Anales del Senado**, sér. 1, n. 16, Bogotá, 5 ago. 1935.

\_\_\_\_\_. **Anales del Senado**, sér. 5, n. 221, Bogotá, 4 fev. 1936a.

\_\_\_\_\_. **Anales del Senado**, sér. 5, n. 229, Bogotá, 13 fev. 1936b.

\_\_\_\_\_. **Anales del Senado**, sér. 3, n. 119, Bogotá, 12 dez 1936c.

\_\_\_\_\_. **Anales del Senado**, sér. 3, n. 109, Bogotá, 11 fev. 1944a.

\_\_\_\_\_. **Anales del Senado**, sér. 1, n. 5, Bogotá, 2 nov. 1944b.

\_\_\_\_\_. **Anales del Senado**, sér. 1, n. 43, Bogotá, 18 dez 1944.

\_\_\_\_\_. **Anales del Senado**, sér. 1, n. 52, Bogotá, 14 fev. 1945.

\_\_\_\_\_. **Anales del Senado**, sér. 1, n. 1, Bogotá, 23 jul. 1945.

\_\_\_\_\_. **Colombia, exportaciones históricas totales según el Código Industrial Internacional Uniforme – CIU**. Bogotá, 1997.

COLOMBIA. COLOMBIA, Ministerio de Educación Nacional. **La iglesia y el Estado en la educación pública**. Bogotá, 1935a.

\_\_\_\_\_. **Memorias del Ministro de Educación al Congreso Nacional de 1935**. Bogotá, 1935b.

\_\_\_\_\_. **Memorias del Ministro de Educación al Congreso Nacional de 1936**. Bogotá, 1936.

\_\_\_\_\_. **Memorias del Ministro de Educación al Congreso Nacional de 1938**. Bogotá, 1938.

\_\_\_\_\_. **Memorias del Ministro de Educación al Congreso Nacional de 1939.** Bogotá, 1939.

COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Memoria de hacienda, 1935-1936.** Bogotá, 1936.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Hacienda y Crédito Público al Congreso Nacional de 1940.** Bogotá, 1940.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Hacienda y Crédito Público al Congreso Nacional de 1941.** Bogotá, 1941.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Hacienda y Crédito Público al Congreso Nacional de 1942.** Bogotá, 1942.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Hacienda y Crédito Público al Congreso Nacional de 1945.** Bogotá, 1945.

COLOMBIA. Ministerio de Industrias. **Memoria del Ministro de Industrias al Congreso Nacional de 1930.** Bogotá, 1930.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Industrias al Congreso Nacional de 1931.** Bogotá, 1931.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Industrias al Congreso Nacional de 1932.** Bogotá, 1932.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Industrias al Congreso Nacional de 1933.** Bogotá, 1933.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Industrias al Congreso Nacional de 1934.** Bogotá, 1934.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Industrias al Congreso Nacional de 1935.** Bogotá, 1935.

COLOMBIA. Ministerio de Trabajo. **Memoria del Ministro de Trabajo al Congreso Nacional de 1939.** Bogotá, 1939.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Trabajo al Congreso Nacional de 1940.** Bogotá, 1940.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Trabajo al Congreso Nacional de 1941.** Bogotá, 1941.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Trabajo al Congreso Nacional de 1942.** Bogotá, 1942.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Trabajo al Congreso Nacional de 1943.** Bogotá, 1943.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Trabajo al Congreso Nacional de 1944.** Bogotá, 1944.

\_\_\_\_\_. **Memoria del Ministro de Trabajo al Congreso Nacional de 1945.** Bogotá, 1945.

COLOMBIA. Presidencia de la República. **La política internacional**. Bogotá, 1937.

COLOMBIA. Presidencia de la República. **La política oficial: Mensajes, cartas y discursos del presidente López**. Bogotá, 1938.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (Colombia). **Anales de economía y estadística**. Bogotá, 1941. V. 3, n. 3 e 4.

CORREDOR, C. **Los límites de la modernización**. Bogotá: CINEP, Bogotá, 1992.

CRUZ, A. Economía y hacienda pública: De la República unitaria a la economía del medio siglo. In: ACADEMIA COLOMBIANA DE HISTORIA. **Historia extensa de Colombia**. Bogotá, 1966. Vol. 27, t. 15, pt. 2.

CLARIDAD. Bogotá: Partido Nacional Agrario, 1935-1937.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Colombia). **Encuesta anual manufacturera**. Bogotá, 1974.

DIRECCIÓN NACIONAL LIBERAL. **Programas y estatutos del partido liberal colombiano**. Bogotá: Antena, 1944.

