

AS BASES DO REFORMISMO URUGUAIO: A EXPERIÊNCIA BATLLISTA NO INÍCIO DO SÉCULO XX

José Pedro Cabrera Cabral
Heliana de Sena Gonçalves

1. URUGUAI NO INÍCIO DO SÉCULO XX: O PREAMBULO DAS REFORMAS

O Uruguai, da mesma forma que a Argentina, é uma sociedade de constituição recente, modelada pela imigração que recebeu desde meados do século XIX. Assim, o Uruguai herdou da colônia uma estrutura oligárquica que, apesar das mudanças, permaneceu como núcleo de controle do recurso econômico fundamental: a terra. Os imigrantes não encontraram uma fronteira de expansão além do território apropriado e o país não viveu a revolução agrícola que antecedeu a primeira revolução industrial, e que permitiu a outras sociedades uma relação relativamente mais equilibrada entre o rural e o urbano. Mesmo que parte da terra passou às mãos de estrangeiros imigrantes no século XIX, isso não alterou substancialmente a situação e a grande massa de recém-chegados foi diretamente absorvida pela sociedade urbana e, especialmente, pela capital do país. Este foi o meio no qual se desenvolveu uma sociedade civil consideravelmente estruturada, mesmo que inicialmente limitada em suas taxas de crescimento demográfico.

A articulação política desses elementos se fez por meio de um “compromisso”: nem a oligarquia latifundiária poderia ser despreendida do controle da débil sociedade rural, nem poderia dominar a sociedade civil urbana. Principalmente a separação entre a propriedade da terra (que mudou de mãos a partir de 1850) e o meio político (que continuaria sendo privilégio das famílias patriarcais) proveria um princípio de especialização do aparelho de mediação política dos partidos tradicionais, capaz de estruturar esta

heterogeneidade social, econômica e cultural, visto que herdou uma experiência e um conhecimento que se formaram com a origem do país e pela participação em suas sucessivas transformações. Torna-se necessário insistir, para a compreensão da história posterior, o vínculo estreito entre latifúndio e o vazio demográfico, típico de algumas regiões do Rio de la Plata, diferente do que é norma no restante da América Latina.

Por causa da alta produtividade do solo, o latifúndio se consolida pela criação extensiva de gado, que assegura taxas satisfatórias de lucro sem ocupar quantidades significativas de mão-de-obra. Dessa forma, as classes latifundiárias puderam evitar os problemas típicos das sociedades rurais latino-americanas: a procura de mecanismos para garantir a provisão de mão-de-obra (especialmente servil) e a “fome de terra” do campesinado, com sua seqüela de conflitos sociais. Preocupava-se, então, pela falta de segurança das vidas e das fazendas, por causa da existência de homens livres – nem proprietários, nem trabalhadores permanentes – e também pela necessidade de desobstruir o campo do excedente demográfico, quando a modernização de finais do século XIX veio a reduzir ainda mais a demanda de força de trabalho.

A análise histórica da política uruguaia da segunda metade do século XIX revela a existência de um setor dirigente político relacionado com as classes conservadoras. Estas se desligaram dos interesses econômicos reais – posse da terra, controle do comércio, sistema bancário, entre outros – para se dedicarem exclusivamente à tarefa política. Assim, a política ficou nas mãos de conservadores. Desde finais da década de 1850, a estrangeirização econômica do país, a posse da terra e a gestão comercial em mãos de estrangeiros tiveram um desenlace fundamental para a compreensão da formação do conservadorismo no Uruguai. “Um processo que adiantou a mentalidade pré-capitalista de parte da velha classe alta, a assunção quase irrestrita da ideologia liberal, a incidência das burguesias

européias”¹. Dessa forma, Carlos Real de Azúa, descreveu as características do processo de formação das classes dirigentes no país: as classes conservadoras mantinham-se à margem da vida política corrente, mudando de atitude unicamente quando seus interesses concretos viam-se ameaçados. Os que dominavam a estrutura econômica preferiam a indiferença diante do acontecer político e era excepcional que assumissem a condução política do Governo. Os atores dirigentes, – de um e de outro lado – economia e Estado, tinham escolhido uma “via média”: o sistema político não refletia o econômico – caso geral –, nem também fazia oposição frontal a ele – caso excepcional –, senão que era autônomo.

