

JOSÉ LUIS BENDICHO BEIRED\*

## La ciudadanía en Brasil: trayectoria y desafíos del presente

Citizenship in Brazil:  
present trajectory and challenges

### Resumen

En este ensayo hacemos un análisis histórico del desarrollo de la ciudadanía en Brasil con una mirada de largo plazo que remonta a la formación del Estado-nación en el siglo XIX. Se busca exponer los cambios y los obstáculos al avance de los derechos de los ciudadanos, así como los principales problemas y desafíos de un proceso que todavía sigue abierto y que despierta apasionados debates.

**Palabras clave:** ciudadanía, Brasil, derechos, historia

### Abstract

This essay presents a historic analysis of the development of citizenship in Brazil with a long term perspective that goes back to the formation of the nation-state in the XIX Century. It attempts to show the changes and the obstacles towards the advancement of citizens' rights as well as the main problems and challenges of a process, yet unfinished, that brings about passionate debate.

**Key words:** citizenship, Brazil, rights, history

En junio de 2013 Brasil fue sacudido por protestas multitudinarias. Fueron como un rayo caído de cielo azul. Desencadenadas en la ciudad de San Pablo por la subida del precio de los billetes de transporte colectivo, se extendieron como un rastillo de pólvora que prendió fuego por todo el país. Mi hipótesis es que la cuestión de la ciudadanía estuvo en el centro de dichas movilizaciones. Como problema, tenemos la paradoja de que exactamente en una coyuntura democrática y de desarrollo de la ciudadanía el país haya sido sorprendido por tensiones que señalaban la distancia entre las aspiraciones por derechos y los límites de su realización.

Reflexionar sobre los desafíos recientes de la ciudadanía en Brasil obliga a que miremos hacia el pasado para que nuestra comprensión pueda ir más allá de la superficie de los hechos en la búsqueda de explicaciones. La cuestión de la ciudadanía ganó relieve a finales de los años setenta, en el proceso de resistencia al régimen militar. En los años siguientes, y hasta los días actuales, el concepto de ciudadanía pasó a ser central en diversas esferas, formando parte de las políticas públicas, partidos, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales. Los sectores de izquierda y de centro-izquierda fueron los primeros en expresar la configuración de la nueva cultura política en desarrollo. La defensa de los derechos humanos se convirtió en consigna de lucha en contra de las arbitrariedades del régimen autoritario. Esto, sumado a la crisis del socialismo real, tuvo como efecto el desplazamiento del debate político del problema de la revolución hacia el de la democracia, poniendo el concepto de ciudadanía como categoría de primer orden.

El concepto de ciudadanía forma parte del desarrollo de la modernidad en el mundo occidental y define el conjunto de derechos individuales y colectivos del hombre. Tales derechos no surgieron de manera abstracta o de una sola vez a partir de un hecho histórico, sino a lo largo del tiempo y según las condiciones de cada contexto.

El inglés Thomas H. Marshall publicó en 1950 el libro *Citizenship and Social Class*, el cual se transformó en un hito para el estudio del tema de este ensayo.<sup>1</sup> Marshall estableció la diferenciación entre tres esferas de derechos –civiles, políticos y sociales– y su lugar en la historia de Inglaterra: los derechos civiles fueron los primeros en establecerse institucionalmente en el siglo XVIII, seguidos por los derechos políticos en el XIX y los sociales en el siglo XX. Esta secuencia de la universalización de los diferentes tipos de derechos seguía un orden que era lógico, histórico y acumulativo, haciéndolos fuertes e irreversibles. Por otra parte, el politólogo brasileño José Murilo de Carvalho desarrolló un interesante análisis sobre el tema de la ciudadanía en la historia de Brasil.<sup>2</sup> Considera que la experiencia brasileña de la ciudadanía siguió caminos distintos respecto a aquellos que la experiencia inglesa examinada por Marshall –de ahí la necesidad de buscar explicaciones específicas. Agregaríamos que lo mismo vale para el resto de Latinoamérica.

<sup>1</sup> Thomas H. Marshall. *Citizenship and Social Class*.

<sup>2</sup> José Murilo de Carvalho, *Ciudadanía no Brasil*. Constituye un estimulante estudio que articula la perspectiva de la ciencia política con el análisis histórico y en cuyas hipótesis este trabajo se apoya ampliamente.

## La ciudadanía en el período monárquico

El desarrollo de los derechos en el siglo XIX estuvo condicionado por la realidad de Brasil como país de economía agro-exportadora, con una población en su mayoría rural, analfabeta y bajo diversos tipos de sumisión a los potentados locales, que ejercían lo que en Hispanoamérica se llama cacicazgo y en términos sociológicos se conoce como patronazgo. Cuando Brasil se separó de Portugal lo hizo de una forma distinta de los demás pueblos latinoamericanos. En lugar de una revolución y de guerras civiles, hubo una división dentro de la Casa Real portuguesa y de la elite imperial, de tal modo que el heredero del trono portugués, Don Pedro, tomó a su cargo la tarea de proclamar la independencia y hacerse rey de Brasil en 1822.<sup>3</sup>

A lo largo del siglo XIX, hasta la proclamación de la república en 1889, Brasil tuvo un régimen monárquico constitucional basado en un pacto, por el cual, el Estado central aceptaba el poder local de los terratenientes. El Estado imperial, que era muy centralista, no logró éxito pleno al imponer una suerte de "absolutismo monárquico" destinado a suprimir el poder de las elites provinciales y locales, y por ello necesitó establecer acuerdos con las mismas para continuar existiendo. El compromiso de la monarquía con el sistema de trabajo esclavo fue otro pilar de la per-

sistencia de la monarquía que tuvo implicaciones sobre el concepto de ciudadanía.<sup>4</sup>

