



Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina

Marcello Carmagnani
(coordinador)



FONDECOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS
SERIE ESTUDIOS

Material protegido por derechos de autor

Primera edición, 1993

Segunda reimpresión, 2011

Primera edición electrónica, 2016

Diseño de portada: Noemí Zaldívar López

D. R. © 1993, Fideicomiso Historia de las Américas

D. R. © 1993, El Colegio de México

Camino al Ajusco, 20, 10740 Ciudad de México

D. R. © 1993, Fondo de Cultura Económica

Carretera Picacho-Ajusco, 227, 14738 Ciudad de México

Comentarios:

editorial@fondodeculturaeconomica.com

Tel. (55) 5227-4672



www.fondodeculturaeconomica.com

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio. Todos los contenidos que se incluyen tales como características tipográficas y de diagramación, textos, gráficos, logotipos, iconos, imágenes, etc., son propiedad exclusiva del Fondo de Cultura Económica y están protegidos por las leyes mexicanas e internacionales del copyright o derecho de autor.

ISBN 978-607-16-4122-9 (ePub-FCE)

ISBN 978-607-46-2982-8 (ePub-ColMex)

Hecho en México - *Made in Mexico*

FEDERALISMO Y REGIONALISMO EN BRASIL, 1889-1937

JOSEPH L. LOVE*

BRASIL NADABA contra la corriente centralizadora cuando la Constitución de 1891 otorgó amplios poderes fiscales y financieros a las unidades de la federación. En el marco del conocido ensayo de Claudio Véliz, *The Centralist Tradition in Latin America*, el abrupto cambio en Brasil de la monarquía centralizada a la República federal por medio de un golpe de Estado es explicable en el contexto de “la pausa liberal” entre mediados del siglo XIX y la Gran Depresión de 1930, la cual permitió una cierta descentralización y privatización.¹ Esta “pausa” tuvo sus raíces económicas en la organización de la nueva economía guiada por la exportación, en combinación con lo que a menudo se llama “la segunda Revolución industrial” de la cuenca del Atlántico norte en los años de 1870-1900, durante la cual la productividad aumentó enormemente.

Sin embargo, mucho antes de fin de siglo, el poder *de facto*, fuera o no contrario a las disposiciones constitucionales, ya había empezado a cambiar por gobiernos centrales en México y Argentina. En contraste, en Brasil la tendencia hacia la recentralización fue tardía y sumamente ambigua. Después de 1930, los estados brasileños conservaron poderes importantes y siguieron innovando, sobre todo en la esfera social. De manera bastante irónica, los federalismos fiscales continuaron incluso

durante el Estado Novo, la dictadura claramente centralizadora de Getúlio Vargas (noviembre de 1937-octubre de 1945).

Debe distinguirse federalismo de regionalismo, una pauta de comportamiento político íntimamente asociada con él. Aquél es, para este estudio, un sistema de gobierno en que los asuntos de importancia nacional se reservan a la autoridad central: el cumplimiento de la ley constitucional y federal, la regulación de la moneda, el control de la política exterior, etc. Pero también es un régimen en que los estados o provincias constituyentes conservan poderes extensos, incluyendo el gobierno local y el derecho de legislar sobre asuntos que no contravengan la ley federal; la autoridad sobre el dominio público interno, y el control de las operaciones fiscales y financieras estatales (provinciales). En el caso brasileño, estos últimos poderes, incluyendo el derecho de los estados para gravar el comercio entre ellos y obtener préstamos del exterior, constituyeron una fuente de conflicto con el gobierno federal durante la era mencionada. Pero el federalismo en la Primera y la Segunda República (1889-1930; 1930-1937) tenía también una dimensión creativa, pues los estados marcaban el camino en los experimentos económicos y sociales, de los cuales la valorización del café fue el ejemplo más conocido.

Por el contrario, el regionalismo es una pauta de comportamiento político característica de un régimen federal. En éste los actores regionales aceptan la existencia del Estado-nación mayor, pero buscan el favoritismo económico y las prebendas políticas de la unidad política mayor, incluso a riesgo de poner en peligro el propio régimen político.² En Brasil, durante la etapa estudiada, los estados eran las unidades cohesionadoras de la organización política: los partidos permanentes existían sólo a nivel estatal y además sólo en algunos estados. Para 1910 tres de las 20 unidades de la federación –São Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul– representaban más de la mitad del voto nacional

total en las importantísimas elecciones presidenciales directas y aportaban una parte similar del producto físico bruto según el censo de 1920. Además, la riqueza y los poderes fiscales de los tres estados les proporcionaban fuerzas policíacas paramilitares disciplinadas que podían impedir la intervención armada del gobierno federal, tan frecuente en las otras 17 unidades gubernamentales. En efecto, estos tres estados eran regiones políticas en sí mismos, aunque el término también puede aplicarse a los grupos de estados “satélite” contiguos que ocasionalmente intentaban actuar en concierto. Entre los estados relativamente ricos y poderosos de las regiones del centro-sur y del extremo sur y las unidades pobres y sin poder, en su mayor parte ubicadas en el noreste y el norte, había tres actores “ocasionales” en la política presidencial y federal: los aparatos políticos dominantes de Río de Janeiro, Pernambuco y Bahía. Este último estado, debido a su gran número de votantes, empezó como un estado importante en las elecciones de la década de 1890, pero experimentó un declive secular por la debilidad de su economía. El auge de Rio Grande y el ocaso de Bahía, hacia 1910, así como la fuerza resistente de Minas y São Paulo, pueden observarse en las políticas y prebendas federales durante la Primera (o Vieja) República (1889-1930).³

ORÍGENES DE LA REPÚBLICA

¿Por qué el modelo de Brasil fue distinto al de otras grandes naciones latinoamericanas en el traslado del poder fiscal y de otros a las unidades constituyentes de la federación en 1889-1891? La respuesta tiene que ver con que el centro dinámico de la economía de exportación cambió del noreste (principalmente Pernambuco y Bahía) al sureste (São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais), y con el desplazamiento del azúcar por el café. También dentro de la economía del café, hacia la década de 1879

el “occidente” de São Paulo, en la meseta alrededor de Campinas, había empezado a aventajar al valle Paraíba de la provincia de Río de Janeiro y al este de São Paulo.

