Traducción de
José Esteban Calderón

JOSÉ MURILO DE CARVALHO

DESENVOLVIMIENTO DE LA CIUDADANÍA EN BRASIL

EL COLEGIO DE MÉXICO
Fideicomiso Historia de las Américas
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
México

73

CARVALHO, J. M.

VI. EL TURNO DE LOS DERECHOS SOCIALES (1930-1945)

EL PROGRESO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS posterior al movimiento de 1930 fue limitado y experimentó serios retrocesos, pero esto no ocurrió con los derechos sociales. Desde el primer momento, los dirigentes que llegaron al poder en 1930 prestaron gran atención al problema laboral y social. Se promulgó una legislación muy amplia que culminó en la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT) de 1943. La CLT, introducida en pleno Estado Nuevo, tuvo larga vida; resistió la democratización de 1945 y, con pocas modificaciones sustanciales, sigue en vigor. El período 1930-1945 constituyó la mejor época de la legislación social, pero se trataba de un cuerpo de leyes introducido en una época de escasa o nula participación política y de precaria vigencia de los derechos civiles. Este pecado de origen y la manera en que se distribuyeron los beneficios sociales pusieron en tela de juicio su definición como conquista democrática y comprometieron, en parte, su aportación al desenvolvimiento de una ciudadanía auténtica.

1. Intervención del Estado

Como ya vimos, durante la Primera República la ortodoxia liberal no permitía la intervención del Estado en el terreno laboral y la limitaba al social. Existía, sin embargo, un grupo influyente que se apartaba del liberalismo dominante y pugnaba por la adopción de una amplia legislación social. Por su influencia en la legislación de los años treinta, ese grupo merece atención especial.

Nos referimos al grupo de los positivistas. La corriente más fuerte del positivismo brasileño, la denominada ortodoxa, se mantuvo fiel al pensamiento de Augusto Comte. En lo relativo a la cuestión social, decía Comte que el principal objetivo de la política moderna era incorporar el proletariado a la sociedad por medio de medidas de protección al trabajador y a su familia. El positivismo se apartaba de las corrientes socialistas al insistir en la cooperación entre trabajadores y patrones y al bus-

car la solución pacífica de los conflictos. Patrones y trabajadores debían actuar de conformidad con los intereses de la sociedad, superiores a los suyos. Los trabajadores debían respetar a los patrones, y éstos debían tratar bien a sus trabajadores. Los positivistas ortodoxos brasileños seguían al pie de la letra esas orientaciones. En esto se apartaban de los positivistas mexicanos, más interesados en el desarrollo económico que en los problemas sociales.

En 1889, poco después de instaurada la República, los positivistas sugirieron al gobierno provisional una legislación social demasiado avanzada para aquella época. Incluía la jornada laboral de siete horas, el descanso semanal, las vacaciones anuales, licencia remunerada en caso de enfermedad, retiro, pensión para las viudas, empleo permanente al cabo de siete años de trabajo. Naturalmente, esas propuestas no se tomaron en serio. Sin embargo, políticos vinculados al positivismo continuaron presentando proyectos de ley en el Congreso relativos a la cuestión social. Aun cuando se consiguió poco durante la Primera República, estos políticos representaron una fuerza importante en pro del desarrollo de una mentalidad social.

Cabe añadir que en el estado de Rio Grande do Sul es donde tuvo mayor influencia el positivismo ortodoxo. La Constitución de ese estado incluyó varias ideas positivistas. El hecho de que el jefe de la revolución de 1930, Getúlio Vargas, y su primer ministro del Trabajo, Lindolfo Collor, fueran *riograndeses* ayuda a explicar la importancia que se dio a la cuestión social. Entre sus argumentos en favor de la nueva orientación del gobierno revolucionario, Lindolfo Collor incluía explícitamente las directrices de Augusto Comte. El Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio se creó en 1930, menos de dos meses después del triunfo de la revolución. Aunque abarcaba la industria y el comercio, toda su energía estaba dirigida a los campos del trabajo y de la legislación social. El mismo Lindolfo Collor, cuando hablaba de esa dependencia, a menudo simplemente decía "Ministerio del Trabajo" y afirmaba que era, por antonomasia, el "Ministerio de la Revolución". Para que colaboraran con él, el ministro llamó a varios antiguos defensores de las leyes sociales y laborales. El Ministerio actuó rápidamente en tres direcciones: la laboral, la de previsión social y la sindical.

En el terreno laboral, se constituyó en 1931 el Departamento Nacional del Trabajo. En 1932 se decretó la jornada de ocho horas en el comercio y en la industria. Ese mismo año se reglamentó el trabajo de la mujer, se prohibió que trabajara en el turno de la noche, se estableció

95

un salario igual para hombres y mujeres y se reglamentó en toda forma el trabajo de los menores. También en 1932 se introdujo la cartilla del trabajo, documento de identidad muy importante por su valor probatorio en los pleitos judiciales con los patrones. Esos pleitos encontraron un mecanismo de decisión ágil en las Comisiones y Juntas de Conciliación y Arbitraje, creadas en 1932 a manera de esbozo inicial de la justicia laboral. Las Comisiones reconocían los contratos colectivos de trabajo, rompiendo con la tradición jurídica liberal que sólo admitía los contratos individuales.

En 1933 y 1934 se reglamentó de manera eficaz el derecho a vacaciones de los empleados del comercio, de la banca y de la industria. La Constitución de 1934 consagró la competencia del gobierno para regular las relaciones laborales, confirmó la jornada de ocho horas y determinó la introducción de un salario mínimo que permitiera a un trabajador jefe de familia hacer frente a sus necesidades. El salario mínimo se adoptó en 1940. La Constitución crea asimismo el Tribunal del Trabajo, que comenzó a funcionar plenamente en 1941. En 1943 vino la Consolidación de las Leyes del Trabajo, codificación de todas las leyes laborales y sindicales de la época. La CLT tuvo efecto profundo y prolongado en las relaciones entre los patrones, los trabajadores y el Estado.

En el aspecto de la previsión social se realizaron grandes progresos a partir de 1933. Ese año se creó el Instituto de Retiro y Pensiones para Marinos (IAPM, siglas de Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos), con lo cual se inició un proceso de ampliación y transformación de las Cajas de Retiro y Pensiones (CAP, siglas de Caixas de Aposentadoria e Pensões) de los años veinte. El año anterior había cerca de 140 CAP con 189 000 asegurados, aproximadamente. Los Institutos (IAP) introdujeron innovaciones de dos tipos. No se basaban en las empresas, como las CAP, sino en categorías profesionales amplias (marinos, comerciantes, empleados bancarios, etc.). Además, la administración de los IAP no estaba a cargo de empleados y patrones, como en el caso de los CAP, pues el gobierno ya era parte integrante del sistema. El presidente de la República nombraba al presidente de cada IAP, el cual tenía un consejo de administración paritario, integrado por representantes de las organizaciones sindicales de los patrones y de los trabajadores.

A todo lo largo de la década continuó la fundación de IAP, con lo cual se ampliaba continuamente el número de beneficiarios. Al IAPM de 1933 siguieron los institutos de empleados bancarios (IAPB) y de empleados del comercio (IAPC) en 1934, de trabajadores industriales (IAPI) en 1936,

de empleados de empresas de transportes y carga (IAPETEC) y de estibadores (IAPE) en 1938. En este último año también se creó el Instituto de Trabajadores al Servicio del Estado (IPASE). En esta forma, en once años la previsión social se extendió a casi todos los trabajadores urbanos. Es decir, se dio rápida atención a viejas reivindicaciones de los trabajadores.

Los recursos de los IAP provenían del gobierno, de los patrones y de los trabajadores. Los beneficios concedidos variaban mucho según el IAP a que se estaba afiliado. Todos concedían jubilación por invalidez y pensión para los familiares dependientes del derechohabiente. Los IAP más ricos, como los de los empleados bancarios, proporcionaban alojamientos comunitarios, auxilio médico-hospitalario, auxilio en casos de enfermedad, parto o muerte.

Entre los IAP sobresalía el de los trabajadores industriales, el mayor de todos. Creado en 1936 y reglamentado en 1937, el IAPI contaba en 1938 con más de un millón de afiliados. Además, el IAPI realizó innovaciones de carácter administrativo introduciendo el "sistema del mérito", para el cual se organizaban concursos públicos. El IAPI se hizo famoso porque formó técnicos competentes que más tarde tuvieron gran influencia en la política de previsión social.

Junto con el gran progreso que significaba esa legislación es preciso mencionar sus aspectos negativos. El sistema excluía algunas importantes categorías laborales. En el medio urbano quedaron fuera todos los trabajadores autónomos y todos los trabajadores domésticos (en su mayoría mujeres). No estaban sindicalizados ni recibían los beneficios de la política de previsión social. También quedaron fuera los trabajadores rurales que, en aquella época, aún constituían mayoría. Tratábase, por tanto, de un concepto de la política social como un privilegio, no como un derecho. Si hubiese sido concebida como derecho debería haber abarcado a todos sin excepción, pues, como lo establece la Constitución, todos son iguales ante la ley. Los beneficios sólo llegaban a quienes el gobierno decidía favorecer, en particular a aquellos que encajaban en la estructura sindical corporativa organizada por el Estado. Por esta razón Wanderley G. dos Santos dio a esa política social el nombre de "ciudadanía regulada", de ciudadanía controlada por el Estado.