DIX, R. **Colombia: The political dimensions of change**. New Haven: Yale University Press, 1967.

DUFF, E. **Agrarian reform in Colombia: problems of social reform**. Charlottesville: University of Virginia, 1964.

ECHAVARRÍA, J. Los factores determinantes de la industrialización colombiana entre 1920 y 1950. **Coyuntura Económica**, Bogotá, v. 14, n. 1, p. 60-64, mar. 1984.

\_\_\_\_\_. **Crisis e industrialización: Las lecciones de los treintas**. Bogotá: Tercer Mundo, 1999.

EL BOLCHEVIQUE. Bogotá: Partido Comunista, 1935-1936.

EL COLOMBIANO. Medellín: El Colombiano, 1934-1938.

EL ESPECTADOR. Bogotá: El Espectador, 1934-1938; 1942-1945.

EL LIBERAL. Bogotá: El Liberal, 1934-1938.

EL TIEMPO. Bogotá: El Tiempo, 1934-1938; 1942-1945.

ESCUELA NACIONAL SINDICAL. **Crónica histórica de la CTC entre 1935 y 1980**. Bogotá: Escuela Nacional Sindical, 2010. Mimeografiado.

FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA. **Boletín estadístico**. Bogotá, set. 1963. N. 39.

FONSECA, L. La ciudad universitaria de Bogotá y Leopoldo Rother. **Revista Credencial Historia**. Bogotá, n. 114, p. 1-3, jun. 1999.

FONSECA, P. **Vargas: O capitalismo em construção 1906-1954**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 133-148, jan.-mar. 2003.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.

GALVIS, A. **Memorias de un político centenarista**. Bucaramanga: Galvis, 1975.

GAITÁN, G. **Colombia: La lucha por la tierra en la década del treinta**. Génesis de la organización sindical campesina. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1976.

GARCÍA, A. **Atraso y dependencia en América Latina**. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo. Buenos Aires: Librería El Ateneo, 1972.

GIRALDO, C. **Estado y hacienda pública en Colombia 1934-1990**. Bogotá: Contraloría General de la República, 1994.

\_\_\_\_\_. Primera administración de López Pumarejo: La revolución en marcha. In: MISAS, G. (Ed.). **Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX**, 2001. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. P. 99-110.

HERNÁNDEZ, M. **La salud fragmentada en Colombia. 1910-1946**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.

HELG, A. La educación primaria y secundaria durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938). **Revista colombiana de educación**, Bogotá, n. 6, p. 4-9, jul. 1980.

\_\_\_\_\_. **La educación en Colombia 1918-1957: Una historia social, económica y política**. Bogotá: Plaza y Janés, 2001.

JIMÉNEZ, M. **Social crisis and agrarian politics in Colombia, 1930-1936: the making of law 200 of 1936**. Stanford: Stanford University, 1971.

KALMANÓVITZ, S. **Economía y nación: Una breve historia de Colombia**. Bogotá: Norma, 2003.

LA RAZÓN. Bogotá: La Razón, 1934-1938.p

LATORRE, H. **Mi novela: Apuntes autobiográficos de Alfonso López**. Bogotá: Mito, 1961.

LEGRAND, C. **Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988.

LEWIS, C. Estado, mercado y sociedad: Políticas e instituciones de acción económica y social en América Latina desde 1900. In: PUYANA, A.; FARFÁN, G. (org.). **Desarrollo, equidad y ciudadanía: Las políticas sociales en América Latina**. Cidade de México: FLACSO, 2003. P. 35-68. Vol.1 .

LLERAS, C. **Crónica de mi propia vida**. Bogotá: Stamato, 1988.

\_\_\_\_\_. **Borradores para una historia de la República Liberal**. Bogotá: Nueva Frontera, 1975. Vol. 1.

LÓPEZ, A. Discurso pronunciado en la Universidad Nacional de Colombia al recibir el título de Doctor Honoris Causa y la medalla del mérito universitario. **El Tiempo**, Bogotá, 4 maio 1959. P. 1-23.

\_\_\_\_\_. **Obras selectas**. Bogotá: COLOMBIA, Congreso, Cámara de Representantes da Colômbia, 1979. Vol. 1-2.

LÓPEZ, H. Tributación y falta de legitimidad en Colombia. **Cuadernos de Economía**. Bogotá, n. 28, p. 151-162, jun. 1998.

MARTÍNEZ, M. **Régimen de tierras en Colombia: Antecedentes de la Ley 200 de 1936 sobre régimen de tierras y decretos reglamentarios**. Bogotá: Mundo al Día, 1939.

MEDINA, M. **Historia del partido comunista de Colombia**. Bogotá: Sudamericana, 1981.