Aunada a la posición casi hegemónica de São Paulo en la economía de exportación, hacia finales del decenio de 1880 sobrevino la crisis de la última economía basada en la esclavitud en el hemisferio occidental. Si bien el antiguo régimen de trabajo claramente iba a extinguirse hacia la mitad de dicha década —los bancos habían dejado de proporcionar créditos con los esclavos como garantía y no prestaban sobre la tierra—, su fin se retrasó porque los cultivadores de café intentaron con urgencia idear un nuevo sistema de mano de obra. Para São Paulo, la crisis de mano de obra de las *fazendas* de café basadas en la esclavitud se resolvió en 1886-1887 llevando inmigrantes italianos, reclutados en Génova, a las plantaciones; así la provincia subsidiaba la inmigración, incluso antes de que concluyera el Imperio.⁴

Que el nuevo régimen de mano de obra, con su mezcla de salarios y derechos de uso de la tierra, fuera totalmente capitalista o no, ha sido objeto de múltiples debates.⁵ Yo considero que sí lo era.⁶ Sin embargo también es cierto que el país en su conjunto tenía una mezcla de relaciones de producción capitalistas y precapitalistas con el advenimiento del nuevo régimen político. Era necesario que se hicieran compromisos entre los representantes políticos de los capitalistas agrícolas paulistas, riograndenses y (algunos) de Minas Gerais, por una parte, y los representantes de los señores rurales pre o parcialmente capitalistas, por otra. Estos compromisos permitían la persistencia de una política fundada en el patronazgo y en los clanes en las áreas más atrasadas.

Entre tanto, los propietarios de esclavos en otras provincias eran incapaces de atraer la mano de obra inmigrante ligada a São Paulo, debido a que sus operaciones eran menos redituables. En

particular, los cultivadores de café de Río de Janeiro cargaron con el peso de la abolición en 1888, cuando su fuerte inversión en propiedad de esclavos se anuló sin compensación, y se alejaron amargamente del régimen imperial.

A nivel ideológico, las aspiraciones de las élites regionales a la autonomía local habían aumentado y disminuido en la primera generación después de la Independencia en 1822, pero estaban despertando de nuevo en la década de 1870, tras la instauración de la Tercera República en Francia, y los brasileños pedían explícitamente una República federal en su manifiesto. La defensa del federalismo tuvo como abanderado —en parte debido a que era más detallado— el ensayo *A Província*, de Aureliano Tavares Bastos, publicado en el mismo año. Señalando los nuevos regímenes federales en Argentina, Canadá y Austria-Hungría, Tavares argumentaba enérgicamente en favor de la descentralización, la autonomía provincial en política y administración, el control provincial de las políticas bancaria y de inmigración y la descentralización de los ingresos.⁷

En los años de declive del Imperio, los líderes de los dos partidos imperiales en São Paulo, el liberal y el conservador, pidieron públicamente la autonomía provincial, y por lo tanto de manera implícita repudiaron el régimen imperial atacando su constitución centralista.⁸ Si bien algunos apologistas del Imperio reiteraron la petición de Tavares Bastos de una monarquía federal⁹ —la Alemania imperial al igual que Austria-Hungría podrían ser un modelo—, la mayor parte de los actores políticos asociaban el Imperio con el centralismo, ya que se basaba en el Poder Moderador ejercido por el emperador en la cúspide del régimen.

Parte de la demanda por una autonomía provincial o estatal se derivaba de que São Paulo y otras provincias dinámicas, en especial Río Grande do Sul, podrían aumentar ampliamente sus

recursos financieros para apoyar sus economías regionales en un régimen federal. En 1886-1887, São Paulo contribuyó al erario con ocho veces el monto que recibió del mismo, y un creciente número de paulistas consideraban que sus representantes eran ineficaces en el Parlamento imperial, donde la provincia carecía de suficiente representación.¹⁰ Cuando São Paulo se convirtió en estado con el nuevo régimen, su representación en el nuevo Congreso se amplió para poder reflejar el aumento de población, y sus ingresos se triplicaron con el nuevo impuesto a la exportación que aplicó.¹¹

Los políticos paulistas también ansiaban obtener nuevos recursos para el desarrollo, tratando directamente con prestamistas extranjeros, más que actuando mediante el gobierno central. En efecto, los paulistas sintieron un placer anticipado por las oportunidades que crearon los préstamos extranjeros cuando el régimen imperial permitió a la provincia tomar su único préstamo extranjero durante el imperio (749 000 libras en 1888), expresamente para subsidiar la inmigración.¹² Con la República, los préstamos que recibían los estados, encabezados por São Paulo, se ampliarían con rapidez.

Una fuente de insatisfacción de las élites regionales tiene que ver con la falta de respuesta del imperio ante las oportunidades que creaba la economía capitalista en expansión en la cuenca del Atlántico del norte. Las compañías por acciones sólo se legalizaron a finales del Imperio, y en general las instituciones financieras eran débiles e inflexibles como el propio Estado centralizado.¹³

Además, aunque los republicanos a finales del Imperio maniobraron en forma notable para no tomar una posición sobre la esclavitud, se consideraban progresistas en cuanto a los asuntos sociales y consideraban que la monarquía no había cumplido con estos objetivos, entre los cuales los contemporáneos seguramente habrían incluido la inmigración. Aunque la primera oleada de

inmigración en Brasil ocurrió en los últimos tres años del Imperio, con un promedio de 84 000 personas por año, Argentina atrajo 179000 en el mismo periodo.¹⁴ Además, la tasa de alfabetismo de Brasil a fines del Imperio apenas correspondía a un tercio de la de Argentina.¹⁵ La conciencia o la intuición sobre el mayor progreso del rival tradicional de Brasil en la Cuenca de la Plata contribuyó a promover la opinión sobre el régimen antiguo de que la “basura” no podía ser “reformada”.

Para el 15 de noviembre de 1889, los conspiradores republicanos agrupados en torno al mariscal Deodoro da Fonseca lo habían convencido de proclamar la República, y algunos meses después su gobierno provisional decretó la separación entre la Iglesia y el Estado, medida que a los ojos de la mayoría de los líderes republicanos fue vista como progresista e inconcebible bajo el Imperio.

EL RÉGIMEN FEDERAL

La Constitución federal aprobada por la Asamblea constituyente el 24 de febrero de 1891 cumplió la promesa de descentralización subrayada en el lema republicano de 1870: “Centralización, desmembramiento, descentralización, unidad”. La carta garantizaba una mayor difusión de la autoridad que la de Argentina (1853, revisada en 1860) y la de México (1857 y 1917), las otras dos grandes repúblicas federales de Latinoamérica. Estos dos países imponían mayores restricciones a los estados (o provincias) que Brasil, sobre todo al no permitir que sus unidades impusieran impuestos de exportación a los bienes que se movían entre los estados. En Brasil, los impuestos a los productos enviados fuera del estado (incluyendo las exportaciones) eran la principal fuente de ingresos para los miembros de la federación.¹⁶ Los estados brasileños podían también gravar las importaciones.

Aunque el ingreso de tales impuestos había de revertirse al fisco federal, teóricamente los estados brasileños podían erigir barreras aduaneras alrededor de sus industrias particulares. En la práctica algunos estados imponían impuestos a las importaciones que eran contrarias a la Constitución, recurriendo a diversos expedientes legales simplemente para aumentar sus ingresos. Así, estallaron conflictos fiscales y jurisdiccionales entre los estados. Uno de los más notables fue una disputa de seis años entre Rio Grande y Pernambuco, que empezó cuando el primero impuso un impuesto a las “importaciones” al aguardiente de caña, uno de los principales productos de Pernambuco; el gobierno de esta provincia ejerció represalias imponiendo un gravamen fiscal a la carne seca de Rio Grande.