2. Ciudadanía controlada por el Estado

Para comprender mejor la ciudadanía controlada por el Estado, recordemos el tercer ámbito de actuación de los revolucionarios de 1930, el

46

sindical. Desde el punto de vista político, constituyó el tema central de la estrategia del gobierno. El primer decreto sobre la sindicalización data de 1931; estaba imbuido de la doctrina del gobierno sobre estas cuestiones, parecida a la de los positivistas de principios de siglo y también a la doctrina social de la Iglesia católica. La relaciones entre el capital y el trabajo debían ser armónicas, y tocaba al Estado garantizar esa armonía ejerciendo funciones reguladoras y de arbitraje. La organización sindical debía ser el instrumento de la armonía. El sindicato no debía ser propiamente un organismo de representación de los intereses obrero patronales, sino un organismo de cooperación con el Estado. Los reformistas de 1930 fueron mucho más allá de lo que deseaban los positivistas en lo referente al control del Estado. El sistema evolucionó hacia un corporativismo estatal, adoptando el ejemplo de lo que pasaba en Italia.

La ley de 1931 la elaboraron antiguos militantes obreros reunidos por el ministro del Trabajo. Introdujo grandes modificaciones en la ley de 1907. Las principales fueron las siguientes: el sindicato dejaba de ser una institución de derecho privado y en lo sucesivo tendría personalidad jurídica; el sindicato dejaba de ser un organismo representante de los intereses obreros y se convertía en "organismo consultivo y técnico" del gobierno; desaparecía la pluralidad sindical, esto es, el hecho de que hubiera más de un sindicato por cada categoría profesional.

Vale también la pena referirse a otros aspectos del decreto de 1931 y de los decretos subsiguientes. La vinculación con el gobierno superaba lo qué corresponde a un simple organismo consultivo y técnico. El gobierno tenía en los sindicatos delegados propios que asistían a las juntas, examinaban la situación financiera y enviaban informes trimestrales al gobierno. Los sindicatos estaban estrictamente vigilados, y el gobierno podía intervenir cuando sospechase alguna irregularidad. Además, aunque la sindicalización no fuera obligatoria, el gobierno proporcionaba ciertas ventajas sólo a obreros pertenecientes a sindicatos reconocidos por el Ministerio del Trabajo. Por ejemplo, sólo los sindicalizados tenían derecho a la protección del gobierno en casos de persecución por parte de los patrones; sólo los sindicalizados podían recurrir a las Comisiones y Juntas de Conciliación y Arbitraje creadas en 1932; únicamente los sindicalizados tenían derecho a vacaciones o a recibir los beneficios de la legislación sobre previsión social.

A partir de la asamblea constituyente de 1934, se introdujeron algunas reformas liberalizantes en la legislación sindical. La principal de

97

ellas fue poner fin a la unicidad sindical. Bastaba que se reuniese una tercera parte de los trabajadores de una categoría profesional dentro de un municipio, para que se pudiera constituir un sindicato. También se eliminaron en los sindicatos los delegados del gobierno. Ahora bien, el decreto de 1934 contrariaba la Constitución, la cual establecía la "completa autonomía de los sindicatos". No se debió a la casualidad que el decreto se publicara cuatro días antes de la promulgación de la Constitución. Era una reacción anticipada a la postura más liberal de los constituyentes.

El decreto de 1934 conservó la definición de sindicato como organismo de colaboración con el Estado. Exigía el reconocimiento por parte del Ministerio del Trabajo, al cual los sindicatos debían presentar sus estatutos y el registro de sus afiliados. El decreto regulaba asimismo el funcionamiento interno de los sindicatos. Por otra parte —esto tuvo valor positivo— aumentaron las garantías de los trabajadores sindicalizados, sobre todo de los que ocupaban puestos directivos, contra las reacciones patronales.

Este último punto era importante. Toda la legislación a que nos hemos referido se aplicaba tanto a los trabajadores como a los patrones. Se insistió en lo concerniente a los trabajadores porque a ellos se referían las novedades. Los patrones desde mucho antes tenían sus organizaciones —asociaciones de comerciantes, de industriales, de propietarios rurales— con fuerza suficiente para defender sus intereses ante el gobierno. Habían resistido sistemáticamente los intentos de introducir una legislación social. Les interesaba que el gobierno adoptase una postura puramente liberal, pues en cualquier confrontación ellos saldrían ganando. También se opusieron a la legislación laboral y sindical posterior a 1930. La protección del Estado al trabajador sindicalizado modificaba el *statu quo* de confrontación directa que existía antes y aumentaba el poder de los trabajadores.

En cuanto a estos últimos, la situación presentaba un dilema complicado. Por una parte, la intervención del Estado como mediador en las relaciones laborales reequilibraba, hasta cierto punto, la situación de desigualdad de las fuerzas y resultaba favorable al trabajador. No se debió al azar que la legislación de 1931 fuera obra de abogados que se ocupaban desde mucho tiempo atrás de la defensa de los derechos laborales y sociales. Comprendían que sin una legislación protectora la lucha era desigual. Estos abogados insistieron en la unicidad sindical, arguyendo que la pluralidad debilitaba al trabajador en la lucha contra

los patrones. El enemigo era el liberalismo, defendido por las viejas oligarquías y por los patrones.

Ahora bien, la intervención del Estado constituía un arma de dos filos. Protegía con la legislación laboral, pero oprimía con la legislación sindical. Al proteger, estorbaba la libertad de las organizaciones obreras y las hacía depender del Ministerio del Trabajo. Los trabajadores, débiles ante los patrones, también lo eran ante el Estado. Los obreros reaccionaron contra la sindicalización oficial, sobre todo en Rio de Janeiro y en São Paulo, donde la tradición de lucha tenía más fuerza. Por definición, las corrientes anarquistas se opusieron a cualquier interferencia por parte del gobierno. Para ellos la lucha significaba enfrentamiento directo con los patrones.

De 1931 a 1939, cuando se introdujo una legislación más rígida, el movimiento obrero tuvo ante sí este dilema: libertad sin protección o protección sin libertad. La cuestión central era el desequilibrio de fuerzas entre trabajadores y patrones. Donde el desequilibrio aminoraba, como en Rio de Janeiro y São Paulo, también aminoraban los costos del liberalismo y las ventajas del proteccionismo. Con los trabajadores de las ciudades menores ocurría lo contrario. De ahí provenía la mayor resistencia a la estructura oficial en Rio y São Paulo, y la mayor aceptación en las otras ciudades. Para un trabajador de Belo Horizonte, por ejemplo, con menor tradición de lucha y de organización, el apoyo del Estado y los privilegios del sindicalismo oficial ofrecían atractivos que difícilmente podían rechazarse. Los datos sobre el número de sindicatos ponen de manifiesto esa diferencia entre los estados. En 1934, São Paulo y el Distrito Federal tenían 43.9 % del total nacional de sindicatos; en 1939, el porcentaje ya había descendido a 21.4%.

Es preciso añadir que, a partir de 1930, se iniciaron en el país grandes cambios demográficos. La inmigración extranjera, que tanto había influido en la composición de la clase trabajadora, sobre todo en São Paulo, por razones externas e internas se redujo considerablemente. Había cesado la gran afluencia de inmigrantes italianos y, en 1934, el gobierno implantó restricciones migratorias a fin de limitar la entrada de japoneses. El promedio anual de ingreso de inmigrantes entre 1931 y 1935 fue de 18 065, y de 10 795 entre 1936 y 1940. En el último decenio del siglo XIX la tasa anual superaba los 110 000 inmigrantes. En contraste con lo anterior, creció la migración interna del Norte y del Nordeste hacia el Sur. São Paulo y el Distrito Federal se vieron particularmente beneficiados por ese movimiento demográfico. La migración interna en

el estado de São Paulo arroja los siguientes datos: 18 924 personas entre 1900 y 1920. Esta cifra subió a 432 682 entre 1920 y 1940, y no ha dejado de aumentar. En ese estado se modificó la composición de la clase obrera, la cual dejó de ser predominantemente extranjera.

El gobierno había mudado su postura en relación con el inmigrante extranjero. Durante el siglo XIX y hasta la primera Guerra Mundial, al inmigrante se le recibía bien y se le subsidiaba. Era necesario sustituir a los esclavos y proporcionar mano de obra para el cultivo del café. Después de la guerra, se vio en el extranjero a un agitador, corruptor de los trabajadores nacionales. El gobierno procuró crear enemistad entre la clase trabajadora nacional y la de origen extranjero, y para ello acusó a esta última de privar de su trabajo a la primera. La ley de sindicalización de 1931 incluía disposiciones que obligaban a las empresas a que, como mínimo, las dos terceras partes de los trabajadores contratados fueran brasileños.

El Estado Nuevo reforzó la intervención estatal. En lo referente a legislación sindical, las nuevas orientaciones se reflejaron en el decreto de 1939 y en la Consolidación de las Leyes del Trabajo (1943). Tanto en el decreto como en la CLT se percibe la influencia de la *Carta del Lavoro*, la ley sindical corporativa del fascismo italiano. Veamos sus principales características.

Se restableció la unidad sindical, y el control del Estado sobre los sindicatos se hizo más rígido. Se exigió el registro en el Ministerio del Trabajo. Los presupuestos y las decisiones de las asambleas debían ser aprobados por el ministerio; el ministro podía intervenir en los sindicatos cuando lo juzgase conveniente. También se retocó el *enquadramento sindical*, esto es, la definición de las categorías económicas y profesionales que podían organizar sindicatos, la cual se aplicaba tanto a los patrones como a los empleados. Todas las actividades económicas se clasificaron para efectos del *enquadramento*.

La estructura sindical semejaba una pirámide en cuya base estaban los sindicatos. Con un mínimo de cinco sindicatos se podía integrar una federación, y con tres federaciones, formar una confederación. Los sindicatos, generalmente, tenían base municipal; las federaciones, base estatal, y las confederaciones, base nacional. Los sindicatos elegían representantes para las federaciones, y éstas para las confederaciones. Federaciones y confederaciones formaban listas para que el presidente de la República escogiese los miembros *classistas* de los Tribunales Regionales del Trabajo y del Tribunal Superior del Trabajo.