El consenso en cuanto a la necesidad de la esclavitud mostraba la fragilidad de uno de los derechos civiles, el de la libertad de la persona, puesto que otro derecho, el de propiedad, era más importante. Por ejemplo, una parte de los propios negros compartían los valores esclavistas, pues era normal que los esclavos que conquistaban la libertad se volvieran propietarios de esclavos. Cuando los partidarios de la abolición de la esclavitud exponían sus argumentos, lo hacían en defensa de la construcción de la nación brasileña o del desarrollo de la economía, y no en función de derechos individuales o de razones morales, como ocurrió en Estados Unidos. La eliminación de la esclavitud por la Corona en 1888 ayudó a acelerar el propio fin de la monarquía al año siguiente. En cuanto a los ex-esclavos, vivieron marginados y sin ningún tipo de apoyo para insertarse efectivamente como ciudadanos iguales.<sup>5</sup> Aunque se mantuvo la esclavitud en el siglo XIX, la mayor parte de la población fue compuesta por hombres libres que se convirtieron en ciudadanos con la

<sup>3</sup> En 1808, el rey de Portugal Don Juan VI y su corte se trasladaron a Río de Janeiro huyendo de la invasión napoleónica. Allí se quedaron hasta 1820, cuando volvieron a Portugal para frenar una revolución liberal, dejando al hijo Don Pedro en Brasil como representante real.

<sup>4</sup> A lo largo de los siglos y hasta 1850, cuando cesó la importación de esclavos, fueron introducidos 3.6 millones de africanos en Brasil. A partir de esa fecha su papel en la fuerza de trabajo fue declinante en razón de los cambios de la economía cafetalera, de la importación de inmigrantes y de leyes que gradualmente conducían a la supresión de la esclavitud.

<sup>5</sup> En los años de 1950 los sociólogos brasileños empezaron a discutir el rol del factor étnico en sus análisis, planteándose el problema de las relaciones entre etnia y clase social. Aunque nunca hayan existido leyes de segregación en el país, se discutía si el fenotipo constituía una ventaja o una desventaja para las personas frente al mercado laboral o frente a las instituciones, tales como la de justicia o la policiaca.

fundación del Estado brasileño independiente. Sin embargo, entre la de ley y su aplicación práctica había una larga distancia, especialmente cuanto más lejos vivían las personas de las ciudades. En general, las personas libres eran pobres y tenían pocas condiciones para ejercitar los derechos legales en una sociedad oligárquica. Las elecciones permiten apreciar algunos rasgos de la ciudadanía de entonces. Es interesante notar que a lo largo de toda la monarquía hubo elecciones regulares para concejales, jueces de paz, diputados de provincia, diputados nacionales y senadores. Como en otros países occidentales, el voto era censatario, pero la renta mínima para participar era bastante baja, lo que hizo de Brasil uno de los países más liberales al respecto. Se estima que al final del régimen monárquico votaba 50% de la población masculina adulta—mucho más que en los países europeos.

Hay, en consecuencia, una fuerte tradición electoral que tiene como base el municipio y que a lo largo del tiempo ayudó a formar una cultura de participación. Por otro lado, se practicó ese derecho en el ámbito de un sistema controlado por dos partidos, el Conservador y el Liberal, y por relaciones de patronazgo, a partir de las cuales las elecciones deberían ratificar la lealtad del elector a la autoridad local. Lo que estaba en juego de hecho era el poder de los caciques y no la voluntad de los electores, siempre inducidos a votar por tal o cual. Para garantizar el resultado, los electores eran llevados a los locales de votación y allí eran retenidos hasta que votaban, formando, como si fueran animales, los llamados “corrales electorales”. Como el voto era abierto, siempre se podía controlar la lealtad. Cuando todo eso no garantizaba la victoria a los potentados,

estos utilizaban otros dispositivos de fraude y atropellos que les permitían alcanzar la victoria.

Lejos de expresar una disposición democrática, el ejercicio del voto por el pueblo era parte de un sistema de dominación *patrimonialista* que tenía raíces en la cultura política del período colonial.<sup>6</sup> Según esa concepción, los electores formaban una clientela que debería retribuir con su lealtad la protección y los beneficios que el jefe político local proporcionaba.

## La república oligárquica

El colapso del régimen monárquico fue resultado del anacronismo de sus instituciones y de sus personajes políticos frente a los cambios en curso en los varios niveles de la realidad brasileña. A finales del siglo XIX, aunque de forma desigual, el país se modernizaba rápidamente en razón de la prosperidad del sector agroexportador, del crecimiento demográfico de las ciudades, de la llegada de inmigrantes y de la formación de nuevas corrientes políticas y de opinión.

Sin embargo, la sustitución de la monarquía por la república no fue acompañada en los años siguientes por reformas institucionales que mejoraran significativamente la calidad de la ciudadanía. Esta fue comprometida por los propios acontecimientos de la proclamación de la república, movimiento de carácter esencialmente castrense que estalló a raíz de ciertos conflictos entre los políticos civiles y las fuerzas armadas. Los dos primeros presidentes de Brasil fueron militares, el

<sup>6</sup> Raymundo Faoro, *Os donos do poder*; Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*.

general Deodoro da Fonseca— líder del golpe militar— y el mariscal Floriano Peixoto, ambos proclives a ejercer el mando de forma autoritaria.<sup>7</sup> La Constitución de 1891 suprimió los criterios electorales censatarios y reconoció el derecho al voto a todos los brasileños varones mayores de 21 años, a condición de que fueran alfabetizados, pero no generó mecanismos suficientes para asegurar el cumplimiento de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos.