Otra disputa fiscal atañe a Minas Gerais y São Paulo. A pesar de su común interés económico en la protección del café, São Paulo y Minas en repetidas ocasiones se encontraron en desacuerdo sobre la tributación interestatal. En casi toda la época de la Vieja República, São Paulo extrajo la mayor parte de su ingreso ordinario de una única fuente: un impuesto de exportación al café. Ningún otro estado, ni siquiera Minas, tenía la ventaja de tan enorme economía de exportación y los estadistas no paulistas con frecuencia recurrían a la tributación ilegal del comercio entre estados. Si existía alguna duda acerca de que la Constitución federal de 1891 prohibía los impuestos de importación y tránsito entre estados, dejaría de existir después de una ley que los proscribía explícitamente en 1904. Cuando São Paulo se convirtió en un exportador neto hacia otros estados en los años treinta, sus líderes políticos lanzaron un ataque más vigoroso contra tales prácticas; pero Minas Gerais y muchos otros estados dependían fuertemente de tales recursos y los impuestos ilegales siguieron cobrándose hasta 1942, aunque el Estado Nôvo, como los regímenes precedentes, los había prohibido.¹⁷

A diferencia de la Constitución brasileña, las de Argentina y México específicamente prohibían a sus estados miembros reclutar tropas excepto en tiempos de emergencia. En Argentina, no se otorgaba ninguna autoridad a las provincias para que establecieran códigos civiles, comerciales, penales o de minería, y en México la Constitución de 1917 reservaba todos los derechos minerales a la nación. En contraste, los estados brasileños podían redactar sus propios códigos de procedimientos y tenían autoridad sobre los recursos minerales dentro de sus fronteras. Los estados brasileños también tenían autorización para negociar préstamos extranjeros y para vender bonos fuera del país, un poder que la Constitución de 1917 negaba a los estados de México.

Así pues, de acuerdo con patrones latinoamericanos, la Constitución brasileña de 1891 permitía un alto grado de descentralización. Sin embargo, no llegó a elaborar disposiciones adecuadas para los estados más pobres. Así como la principal fuente de ingresos para los estados durante la Vieja República era el impuesto de exportación, también el principal surtidor de ingresos para el gobierno federal fueron los impuestos de importación. En la Asamblea constituyente, los diputados de los estados deprimidos del noreste argumentaron a favor de una cuota de ingresos de importación, afirmando que ni las recaudaciones de exportación ni los impuestos sobre la propiedad proporcionarían suficientes fondos para el manejo de sus gobiernos. Con el tiempo se demostró que esta preocupación estaba justificada. Así el federalismo incorporado en la Constitución de 1891 era decididamente una asociación de miembros desiguales. Ciertos poderes fiscales reservados a los estados, en especial el derecho de gravar las exportaciones y más tarde el de gravar el consumo, volvieron poderosos a los estados ricos, y a los pobres, débiles y dependientes del gobierno federal.

Una forma no económica en que la Constitución tendía a

favorecer a los estados fuertes era en la relación entre las tres ramas del gobierno federal. Desde los primeros años resultaba claro que la rama ejecutiva dominaba a las otras dos. En consecuencia, mientras la República se desarrollaba, cada vez era más obvio que la selección de un presidente era de importancia central para controlar el sistema político. Era además claro que la ventaja residía en que los estados más fuertes, por el hecho de que el presidente se elegía por el voto popular directo de los varones alfabetos, tendían a ser los que contaban con la mayor población y los mejores sistemas educativos.

Las organizaciones políticas estatales —el partido republicano de cada unidad— monopolizaron la actividad política en sus respectivas jurisdicciones hasta los años treinta. Incluso en los primeros años de Vargas, las organizaciones políticas autodefinidas “nacionales” encontraban la mayor parte de su apoyo en un grupo de Estados o en un estado específico. Los partidos que más votos ganaban eran el Partido Republicano Paulista (PRP) y el Partido Republicano Mineiro (PRM), a quienes en las 11 contiendas populares por la presidencia durante la Vieja República, les correspondieron nueve de los candidatos ganadores: a São Paulo, seis, y a Minas, tres.¹⁸ En vista de que menos de 6% de la población nacional participaba en las elecciones durante todo el periodo estudiado, la política en esta época era esencialmente una confrontación entre los sectores de la élite política nacional. Sin embargo, se dieron fisuras reales entre los grupos regionales a través de demandas conflictivas a nivel de las políticas federales y los sistemas de patronazgo. Los líderes estatales con un vasto electorado y maquinarias disciplinadas — los partidos de oposición contaron con un electorado reducido hasta después de 1930— podían traducir mejor sus aspiraciones en demandas. Al inicio de la República, São Paulo y Minas ya encabezaban a los demás estados en cuanto a total de votos. En la

primera contienda presidencial directa en 1894, Minas Gerais y São Paulo obtuvieron una proporción casi igual de votos (8.8 % cada una). Después de 1906 el Partido Republicano Riograndense (PRR) del estado más meridional, en las fronteras de Argentina y Uruguay, también se convirtió en un importante acaparador de votos; y los tres grandes aparatos políticos a veces representaban la mitad del total nacional. Minas tuvo el primer lugar en toda la Vieja República, pero hacia 1930, São Paulo y Minas casi estaban igual una vez más (19.3% y 19.5%, respectivamente).¹⁹ En las siguientes elecciones, para la Asamblea constituyente de 1933, el voto paulista total superó al mineiro por vez primera: 22.1 contra 21.2 %. En las elecciones para el Congreso de 1934 (las últimas elecciones simultáneas nacionales hasta 1945), el margen de São Paulo aumentó ligeramente: 20.9 contra 19.7% para Minas, con Rio Grande en tercer lugar (11.1%).²⁰ En todo el periodo, Minas dispuso de una participación elevada en el total de votos y, después de 1902, ésta se mantuvo más o menos constante, mientras la participación de São Paulo y Rio Grande aumentó, con lo cual creció la tendencia de que los tres estados dominaran las contiendas nacionales.