O governo ideal para a classe alta era aquele que garantia melhor a propriedade e a vida frente aos mitos que sustentavam os partidos tradicionais: honradez pública e liberdade de sufrágio – o Partido Blanco –; antiautoritarismo e populismo – o Partido Colorado. As classes conservadoras, no sentir desses partidos, permaneciam indiferentes às “formas” jurídicas que salvaguardavam o estado de direito. Essa atitude estava muito enraizada nos membros das classes conservadoras e tinha sua origem em vários fatores. Em primeiro lugar, a indiferença para com os valores dos políticos, derivada de sua situação privilegiada na sociedade. Valores de tipo reivindicativo, que implicassem em algo a conquistar, não tinham sentido para os que já estavam na sua posição social. Em segundo lugar, as lutas entre Blancos e Colorados não questionavam coisas que importaram muito ao olhar dos grupos possuidores de riqueza. Antes de 1870, disputou-se – entre outras coisas – o controle da terra e o orçamento do Estado. Em terceiro lugar, os novos ricos uruguaios desprezavam os intelectuais do Governo, os políticos que, no seu modo de ver, representavam formas demasiado parasitárias. Em quarto lugar, essa

1 AZÚA, Carlos Real. **La Clase Dirigente**. Montevideú: Nuestra Tierra. n. 34, 1969, p. 23.

“indiferença” dos ricos pela política cresceu muito mais pelo elevado número de estrangeiros que integravam as classes conservadoras².

A divisão entre poder econômico e poder político, com seus respectivos atores dirigentes, provocou uma identificação efetiva: os Blancos e o poder econômico, e os Colorados e o poder político. Os Colorados exerciam o poder ininterruptamente desde 1865. Pouco a pouco, foram perdendo seus contatos com os setores sociais economicamente poderosos. Os cargos políticos sustentavam os políticos Colorados: eles não tinham necessidade de recorrer a negócios; à exceção, é claro, aos das próprias influências que a política outorgava. Os Blancos, afastados do Governo, quase sem participação no emprego burocrático, não tiveram alternativa senão “enriquecer”. Tradicionalmente, o Partido Blanco³ era o representante das famílias mais ricas provindas da colônia: por necessidade, deveriam continuar identificando-se com a fortuna depois do aparecimento do Governo Colorado; por conveniência, as classes conservadoras mantiveram a tendência a olhar com simpatia a oposição a Batlle, inclusive a oriunda do próprio Partido Colorado.

A partir de sua segunda presidência, a agitação que Batlle provocou com suas reformas políticas, econômicas e sociais, assim como a que a oposição fomentou pela transparência e democratização do sufrágio deram, densidade popular e votantes aos partidos uruguaios, transformando-os em uma expressão da democracia política. O Partido Colorado, em 1916, havia deixado de ser um grupo burocrático, votado só por empregados públicos, para converter-se em um partido com a maioria de seus votos oriundos dos setores sociais mais populares. Sua natureza mudou a partir do

2 “No alto comércio, o sistema bancário e a indústria, 80% eram imigrantes não-nacionalizados. No meio rural, a situação era mais complexa, mas o peso demográfico dos proprietários estrangeiros era muito forte”. BARRÁN, José Pedro; NAHUM, Benjamin. **Batlle, Los Estancieros y El Imperio Británico**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. 1981, Vol. II, p. 254.

3 São utilizadas, indistintamente, as denominações “Partido Blanco” ou “Partido Nacional”.

momento em que seus adversários fizeram críticas mais contundentes, o que o tornou, na época, o partido de maior significação na esfera política uruguaia.

2. A IMPLEMENTAÇÃO DAS REFORMAS BATLLISTAS: implicações da proposta

As reformas de Batlle favoreceram a reestruturação administrativa do país. O Estado resultou favorecido pelo aumento do número de ministros e pela criação do Tribunal Supremo de Justiça, em 1907. Paralelamente, a influência da Igreja diminuiu por causa da limitação progressiva de suas prerrogativas e das leis liberais sobre o divórcio, decretadas em 1907 e 1913. Esta última colocava o divórcio à disposição da vontade da esposa e sem expressão de causa. Ampliaram-se os benefícios da educação, através da criação de liceus departamentais (escolas de ensino médio estaduais), em 1912, e a gratuidade completa do ensino médio e superior, em 1916. No âmbito do trabalho, o Estado assumiu o papel de árbitro inter-classista, intervindo em nome dos assalariados – por meio de leis protetoras ou por garantias efetivas dos direitos sindicais.