MELO, J. Las reformas liberales de 1936 y 1968. Progreso social y reorganización del Estado. **Revista Credencial Historia**, Bogotá, n. 13, p. 1-5, jan. 1991.

MOLANO, A.; VERA, C. **Evolución de la política educativa en el siglo XX**. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 1984.

MOLINA, G. **Las ideas liberales en Colombia**. De 1935 a la iniciación del Frente Nacional. Bogotá: Tercer Mundo, 1986.

MONCAYO, V.; ROJAS, F. **Luchas obreras y política laboral en Colombia**. Medellín: Lealon, 1979.

MONTENEGRO, S. La industria textil en Colombia: 1900-1945. **Desarrollo y Sociedad**, Bogotá, n. 8, p. 117-176, maio 1982.

MORALES, O. **Historias económicas del café y de don Manuel**. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, 1990.

OCAMPO, J. **Colombia y la economía mundial 1830-1910**. Bogotá: Siglo XXI, 1984.

\_\_\_\_\_. Crisis mundial y cambio estructural (1929-1945). In: Ocampo, J. (Ed.). **Historia económica de Colombia**. Bogotá: Tercer Mundo, 1996.

\_\_\_\_\_; BOTERO, M. Coffee and the origins of modern economic development in Colombia. In: THORP, R. (Ed.). **An economic history of twentieth-century Latin America**.

The Latin American economies in the late nineteenth and early twentieth centuries. Oxford: Palgrave, St. Anthony's College, 2000. Vol. 1.

\_\_\_\_\_ ; MONTENEGRO, S. **Crisis mundial, protección e industrialización**. Bogotá: Norma, 2007.

PALACIOS, M. **El café en Colombia (1850-1970)**: Una historia económica, social y política. Cidade de México: El Colegio de México, 2009.

PATIÑO, A. **La prosperidad a debe y la gran crisis 1925-1935: Capítulos de historia económica de Colombia**. Bogotá: Banco de la República, 1981.

PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO. **Treinta años de lucha del Partido Comunista Colombiano.**, *Ediciones Paz y Socialismo*, Bogotá: Paz y Socialismo, 1960.

PÉCAUT, D. **Orden y violencia. Evolución sociopolítica de Colombia entre 1930 y 1953**. Bogotá: Norma, 2001.

POSADA, C. **La crisis del capitalismo mundial y la deflación en Colombia 1929-1933**. Medellín: Universidad de Antioquia, 1976.

RAMÍREZ, P. **¿Todo vale? Latinoamérica, ante la encrucijada de la postmodernidad**. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2002.

ROBINSON, J.; URRUTIA, M. (2007): **Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo**. Bogotá: Fondo de Cultura Económica - Banco de la República, 2007.

RODRÍGUEZ, O. La difícil consolidación de un Estado de Bienestar. In: MISAS, G. (Ed.) **Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001. P. 203-230.

SANTOS, E. La revolucionaria República Liberal. **Revista Credencial Historia**, Bogotá, n. 183, p. 2-6, mar. 2005.

SECRETARIADO PERMANENTE DEL EPISCOPADO. **Conferencias episcopales de Colombia**. Bogotá: El Catolicismo, 1961. Vol.1.

THOME, J. Title problems in rural areas of Colombian: a colonization example. In: HAVENS, E.; FLINN, W. (Ed.). **Internal colonialism and structural change in Colombia**. New York: Praeger Publishers, 1970. P. 81-97.

THORP, R.; LONDOÑO, C. The effect of the great depression on the economies of Peru and Colombia. In: THORP, R. (Ed.). **An economic history of twentieth-century Latin America. Latin America in the 1930s: the role of periphery in world crisis**. Oxford: Palgrave, St. Anthony's College, 2000. Vol. 2.

TIRADO, A. **La revolución en marcha y la reforma constitucional de 1936**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1982.

\_\_\_\_\_. **Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo.** Bogotá: Planeta, 1995.

\_\_\_\_\_; VELÁSQUEZ, M. **La reforma constitucional de 1936.** Bogotá: La Oveja Negra, 1982.

TRIFFIN, R. La moneda y las instituciones bancarias en Colombia: Estudio preliminar. **Revista del Banco de la República**, Bogotá, n. 22, ago. 1944.

URREGO, M. **La revolución en marcha en Colombia (1934-1938):** Una lectura en perspectiva latinoamericana. Michoacán: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Cidade de México, 2005.

URRUTIA, M. **The development of the colombian labor movement.** New Haven: Yale University Press, 1969.

ZULETA, E. La reforma universitaria de Alfonso López Pumarejo. **Revista Credencial Historia**, Bogotá, n. 192, p. 8-12, dez. 2005.