SÃO PAULO

Entonces como ahora São Paulo era el gigante económico de la federación. Para la época del primer censo económico de 1920, representaba más de dos séptimas partes del total del producto agrícola e industrial de Brasil; esta cifra era más del doble del producto del estado que tenía el segundo lugar, Minas Gerais. Para 1939, el primer año para el cual disponemos de las cifras del producto interno bruto por estado, otra vez São Paulo representó más de dos séptimas partes del total, una porción de más de tres

veces el tamaño del segundo estado, ahora Rio Grande do Sul.²¹

La posición de São Paulo en el mercado de las exportaciones era sobresaliente. Entre 1921 y 1940, su proporción en el valor de las exportaciones nacionales era, en promedio, constantemente más de la mitad del total. A mediados de los años veinte, Santos, el principal puerto del estado, exportaba tres veces la cantidad que enviaba al exterior Río de Janeiro, el segundo puerto de mayor importancia. Desde luego que, en un inicio, las exportaciones de café dieron a São Paulo su prosperidad. En 1907, la mitad del café del mundo se producía en São Paulo (y las tres cuartas partes en todo Brasil). Hacia 1920 el estado también encabezaba a la nación en producción industrial. El hecho de que São Paulo se convirtiera en un exportador neto hacia otros estados brasileños en 1931 — como en adelante continuó siéndolo — era un indicador importante, aunque indirecto, de su desarrollo industrial. Para 1939 la industria, como contribución a la producción total de São Paulo, estaba al mismo nivel que la agricultura.²²

Dada la posición económica de São Paulo, casi no sorprende el que los recursos financieros del gobierno fueran grandes en comparación con los de otros estados. En los años estudiados, São Paulo solía tener por lo regular de dos a tres veces el ingreso obtenido por Minas Gerais o Rio Grande do Sul, los dos estados que rivalizaban por el segundo lugar.²³ São Paulo representaba más de un tercio de todos los ingresos de los estados para 1937, a pesar de la persistencia de los bajos precios del café en los años treinta; y su ingreso en el año del golpe que dio vida al Estado Novo fue de alrededor de una quinta parte del correspondiente al gobierno federal. De los ingresos federales, casi un tercio provenía de São Paulo en los años treinta, década en que el erario federal ingresaba de seis a ocho veces la cantidad del segundo estado, Rio Grande do Sul.²⁴

Al expandirse la economía de São Paulo, también lo hizo su

población. En 1892 todavía tenía el tercer lugar entre los estados, pero superó a Bahía hacia 1900. São Paulo rebasó a Minas Gerais en los años treinta y ha sido el estado más poblado de los censos de cada decenio a partir de 1940, cuando su población ascendía a 7180 000.²⁵ Hasta los años treinta el mayor ímpetu del crecimiento demográfico era la inmigración extranjera, y durante la Vieja República, la mitad de los inmigrantes de la nación se establecieron en São Paulo. Muchos de ellos permanecieron en áreas urbanas, y si bien Río de Janeiro siguió siendo la metrópoli nacional en los años estudiados, la ciudad de São Paulo avanzaba con paso seguro hacia el primer lugar. Entre 1890 y 1900, el crecimiento de la capital estatal excedió la de Río en términos absolutos.²⁶ Hacia 1920 la ciudad de São Paulo tenía más de medio millón de habitantes y para 1940, más de 1.3 millones.



Rio Grande do Sul durante la Primera y Vieja República (tomado de Joseph Lutz, Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930, 1971, con la autorización de la Stanford University Press).

Por razones políticas, una de las características significativas de la población del estado de São Paulo era la tasa de alfabetismo, debido a que sólo se concedían derechos de sufragio a quienes sabían leer y escribir. La tasa de alfabetismo de São Paulo era inferior al promedio nacional en 1890, en parte debido a su numerosa población esclava a finales del Imperio. Sin embargo, para 1920, sólo Rio Grande do Sul tenía una proporción de alfabetismo mayor, y los dos estados mantuvieron sus respectivas posiciones en el censo de 1940, ambos con una tasa de alfabetismo ligeramente mayor a 50 % entre la población mayor de cinco años.

El interés del Partido Republicano Paulista por la política

federal difería de la preocupación más común sobre el patronazgo y las obras públicas. El programa político mínimo de São Paulo durante los años de 1889-1937 consistió en dominar las políticas federales sólo en las problemáticas para las cuales la acción a nivel estatal era imposible o insuficiente: control de la política monetaria y de tipo de cambio, garantías de los préstamos y representación diplomática. Sus líderes no sólo esperaban las obras públicas y las concesiones de prebendas (las cuales implicaban obligaciones recíprocas) que eran centrales para la estrategia de Minas Gerais. Sólo São Paulo tenía la opción de intervenir en la economía por su propia iniciativa, y durante periodos limitados podía indicar el camino hacia nuevas responsabilidades gubernamentales. Pero los asuntos económicos y fiscales estatales y nacionales eran tan interdependientes, que São Paulo no pudo haber seguido durante mucho tiempo una estrategia de aislamiento de la política federal, como lo había hecho Rio Grande de 1894 a 1906. Y la expansión de los mercados y las inversiones paulistas, además del creciente poder militar y las responsabilidades de consolidación de deudas del gobierno de Vargas en los años treinta, directa e indirectamente redujeron la libertad de acción de São Paulo.

Se requiere una mirada más cercana a la economía del café para comprender el poder y los intereses de São Paulo. Los paulistas produjeron el principal bien de exportación, el cual, durante el transcurso del régimen, se convirtió en el principal monocultivo del país. Durante un momento efímero, en 1910, el caucho del Amazonas representó una parte del valor de las ganancias obtenidas del comercio exterior casi tan grande como el café (40 y 41%), pero una década más tarde, el caucho había caído a 3% de las exportaciones y continuó disminuyendo.²⁷ Una mayor organización de la producción en lugar de mano de obra de peones más barata, además de la perenne incapacidad de los

productores para controlar la plaga de la *Hevea brasiliensis*, pusieron a Brasil fuera de combate en el comercio del caucho.²⁸

La importancia del café aumentó desde la década de 1880 hasta el final de los años veinte y, cuando las exportaciones de caucho cayeron precipitadamente, la primera mercancía se elevó a 70% del valor de las exportaciones brasileñas, un ejemplo notorio de dependencia respecto de un monocultivo en un país más grande que la porción continental de Estados Unidos.

El café significaba São Paulo, y los políticos paulistas buscaban con afán manejar su economía de exportaciones. Sus dirigentes estaban dispuestos a cooperar con los representantes de otros estados y con el gobierno federal cuando percibieran intereses compartidos; por otra parte, entre las élites estatales los paulistas tenían una mayor capacidad para adoptar políticas económicas intervencionistas con las que se reduciría el gobierno federal, y en ocasiones lo hicieron. Los ejemplos más famosos de cooperación con otros estados, alianza con el gobierno federal e independencia los proporciona la valorización del café en sus diferentes etapas de desarrollo. En un principio São Paulo intentó que el gobierno federal financiara el esquema, y cuando fracasó, se estableció un plan de tres estados, con Río de Janeiro y Minas Gerais, en Taubaté, São Paulo, en 1906. Minas y Río se retiraron antes de que se aplicara el programa, y en 1908 São Paulo asumió la responsabilidad por sí mismo, una acción que fue posible por el hecho de que generaba la mitad de la producción anual mundial. Cuando el primer préstamo de valorización fue pagado a los acreedores extranjeros antes del plazo, el hecho se interpretó como un triunfo absoluto de la valorización. El gobierno estatal repitió el programa en 1917 y obligó al gobierno federal a hacerlo en 1921, sosteniendo que el café era un bien nacional, no regional, y que la salud de la industria del café era una responsabilidad federal. En 1924, el programa se regresó al estado de São Paulo

por un presidente que reducía radicalmente el presupuesto, y a finales de los años veinte, se llegó a un acuerdo entre los estados, que en última instancia giraba en torno a la posición de crédito de São Paulo. Con los años, la valorización inevitablemente introdujo cada vez más productores al mercado —en São Paulo, en otros estados y en el extranjero—, los cuales aprovecharon la ventaja de los altos precios internacionales artificiales. La valorización se detuvo de manera desastrosa con la Gran Depresión, pero ésta también permitió que los paulistas delegaran permanentemente la principal responsabilidad de la protección del café al gobierno federal.