48

Se mejoró la justicia laboral. Además de las Comisiones y Juntas de Conciliación y Arbitraje, se crearon Tribunales Regionales del Trabajo y un Tribunal Superior del Trabajo. En todas las instancias se impartía justicia paritariamente. Además de jueces profesionales había *vogais* (representantes) de los sindicatos de los empleados y de los patrones, en igual número. Esa justicia laboral, incluida, una vez perfeccionada, en la Constitución de 1946, continúa vigente e intacta hasta la fecha.

El último puntal importante de la legislación sindical del Estado Nuevo fue el impuesto sindical, creado en 1940, también vigente hoy en día. A pesar de las ventajas concedidas a los sindicatos oficiales, muchos de ellos, por falta de recursos, tuvieron dificultades para sobrevivir. El impuesto sindical les proporcionó recursos sin el menor esfuerzo de su parte. La solución fue muy sencilla: a todos los trabajadores, sindicalizados o no, se les descontaba automáticamente cada año de su paga el equivalente a un día de trabajo. También había una aportación a cargo de los patrones. Del total recaudado 60% era para el sindicato de la categoría profesional, 15% para las federaciones, 5% para las confederaciones. El 20% restante se destinaba al Fondo Social Sindical que, en la práctica, utilizaba el Ministerio del Trabajo para los más diversos fines, entre ellos el financiamiento de campañas electorales (a partir de la redemocratización de 1945).

Es fácil comprender las consecuencias de ese impuesto. Todos los sindicatos dispusieron de mayores recursos para el sostenimiento de su burocracia. Los más ricos disponían de cantidades que les permitían ofrecer diversos beneficios a sus agremiados, tales como asistencia jurídica, médica, dental, etc. No era necesario hacer campañas en favor de la sindicalización, pues por ley se cobraba a todos el impuesto, aun cuando de hecho beneficiase a pocos. Si bien el impuesto no era una invitación a sindicalizarse, sí constituía un incentivo para que se formasen sindicatos, ya que se había vuelto una de las maneras más sencillas de obtener recursos sin esfuerzo. Proliferaron, por tanto, los pequeños sindicatos.

La versión autoritaria del sistema sindical conservó los aspectos positivos mencionados, pero también acentuó algunos de los negativos. El principal fue el denominado *pelegutismo*, término derivado de *pelego*, trozo de piel de carnero que se colocaba sobre la silla de montar para comodidad del jinete. El *pelego* sindical, por lo general un empleado, aunque el término podía ser aplicado también al patrón, era el que procuraba aprovecharse del sistema, que daba coba al gobierno o al

patrón o descuidaba la defensa de los intereses de los trabajadores. El impuesto sindical, la estructura piramidal y los tribunales laborales constituían viveros de *pelegos*, los cuales reinaban en las federaciones, en las confederaciones y en los tribunales. Esto se debía a que cada sindicato, independientemente de su tamaño, tenía un representante con derecho a voto en las federaciones, y éstas, a su vez, lo tenían en las confederaciones. Federaciones y confederaciones, a su vez, nombraban a los *vogais* (representantes) en los tribunales laborales. Era fácil controlar los votos de los sindicatos pequeños y, por medio de ellos, montar un mecanismo que influía en los organismos superiores.

Los *pelegos*, naturalmente, eran grandes aliados del gobierno y de los patrones, de quienes también recibían favores. Siempre opuestos a los conflictos, algunos podían ser buenos administradores de los recursos sindicales y, con ello, hacer que el sindicato resultara atractivo por los beneficios que ofrecía. Con todo, generalmente eran detestados por los sindicalistas más combativos. Gran parte de la lucha sindical posterior a la redemocratización de 1945 giró en torno del desalojo de los *pelegos* de sus posiciones de poder.

Resultó irónico que los renovadores muchas veces emplearon en la lucha el sistema que permitió el surgimiento de los *pelegos*. Los líderes más politizados llegaban a la cúpula sindical sin tener contacto con las bases obreras en las fábricas. Casi no se modificó la cúpula del sistema. Un ministro del Trabajo favorable al movimiento obrero podía aprovechar sus mecanismos, lo mismo que un ministro opuesto al obrerismo. En uno y otro casos se excluía a la base obrera, y el poder sindical continuaba reducido a un estado mayor sin tropa.

No puede negarse que el periodo 1930-1945 fue la época de los derechos sociales, cuando se introdujo la mayor parte de la legislación laboral y sobre previsión social. Lo que vino después a lo sumo fue perfeccionamiento, racionalización o extensión de la legislación a un mayor número de trabajadores. Fue también la era de la organización sindical, sólo modificada, si bien parcialmente, después de la segunda democratización (1985).

Ahora bien, en toda esa legislación hubo un gran ausente: el trabajador rural. Aun cuando no se le excluyó explícitamente, se hacía indispensable una ley especial para su sindicalización, la cual sólo vino en 1963. La ampliación de la legislación social al campo tuvo que esperar a los gobiernos militares, cuando al fin se implantó. Este gran vacío en la legislación pone de manifiesto lo mucho que aún pesaban los pro-

49

pietarios de la tierra. El gobierno no se atrevía a interferir en sus dominios haciendo que llegara hasta ellos la legislación protectora de los derechos del trabajador. Posiblemente, el temor a incomodar a la clase media urbana también influyó en la preterición de los trabajadores domésticos. Los trabajadores autónomos, a su vez, quizá no representaban problemas políticos ni económicos que justificasen la preocupación del gobierno por enrolarlos y controlarlos.

¿Qué significó toda esa legislación para los beneficiarios y para el problema de la ciudadanía? Tuvo un significado ambiguo. El gobierno invirtió el orden clásico e introdujo el derecho social antes que el derecho político. Se incorporó a los trabajadores a la sociedad mediante leyes sociales, no a través de su acción independiente en lo sindical y en lo político. Por esto en las leyes de 1939 y de 1943 estaban prohibidas las huelgas.

La situación aparece aún más compleja si se recuerda que esta posición dividía a la clase obrera. Sus sectores menos organizados estaban dispuestos a pagar el precio de las restricciones políticas para gozar del beneficio de los derechos laborales y sociales. Esto quedó claro al fin del Estado Nuevo. Al ver que la guerra terminaría con la derrota del Eje, Getúlio Vargas comprendió que su dictadura no sobreviviría a la victoria de los Aliados, a pesar de que luchaba de su lado. Por consiguiente, comenzó a preparar la transición a un régimen constitucional. Una de sus tácticas consistió en procurar conquistar el apoyo de los trabajadores aprovechando el argumento de la legislación social y laboral.

A partir de 1943, el ministro del Trabajo inició una serie de charlas radiofónicas dirigidas a los trabajadores. El programa se llamaba *Hora do Brasil,* y todas las estaciones tenían obligación de transmitirlo. Se presentaba al Estado Nuevo como rehabilitador de la dignidad del trabajo y del trabajador. Se hacía ver que había contribuido a transformar en hombre nuevo, en nuevo ciudadano a quien antes se veía excluido de la comunidad nacional. Se hablaba de la legislación laboral y de previsión social y de diversos programas como el de construcción de viviendas populares y la oferta de productos alimenticios baratos. Se presentaba al régimen como democrático e identificado con el pueblo.

Se exaltaba a Vargas como el gran estadista que se había acercado al pueblo, que luchaba por el pueblo, que se identificaba con el pueblo. Era el gran benefactor, el "padre de los pobres". Conforme se acercaba el fin del régimen, el propio Getúlio Vargas se dirigió a los trabajadores en grandes asambleas organizadas con el apoyo de la maquinaria sindical.

La propaganda no cayó en el vacío. Por un lado las fuerzas liberales se organizaban para deponer a Vargas; por el otro, las fuerzas populares se congregaban en un movimiento opuesto que luchaba por la permanencia del dictador en el poder. Surgió el movimiento llamado *queremismo*, derivado del lema "queremos Vargas". El apoyo a Vargas llegó al máximo cuando Prestes, libertado de la prisión donde se encontraba a causa de la revuelta de 1935, se adhirió públicamente al *queremismo*.

Al final, en 1945, derrocaron a Vargas sus propios ministros militares, pero su fuerza popular se hizo sentir inmediatamente. La lucha por la sucesión se decidió días antes de las elecciones a favor del general Eurico Dutra, ministro de Guerra del ex Presidente, gracias al apoyo que éste le dio. Al lanzar su candidatura para las elecciones presidenciales de 1950, el ex dictador triunfó sin dificultad obteniendo casi 49% de los votos, contra 30%, a lo sumo, de su competidor más próximo. Su segundo gobierno fue el ejemplo más típico del populismo en el Brasil y consolidó su imagen como "padre de los pobres".

Es preciso reconocer que la inversión del orden de los derechos, colocando los derechos sociales delante de los políticos y, aún más, sacrificando los últimos a los primeros, no oscureció ni en lo mínimo la popularidad de Getúlio Vargas. Esa política encontraba eco en la cultura política de la población, sobre todo de la población pobre de los centros urbanos, que crecía rápidamente por la migración del campo a las ciudades y del nordeste hacia el sur del país. El populismo era un fenómeno urbano que reflejaba al Brasil nuevo que iba surgiendo, aún inseguro, pero diferente del Brasil rural de la Primera República que dominó la vida social y política hasta 1930.

El populismo, en el Brasil, en Argentina o en el Perú, implicaba una relación ambigua entre los ciudadanos y el gobierno. Era un progreso ciudadano en la medida en que atraía las masas a la política, pero, como contrapartida, colocaba a los ciudadanos en una posición de dependencia ante los líderes a los cuales consagraban su lealtad personal por los beneficios que de hecho o supuestamente les habían conseguido. Era un resultado típico de la anteposición de los derechos sociales. Esa anteposición hacía que a los derechos no se les considerara derechos, algo independiente de la actuación del gobierno, sino un favor que reclamaba gratitud y lealtad. De ahí se originaba una ciudadanía incompleta y falseada.