El presidente civil Manuel de Campos Sales (1898-1902) ocupó un importante rol al poner en marcha un sistema de poder oligárquico que encauzó la vida nacional hasta el final de los años veinte. A diferencia de la monarquía, en la que el emperador nombraba los gobernadores de las antiguas provincias, imponiéndoles la lealtad política, en la república los mandatarios de los estados de la federación eran elegidos. Se llamó “política de los gobernadores” al dispositivo por el cual estos apoyaban al presidente de turno a la vez que este les concedía presupuesto y autorización para conducir con autonomía los asuntos dentro de los estados. En estos el llamado *coronelismo* se convirtió en una práctica corriente, según la cual los potentados locales y regionales —siempre grandes terratenientes— imponían su control sobre los funcionarios públicos, las elecciones y las decisiones de los gobiernos municipales y estatales. Según la interpretación clásica, esta fue la expresión política del antiguo poder privado en una nueva época de fortalecimiento del poder público y de decadencia de las poderosas familias

tradicionales.<sup>8</sup> Los coroneles establecían alianzas y relaciones jerárquicas entre sí para controlar los partidos políticos y mantener el orden público, así como disponían de milicias privadas para imponer su voluntad al margen de la ley. En la Primera República, los derechos políticos en cierta medida retrocedieron. Además del empleo constante de dispositivos de coacción y fraude en las elecciones, hubo un abrupto descenso de la participación electoral en relación al padrón de la época monárquica. La tasa de ciudadanos aptos para votar no superó el promedio de 3% de la población total.

Por otra parte, los derechos civiles no avanzaron. Ejemplo fue el genocidio cometido por el ejército federal sobre los seguidores de un movimiento mesiánico en el interior del estado de Bahía, en la población de Canudos, que expresaba el conservadurismo popular y católico. Los miles de miserables campesinos del llamado “*sertão*” seguían al predicador Antonio Conselheiro para la salvación de sus almas y en oposición a las medidas secularizadoras de la república, que atribuían al diablo. Después de cuatro expediciones militares el lugar fue destruido y más de veinte mil habitantes resultaron muertos.<sup>9</sup>

Mientras en las regiones rurales del país la población era mantenida bajo el orden de los coroneles, en las capitales la modernización imponía cambios y nuevas tensiones. En Rio de Janeiro la población más humilde fue expulsada de sus habitaciones tradicionales, situadas en la parte central de la ciudad, para dar paso

<sup>7</sup> Margarida de Souza Neves, “Os cenários da República. O Brasil na virada do século XIX para o século XX.”

<sup>8</sup> Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*.

<sup>9</sup> Los sucesos de la guerra de Canudos fueron inmortalizados en el libro *Os Sertões*, de Euclides da Cunha, publicado en 1902.

a la reforma urbana promovida por el intendente Francisco Pereira Passos (1902-1906), cuyo objetivo era borrar la ciudad colonial y darle a la capital del país una estructura más moderna con un aire europeo y cosmopolita. Cientos de domicilios fueron demolidos para la apertura de avenidas, bulevares, edificios y obras de infraestructura. Sin otra alternativa, la mayor parte de la gente pobre se fue a las laderas de las montañas de la ciudad y a los distantes suburbios. Así se originaron las llamadas *favelas* que actualmente dominan el entorno de Rio de Janeiro y que evidencian la carencia de políticas de urbanización para los sectores populares. Otro episodio emblemático del divorcio entre el poder público y el mundo popular consistió en la Revuelta de la Vacuna, protagonizada en 1904 por los sectores populares de la capital, que se alzaron a raíz de la campaña de vacunación obligatoria para combatir la viruela. El asunto generó encendidas polémicas que, al no detenerse la vacunación, llevaron a una ola de destrucción callejera por parte de la población enfurecida contra los servicios y autoridades públicas. Al final, la revuelta fue contenida por medio de la declaración del estado de sitio y de la intervención de fuerzas represivas de otros estados, con un saldo de 30 muertos y cientos de encarcelamientos y deportaciones al norte del país.<sup>10</sup>

Las relaciones laborales funcionaron sin que hubiera leyes para regular los conflictos entre capital y trabajo. En las haciendas paulistas del sector más dinámico de la economía, la producción de café, fueron frecuentes los choques entre los propietarios y trabajadores inmigrantes

que no aceptaban las malas condiciones laborales y el tratamiento brutal que recibían. Las ciudades prosperaron en el auge de la agroexportación, generando una fuerte demanda de servicios y un surto industrial que a su vez atrajo la mano de obra inmigrante y formó una nueva clase trabajadora, sobre todo en São Paulo y Rio de Janeiro. Los sindicatos se desarrollaron en todas las ramas económicas urbanas bajo la inspiración del anarquismo, del sindicalismo revolucionario y del socialismo, ofreciendo una experiencia de participación a los obreros a la vez que una herramienta de lucha y de identificación colectiva. En 1917 estalló una huelga general en São Paulo que se hizo emblemática por su dimensión y significado. Teniendo como epicentro las grandes fábricas textiles, el movimiento empezó con demandas en favor de la regulamentación de las jornadas nocturnas y del trabajo de mujeres y menores. La intransigencia patronal y la muerte de un obrero en los choques con la policía tuvieron como consecuencia la extensión del paro a otros sectores, que en su auge alcanzó 45 mil trabajadores, y a la formulación de una pauta más compleja de reivindicaciones en favor de los derechos de los obreros. El conflicto puso al descubierto las malas condiciones laborales de los trabajadores, las difíciles relaciones entre capital y trabajo y la falta de instrumentos legales de negociación.<sup>11</sup>

A medida que el país se modernizaba se iba haciendo más evidente el contraste entre una sociedad que cambiaba y se hacía más compleja y los límites institucionales que bloqueaban el desarrollo de la ciudadanía, resultando en la acumulación de tensiones sociales y políticas que no se

<sup>10</sup>Nicolau Sevckenko, *A Revolta da Vacina*.