En la demanda de São Paulo de que se otorgara apoyo federal a la economía de exportación estatal, la política cambiaria era por lo menos tan importante como el aspecto de la valorización. El erario federal y la economía del café paulista entraron en una forzada relación simbiótica: el gobierno central dependía en gran medida de los derechos de importación para su funcionamiento normal, y las importaciones a su vez dependían de las exportaciones.

Los productores de café calculaban los costos en milreis brasileños y recibían dólares, marcos, francos y libras “duros” por sus mercancías. Es un hecho muy conocido que ello favorecía por consiguiente la continua devaluación del milreis. Aunque había otros intereses que propiciaban una tasa estable o de revaluación (incluyendo los consumidores y los importadores de São Paulo),²⁹ el núcleo de la oposición a la devaluación galopante provino del propio erario federal, que tenía que pagar sus amplias obligaciones de préstamos en las monedas europeas y norteamericana, cada vez más caras.³⁰ Llevado y traído hacia uno y otro lado, el gobierno federal trató de pactar manteniendo baja la tasa de deterioro del milreis. Se intentaron dos esquemas de estabilización durante la Vieja República, uno en 1906, que fue notorio por su favoritismo hacia los exportadores,³¹ y un

programa similar en 1927. Los intereses del café resultaron afectados en forma adversa por el tipo de cambio después de 1931, aunque la política de cambios perdió parte de su relevancia en los años treinta, cuando la baja de precios no logró ampliar las ventas del café; por lo tanto, el régimen de Vargas tuvo que recurrir a esquemas de trueque para disminuir las elevadas existencias brasileñas.

En el área de la oferta de mano de obra, los dirigentes paulistas eran reacios a depender únicamente de las fuerzas del mercado. En este aspecto, São Paulo esperaba relativamente poco del gobierno federal y estaba mayormente interesado en mantener abiertos los puertos de Brasil a los europeos y a los asiáticos que quisieran trabajar en los campos de café. La crisis de mano de obra de las *fazendas* de café esclavistas en 1886-1887 se había resuelto llevando inmigrantes brasileños a las plantaciones, y el gobierno de São Paulo financió la inmigración desde ese momento hasta finales de los años veinte, cuando se interrumpió temporalmente la subvención. La inmigración desde los otros estados llevó a los inmigrantes extranjeros hacia São Paulo en 1928, y así ocurrió de manera constante después de 1934, cuando la ley sobre “orígenes nacionales” restringió la inmigración. El imán de la economía paulista en el mercado de trabajo interno demostró su fuerza y São Paulo no se opuso a la política de inmigración federal, ya que la mano de obra de las fábricas y del campo de Minas, Bahía y el noreste continuó llegando a São Paulo en el momento que pasaba de la agricultura a la manufactura.

MINAS GERAIS

El otro elemento sobresaliente en la política de la Primera República fue el partido gobernante de Minas Gerais, el Partido

Republicano Mineiro (PRM). Minas era un estado con un tamaño dos veces superior al de São Paulo o Rio Grande do Sul, el cual contó con la mayor parte de la población y de los votos hasta los años treinta. Pero Minas tenía ciertas desventajas: su economía era mucho más débil que la de São Paulo e incluso perdió su posición de segundo lugar ante Rio Grande hacia finales del periodo. Además, sólo dos de siete subregiones, el Mata y el Sul, participaban de la prosperidad generada por el café. Su economía industrial, centrada en Juíz da Fora, estaba en un declive relativo, y los intereses del ganado y de productos lácteos requerían también distintos tipos de políticas. Aún más, era una historia de crecimiento inadecuado, más que de semiestancamiento, el destino de dos importantes estados del noreste, Pernambuco y Bahía. En una escala de 20 estados, el relativo éxito económico de Minas contribuyó a salvarlo de la fragmentación política.³² La función del PRM en la política nacional cumplía el estereotipo tradicional de la personalidad de Minas y contrastaba con la de los paulistas y los riograndenses (también llamados *gauchos*, debido a la imagen de su estado como tierra de vaqueros). Si bien el paulista era considerado emprendedor, orientado hacia el dinero y en ocasiones arrogante, y el riograndense, una especie de bravucón con vocación por las armas, el mineiro era visto como conservador, inclinado hacia su región y su familia, y políticamente astuto.

Mientras que los dirigentes políticos paulistas tendían a buscar el control del intercambio federal, la inmigración y las políticas monetarias y fiscales, los mineiros miraban más hacia una amplia participación en las obras públicas (en particular los ferrocarriles) y el patronazgo federal para los habitantes de su estado. En este empeño tuvieron un amplio éxito. Para esto, eran condiciones necesarias aunque no suficientes la enorme economía del estado, un presupuesto estatal proporcionalmente considerable y una

suma grande de votos. Otra clave del poder era “la organización política: la capacidad de unirse para una acción en común”, a pesar de que había intereses subregionales y económicos sumamente diferenciados y en ocasiones conflictivos, que provenían en parte de fuertes vínculos familiares y locales. Minas era políticamente una región, mientras que económicamente no lo era.³³ La capacidad de mantener unidos intereses divergentes distinguía a la dirigencia política de Minas de la de Bahía. Contiguo a Minas Gerais, Bahía era un estado de tamaño similar y el segundo del país en cuanto a población y votantes registrados al inicio del periodo, pero tenía una economía que en términos *per capita* tendía hacia el estancamiento, y sus políticos a menudo estaban divididos.

Las élites políticas de Minas Gerais y São Paulo se reclutaban de manera similar de grupos relativamente opulentos, con una alta educación y en cierta medida cerrados, aunque las pruebas prosopográficas muestran que los paulistas estaban mucho más integrados con las clases propietarias que dirigían la economía.³⁴ Las dos maquinarias estatales eran similares en cuanto a su dependencia de los notables locales, la violencia relacionada con el *coronelismo* (el caciquismo) y las amplias relaciones entre patrones y clientes. Sin embargo, el Partido Republicano Paulista tenía una base financiera más segura, con un sistema de pago de cuotas regular, que tendía a disminuir la importancia de su carácter “vertical” patrón-cliente.