50

VII. EL TURNO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS (1945-1964)

DESPUÉS DEL DERROCAMIENTO DE VARGAS se convocaron elecciones presidenciales y legislativas para diciembre de 1945. Las legislativas tendrían por objeto elegir una asamblea constituyente, la tercera desde la instauración de la República. El presidente electo, Eurico Dutra, que durante muchos años fue el ministro de Guerra de Vargas, tomó posesión en enero de 1946, el año en que la asamblea constituyente terminó sus trabajos y se promulgó la nueva Constitución. El país entró en una fase que podría describirse como la primera experiencia democrática de su historia.

1. La primera experiencia democrática

La Constitución de 1946 conservó las conquistas sociales del periodo anterior y garantizó los derechos civiles y políticos tradicionales. Hasta 1964 hubo verdadera libertad de prensa y de organización política. A pesar de ocasionales intentos de golpes militares, hubo elecciones regulares para presidente de la República, senadores, diputados federales, gobernadores, diputados estatales, prefectos y concejales. Se organizaron varios partidos políticos nacionales que funcionaron libremente dentro y fuera del Congreso, excepto el Partido Comunista, cuyo registro se canceló en 1947. Una de las pocas restricciones serias al ejercicio de la libertad se refería al derecho de huelga. Sólo eran posibles las huelgas autorizadas por el tribunal del trabajo. Este requisito, pese a ser anticonstitucional, siguió en vigor hasta 1964, cuando, ya durante el gobierno militar, se aprobó la primera ley de huelgas. Esto no impidió que, haciendo a un lado la ley, varias huelgas estallaran, aprovechando las circunstancias políticas favorables de la época.

La influencia de Vargas caracterizó todo aquel periodo. Después de su derrocamiento fue elegido senador y mantuvo una actitud discreta mientras preparaba su regreso al poder por votación popular. Su elección en 1950 desilusionó grandemente a sus enemigos, quienes intentaron recurrir a los medios legales y a las intrigas políticas para impedir que tomara posesión. Su segundo gobierno se caracterizó por la radica-

lización populista y nacionalista. Su ministro del Trabajo, João Goulart, actuó en relación estrecha con los dirigentes sindicales, *pelegos* o no. En la esfera nacionalista se destacó la lucha en favor del monopolio estatal de las exploraciones petroleras y del refinamiento de sus productos, que tomó cuerpo cuando en 1953 se creó Petrobrás, el equivalente de Petróleos Mexicanos.

Esta política tuvo como aliados a los trabajadores y su maquinaria sindical, a los sectores nacionalistas de las fuerzas armadas (sobre todo del Ejército), a los sectores nacionalistas de los empresarios y de los intelectuales, y al Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), creado por Vargas antes de su derrocamiento. La resistencia vino principalmente de los liberales contrarios al Estado Nuevo, agrupados en el principal partido oposicionista, la Unión Democrática Nacional (UDN). Vino también de militares anticomunistas, algunos de ellos bajo la influencia norteamericana que recibieron durante la guerra. Esos militares veían el mundo a través de los conceptos de la Guerra Fría, la "marca registrada" de la política estadunidense de la posguerra. Algunos de ellos organizaron en 1949 la Escuela Superior de Guerra (ESG), que se convirtió en centro de adoctrinamiento anticomunista y antivarguista. La oposición, por último, también vino de sectores empresariales brasileños ligados al capital internacional, y del mismo capital internacional, representado entonces sobre todo por las grandes transnacionales petroleras, denominadas *trustes* en aquella época.

La Guerra Fría, el petróleo, la política sindical y laboral fueron, precisamente, las causas principales de los enfrentamientos políticos. En torno a esos caballos de batalla se alinearon los amigos y los enemigos del Presidente. A medida que se hacía más honda la lucha, se polarizaban las posiciones. De un lado se encontraban los nacionalistas, defensores del monopolio estatal del petróleo y de otros recursos básicos (como la energía eléctrica), partidarios del proteccionismo industrial, de la política laboral, de la independencia en la política exterior, para quienes los enemigos eran entreguistas, pronorteamericanos, reaccionarios, golpistas. Del otro lado se hallaban los que defendían la apertura del mercado al capital extranjero (incluso en el ramo de los recursos naturales), condenaban el acercamiento entre el gobierno y los sindicatos, deseaban una política exterior de estrecha cooperación con los Estados Unidos. Estigmatizaban a sus opositores por comunistas, sindicalistas, demagogos y, también, por golpistas.

Los militares contrarios y favorables a Vargas se dividieron irremedia-

blemente en 1951 y 1952 en torno de la cuestión del envío de tropas a Corea, solicitadas por Washington. El Club Militar, que reunía oficiales de las tres armas, entonces en manos de los nacionalistas, apoyados por el ministro de Guerra, él también nacionalista, tomó una posición radicalmente contraria y atacó a los Estados Unidos. La otra facción reaccionó inmediatamente, logró que renunciara el ministro de Guerra y lo derrotó en las elecciones de 1952 para la presidencia del Club Militar. A partir de entonces, la oposición militar, aliada a los políticos de la UDN, vigiló constantemente al gobierno.

La batalla por el monopolio estatal del petróleo duró desde 1951, cuando se envió el proyecto al Congreso, hasta 1953, cuando se aprobó la ley respectiva. Esta lucha se distinguió de la batalla del Club Militar porque también se peleó en la calle. Petrobrás se convirtió en símbolo del nacionalismo, del antimperialismo. La campaña para su creación reunió a militares nacionalistas, estudiantes universitarios, líderes sindicales. Hubo debates violentos, manifestaciones públicas, asambleas donde los principales villanos eran las compañías petroleras norteamericanas. Hasta entonces, ningún otro tema había apasionado tanto a la opinión pública. En el calor de la lucha, hasta Vargas tuvo que adoptar una posición más radical de lo que originalmente deseaba. La ley, finalmente aprobada, dio a Petrobrás el monopolio total de las exploraciones y de la extracción y refinación del petróleo. A lo sumo la distribución quedó abierta al capital privado, tanto nacional como extranjero.

Los ataques al populismo, mejor dicho, al sindicalismo, se centraron en la figura del ministro del Trabajo y su política salarial. João Goulart, político que sostenía buenas relaciones con los líderes sindicales, fue nombrado ministro en 1953. La oposición inmediatamente lo escogió como blanco de sus críticas debido a sus vínculos con el mundo sindical. Recuérdese el gran influjo que el ministro podía ejercer en la estructura sindical montada por el Estado Nuevo, que no se modificó después de la democratización. Líderes sindicales radicales, algunos de ellos miembros del Partido Comunista, consiguieron puestos en la cúpula del sistema sindical y en la del sistema de previsión social, y actuaban de acuerdo con Goulart. No es una casualidad que en 1954 hayan estallado huelgas muy importantes.

Ese año Goulart propuso que se aumentara en 100% el salario mínimo. En vigor desde 1940, el salario mínimo, en especial la definición de su monto, se había convertido en punto clave de las relaciones del gobierno con los trabajadores. La propuesta del ministro apareció un mes

después de que un grupo de oficiales del Ejército lanzó un manifiesto contra los bajos salarios de la clase, y en un periodo en que se aplicaba una política de contención del gasto público. Hubo reacción adversa por parte de empresarios y militares. Goulart dimitió de su cargo, pero Vargas aceptó su sugerencia y decidió proclamar el nuevo salario mínimo el Primero de Mayo, en un emotivo discurso en el que dijo a los trabajadores que, por lo pronto, estaban con el gobierno, pero que en el futuro ellos serían el gobierno. Ganó fuerza la conspiración para derrocar al Presidente, en la que participaban civiles y militares. Una desgraciada tentativa de sus guardias personales de asesinar a un líder de la oposición terminó en el asesinato de un oficial de la Fuerza Aérea. El hecho excitó aún más a los militares y precipitó los acontecimientos. Los jefes de las tres ramas de las fuerzas armadas exigieron la renuncia del Presidente. Viejo y sin la energía y la astucia que caracterizaron la primera fase de su gobierno, Getúlio Vargas se disparó un balazo en el corazón el 24 de agosto de 1954, en su habitación del palacio de Catete. Dejó una carta-testamento de marcado contenido nacionalista y populista.

La reacción popular fue inmediata y demostró que aun después de su muerte se mantenía intacto el prestigio del ex Presidente. Multitudes salieron a la calle, se destruyeron periódicos de la oposición, y el líder opositor, Carlos Lacerda, victorioso la víspera, tuvo que esconderse y salir del país. El antiguo dictador, que nunca se destacó por su amor a las instituciones democráticas, se convirtió en héroe popular gracias a su política social y laboral. El pueblo vio en Getúlio Vargas al primer presidente de la República que se dirigía a él directamente y que se preocupaba por sus problemas. El hecho de que se tratara de una preocupación paternalista carecía de importancia para quienes se sintieron apreciados y beneficiados por el líder desaparecido.

La fuerza de Vargas siguió proyectándose durante varios años en la política nacional. El choque de fuerzas que lo llevó al suicidio distó mucho de suavizarse con el golpe militar de 1964. Diez años de intensa lucha política que pudieron consolidar la democracia terminaron en derrota, tanto de los herederos de Vargas como del primer experimento democrático en la historia del país.