<sup>11</sup>Boris Fausto, *Trabalho urbano e conflito social*.

resolvían. Además del sindicalismo, otras consecuencias de esta situación fueron la politización de obreros y clases medias, la fundación y actuación clandestina del Partido Comunista Brasileiro, y los levantamientos conducidos por jóvenes oficiales del ejército, los llamados *tenentes*, en los años 1920. El *tenentismo*, que se desdobló en seguida en la Columna Prestes (1925-1927), fue un movimiento militar que expresaba a la vez la politización de las fuerzas armadas y las demandas de reformas políticas y sociales que no se podían llevar a cabo en los marcos de la república oligárquica.

## La Era Vargas

En 1930 concluye la Primera República, o república oligárquica. En ese mismo año se pone en marcha un conjunto de cambios que van a reconfigurar las estructuras del país, con efectos que duran hasta la actualidad. Después de perder las elecciones presidenciales de ese año contra el candidato oficial, Getúlio Vargas denuncia un fraude electoral y se hace líder de un movimiento que derroca al presidente Washington Luís. Vargas dio cauce a la voluntad de cambio de los sectores urbanos, de las fuerzas armadas y el descontento de algunos sectores de las oligarquías periféricas.

Vargas tenía una formación positivista y una visión modernizadora del futuro de Brasil. Gobernó durante quince años y cuando dejó el poder, en 1945, Brasil era más urbana e industrial. Por medio de la centralización política y del nacionalismo, Vargas desarrolló un plan de integración nacional, de incremento del poder del Estado y de irradiación de su influencia

sobre todas las partes del país. Estableció lo que el politólogo Francisco Weffort definió como un *Estado de compromiso* en sustitución al Estado liberal: lo que significó una legitimidad más amplia que resultaba de un pacto arbitrado por el Estado con los grupos dominantes y las capas sociales ascendentes.<sup>12</sup>

Fue una época de avances desiguales de la ciudadanía. Hubo un despertar de movimientos políticos de todos los colores ideológicos, así como de expectativas de participación, principalmente en las capas urbanas. Los mayores avances de la ciudadanía fueron en la esfera social, por medio de la aprobación de leyes que ampliaron los derechos de los trabajadores urbanos y que pusieron a Brasil al día con la legislación laboral de otros países. Como señal de los nuevos tiempos, fue creado el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, fue establecido un sueldo mínimo nacional y se lanzaron las bases de la previsión y asistencia social públicas.

El varguismo estableció un complejo sistema de organización sindical corporativista, tanto para los empleados como para los empresarios, obligándolos a la negociación bajo la tutela estatal. En términos legales los sindicatos fueron convertidos en agencias del Estado, el cual establecía las leyes, arbitraba los conflictos y redistribuía a los sindicatos las contribuciones de los trabajadores. Hacia el final de su gobierno, Vargas era reconocido por los trabajadores urbanos como el "padre de los pobres", lo que le ayudó a volver al poder en las elecciones de los años cincuenta.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>Francisco Weffort, *O populismo na política brasileira*.

<sup>13</sup>Robert Levine, *Pai dos pobres?*

En relación a los derechos políticos, hubo avance y regresión. Después de aplacar una guerra civil que había estallado en el Estado de São Paulo en 1932, Vargas se vio forzado a convocar a una asamblea para escribir una nueva Constitución que resultó bastante avanzada. Se estableció el voto secreto, se permitió el voto a las mujeres y se creó un Tribunal Electoral para garantizar la corrección de las elecciones. Pero en 1937 Vargas impuso una dictadura y tales derechos desaparecieron. Ante la posible victoria de la oposición política en las elecciones generales del año siguiente, el presidente Vargas puso en marcha un golpe de estado que estableció un cambio político en nombre de un proyecto de refundación de la nación. Autonombrado *Estado Novo*, el régimen consistió en una crítica radical del liberalismo, acercando a Brasil a las experiencias antiliberales de otros países. La economía y la administración del país se modernizaron, aunque a costa del recorte de los derechos políticos y civiles.

Ciertas tendencias del movimiento que llevó a Vargas al poder en 1930 se profundizaron con el golpe del *Estado Novo*. La centralización fue una de las tónicas del régimen, al convertirse el Estado en el coordinador de todas las dimensiones de la vida nacional por medio del planeamiento y de nuevos órganos de administración pública. La política de sustitución de importaciones ganó terreno por medio de la ampliación y diversificación del parque fabril, del fomento de la industria pesada y la promoción de infraestructura, imponiendo un cambio al perfil primario exportador del país.