RIO GRANDE DO SUL

El tercer aparato estatal más poderoso, el Partido Republicano Riograndense, fue un tardío contendiente por el poder, y en efecto sólo participó de él a partir de 1910. Era el único de Brasil que tenía una base ideológica explícita (positivismo comtiano), así

como también era la única oposición organizada con un programa ideológico que exigía un régimen parlamentario para remplazar la Constitución presidencialista. Las divisiones ideológicas y partisanas habrían sido menos importantes de no haber sido por una amarga guerra civil en todo el estado al inicio de la República (1893-1895) que estableció las líneas de una fuerte división política, antes de que Getúlio Vargas se convirtiera en gobernador en 1928. En parte como resultado de la guerra, el Partido Republicano Riograndense gobernante era capaz de imponer su voluntad a nivel local, incluso al grado de derrocar a los poderosos *coronéis* locales. Así, la maquinaria estatal tenía más poder sobre sus caciques locales que la de São Paulo. En el extremo opuesto estaba Bahía, donde un poderoso coronel de tierra adentro, Horácio de Matos, era capaz de echar fuera a las fuerzas políticas estatales enviadas contra él, lo que lleva a un estudioso a identificar a los señores de guerra tiranos como un importante subtipo en Bahía.³⁵

Cuando el Partido Republicano Riograndense se convirtió en una fuerza nacional a partir de 1910, lo hizo en alianza con el ejército y tomando ventaja de las divisiones entre Minas Gerais y São Paulo. Las excelentes relaciones entre el Partido Riograndense y el aparato militar provenían en parte de la gran cantidad de soldados estacionados en el estado (en caso de conflicto con Argentina) y la vocación militar putativa de los gauchos. La República continuaba la práctica imperial de estacionar de un cuarto a un tercio del ejército en Rio Grande do Sul, y el mando del distrito militar de Rio Grande (la tercera región después de 1919) era uno de los puestos del ejército más importantes; ocho comandantes de esta región se convirtieron en ministros de guerra en la Vieja República. Además, la única academia militar profesional de importancia en Brasil fuera de la capital federal se encontraba en Rio Grande do Sul. En 1907, el

año en que dos futuros presidentes, Getúlio Vargas y Eurico Dutra hicieron su debut en la política riograndense como dirigentes estudiantiles en la escuela de derecho y la academia militar, respectivamente, había más cadetes en Porto Alegre que en Río de Janeiro.

El mito sobre la vocación militar del gaucho se basaba en el hecho de que en la era republicana, igual que en la imperial, Rio Grande había proporcionado más generales que cualquier otra provincia a finales del Imperio, y aún lo hacía en la época de la revolución de 1930. Asimismo, Rio Grande aportó más presidentes al prestigioso Club de Oficiales (Club Militar) y más ministros de guerra durante la Vieja República que ningún otro estado.³⁶

Había varias razones para los cercanos vínculos entre el Partido Republicano Riograndense y el ejército federal, incluyendo convicciones ideológicas (positivismo comtiano, en el cual se basaban tanto el partido gobernante como la Constitución estatal), los vínculos establecidos durante la lucha de 1893-1895 y la lealtad regional. Otro factor fue la defensa incansable del Partido Republicano Riograndense de los gastos militares en el Congreso, donde estaban los riograndenses en comités clave. Por último, el Partido Republicano Riograndense era el único aliado potencial del ejército en una contienda por el poder: los cuerpos de oficiales por sí mismos no podían derrotar la alianza mineiro-paulista, que tendía a controlar la sucesión presidencial, ni tampoco podían confiar en los aparatos de otros estados para oponerse a las organizaciones más poderosas. Cuando los gauchos no contendían por el poder nacional, el ejército permanecía leal al presidente.

Si São Paulo era el principal productor de café, Minas Gerais era el segundo, mientras que Rio Grande se orientaba hacia el mercado nacional para sus "exportaciones" más importantes:

carne seca y arroz. El aparato del estado era más similar a Minas que São Paulo al buscar prebendas y obras públicas, pero difería de Minas en su interés relativamente mayor en asuntos que afectaban el mercado nacional.³⁷ Como Rio Grande era el elemento desestabilizador, la política de la Vieja República a menudo se describía como una *política do café com leite* — Minas era también un estado con productos lácteos—, ya que había una tendencia a que las maquinarias de São Paulo y Minas Gerais alternaran sus candidatos para la presidencia.

LOS ESTADOS SATELITE

Aun cuando la situación fiscal de los 17 estados menores mejoró en la primera década de la República en relación con la última del Imperio, sus ingresos eran lamentablemente inadecuados, y en los estados asolados por la sequía entre Río de Janeiro y el valle del Amazonas —una región que logró su identidad como el “noreste” precisamente en esta época—³⁸ la masa de la población sufría de una pobreza agobiante, incluso de miseria. Aquí el federalismo tenía un significado distinto. Sobre todo, significaba buscar transferencias de ingresos del gobierno federal, un esfuerzo que tuvo mayor éxito después de la segunda Guerra Mundial, debido a que la Constitución de 1946 especificaba que 3% de los ingresos federales se asignarían al desarrollo de las áreas afectadas por la sequía en el noreste.³⁹

El notable ejemplo del éxito del noreste durante el periodo de que tratamos era un programa de construcción de presas, y los escasos depósitos (*açudes*) efectivamente terminados se construyeron en los tres años en que, como consecuencia de una separación entre Minas Gerais y São Paulo durante una crisis por la sucesión, Rio Grande do Sul pudo imponer un presidente del noreste.⁴⁰ Para fortalecer esta posición, el nuevo ejecutivo,

Epitácio Pessoa, del pequeño Paraíba, eligió a seis de sus siete ministros de los aparatos políticos de los tres grandes estados. Pessoa señaló después el hecho revelador de que su gobierno igastó casi lo mismo en ferrocarriles tan sólo en São Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul que en todo su programa de desarrollo para ocho estados del noreste!⁴¹ Cuando Bernardes, el ex gobernador de Minas, sucedió a Pessoa en noviembre de 1922, el apreciado programa de desarrollo del noreste que proponía el presidente saliente se interrumpió abruptamente, con lo que muchos proyectos quedaron inconclusos.⁴²

La política “exterior” de los estados del noreste era similar a la política de las naciones balcánicas entre el declive del Imperio otomano y el final de la segunda Guerra Mundial: cortejaban y trataban de propiciar los “grandes poderes” (el gobierno federal y los tres grandes estados), mientras que las relaciones entre sí mostraban un cauto oportunismo, cuando luchaban entre ellos mismos para conseguir los favores otorgados por la federación. Aunque no entraban en guerra entre sí por exigencias territoriales en conflicto, como los regímenes contemporáneos de los Balcanes en 1912-1913, los estados satélite no cesaban de presionar en la Corte para conseguir dichas exigencias.⁴³ Además, el presidente y los dirigentes de los “tres grandes” partidos estatales con frecuencia eran capaces de dividir las delegaciones del Congreso dentro de los estados satélite, con lo cual reducían aún más su limitado poder en el gobierno federal.⁴⁴ Asimismo, los gobiernos de los estados vecinos del noreste en ocasiones establecían barreras contra los intercambios comerciales entre las regiones, no con el propósito de obtener ingresos, como repetidamente lo hacía Minas, sino para reorientar el flujo del comercio local. Éste fue el caso de la “guerra fiscal” entre Paraíba y Pernambuco a finales de la Vieja República.⁴⁵

El dominio de las oligarquías familiares en los estados más

débiles o pequeños del noreste y en otras partes, aunque estaba presente en el Imperio, se convirtió en un rasgo mucho más sobresaliente de la política durante la República, debido a que los gobernadores estatales eran elegidos y ya no nombrados desde Río. Los Acióli dominaban Ceará, como los Machado, y después los Pessoa dominaban en Paraíba. De la misma manera, los Malta en Alagoas, los Madeiros en Rio Grande do Norte, los Nery en Amazonas, los Bulhoes en Goiás y los Murtinho en Mato Grosso.