Além das medidas de bem-estar social, o Estado também propiciou pautas de desenvolvimento, com um marcado caráter nacionalista. Formulou uma política protecionista, coordenada em 1912, que estimulou a expansão da indústria manufatureira. Batlle tentou limitar a magnitude da penetração britânica na economia nacional. Em 1910, os empréstimos pedidos a Londres totalizavam 26,5 milhões de libras esterlinas e constituíam uma das dívidas externas per capita mais altas de América Latina. Fundaram-se empresas estatais com a finalidade de assegurar, ou pelo menos disputar, o controle de certos setores da economia que, tradicionalmente, eram dominados pelo capital europeu, tais como seguros, trens, telefones e destilação de álcool. O Estado também

nacionalizou o capital do Banco de la República, em 1911, com o objetivo de criar um banco estatal, além de converter o Banco Hipotecário em propriedade do Estado, no ano seguinte.

Na afirmação de Oddone⁴, a postura reformista de Batlle partia fundamentalmente de uma concepção especial do papel do Estado como catalisador das mudanças requeridas pela dinâmica social do país. Essa concepção levou Batlle a preocupar-se com os riscos implícitos que continham as atribuições presidenciais. A ampliação das finalidades do Estado supunha delegar em um cargo (e em um homem) poderes extraordinários, o que coincide exatamente com o abuso desses poderes, que havia constituído a trama da história política uruguaia do século XIX. Batlle propôs, em 1913, as bases para a reforma da Constituição. Em sua essência, o projeto consistia em substituir o executivo presidencial por um corpo colegiado de nove membros do partido majoritário: dois deles designados pela assembléia geral, para um período de seis anos, e os sete membros restantes, eleitos por votação popular, com renovação anual.

Foi uma proposta muito audaz para a época. A análise realizada por Oddone observa que se, por um lado, impugnava um consenso interpartidário que havia durado quase um século; por outro, revelava a intenção de perpetuar a influência do Partido Colorado no poder, visto que – segundo o projeto – teria que perder cinco eleições sucessivas para ser afastado do novo executivo. Por sua parte, o Partido Blanco sofria os castigos das leis eleitorais que reduziram a sua representação parlamentar e seus dirigentes que, na sua maior parte, provinham das filas conservadoras; era um adversário decidido do novo sistema de Governo que se estava propondo. Obviamente que as causas de sua oposição não eram unicamente políticas, senão

4 ODDONE, Juan A. La Formación del Uruguay Moderno 1870-1930. In: Bethel, Leslie (Org.). Traduzido por BELTAN, Jordi; ESCANDELL, Neus. **Historia de América Latina. Vol. 10. América del Sur 1870-1930**. Barcelona: Crítica, 1992, p. 129.

que também tinham relação com o caráter das reformas sociais de Batlle.

Mas continuando com a proposta da reforma, vejamos como seriam constituídas as autoridades locais. Estas estariam integradas em uma Assembléia Representativa, em cada departamento (estado), formada com um membro a cada 300 habitantes. Nos departamentos que não tivessem mais de 30.000 habitantes, seria um a cada 500 habitantes; nos demais e em Montevideu, um a cada 1.000 habitantes. Seriam cargos honorários: votariam os impostos e o orçamento departamental, e nomeariam, parcialmente, o Executivo departamental. E em uma Junta de Governo Departamental de sete membros, cinco eram escolhidos pela Assembléia Representativa e dois, pela Junta Nacional de Governo. Os primeiros seriam renovados anualmente e os segundos permaneceriam no cargo até que o Executivo Nacional os removesse. O Chefe da Polícia Departamental seria um dos membros da Junta, designado pelo Poder Central⁵. A Junta Nacional de Governo podia destituir os membros das Juntas Departamentais, com o consentimento da Assembléia Geral, e intervir nas suas atuações.

As eleições para a Assembléia Constituinte, que devia estudar a proposta, aconteceram em 1916 e deram uma notória vantagem para os inimigos do Colegiado. O sucessor de Batlle na presidência, Feliciano Viera, influenciado pelo resultado, anunciou que se interrompia o programa de reformas sociais. Procedente do mesmo núcleo partidário que Batlle, tendo sido influenciado com as idéias da reforma anteriormente, a atitude de Viera provocou uma comoção nas fileiras dos setores batllistas. O desacordo de Viera iria provocar uma cisão nas filas do partido, claramente fundamentado em um jogo de interesses. “Uma sugestiva nota, dirigida ao presidente pelas

5 NAHUM, Benjamín. **La Epoca Batllista**. Montevideo: Banda Oriental, 1990, p. 60-66.

entidades que nucleavam as associações patronais, salienta sua satisfação ante esse giro conservador”⁶.