Los intelectuales del *Estado Novo* desarrollaron una ideología que fundamentaba las acciones del líder y que se difun-

día por medio de un complejo aparato formado por la prensa, el cine, el radio, la escuela y las conmemoraciones cívicas patrocinadas por el gobierno de forma multitudinaria en los estadios de fútbol, siguiendo el ejemplo del 1º de Mayo, celebrado oficialmente como Día del Trabajo. El *Estado Novo* sustituyó el concepto liberal de democracia por otro que ponía el acento en la dimensión social de esta, de tal manera que la definición de ciudadanía dejó de apoyarse en la posesión de derechos políticos y civiles, y pasó a hacer hincapié en los derechos sociales, principalmente en los relacionados con el mundo laboral.<sup>14</sup> Para uno de los ideólogos del régimen, el periodista Azevedo Amaral, un nuevo concepto de tintes elitistas y corporativistas plasmaba la vida política nacional: el de "democracia autoritaria".<sup>15</sup> Suerte de paradoja que señalaba el doble rol del poder federal como tutor e intérprete de la colectividad, tal concepto de democracia estaba anclado en las nociones de autoridad y de jerarquía, en la promoción de la justicia social, en el afianzamiento de la unidad nacional y en la plena identificación entre Estado y nación.

Vargas buscó copar el poder de las oligarquías de los Estados, pero, al darse cuenta de que era imposible gobernar sin ellas, las cooptó en un nuevo pacto político por el cual se les daba la administración de los Estados por medio del nombramiento

<sup>14</sup>Un amplio conjunto de intelectuales desarrollaron la ideología del varguismo, figurando entre los más importantes Azevedo Amaral, Almir de Andrade y Oliveira Viana, El *Departamento de Imprensa e Propaganda* (DIP) fue el órgano responsable tanto por la censura cuanto por la promoción ideológica durante el Estado Novo. Lúcia Lippi de Oliveira et alii, *Estado Novo*.

<sup>15</sup>Azevedo Amaral, *O Estado autoritário e a realidade nacional*.



de los gobernadores a cambio del apoyo al poder central. Además, para no enfrentarse a esas oligarquías no intervino en las relaciones laborales del campo, ni introdujo allí los derechos de los empleados urbanos, dejando a la población rural bajo el control de los caciques locales y provinciales. Al final, Vargas fue depuesto por sus propios ministros militares bajo la presión de los sectores urbanos y la ola democratizadora del final de la Segunda Guerra Mundial. Pero antes de la deposición, Vargas y sus aliados armaron un dispositivo de poder que aseguraría la continuidad de los fundamentos del varguismo en la nueva coyuntura. Caso inédito en los anales de la política mundial, los varguistas ingeniaron la creación no de uno, sino de dos partidos para representar y transmitir la herencia de la Era Vargas: uno dedicado a reunir a las oligarquías rurales de los Estados, el Partido Social Democrático (PSD), y otro enfocado para las capas urbanas y obreras, el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Durante los veinte años siguientes, entre la democratización de 1945 y el golpe militar de 1964, Brasil vivió un contexto de progreso en el desarrollo de la ciudadanía. La industrialización de sustitución de importaciones fue la base del crecimiento de las ciudades, de la población urbana y de las expectativas por los derechos y la participación. Fue una época de optimismo hacia el futuro, que se plasmó en la construcción de Brasilia a finales de los años cincuenta.

El voto secreto se hizo obligatorio para hombres y mujeres y hubo una creciente participación de los ciudadanos en los comicios, de manera que la política democrática de masas ganó cuerpo. La limpieza de los comicios mejoró gracias a la

supervisión del Tribunal Electoral, pero, a pesar de eso, en las áreas rurales los potentados seguían controlando fuertemente a los electores por medio de la compra de votos, del fraude, de la coacción y del engaño a la gente más humilde. Por otra parte, la política ganó un tono populista con el ingreso de liderazgos personalistas y providencialistas que de forma maniquea anteponían los pobres a los ricos, los trabajadores a los patrones, los nacionalistas a los entreguistas. El PTB fue una expresión de eso, primeramente en favor de Vargas y después de su ahijado político, João Goulart. Lo mismo puede decirse de la estructura sindical oficialista, que se movía en favor de los candidatos de la coalición varguista, es decir, el PSD-PTB.

A principios de los años sesenta, las circunstancias llevaron a una hiper-politización de las fuerzas sociales involucradas con los partidos, sindicatos, Iglesia, campesinos y fuerzas armadas. Eso llevó a la parálisis del congreso nacional y a la crisis del ministerio del presidente João Goulart, que para salir adelante eligió el radicalismo populista. Sumada a la división de los civiles, esa decisión puso nuevamente en marcha a las Fuerzas Armadas, que destituyeron al presidente en la autodenominada Revolución de 1964.

## El golpe de 1964

En Brasil, los militares se comportan como si fueran una especie de Poder Moderador, institución que existía en la época de la monarquía y que atribuía funciones especiales al emperador. Con el país dividido en dos, los militares declaraban cumplir la voluntad de la nación para mantener el orden interno. Ideado para ser algo

transitorio, el golpe se convirtió en un poderoso régimen militar al imponerse la facción castrense que pretendía mantener a las Fuerzas Armadas en el poder por un largo tiempo.

Se restablecieron algunas líneas del golpe de 1937, como por ejemplo la centralización de la administración y el rol del Estado, a la vez como empresario y coordinador del desarrollo económico. Por otra parte, se continuó la política del ex-presidente Juscelino Kubitschek de promover el desarrollo por medio del capital nacional y extranjero. Una de las ambiciones de los militares era transformar Brasil en una potencia en los ámbitos económico y militar.