En la raíz de este arcaísmo político estaba el *coronelismo* y sus bases sociales. La sociología Maria Isaura Pereira de Queiroz considera que el *coronelismo* tuvo sus orígenes en el parentesco (la familia extensa), que era patriarcal, estratificado (en parte por ramas legítimas y bastardas) y, adentro y afuera, se llenó de redes entre patrón y cliente.⁴⁶ Además, la dominación requería una base económica firme, y los matrimonios entre las parentelas permitían alianzas lo suficientemente amplias para garantizar a las principales familias el dominio de las unidades federales más pequeñas y menos pobladas.

El control del gobierno estatal y local en tales circunstancias fue “neopatrimonial” en cuanto a que las apariencias modernas escondían una concepción renacentista de lo que significaba el gobierno. Así, las prebendas y los contratos gubernamentales favorecían a los miembros de la familia dominante, lo que ilustra el patrón mediterráneo de comportamiento social que Edward Banfield llamaba “familismo amoroso”.⁴⁷

En el interior de estos estados, prevaleció el *poder privado*, derivado de la época colonial y sólo modificado por el estado imperial. Así, la justicia y los poderes políticos, bajo control del *coronel*, siguieron siendo señoriales hasta la revolución de 1930.

En resumen, mientras los políticos de los tres grandes estados del centro-sur y del extremo sur estaban en una fase de transición desde una política “vertical” de patrón-cliente y de parentesco

hacia una forma más “horizontal”, basada en la asociación voluntaria y el interés económico, en el noreste las configuraciones políticas permanecieron atadas a antiguos valores y estructuras mediterráneas, de los cuales la familia extensa era la espina dorsal. En el noreste económicamente indiferenciado, la distinción entre *as famílias* y *o povo* (el pueblo) era el equivalente burdo de la existente entre “clases” y “masa” en São Paulo y Río de Janeiro en el mismo periodo.⁴⁸

ADAPTACIONES DE LA DEMOCRACIA FORMAL

El noreste no sólo tenía que competir contra la *política do café com leite*, sino también contra la *política dos governadores*. Este acuerdo permitió que el presidente y los gobernadores tomaran importantes decisiones sobre las políticas y el personal; pero en un sentido más amplio, era una política de todos los gobiernos para mantenerse en el poder entre sí de manera indefinida.

A principios del presente siglo, el presidente Manuel Campos Sales, un paulista, instituyó la *política dos governadores* como medio de garantizar que el presidente obtuviera siempre la mayoría en la Cámara de Diputados. Para lograr este propósito, impulsó dos cambios de procedimiento en la Cámara. Uno de ellos efectivamente otorgaba al presidente el control sobre el comité de credenciales de la Cámara. El segundo exigía que una mayoría de consejeros del municipio en cada distrito congresional certificara el voto del ganador. Dado que el partido gobernante a nivel estatal apoyaba a los políticos locales y viceversa, ésta era otra salvaguarda en contra del ingreso de los diputados no sumisos al presidente.

Campos Sales introdujo la *política dos governadores* para garantizar el apoyo del congreso para las políticas fiscales y monetarias requeridas por el préstamo de financiamiento

Rothschild (1898), que consolidaba la deuda externa brasileña. Se incluían medidas impopulares como la elevación de impuestos, disminuir la moneda en circulación y los gastos gubernamentales y establecer un gravamen para Rothschild en las recaudaciones aduanales. Así, la política era una adaptación de las estructuras democráticas formales a las condiciones políticas en una economía neocolonial.

La práctica de apoyo mutuo por parte de los políticos continuó durante la Vieja República y se asoció con el dominio de la política por el presidente y los gobernadores de Minas Gerais y São Paulo. La incapacidad de los grupos de oposición para lograr puestos salvo por medio de la revolución (incluyendo los de nivel estatal), junto con la exclusión del poder de las clases urbanas media y trabajadora a través del *coronelismo*, contribuyeron a la desaparición de la Constitución de 1891 en 1930. De este modo la Primera República fue incapaz de resolver un problema para el que el Imperio tenía una solución: eliminar a los titulares del poder sin violencia. La monarquía fue capaz de hacer esto mediante la designación que hacía el emperador de un miembro del partido de oposición en el parlamento para que “hiciera” las elecciones, cuyos resultados, durante el Segundo Imperio, siempre redituaban al partido que organizaba dichas contiendas.⁴⁹

Después de que el nuevo sistema federal se había estabilizado bajo el control civil a finales de la década de 1890, la intervención del gobierno federal en los estados era frecuente, pero los tres estados grandes y sus aparatos políticos estaban exentos. Si un presidente hostil a los intereses de São Paulo llegara al poder —suceso raro—, sería disuadido de intervenir en São Paulo por la organización de la policía estatal, la *Força Pública*. De las 20 fuerzas policíacas estatales, São Paulo tenía la mayor y mejor equipada, con una lista de servicio activo de 14 000 hombres entre 1925 y 1926, los años pico.⁵⁰ De hecho, la *Força Pública* era nada

menos que un ejército estatal: su escala salarial era prácticamente equivalente a la del ejército nacional, tenía su propia academia militar y una misión militar extranjera después de 1906, y en los años veinte añadió la artillería, tanques armados y cuerpos aéreos. Hasta los años treinta el gobierno de São Paulo tenía poco que temer del personal militar federal.⁵¹

Minas Gerais y Rio Grande do Sul también podían contar con fuerzas estatales significativas, aunque las suyas eran menores que las de São Paulo. Los otros 17 estados tenían fuerzas mucho más débiles, en términos tanto de tamaño como de disciplina.

La intervención federal era una forma segura de realizar un cambio de gobierno en los 17 estados satélite: de hecho la única forma, fuera de la guerra civil, que sin embargo estallaba ocasionalmente. Durante la Vieja República ocurrieron docenas de intervenciones en contra de funcionarios estatales, y la intervención federal se convirtió en la manera “normal” en que las fuerzas de oposición tomaban el poder en contra de los aparatos estatales corruptos que controlaban las urnas.