Nas eleições parlamentares de 1917, segunda e decisiva instância para a sorte da reforma colegiada, os colorados outorgaram o triunfo a seus partidários, iniciando-se, assim, o processo de implantação da nova Constituição, que entrou em vigor em março de 1919. A integração do poder executivo – motivo da disputa – refletia uma insolúvel disparidade de critérios. A Carta criava um executivo bicéfalo, no qual alternava a autoridade de um presidente da República com um Conselho de nove membros: o primeiro conservando as atribuições clássicas (segurança interior, comando das forças armadas, relações exteriores) e o segundo consagrado às funções administrativas do Estado, mostrando a debilidade inicial de um corpo que carecia de respaldo efetivo e que ficava subordinado, em última instância, ao poder presidencial.

Por outra parte, Batlle entendia que somente um partido podia assegurar a felicidade pública. E dentro de seu partido, as suas idéias e os homens que o acompanhavam eram os mais adequados para melhorar os destinos do país. Se um curto mandato presidencial impedia a continuidade de uma política de “progresso”; se a ambição de ocupar o cargo presidencial criava rivalidades e disputas internas; se a eleição de um homem autoritário podia determinar o fracasso de toda a obra partidária e, ainda, o fim das instituições, a solução era a eliminação de um cargo tão perigoso e a sua substituição por um organismo no qual o poder compartilhado entre nove eliminaria todos os perigos. Obviamente, era também uma forma de conservar o poder nas mãos do Partido Colorado. Com a renovação anual de cada membro do Colegiado, o partido opositor tinha que ganhar cinco eleições seguidas para lograr maioria no Corpo e poder governar, o que parecia uma empresa impossível. Essa mistura de “razões” políticas e de Estado explica a idéia colegialista. Batlle pensou que o

6 Idem, p. 130.

novo organismo asseguraria indefinidamente a vida democrática do país, permitiria ao Partido dar continuidade à sua obra de governo e colocaria o chefe desse Partido em uma posição proeminente e indiscutida⁷.

A ideologia batllista, que se materializava nas reformas econômicas e sociais, provocou muita desconfiança dos setores sociais mais elevados. A alta burguesia temeu que tais inovações socavassem suas posições e debilitassem sua supremacia, tanto na sociedade como na economia. Coerentes com seu estrato social, que tendia a conservar suas posições, voltaram-se para o setor mais conservador, desconfiando de mudanças que implicassem na possibilidade de perder alguma dessas posições – a denominação de “conservadores” designou a alta burguesia que havia construído fortunas com exportação pecuária e com a especulação financeira. O que se torna relevante para ser salientado é que os membros das classes conservadoras eram integrantes dos partidos tradicionais: tanto do Partido Colorado como do Partido Blanco. Ambos olharam com desconfiança as reformas batllistas. O fator detonante que provocou a decidida oposição foi o problema político do Colegiado. Para alguns colorados, foi o pretexto que esperavam para se separar abertamente de Batlle; uma discrepância política que permitia opor-se, finalmente, à continuidade das reformas sociais. Para os Blancos, a idéia colegiada veio a completar a oposição fechada a um homem que os excluía sistematicamente do Governo, negava qualquer possibilidade de co-participação e fazia reformas sociais desmesuradas.

O Partido Blanco sempre se havia oposto a Batlle. De acordo com a análise de Nahum, por fortes razões políticas Batlle foi o vencedor do Partido no campo de batalha (na guerra civil), o máximo expoente do “exclusivismo colorado”, o governante que “mantinha

7 NAHUM, Benjamin, op. cit., p. 59.

afastado do Poder um partido que logo demonstraria ser a metade do país”⁸. Mas a essas razões somavam-se os grupos sociais elevados que primavam no partido: grandes fazendeiros, grandes comerciantes e banqueiros, com um grande temor pelas inovações sociais que o batllismo expressava de forma contínua na legislação nacional. A popularidade do Partido Blanco no meio rural manifestava-se em uma intensa desconfiança das pessoas do campo pelas inovações “urbanas”. Foi assim que as classes rurais – essencialmente as altas –, que levavam junto um enorme contingente de trabalhadores rurais, foram identificando-se cada vez mais com o Partido Blanco.