Después de la desaparición del Presidente siguieron golpes y contragolpes para impedir o para garantizar la toma de posesión del nuevo primer mandatario, Juscelino Kubitschek. Las fuerzas antivarguistas, al mando de la UDN, de nuevo fueron derrotadas en las elecciones

75

de 1955. El candidato triunfador, Kubitschek, estuvo apoyado por una alianza del Partido Social Democrático (PSD), también creado por Vargas antes del fin del Estado Nuevo, con el PTB, de cuyas filas salió el vicepresidente, João Goulart. Kubitschek no era nacionalista y obrerista como Vargas y Goulart, pero aunque sólo conquistó 35.7% de los votos, sus enemigos vieron en su elección la continuación del varguismo y la combatieron hasta el último momento. Los militares se dividieron aún más, y en esta ocasión vencieron los partidarios del nacionalismo y de la obediencia a las leyes constitucionales. Algunos oficiales de la Fuerza Aérea, todavía resentidos por la muerte de su compañero de uniforme, se rebelaron, sin mayores consecuencias, después de la toma de posesión.

A pesar de la oposición civil y de las revueltas militares, la habilidad del nuevo presidente le permitió dirigir el gobierno más dinámico y democrático de la historia republicana. Sin adoptar medidas de excepción, sin recurrir a la censura de la prensa o a algún otro medio ilegal de restricción de la participación ciudadana, Kubitschek llevó a cabo un amplio programa de industrialización. Además, proyectó y ejecutó el traslado de la capital de Río de Janeiro a Brasilia, a millares de kilómetros de distancia en el interior del país. Fue la edad de oro del llamado "nacionalismo desarrollista", del cual no se excluía la cooperación del capital extranjero. El Estado realizó grandes inversiones en obras de infraestructura, sobre todo caminos y energía eléctrica. Procuró atraer al capital privado, tanto nacional como extranjero, para que invirtiese en la industrialización del país. El éxito más espectacular se logró en la industria automovilística que grandes empresas transnacionales implantaron en el país aprovechando los incentivos gubernamentales.

El fundamento ideológico del nacionalismo desarrollista provino del ideario de la CEPAL y lo elaboró en el Brasil el Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), organismo creado en 1955, vinculado al ministerio de Educación. El ISEB era el equivalente funcional de la ESG, pero con ideología diametralmente opuesta. Integrado por intelectuales de prestigio, el ISEB procuró crear una ideología del nacionalismo y difundirla por medio de cursos y conferencias. En poco tiempo se convirtió en uno de los blancos predilectos de los ataques de la derecha e incluso de los liberales conservadores.

No habían desaparecido los conflictos del último gobierno de Getúlio Vargas, pero los moderaron las elevadas tasas de desarrollo económico, alrededor de 7% anual, que distribuían beneficios a todos, obreros

76

y patrones, industrias nacionales y extranjeras. Los sindicatos veían en la presencia de Goulart en la vicepresidencia una garantía de buenas relaciones con el gobierno: el salario mínimo real alcanzó índices sin precedente. Los industriales jamás habían tenido incentivos de esa magnitud. ¿Y el sector rural? Siguiendo la estrategia de Vargas, Kubitschek no lo tocó. Los propietarios, por supuesto, se beneficiaban con el crecimiento del mercado interno de consumo, pero los trabajadores quedaron fuera de la legislación social y sindical.

Políticamente, Kubitschek se apoyó en la alianza de los dos grandes partidos, el PSD y el PTB, que hasta el final estuvieron de su parte. Esta alianza era una muestra de su política de conciliación de intereses. El PSD se cimentaba en los propietarios de la tierra y en las viejas oligarquías del interior; el PTB era un partido urbano, con bases firmes en la clase obrera y en el sistema sindical. Aun cuando no se tocó la cuestión agraria, el acuerdo resultaba posible y funcionó satisfactoriamente.

Pero al final del periodo comenzaron a aparecer signos de futuras dificultades. Disgustó a los nacionalistas más radicales que se permitiera la entrada de capitales extranjeros y se opusieron a los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. La izquierda alegaba que el acuerdo desarrollista beneficiaba más a la burguesía que a los trabajadores. Se comenzó a exigir que las reformas también abarcasen al sector agrario. Sea como fuere, Kubitschek tuvo el mérito de terminar en paz su mandato y de entregar la banda presidencial a su sucesor. Fue una hazaña que ningún otro presidente civil, elegido popularmente después de 1930, ha podido repetir.

Su sucesor, Jânio Quadros, triunfó en las elecciones de 1960 con 48.3 % de los votos, derrotando así a su contrincante, el candidato de la alianza PSD-PTB. La UDN apoyó a Quadros, pero éste ni pertenecía al partido ni se sometía a sus disposiciones. Se trataba de un personaje imprevisible que tuvo una carrera política meteórica; estaba dotado de gran capacidad para movilizar el apoyo popular, sobre todo el de las clases medias. Su victoria fue un triunfo personal en que no tuvo nada que ver ningún partido. Esto quedó fuera de duda cuando su candidato a vicepresidente, uno de los principales políticos de la UDN, fue derrotado por João Goulart, candidato de la planilla PSD-PTB. De no haber sido por el carisma personal de Quadros, las fuerzas varguistas habrían conservado su hegemonía tradicional. De todas maneras, por culpa de una legislación defectuosa, el país se encontró en una situación en que el presidente y el vicepresidente habían sido elegidos por fuerzas políticas antagónicas.

El gobierno de Jânio Quadros fue corto. Tomó posesión en enero de 1961 y renunció en agosto de ese mismo año, alegando imposibilidad para gobernar. Nunca se esclarecieron suficientemente las razones de su renuncia. La explicación más probable es que se trataba de una maniobra táctica para conseguir del Congreso poderes especiales que permitieran a Quadros gobernar autoritariamente. Se supone que para el éxito del plan se contaría con la incompatibilidad entre los militares y el vicepresidente João Goulart, que precisamente en esos días había ido a la China comunista en visita de cortesía. El apoyo popular a Quadros y la oposición de los militares a Goulart, según esta hipótesis, lograrían que no se aceptara la renuncia y que el Presidente obtuviese los poderes extraordinarios que deseaba.

Si ésos eran los cálculos, fracasaron totalmente, porque el Congreso aceptó en el acto la renuncia. Por otra parte, los cálculos de Quadros sobre la reacción de los militares resultaron correctos. Los ministros militares declararon que no aceptarían que el Vicepresidente tomase posesión de la presidencia y se creó una crisis política seria. Renació la polémica que dividía a políticos y militares desde la época de Vargas. El comandante del Tercer Ejército, con sede en Rio Grande do Sul, estado natal del Vicepresidente, rehusó aceptar la decisión de los ministros militares y defendió la toma de posesión en la forma prevista en la Constitución. Apoyaron su postura los sectores legalistas de las fuerzas armadas y, naturalmente, todas las fuerzas populistas y de izquierda surgidas durante el varguismo.

Durante 10 días el país estuvo al borde de la guerra civil. El Congreso decidió resolver la situación sustituyendo al presidencialismo con un sistema de gobierno parlamentario. Así se conservaba la sucesión dentro de los cauces legales y, al mismo tiempo, se privaba al Presidente de gran parte de sus poderes. Era una solución de emergencia. Desde el primer momento, Goulart y las fuerzas que lo apoyaban buscaron revertir la situación y restaurar el presidencialismo. Al cabo de una serie de primeros ministros que no lograron gobernar, el Congreso convocó un plebiscito que se celebraría en enero de 1963 y tendría por objeto decidir sobre el sistema de gobierno. Como era de esperar, el presidencialismo triunfó por amplia mayoría y Goulart asumió plenos poderes presidenciales.

A partir del plebiscito, la lucha política caminó rápidamente hacia una radicalización sin precedentes. Los conflictos se reducían cada vez más a la oposición entre la izquierda y la derecha, y desaparecía la oportunidad de negociar. La derecha civil y la militar comenzaron a organizarse y a prepararse a una confrontación. Se crearon organizaciones como el Instituto de Investigaciones y Estudios Sociales (IPES, siglas de Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais), financiado por empresarios nacionales y extranjeros; el Instituto Brasileño de Acción Democrática (IBAD), apoyado económicamente por políticos de la oposición, organizaciones sindicales y estudiantiles contrarias al gobierno; la Acción Democrática Parlamentaria (ADP), que reunía a diputados conservadores miembros de diversos partidos. Esas nuevas organizaciones se unieron a otras más antiguas, como las asociaciones comerciales e industriales, las asociaciones de propietarios rurales, parte de la jerarquía de la Iglesia católica y la ESG. Se empleó intensamente el *slogan* anticomunista. Se comenzaron a hacer planes para derribar al Presidente, vistos con simpatía por el gobierno estadunidense.

En el terreno izquierdista también hubo gran actividad, aun cuando la unidad fue menor. El esquema sindical del Estado Nuevo dio entonces sus mejores frutos políticos. Las cúpulas sindicales y los dos IAP tuvieron líderes más auténticos, algunos de ellos miembros del Partido Comunista. Organizaciones unificadas de trabajadores, no permitidas por la CLT, comenzaron a formarse; entre otras, el Comando General de los Trabajadores (CGT) y el Pacto de Unidad y Acción (PUA). Entre 1962 y 1964 hubo varias huelgas o amenazas de huelga de naturaleza política, generalmente apoyadas por el Ministerio del Trabajo y por grandes empresas estatales, como Petrobrás. En 1962 se declaró una huelga a favor del plebiscito sobre el retorno al presidencialismo. En 1963 hubo amenazas de huelga en apoyo de las reformas básicas y del movimiento de los sargentos, o en contra del estado de sitio. Trabajadores ferrocarrileros, portuarios, metalúrgicos, petroleros, todos trabajadores de las empresas estatales, figuraron siempre entre los principales defensores de las huelgas y de los movimientos políticos.