De forma paradójica, en el período militar aumentaron los derechos sociales.<sup>16</sup> Como en la dictadura del Estado Nuevo de Vargas, los militares trataron de ampliar la legitimidad del régimen por medio de la expansión de derechos sociales. Inicialmente, perfeccionaron el sistema de previsión social, unificándolo y agregando la asistencia médica, la jubilación y las pensiones a los trabajadores urbanos,<sup>17</sup> y en seguida, también a los rurales. Se creó asimismo un sistema de seguro de desempleo que hasta hoy subsiste y que funciona como un ahorro del trabajador, además de un banco para la financiación de viviendas populares.

Los derechos civiles sufrieron restricciones, especialmente por el recorte de la libertad de manifestación pública, por las detenciones, las torturas y las desapariciones de personas, en general estudian-

tes universitarios. Se cesaron a parlamentarios de sus funciones, la prensa fue censurada, así como la producción cultural y cientos de sindicatos y organizaciones estudiantiles opositoras fueron blanco de la intervención. Los partidos fueron disueltos y solamente se permitió por ley la formación de dos nuevos, uno gubernamental y otro opositor, que se llamaron ARENA (Aliança Renovadora Nacional) y MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Los gobernadores y los intendentes de las capitales de los estados dejaron de ser elegibles, pero las elecciones siguieron en todos los demás municipios, así como para diputados de los Estados, diputados federales y senadores.

Si por una parte a los militares no les gustaban las oligarquías regionales, por otra no lograron deshacerse de ellas. Así, como en los regímenes anteriores, el militar también transigió con ellas y les dio su cuota de poder.<sup>18</sup> Al permitir las elecciones se le daba un aire de mayor legitimidad al régimen. Las hizo responsables por el orden político en el interior del país y por el apoyo político al gobierno en el Congreso Nacional. Agregadas a la ARENA, las fuerzas tradicionales cumplieron muy bien la función de ganar las elecciones en favor del gobierno. Para eso, una vez más pusieron en acción la capacidad de orientar los votos de sus "corrales electorales", aunque cada vez menos por el fraude y la violencia y más por la compra de votos a cambio de favores, dinero y bienes materiales.

Mientras tanto, facciones de extrema izquierda inspiradas en la experiencia cu-

<sup>16</sup>Pero eso no debe verse como una excepción, pues en muchas dictaduras contemporáneas pasó lo mismo.

<sup>17</sup>Incluidos los empleados domésticos y autónomos.

<sup>18</sup>Los militares en Brasil no tienen relaciones con los clanes de los Estados ni con familias tradicionales. Constituyen un grupo aparte que tiene una visión propia de las cosas.

bana, armaron por la guerrilla urbana y rural, desencadenando una fuerte ola represiva de los militares, que desbarataron ese tipo de estrategia. A mediados de los años setenta, el MDB se dispuso a ganar terreno político por medio de las elecciones, al mismo tiempo que las capas urbanas empezaban a moverse en contra del régimen. Las clases medias, los obreros cualificados de la industria moderna, los universitarios e intelectuales, percibieron que el terreno electoral podía ser conquistado y la oposición política empezó a amenazar al gobierno en la medida en que ganaba elecciones.

En 1975, el conocido periodista Vladimir Herzog murió dentro de las cárceles de la policía política de San Pablo, presuntamente por suicidio. El hecho generó una ola de indignación que no pudo ser contenida por el gobierno. Lo impensable ocurrió y el propio gobierno terminó condenado por el Poder Judicial como responsable de la muerte del periodista. Ante la creciente presión, el sector moderado del Ejército logró imponerse bajo el gobierno del General Ernesto Geisel y los propios militares planearon su salida del poder de una forma que no pudieran ser enjuiciados: la llamada "transición gradual, lenta y segura". A finales de la década de los setenta, los derechos políticos y civiles se recuperaron de manera rápida con la Ley de Amnistía, con el final de la censura y con el permiso de reorganización partidaria y de manifestación. Los movimientos sociales urbanos ganaron una fuerte expresión. El llamado "nuevo sindicalismo" cobró vida en el cinturón industrial de la ciudad de San Pablo, de donde salieron nuevos liderazgos, como el de Luiz Ignácio Lula da Silva, y nació el Partido dos Trabalhadores.

En 1982, las elecciones llevaron a gobernadores de la oposición al poder y en 1984, jornadas multitudinarias pedían que la elección presidencial fuera por el voto directo de los electores, y no indirecto, por medio del Congreso Nacional, como querían los militares y la ARENA. La elección de un presidente civil quedó en las manos del Congreso, que eligió a Tancredo Neves, del partido opositor MDB, en 1985. Pero como la historia está llena de caminos inusitados, el mandatario murió enfermo pocas semanas después de acceder a la presidencia. El poder lo ocupó el vicepresidente, José Sarney, oligarca del Nordeste del país y disidente del partido de los militares.

En los años siguientes, Brasil pasó por una serie de crisis económicas y políticas, que no pudieron contener el desarrollo, contradictorio, de la ciudadanía en sus varias dimensiones. Un nuevo cuerpo de leyes, conocido con el nombre de "Constitución Ciudadana", fue aprobado en 1988. Establecía varios derechos sociales que se aplicaron posteriormente: asistencia médica pública y gratuita a todos los habitantes, pago de pensiones a los ancianos con más de 65 años y a los minusválidos, licencia de maternidad de cuatro meses<sup>19</sup> y licencia de paternidad de cinco días, entre otros beneficios. Una innovación importante fue el *habeas data*, que permitía a cualquier persona exigir el acceso a informaciones del propio gobierno. Por otra parte, se mantuvo la distorsión en la representación política de los estados en la Cámara de Diputados: el número de escaños debía ser proporcional a la población las unidades de la federación, pero se determinaba un mínimo de 8 y un máximo

<sup>19</sup>Extendida a seis meses en 2010.

de 70 asientos. Se favorecieron los estados menos poblados, en los que los partidos conservadores son más fuertes.<sup>20</sup> El PSDB y el PT, dos partidos modernos y centrales, fueron los más perjudicados.