A oposição a Batlle, tanto no político como no social, conferiu ao Partido Blanco um amplo apoio dos setores conservadores da cidade e do meio rural, o que o transformou no opositor, por excelência, da idéia batllista do Colegiado. Nesse projeto, os nacionalistas consideravam inaceitável a não-menção, sequer, da representação proporcional: que fossem obrigados a ganhar cinco eleições consecutivas para obter a maioria de Governo; que o Executivo mantivesse seu poder absoluto, mas com uma responsabilidade diluída entre nove, e que o Poder Legislativo não tivesse força suficiente para se opor; que não se estabeleceram claras e precisas garantias sobre o problema essencial para um partido de oposição – a pureza do sufrágio, cuja única base era, segundo os nacionalistas, o voto secreto.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

8 Idem, p. 62.

No político, Batlle teve que negociar com as classes conservadoras, dentro e fora de seu partido. Era o preço que tinha que pagar por se manter em um partido tradicional e defender, ao mesmo tempo, seus ideais liberais. Para poder fazer triunfar parcialmente suas idéias, teve que chegar a um compromisso com o Partido Nacional. Esse compromisso foi a Constituição de 1917. No social, a virada foi a protagonizada pelo presidente Feliciano Viera, que identificou a necessidade de parar o processo de reformas sociais. Isso também constituiu um compromisso com as classes conservadoras: para tranquilizá-las, paralisava-se o programa batllista.

A eleição da Constituinte de 30 de julho de 1916 teve uma significação política que culminou na elaboração da Constituição de 1917. O enfrentamento de colegialistas e anticolegialistas revelou também a oposição das classes baixas e médias, que apoiavam majoritariamente os primeiros, e a das classes altas e conservadoras, que apoiaram maciçamente os segundos. Como já vimos, as classes conservadoras olharam com temor a política batllista, porque ameaçava transformar a sociedade. Como exemplo, podemos citar o tema da terra: Batlle não enfrentou o problema da posse da terra, mas introduziu reformas suficientes para aumentar esse temor, tanto pelas reformas implementadas na forma de lei como nas suas manifestações pelo seu jornal *El Día*. Essas formas de ataque aos grandes proprietários territoriais foram argumentos suficientes para estes apoiarem os partidos de oposição: o nacionalismo e o coloradismo riverista, que contribuíram para a derrota eleitoral do batllismo.

O batllismo consolidou as bases do moderno Estado nacional, estruturando o sistema político, e, para além de seus momentos de instabilidade e crises, implementou um estado de bem-estar que, paulatinamente, se transformou em patrimônio da maioria da população do país. Posteriormente, a Constituição de 1917 definiria a estruturação do sistema político nacional e daria as premissas legais

para transformar a maioria dos projetos de José Batlle y Ordóñez, institucionalizando-os definitivamente. A morte de Batlle, em 1929, coincidindo com a crise mundial, levou o país a uma nova fase, na qual, de certa forma, ocorreu uma transição para o neobatllismo, que perduraria por mais de 40 anos, sendo interrompido pela ditadura cívico-militar, em 1973.

4. REFERÊNCIAS

AZÚA, Carlos Real de. **La Clase Dirigente**. Montevideo: Nuestra Tierra, n. 34, 1969.

BARRÁN, José Pedro; NAHUM, Benjamin. **Batlle, Los Estancieros y el Império Británico**. Montevideo: Banda Oriental, Volume II, 1981.

MARANI, Alba; RODRÍGUEZ, Nora; ROMERO, Ana (Orgs.). **Inestabilidad y Crisis en el Uruguay 1850-1933: selección de documentos y textos**. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1991.

NAHUM, Benjamín. **La Epoca Batllista**. Montevideo: Banda Oriental, 1990.

ODDONE, Juan A. La Formación del Uruguay Moderno 1870-1930. In: Bethel, Leslie (Org.). Traduzido por BELTAN, Jordi; ESCANDELL, Neus. **Historia de América Latina. Vol. 10. América del Sur 1870-1930**. Barcelona: Crítica, 1992.

URUGUAY, PODER EJECUTIVO. **Tablas Cronológicas 1830-1967**. Montevideo, Poder Legislativo, 1967.