La Unión Nacional de Estudiantes (UNE) también adquirió gran dinamismo e influencia. Con buenos líderes que trabajaban con los estudiantes universitarios, algo más de 100 000 en aquella época, la UNE se colocó al lado de la CGT y otras organizaciones en todas las negociaciones de carácter político, a menudo con el apoyo del Ministerio de Educación. Un diputado del PTB, Leonel Brizola, organizó los *Grupos dos Onze,* con características paramilitares, preparados para actuar fuera de las vías legales. En el Congreso se formó un Frente Parlamentario Nacionalista (FPN) que reunió a diputados de varios partidos compro-

77

metidos con la causa nacionalista y popular. En esos movimientos se infiltraron miembros del Partido Comunista, siempre hábil para utilizar, a fin de llegar al poder, las brechas del sistema. También dentro del Partido Comunista Brasileño hubo movimientos disidentes, como el Partido Comunista del Brasil (PC del B) y Política Obrera (POLOP), ambos de orientación maoísta.

Todos estos grupos pertenecían a la cúpula. Sin embargo, la movilización política también llegó a las bases de la sociedad. La Iglesia católica comenzó a abandonar su tradicional posición conservadora e intervino en el movimiento estudiantil, en el movimiento obrero y campesino y en la educación básica. Su rama más politizada era Acción Popular (AP), extensión de Juventud Universitaria Católica (JUC). El Movimiento de Educación Básica (MEB) proporcionaba apoyo logístico para el trabajo de la AP en el movimiento de sindicalización rural.

La UNE, a su vez, desarrolló una intensa labor cultural de movilización política. Creó un Centro Popular de Cultura en el que trabajaron artistas de talento, sobre todo músicos. Caravanas artísticas recorrían las principales ciudades presentando espectáculos en que el arte se mezclaba estrechamente con la propaganda de las ideas reformistas. El ISEB patrocinaba conferencias y ediciones baratas de libros de divulgación política.

Con todo, la gran novedad vino del campo. Por primera vez en la historia del país, exceptuando las revueltas campesinas del siglo XIX, los trabajadores rurales, medieros y pequeños propietarios intervinieron con voz propia en la política nacional. El movimiento principió en el nordeste del país en 1955, con el nombre de Ligas Camponesas (Ligas Campesinas). Ganó fama con la adhesión de Francisco Julião, abogado y diputado. Las ligas eran sociedades civiles, por lo tanto no dependían de la legislación sindical ni estaban bajo el control del Ministerio del Trabajo. Pero, por esas mismas razones, no gozaban de la protección de las leyes laborales, lo cual les acarreó dificultades cuando competían con los sindicatos.

En 1960 Julião viajó a Cuba, de donde regresó en 1961, acompañado de decenas de militantes. A partir de entonces se radicalizó la política de las ligas, y el movimiento tuvo el apoyo económico del gobierno cubano. La aproximación a Cuba acrecentó la alarma de los propietarios, cuya reacción se hizo más violenta. Washington también se preocupó, y dirigió al Nordeste el personal y los recursos de la Alianza para el Progreso. Una parte de las ligas optó decididamente por la lucha armada,

bajo orientación cubana, y en Goiás se comenzó a construir campos de entrenamiento.

En 1963 el gobierno promulgó el Estatuto del Trabajador Rural, que por primera vez hacía llegar al campo la legislación social y sindical. El efecto mayor del estatuto recayó sobre el proceso de formación de sindicatos rurales, el cual se simplificó y desburocratizó. Impulsado por grupos de izquierda, e incluso por la Iglesia católica y la AP, el sindicalismo rural se extendió rápidamente por todo el país, con lo cual las Ligas Camponesas pasaron a un segundo plano. En 1964, la Confederación de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG), formada ese mismo año, contaba ya con 26 federaciones y 263 sindicatos reconocidos por el Ministerio del Trabajo. Además, 500 sindicatos esperaban el reconocimiento oficial. En un gobierno populista, los sindicatos tenían sobre las ligas la enorme ventaja de poder contar con el apoyo del gobierno y de la gran maquinaria sindical y de previsión social.

La vinculación gobiernista redujo pero no destruyó la importancia del surgimiento del sindicalismo rural. En 1960, 55% de los habitantes del país aún vivían en el campo, y el sector primario de la economía ocupaba 54% de la mano de obra. Desde la abolición de la esclavitud en 1888, el Estado no intervenía en las relaciones del trabajo agrícola, exceptuando la ley de 1903, que se aplicó pocas veces. Ni siquiera los líderes de 1930 o el gobierno populista de Vargas tuvieron la voluntad o la fuerza para hacerlo. Los trabajadores agrícolas se habían quedado al margen de la sociedad organizada, sometidos al arbitrio de los propietarios, sin gozar de los derechos civiles, políticos y sociales. Al fin salieron de la oscuridad, aprovechando el derecho de organización en un régimen de libertad política. Por eso su movimiento aparecía más amenazador que la sindicalización urbana de los años treinta. La amenaza parecía más real porque venía del sindicalismo rural vinculado a un movimiento nacional de izquierda que demandaba la reforma agraria, junto con otras reformas. Esta palabra era anatema para los propietarios, y su reacción no se hizo esperar. Muchos hacendados se organizaron y prepararon para resistir con las armas lo que consideraban peligro de expropiación de sus tierras al estilo soviético o cubano. En algunas partes del país estallaron conflictos violentos entre hacendados y trabajadores del campo.

La movilización política se hacía en torno de lo que acabó denominándose "reformas de base", término muy amplio que abarcaba reformas de la estructura agraria, fiscal, bancaria y educativa. Se demandaban

todavía reformas estrictamente políticas, como el voto para los analfabetos y los soldados rasos, además de la legalización del Partido Comunista. Suboficiales y sargentos de las fuerzas armadas podían votar, pero no podían ser candidatos, y la elección de los sargentos se convirtió en tema político importante porque ponía de manifiesto la politización de la base de la institución militar, en lo cual se veía una amenaza para la jerarquía y la disciplina.

El problema de la jerarquía militar adquirió un aspecto muy real en septiembre de 1963, cuando sargentos de la Marina y de la Fuerza Aérea se rebelaron en Brasilia, la nueva capital, tras de tomar presos al presidente de la Cámara de Diputados y a un magistrado de la Suprema Corte. Los sargentos aducían como motivo de su revuelta una decisión del Tribunal Supremo contraria a su derecho a ser candidatos a puestos electivos. Algunos sargentos, confiando en una decisión favorable, lanzaron su candidatura y resultaron electos, pero su mandato fue declarado nulo por el tribunal. La gravedad de la rebelión aumentó cuando la UNE y el CGT apoyaron a los sargentos. Además del aspecto político, aquellos sucesos reflejaron el descontento de los sargentos con su situación. Su insatisfacción provenía de los sueldos bajos y los reglamentos de promoción y disciplina. Los sargentos, por ejemplo, necesitaban la autorización de sus superiores para contraer matrimonio. Muchos de ellos aprovechaban el tiempo libre para tomar cursos universitarios, e intelectualmente se consideraban en el mismo nivel que los oficiales, los cuales gozaban de muchos privilegios que a ellos se les negaban.

El presidente de la República se encontraba cogido entre los conspiradores de la derecha, que lo querían derrocar, y los sectores radicales izquierdistas, que lo empujaban hacia la adopción de medidas cada vez más atrevidas. Incapaz de determinar su propio curso de acción, cedió finalmente ante la izquierda y estuvo de acuerdo en la realización de manifestaciones populares a fin de presionar al Congreso para que aprobara las "reformas de base". Algunos de los aliados del Presidente llegaron a hablar de sustituir al Congreso con una asamblea constituyente, lo cual era una medida decididamente revolucionaria. Los dirigentes sindicales confiaban en su capacidad para movilizar a las bases, y lo mismo sucedía con los líderes estudiantiles. Los generales que apoyaban al presidente de la República subestimaron la fuerza de la oposición militar.

La primera gran manifestación se celebró en Rio de Janeiro en marzo de 1964, precisamente el viernes 13. Tanto ese día de la semana como ese día del mes son de mal agüero, según la tradición cultural brasileña. La

superstición puso de manifiesto su fuerza. Se calculó que la multitud reunida en la Plaza de la República llegaba a 150 000 personas, muchas de ellas llevadas con el auxilio de sindicatos y empresas estatales, en especial Petrobrás. Poderosos contingentes militares resguardaban la manifestación. Hubo muchos apasionados discursos demandando reformas y una asamblea constituyente. El Presidente no se quedó atrás. Luego de un discurso populista, firmó dos decretos, uno de ellos para nacionalizar una refinería de petróleo, y el otro para expropiar tierras en las inmediaciones de las vías férreas y carreteras federales y de las presas cuyas aguas fueran para el riego.

El decreto más explosivo era el referente a la expropiación de las tierras. La mayor dificultad de la reforma agraria se encontraba en la Constitución, la cual exigía que el valor de las tierras expropiadas se pagase con dinero, lo que elevaba mucho los costos de la reforma. El Congreso rehusó efectuar una enmienda constitucional en esta materia. El decreto significaba un desafío del Presidente a los legisladores y favoreció a quienes argumentaban que aquél amenazaba la legalidad y el sistema representativo. Para los terratenientes, constituía una prueba más de las intenciones revolucionarias del gobierno.

Los acontecimientos se precipitaron a partir de la manifestación de aquel viernes 13. El 19 de marzo se organizó en São Paulo otra manifestación para protestar contra la de Rio de Janeiro. Promovida por organizaciones religiosas, bajo la inspiración de un predicador norteamericano y financiada por hombres de negocios paulistas, esta manifestación, en la que, según cálculos, participaron 500 000 personas, centró su retórica en el peligro comunista que, alegaban los oradores, provenía del gobierno federal. Otros actos de este tipo se planearon en otras capitales empleando el lema "Marcha de la Familia, con Dios, por la Libertad": llamamiento astuto a los sentimientos religiosos de la gran mayoría de la población. El 26 de marzo de 1964, más de mil marineros y fusileros navales se amotinaron en Rio de Janeiro y se atrincheraron en la sede del sindicato de los metalúrgicos. Los marineros habían organizado su propia asociación y demandaban mejores condiciones de trabajo. Su líder, el cabo Anselmo, fue posteriormente identificado como agente de la CIA. La reacción del Presidente fue desastrosa: sustituyó al ministro de Marina con el funcionario que indicó el CGT. El nuevo ministro amnistió a los amotinados. Como ocurrió con la revuelta de los sargentos, el hecho de que los marineros hubieran aprovechado la sede de un sindicato revivía el espectro de una alianza revolucionaria de obreros y soldados.