## El gobierno de Lula

A partir de 2003 Brasil empezó a ser presidido por el sindicalista Lula da Silva, generando expectativas e interrogantes. Para unos significó el primer gobierno verdaderamente popular del país; para otros, la posibilidad de un cambio radical en la manera de hacer política con base en la ética y la transparencia; se retomaban las banderas del nacionalismo y de la soberanía de los tiempos de Vargas. Los escépticos creían incluso que el gobierno sería echado del poder en seis meses, al poner en marcha medidas radicales que no serían aceptadas por los opositores.

¿Hasta qué punto eran correctos esos pronósticos? Por fin, el gobierno fue bastante moderado en sus acciones. Mantuvo los fundamentos macroeconómicos de la gestión anterior, de Fernando Henrique Cardoso, estrechó relaciones con los empresarios y difundió en el mundo la propaganda de Brasil como el país de las oportunidades para los inversores. Como no tenía la mayoría parlamentaria en el Congreso, el gobierno planteó acuerdos con los partidos de derecha y centro-derecha y, por lo tanto, con los grupos oligárquicos tradicionales, que, modernizados, seguían

dominando la escena política de los Estados menos desarrollados.

Asimismo, ganaron relieve las políticas sociales asistencialistas hacia los más desfavorecidos.<sup>21</sup> Lula tomó de la izquierda católica el programa *Fome Zero* (Hambre Cero), sustituido en seguida por otro, el *Bolsa Familia* (Beca Familia), que reunió y amplió los programas de la época de Fernando Henrique Cardoso. Dicho programa consiste en pequeñas ayudas mensuales que reciben las familias de escasos ingresos: alrededor de diez millones de familias lo reciben, sumando unos cincuenta millones de personas, casi una cuarta parte de la población.

Otros programas se dirigieron a la afirmación positiva de la población negra y a ayudas económicas a estudiantes pobres. En general, hubo un alza de la renta en las familias de bajos ingresos y situadas por debajo de la línea de pobreza. Todo eso fue favorecido por la coyuntura internacional del alza de los precios de las *commodities*, que permitió el ingreso de muchos recursos económicos en el país, la expansión de los negocios en general y el incremento de la asistencia social. Los avances en el país se anunciaban oficialmente como políticas originales que habían permitido la redención del pueblo y que debían servir de ejemplo para otras naciones, incluso para las más desarrolladas.

Todavía sigue en discusión el significado de los hechos de esos años. El poli-

<sup>20</sup>El estado de São Paulo, el más poblado, posee 21,6 % de la población del país y solamente 13,6 % de asientos en la Cámara de Diputados, es decir, el límite máximo de 70 representantes.

<sup>21</sup>Antes, al ser puestas en marcha por el gobierno de Cardoso, dichas políticas eran denunciadas como neoliberales o afines al Banco Mundial. Esto se olvidó y bajo el nuevo gobierno fueron descritas como inéditas y redentoras de los desfavorecidos. Por su parte, los movimientos sociales se desmovilizaron al ser cooptados en las estructuras burocráticas del gobierno.

tólogo André Singer, que fue portavoz del gobierno de Lula, ofrece una interesante interpretación. Desarrolló el concepto de lulismo para definir un fenómeno político nuevo que va más allá del PT y de su base histórica de trabajadores urbanos y clases medias.<sup>22</sup> El lulismo sería un acuerdo entre lo moderno y lo arcaico, lo urbano y lo rural. Singer nos muestra por medio de los mapas electorales que en las últimas elecciones el apoyo a Lula se dislocó de la parte urbana y moderna hacia las partes más pobres del interior y de las humildes periferias de las metrópolis; es decir, el Brasil profundo, místico y conservador. Esta población constituye lo que Singer llama *subproletariado*, es decir, una fracción de la clase trabajadora que por su precaria condición de existencia material no posee las condiciones de autoorganizarse ni de imponerse políticamente. Consecuentemente, el subproletariado depende de una fuerza externa que le represente desde arriba.<sup>23</sup>

Para el más importante sociólogo de los temas rurales de Brasil, José de Souza Martins, las masivas ayudas federales han generado un fenómeno nuevo, que define como “nacionalización del clientelismo”.<sup>24</sup> Por otra parte, la dependencia de la mayoría de los Estados y municipios en relación al presupuesto de Brasilia repuso el viejo problema de la relación clientelar entre el gobierno federal y los estados y municipios de la federación. En el Congreso Nacional todo eso se traduce en un juego bastante inestable y perverso de trá-

fico de influencias y de concesiones del gobierno a los congresistas para garantizar el apoyo a los proyectos del ejecutivo.

## Las protestas de junio de 2013

La sucesora de Lula, la presidente Dilma Rousseff, dio continuidad a las políticas anteriores, aunque con un tono más estatista, nacionalista, bajo numerosos escándalos de corrupción y sin las mismas condiciones internacionales. Para la nueva gestión todo parecía caminar relativamente bien, de modo que no se podía suponer que surgiría una ola de protestas en contra de un gobierno comprometido con lo popular.