Los oficiales de las tres ramas de las fuerzas armadas protestaron enérgicamente. El Club Militar y el Club Naval les sirvieron de portavoz. La revuelta de los marineros tuvo un resultado positivo, pues los oficiales todavía dispuestos a apoyar la legalidad quedaron sin argumentos ante la amenaza que las revueltas encerraban para la supervivencia de la organización militar. Sus intereses inmediatos se veían amenazados, y muchos de los oficiales dieron su apoyo a la conspiración o dejaron de oponerse a ella. Para entonces ya se había escogido la fecha, el 2 de abril, en que estallaría la revuelta contra el Presidente.

Goulart proporcionó un motivo adicional a los conspiradores. Contra el insistente consejo de sus ayudantes, asistió el 30 de marzo a una reunión de sargentos de la Policía Militar de Rio de Janeiro y pronunció un discurso radical que se televisó a todo el país. Fue la gota que derramó el vaso. Los conspiradores adelantaron la revuelta para el 31 de marzo. Fuerzas del Ejército salieron de Minas Gerais y se dirigieron a Rio de Janeiro. Hubo momentos de gran expectación en lo relativo a la actitud que pudieran adoptar los comandos militares. El destino del Presidente quedó sellado al no aceptar lo que sugería el comandante de São Paulo: repudiar al CGT y el comunismo. Las tropas de São Paulo se unieron a las de Minas Gerais, y el Presidente no quiso continuar luchando. Salió en avión para Brasilia, y de ahí se dirigió a su estado, Rio Grande do Sul, donde Brizola insistió en que debía continuar la resistencia. No se aceptaron sus consejos. Goulart se exilió en Uruguay en cuanto el Congreso nombró a su sucesor legal, el presidente de la Cámara de Diputados. En el auge de la crisis se vio claramente la naturaleza de la cúpula de la organización sindical y de la estudiantil. Los dirigentes sindicales, para oponerse al golpe, convocaron a una huelga general que debía estallar el 31 de marzo. No se escuchó el llamamiento. Las grandes masas en cuyo nombre hablaban los líderes no se presentaron para defender al gobierno. En cambio, grandes masas de clase media celebraron el 2 de abril la caída del Presidente. La gran movilización política por la que paso el país terminó en un verdadero anticlímax, en una enorme frustración. Se vio que, a pesar del barullo y los clamores, el movimiento popular era un mero castillo de naipes.

2. Confrontación y fin de la democracia

En el periodo 1930-1937 se llevó a cabo el primer ensayo de participación popular en la política nacional. Fue una tentativa aún titubeante

y mal organizada. No hubo tiempo para el aprendizaje de la participación, para organizar partidos o movimientos bien cimentados. Además, los principales movimientos populares, Alianza Nacional Libertadora (ANL) y Acción Integralista Brasileña (AIB), no eran particularmente simpatizantes de la democracia representativa. El objetivo de casi todas las corrientes políticas de aquella época, en consonancia con el ambiente internacional, estaba en la conquista del Estado, con o sin apoyo popular. Ganaron los que ya estaban en el poder.

Después de 1945, el ambiente internacional era de nuevo favorable a la democracia representativa, lo cual se reflejó en la Constitución de 1946 que, en este punto, amplió algo más lo establecido en la de 1934. Se concedió el voto a todos los ciudadanos, hombres o mujeres, que hubieran cumplido 18 años de edad. El voto sería obligatorio, secreto y directo. Subsistía, sin embargo, la prohibición del voto de los analfabetos. Se trataba de una limitación importante, porque, en 1950, 57% de los habitantes aún no sabían leer o escribir. Como el analfabetismo se concentraba en las zonas rurales, el campo continuaba fuera del proceso formal de participación. Otra limitación afectaba a los soldados rasos, quienes también estaban excluidos del derecho a votar.

La Constitución fortaleció la legalidad electoral estableciendo un Tribunal Superior Electoral en la capital federal y tribunales regionales en las capitales de los estados. Tocaba a los tribunales electorales decidir sobre los asuntos relacionados con la organización de partidos políticos, empadronamiento, votación y reconocimiento de los candidatos triunfadores. En esta forma, todo el proceso quedaba en manos de jueces profesionales y se reducían, aun cuando no quedaran eliminadas, las posibilidades de que se cometieran fraudes.

Esta legislación continuó sin modificaciones hasta 1964. Con todo, al final del periodo ya se ponía en duda lo relativo a la exclusión del derecho a votar de los analfabetos y de los soldados rasos. Dos decisiones adoptadas en ese periodo constituyeron un retroceso de la democracia. La primera fue de 1947, cuando se canceló el registro del Partido Comunista y se dispuso que no podría funcionar legalmente. El PCB tenía 17 diputados federales y había obtenido 10% de los votos en las elecciones presidenciales de 1945. El argumento para la cancelación del registro se basó en un mandato constitucional que prohibía la organización de partidos o asociaciones que contrariasen el régimen democrático. La otra decisión fue de 1963. En plena efervescencia política, el Tribunal Superior Electoral declaró que suboficiales y sargentos no

podían ser elegidos. La decisión provocó protestas y constituyó el motivo que se adujo para la rebelión de los sargentos en 1963.

No obstante las limitaciones, desde 1945 la participación del pueblo en la política creció significativamente, tanto en las elecciones como en la actividad política organizada en partidos, sindicatos y ligas campesinas, entre otras asociaciones.

El incremento de la participación puede mostrarse con los siguientes datos: en 1930, los votantes no pasaban de 5.6% de la población. En las elecciones presidenciales de 1945 llegaron a 13.4%, con lo cual se superaron, por primera vez, las cifras de 1872. En 1950 la proporción subió a 15.9% y a 18% en 1960. En números absolutos, los votantes subieron de 1.8 millones en 1930 a 12.5 millones en 1960. En las elecciones legislativas de 1962, las últimas antes del golpe de 1964, votaron 14.7 millones. Por lo general, el número de electores superaba en 20% al de los votantes, pues la abstención subsistió a pesar del carácter obligatorio del voto. En 1962, por ejemplo, había 18.5 millones de electores, lo que representaba el 26% de los habitantes.

Las prácticas electorales distaban mucho de ser perfectas, a pesar de los tribunales especializados. El fraude se facilitaba porque no había una cédula oficial para votar. Los propios candidatos distribuían sus cédulas, lo cual permitía un sinfín de irregularidades. Se podía engañar fácilmente a los electores más ignorantes, a quienes los jefes de casilla les podían cambiar o anular las cédulas. Los coroneles conservaron antiguas costumbres como la compra de votos y la coerción de los electores. Siguiendo instrucciones de los coroneles, los jefes de casilla incluso llevaban grupos de votantes a la cabecera del municipio y los retenían en corrales, donde eran vigilados constantemente hasta el momento de la votación. Los jefes de casilla, para evitar sustituciones, entregaban a los electores sobres cerrados que contenían las cédulas de sus candidatos. El pago se hacía en dinero, bienes o favores. Por "aquello de las dudas", muchas veces el pago en dinero se hacía como sigue: se entregaba la mitad antes de la votación, y la otra después de que se había votado. Lo mismo se hacía con zapatos: el de un pie antes, el del otro después.

Mas, sin duda, se hacían grandes progresos encaminados a la celebración de elecciones limpias. La rápida urbanización del país facilitaba el cambio. Resultaba más difícil presionar o cohechar al elector urbano. Éste, por otra parte, sí atendía a las arengas populistas e hizo que triunfaran Vargas en 1950, Kubitschek en 1955, Goulart (como vicepresidente) en 1960. Desde cierto punto de vista, se podía considerar al populismo como manipulación electoral, pues los dirigentes pertenecían a las élites tradicionales y carecían de vinculación auténtica con las causas populares. Podría decirse que el pueblo era "masa de maniobra" en las contiendas de los grupos dominantes.

Ahora bien, el control que los líderes ejercían sobre los votantes era mucho menor que el que tradicionalmente habían ejercido. Ya no se sustentaba en la coerción, sino en llamamientos basados en el paternalismo o en el magnetismo personal. Hacía falta cierto convencimiento, cierta relación de reciprocidad que no era exclusivamente individual. Vargas y sus sucesores podían abonar a su cuenta la legislación laboral y social y los incrementos del salario mínimo. Ante todo, la relación populista era dinámica. En cada elección se fortalecían los partidos populares y aumentaba el grado de independencia y discernimiento de los electores. Se trataba de un aprendizaje democrático que requería tiempo para consolidarse, pero cuyo progreso ya mostraba firmeza.

En la evolución partidista se podía observar la madurez progresiva de la democracia. Como vimos, fue ése el primer periodo de la historia brasileña en que hubo partidos nacionales de masas, diferentes de los partidos nacionales del Imperio concentrados en los estados mayores, de los partidos estatales de la Primera República y de los movimientos nacionales no partidistas de los años treinta. Aun cuando persistían las influencias regionales, los partidos de 1945 se organizaban nacionalmente y poseían programas definidos, a pesar de que muchos se guiaban más por el pragmatismo. Eran partidos en el sentido moderno del término, y sólo necesitaban tiempo para echar raíces en la sociedad.

Había 12 partidos nacionales, casi todos fundados al final de la dictadura del Estado Nuevo. Los principales eran los dos fundados por Vargas, el PSD y el PTB, y el que congregaba a la mayoría de la oposición, la UDN. Para fundar el PSD, Vargas simplemente reunió a los *interventores* (gobernadores nombrados por el Ejecutivo Federal) de los estados y congregó en torno del partido a las fuerzas locales dominantes. El PTB se creó con base en la estructura sindical corporativa. La UDN reunía a la oposición liberal y, al principio, también a la socialista. Alrededor de ese núcleo giraban varios partidos menores, unos de izquierda y otros derechistas. Había partidos que aún se aferraban a antiguas prácticas estatales, como el Partido Republicano (PR); otros que continuaban en la línea populista, como el Partido Social Progresista (PSP); otros que

81

pertenecían a la izquierda democrática, como el Partido Socialista Brasileño (PSB); otros más, como el Partido Demócrata Cristiano (PDC), que preconizaban el reformismo moderado. Ya vimos que en 1947 se canceló el registro del Partido Comunista.

Como era de esperar, vista la novedad de la experiencia, mucho se movieron los políticos en el seno de esos partidos y entre uno y otro durante los casi 20 años que duraron. No es fácil analizar aquellos cambios, pero pueden formularse algunas conclusiones que concuerdan entre sí. Hubo un proceso de nacionalización favorable a los partidos pequeños. En un principio sólo los mayores tenían estructura nacional. Fueron perdiendo fuerza a medida que los menores se volvían más competitivos. Los partidos pequeños (todos eran considerados pequeños, excepto PSD, UDN, PTB, PR y PSP) tenían 10.1% de las curules de la Cámara de Diputados en 1945; cifra que subió a 48.7% en 1962. También se debilitaron los partidos conservadores, a juzgar por el número de sus representantes en la Cámara de Diputados. Considerando como principales partidos conservadores al PSD, la UDN y el PR, puede verse que en 1945 ocupaban 82.1% de los escaños y sólo 34.4% en 1962. En cambio, los partidos populistas como el PTB y el PSP saltaron de 7.6% a 16.7% en ese mismo periodo.

Encuestas realizadas en 1964, antes del golpe, en ocho capitales, y sólo recientemente publicadas por Antônio Lavareda, presentan aspectos muy positivos. El primero de ellos: 64% de la población de esas capitales mostró preferencias partidistas, índice elevado aun en el plano internacional. Esto significa que la mayoría tenía fe en el sistema de partidos y que lo aceptaba como sistema de representación política. La aceptación de los partidos es fundamental para el buen estado de salud de cualquier sistema representativo, y resulta sorprendente que en tan poco tiempo haya llegado a ser tan elevada. En términos de preferencia, el PTB estaba en primer lugar con 29%; lo seguían la UDN (14%) y el PSD (7%). Así, los datos confirman cuánto había crecido el obrerismo, sobre todo, sin duda, en las capitales.

Otra revelación de las investigaciones sobre 1964 se refiere a la orientación ideológica del electorado de las ocho capitales en vísperas del golpe. Al irse radicalizando los dirigentes, el electorado mostraba tendencias claramente centristas. El candidato preferido para las elecciones de 1965, que no llegaron a realizarse, era Kubitschek, a quien seguía, muy de lejos, Carlos Lacerda, radical derechista candidato de la UDN. Miguel Arrais, izquierdista radical, contaba con un pequeño por-

82

centaje de posibles electores. De no haberse dado el golpe, Kubitschek, progresista moderado, habría ganado las elecciones. La tendencia moderada se confirma en otra de las preguntas de la encuesta. Interrogados sobre la línea política que debía seguir el gobierno, 45% prefirió el centro, 23% la derecha y 19% la izquierda.

Ante la evolución de los partidos y ante esos datos sobre el electorado, cabe preguntar: ¿por qué zozobró la democracia en 1964, a pesar de que las condiciones eran muy favorables para su consolidación? La respuesta quizá se encuentre en la falta de convicción democrática de las élites, tanto de la izquierda como de la derecha. Ambos bandos participaron en la carrera por el control del gobierno, haciendo a un lado la práctica de la democracia representativa. La derecha y la izquierda preparaban un golpe en las instituciones. La derecha, para impedir las reformas defendidas por la izquierda y para evitar lo que consideraba golpe comunista-sindicalista en ciernе. La izquierda, con Brizola al frente, para eliminar los obstáculos a las reformas y neutralizar el golpe derechista que, según creían, se estaba preparando. En el calor de la lucha, al poco tiempo comenzaron a abandonarse las posibilidades de negociar en el Congreso y en los partidos. Los dirigentes se encaminaron hacia un enfrentamiento fatal para la democracia.

En el lado derechista, el golpismo no constituía una novedad. Desde 1945, liberales y conservadores habían intentado eliminar de la política nacional a Vargas y a su herencia. El liberalismo brasileño no logró asimilar el ingreso del pueblo a la política. A lo sumo, podía aceptar la competencia entre los sectores oligárquicos. Al pueblo, representado en aquella época por la práctica populista y sindicalista, sólo se le consideraba "masa de maniobra" de políticos corruptos y demagogos y de comunistas liberticidas. El pueblo perturbaba el funcionamiento de la democracia de los liberales. Para éstos, el gobierno del país no podía quedar fuera del control de sus esclarecidas élites.

La izquierda tampoco tenía tradición democrática o, mejor dicho, su sector democrático era muy reducido. El grupo mayor, constituido por el Partido Comunista, despreciaba la democracia liberal, a la que consideraba instrumento de la dominación burguesa. Cuando la aceptaba la veía sólo como medio para llegar al socialismo. La izquierda nacionalista, heredera de Getúlio Vargas y cuyos principales representantes eran Goulart y Brizola, distaba mucho de estar enamorada de la democracia. La aceptaba en la medida en que le resultaba útil para sus propósitos reformistas. Tanto para la derecha como para la izquierda, la

democracia constituía a lo más un medio que podía y debía descartarse en cuanto dejase de ser útil.

Dentro de la propia izquierda se inició una carrera hacia la confrontación decisiva. Presionado por Brizola y los sindicalistas, y temiendo perder el control de las reformas, el presidente de la República se dejó llevar a una radicalización que se tornó suicida cuando alcanzó a la disciplina de las fuerzas armadas. Al perder totalmente el apoyo militar, la derrota se hacía inevitable. Algunos sectores izquierdistas pensaban que el país estaba preparado para una insurrección popular del tipo de la bolchevique de 1917. Era un delirio que podría calificarse de cómico si no hubiese tenido consecuencias trágicas.

¿Bastaría la falta de convicción democrática para explicar el comportamiento de los dirigentes? Creo que no. Se trataba de un proceso democrático incipiente. Aun cuando la opinión pública y el electorado estuviesen dispuestos a una solución democrática negociada, no se hallaban en condiciones de hacerlo saber a los sectores dirigentes, excepto en el momento de las elecciones. En otras palabras, no había organizaciones civiles fuertes y representativas que pudiesen frenar la radicalización. Tanto la estructura sindical como la estudiantil eran de cúpula. Como controlaban los puestos directivos, los líderes de la izquierda, víctimas de una ilusión óptica, creían que capitaneaban multitudes cuando sólo dirigían una burocracia. Se descubrió demasiado tarde que todo aquello no pasaba de ser un castillo de arena.

La precipitación del enfrentamiento hizo que se perdiera lo ganado en términos de movilización y de aprendizaje político, exceptuando la participación electoral, que nunca dejó de crecer en los años siguientes. El país iba a entrar en una nueva fase de supresión de las libertades, en un nuevo régimen dictatorial, esta vez controlado directamente por los militares.

Es muy revelador el hecho de que durante el periodo democrático los derechos sociales casi no evolucionaran. Desde el final del Estado Nuevo, los técnicos de la previsión social buscaban, con el apoyo de Getúlio Vargas, unificar y ampliar el sistema de manera que abarcase a todos los trabajadores. Pero a ello se oponían grandes obstáculos. Como cada instituto tenía burocracia y reglamentos propios, los que estaban en mejor situación, como los bancarios y los ferroviarios, se oponían a la unificación. Además, la burocracia de los institutos temía perder poder e influencia. Las aseguradoras privadas, que cubrían el ramo de los accidentes de trabajo, también se oponían a los cambios.

83

Inmediatamente se archivó el proyecto de ley enviado al Congreso en 1947, con el cual se buscaba unificar el sistema.

En su segundo gobierno, Vargas volvió a la carga y organizó en 1953 un congreso sobre previsión social, presidido por João Goulart. Sin embargo, continuó habiendo grandes divisiones y sólo en 1960, bajo el gobierno de Goulart, se aprobó la Ley Orgánica de la Previsión Social. Esta ley constituía una especie de transacción: unificaba las normas de la previsión social, pero no el sistema, pues subsistían los diversos institutos. Además, los seguros contra accidentes continuaron en manos de la iniciativa privada. Se logró, sin embargo, este adelanto: las profesiones liberales también quedaron dentro de la previsión social.

De nuevo se intentó ampliar el sistema en 1963 con el Estatuto del Trabajador Rural que, como ya vimos, hizo llegar al campo la legislación laboral. El estatuto también establecía que la previsión social llegara al campo, pero esta parte de la ley fue letra muerta. No se previó que hubiera recursos para la implantación y el financiamiento de los beneficios. Los trabajadores rurales continuaron excluidos, a pesar del gran número de sindicatos que se organizaban y de la importancia que el gobierno daba a la reforma agraria. También continuaron fuera de la previsión social los trabajadores independientes y las trabajadoras domésticas. Sin ninguna organización, éstas integraban un gran mercado informal de trabajo donde predominaban relaciones personales que, en algunos casos, recordaban los tiempos de la esclavitud.