Las protestas de junio de 2013 empezaron en la ciudad de San Pablo protagonizadas por grupos de jóvenes en contra de la subida de precios en los billetes de transporte urbano. De forma imprevisible, miles de jóvenes se agruparon, junto con movimientos sociales, la clase media, la clase media baja y, en menor proporción, ciertos sectores de bajos ingresos. Protestaban no solamente por el tema del transporte, sino por un amplio espectro de demandas que iban desde la calidad de los servicios públicos hasta los escándalos de corrupción, pasando por la crítica general a los políticos, a la aprobación de leyes anti-ciudadanas y a los gastos gubernamentales de la Copa del Mundo. La represión, en vez de aminorar, impulsó el movimiento, y por todo el país, a lo largo de semanas, hubo manifestaciones callejeras, enfrentamientos con la policía, cientos de heridos y arrestados. En los momentos más dramáticos, los más importantes edificios que representan el poder en Brasilia y en las capitales fueron atacados con piedras, palos y fuego.

<sup>22</sup> André Singer, *Os sentidos do lulismo*.

<sup>23</sup> Se trata de un enfoque inspirado en el clásico análisis de Karl Marx sobre la experiencia del bonapartismo francés.

<sup>24</sup> José de Souza Martins, *A política no Brasil: lumpem e místico*.

Las redes sociales desempeñaron por primera vez un rol en el escenario público, al servir de vehículo instantáneo de difusión de consignas y de movilización. Los dirigentes políticos se pusieron a la defensiva sin saber qué decir ni qué hacer, pues no lograban identificar a los líderes para entablar negociaciones ni entendían el sentido de las demandas. Por primera vez, los representantes de partidos políticos que participaron en las marchas fueron rechazados.

Muchas preguntas quedaron sin respuesta sobre los motivos de las protestas, sus bases sociales y su significado. Algunos analistas lo vieron como una respuesta al bloqueo que las fuerzas políticas conservadoras imponen al cambio dentro del congreso y de la coalición que compone el gobierno.<sup>25</sup> Todavía no está claro lo que pasó realmente y los estudiosos siguen discutiendo sobre ello. De todos modos, lo cierto es que, al menos, fue la expresión de un síntoma de que quizá no todo vaya tan bien en términos de derechos ciudadanos, como supone la propaganda oficial.

Falta mucho para que los derechos civiles sean realmente efectivos. Algunos hechos hablan por sí mismos: la inseguridad, la inoperancia de la justicia, los atropellos de la policía sobre la gente más pobre, los cientos de miles de personas detenidas sin proceso u olvidadas en prisiones deshumanizadas, etcétera. Si bien los derechos sociales experimentaron algunas mejoras, sigue habiendo serias deficiencias en la calidad de vida en las grandes ciudades y en los servicios públicos en general, especialmente en relación con

la población de bajos ingresos. La mitad de la población trabajadora sigue en la irregularidad o en empleos precarios. Y en cuanto a los derechos políticos, existen varios problemas, como la persistencia del poder de las oligarquías rurales y de los estados, la cultura de la corrupción, la calidad de la representación política, y la dependencia de los humildes respecto a los detentores del poder político.

Así que queda por resolver cómo la sociedad brasileña puede afrontar estructuras arcaicas muy resistentes para avanzar hacia una ciudadanía democrática más plena.

## Bibliografía

- Amaral, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1938.
- Braga, Ruy. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo, Boitempo, 2012.
- Carone, Edgard. *A República Velha (Instituições e classes sociais)*. São Paulo, Difel, 1972.
- Carvalho, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.
- De Holanda, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1979.
- De Souza, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1983.
- Faoro, Raymundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre, Globo, 1958.
- Fausto, Boris (dir.). *Brasil republicano. Sociedade e Política (1930-1964)*. In His-

<sup>25</sup>Marcos Nobre, *Choque de democracia*; Ruy Braga, *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*.

- tória Geral da Civilização Brasileira. Tomo III.* São Paulo, Difel, 1983.
- Fausto, Boris. *Trabalho urbano e conflito social (1890-1920).* São Paulo, Difel, 1983.
- Kinzo, Maria D'Alva Gil. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil.* São Paulo, Símbolo, 1980.
- Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil.* São Paulo, Alfa-Ômega, 1975.
- Levine, Robert. *Pai dos pobres? O Brasil e a era Vargas.* São Paulo, Companhia das Letras, 2001.
- Marshall, Thomas. H. *Citizenship and Social Class.* London, Cambridge University Press, 1950.
- Martins, José de Souza. *A política no Brasil: lumpen e místico.* São Paulo, Contexto, 2011.
- Neves, Margarida de Souza. "Os cenários da República. O Brasil na virada do século XIX para o século XX". Ferreira, J. L.; Delgado, Lucilia de A. (comp.). *O Brasil Republicano I. O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- Nobre, Marcos. *Choque de Democracia.* São Paulo, Companhia das Letras, 2013.
- Oliveira, Lúcia Lippi et alii. *Estado Novo: ideologia e poder.* Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- Palermo, Vicente. *Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en los años de transformación.* Buenos Aires, Instituto Di Tella; Siglo XXI de Argentina Editores, 2003.
- Sevcenko, Nicolau. *A Revolta da Vacina, mentes insanas em corpos rebeldes.* São Paulo, Brasiliense, 1983.
- Singer, André. *Os sentidos do lulismo.* São Paulo, Companhia das Letras, 2012.
- Uricoechea, Fernando. *O minotauro imperial. A burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX.* São Paulo, Difel, 1978.
- Weffort, Francisco. *O populismo na política brasileira.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