El artículo 6 de la Constitución estableció una serie de condiciones necesarias para la intervención. Las dos que se cumplían con mayor facilidad eran la necesidad de restablecer el orden y la tranquilidad a petición del gobierno estatal en particular, y la necesidad de preservar las instituciones y garantías “republicanas federales”. La táctica que se empleaba con mayor frecuencia para la intervención según la primera condición era la división de la legislatura del estado en dos grupos, los cuales reclamaban entonces la legitimidad y validaban sólo las credenciales de sus propios adherentes. Si el grupo hostil al gobernador podía demostrar una mayoría numérica a satisfacción del gobierno federal, podía conseguir la intervención militar. Una división legislativa de este tipo ocurrió en 1909, en el estado exportador de caucho del Amazonas, con la connivencia del jefe

del Senado, José Pinheiro Machado de Río Grande do Sul; pero el presidente Nilo Peçanha reinstauró al gobernador derrocado. En la siguiente administración del presidente Hermes da Fonseca (1910-1914), las asambleas del grupo restante se formaban en los estados de Río de Janeiro, Bahía, Ceará y Amazonas, con resultados variables. El segundo método para obtener la intervención —alegando la necesidad de garantizar las instituciones republicanas— se empleó para derrocar a los gobernadores de Bahía (1912) y Ceará (1914).

Entre tanto, en 1911-1912 los oficiales militares reformistas habían obtenido el poder con el apoyo implícito o explícito del ejército en los estados del noreste, Ceará, Alagoas, Pernambuco y Sergipe. En Bahía en 1912, como en Amazonas en el incidente antes mencionado de 1909, un comandante militar no se abstuvo de bombardear la capital estatal para derrocar al gobernador titular. Pero el senador Pinheiro y la oligarquía Acióli lograron cambiar las posiciones a los reformadores de Ceará, donde el primero pudo desalojar al recién instalado gobernador, el coronel

Franco Rabelo, al manipular el primitivo sentimiento religioso del interior. Los peregrinos del padre Cícero en su reducto del interior en Juazeiro lanzaron una especie de cruzada contra el gobernador de Fortaleza, la capital de Ceará. Después de una guerra civil en todo el estado, en la cual el “ejército” de los campesinos saqueó varios pueblos y se lanzó contra la capital costera, el presidente Hermes y Pinheiro Machado decidieron que dicho reformador militar irregularmente instalado no podía mantener las “instituciones republicanas”, y Hermes emitió un decreto de intervención. En las siguientes elecciones, los Acióli regresaron al poder.⁵²

Tal vez Amazonas presentó el peor ejemplo de influencia recíproca entre inestabilidad local e intervención federal. Ahí el problema se complicó por el colapso de la economía regional del

caucho, y por consiguiente de la base fiscal del gobierno estatal durante la primera Guerra Mundial. Los gobiernos rivales (*duplicatas*) habían persistido durante los años de Hermes y los inmediatamente siguientes mientras el gobierno federal apoyaba a una facción y luego a la otra; hacia los años veinte el estado zozobraba en un caos administrativo y financiero. El presidente Artur Bernardes (1922-1926) incluso temía una intervención estadounidense en Amazonas, el miembro más notoriamente insolvente y endeudado de la federación. De acuerdo con el futuro gobernante de Brasil, Getúlio Vargas, entonces miembro del congreso, Bernardes utilizó el problema del Amazonas para obligar a que se realizara una enmienda a la Constitución en 1926, mediante la cual se otorgaba a la unión una mayor autoridad para intervenir en los estados en casos de mala administración financiera.⁵³ Tal vez mejor que ningún otro, este caso ilustra el fracaso del federalismo en la Vieja República.

LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE

La presidencia era la pieza clave no sólo de la rama ejecutiva del poder, sino también de todo el sistema político, y las alianzas a nivel nacional giraban alrededor de las luchas por elegir al presidente. Para determinar la sucesión presidencial, por lo regular los partidos políticos de São Paulo y Minas Gerais trabajaban juntos; sin embargo, para 1910 Río Grande do Sul también había ingresado a la contienda. Como se señaló, los tres aparatos eran capaces de dominar la política nacional debido a la fuerza económica y electoral de sus estados; en caso necesario, podían incluso apoyarse en sus fuerzas paramilitares. Los tres partidos estaban en posición de obtener apoyo subsidiando periódico, conseguir la mitad del total de votos en las elecciones presidenciales y respaldarse en sus ejércitos estatales para evitar

una intervención presidencial. Los dirigentes de los tres partidos autónomos, actuando en concierto, podían evitar la crisis inherente a cada sucesión presidencial. Los desacuerdos entre los tres en ocasiones podían resolverse promulgando una legislación económica compensatoria; en São Paulo y Minas esto en general significaba la defensa del café, en Rio Grande, ventajas para actividades pastorales. De otro modo, el desacuerdo significaba una elección reñida que ponía en peligro el sistema político. Esto fue cierto en las tres elecciones presidenciales seriamente disputadas de la Vieja República, las de 1910, 1922 y 1930.

En esos años tres políticos gauchos intentaron ganar el control del gobierno federal cuando ocurrieron rompimientos en la alianza paulista-mineira. El senador Pinheiro Machado, ya influyente en la sucesión de 1906, había hecho de Rio Grande un estado “grande” para 1910, cuando Rio Grande se alió con Minas y el ejército en contra de São Paulo y Bahía para nombrar presidente a Hermes. El apoyo consistente de un gobierno “permanente” en Rio Grande do Sul, el control de los comités de credenciales en el Congreso, así como el control de dos puestos cruciales de este último, los de vicepresidente del Senado y líder de mayoría de la Cámara; la herramienta de la disciplina partidaria ejercida mediante su coalición nacional, el Partido Republicano Conservador; el libre uso de subvenciones para periódicos influyentes, y una influencia personal sobre el presidente: éstas eran las claves del poder de Pinheiro Machado. Pero su “sistema” era de relaciones personales y por lo tanto estaba sujeto a los cambios en las alianzas de la élite política. Cuando la alianza paulista-mineira se reactivó en apoyo de un presidente fuerte, el poder de Pinheiro comenzó a declinar, y el Partido Republicano Conservador se desintegró por completo después de su asesinato en 1915. La alianza Minas Gerais-São Paulo era una consecuencia lógica de los intereses económicos

compartidos por los dos estados cafetaleros; la coalición de Pinheiro no contaba con tal cohesión.

Antonio Borges de Medeiros, el “perpetuo” gobernador de Rio Grande (1898-1907; 1912-1928) no se involucró personalmente en la contienda por el control de la presidencia sino hasta después de la muerte de Pinheiro. La intervención de Borges en la junta de dirigentes de 1919 donde se originó la elección de Eptácio Pessoa ocurrió durante un estancamiento entre Minas y São Paulo. En 1922, Borges inició un experimento único en las elecciones presidenciales: se unió al presidente Nilo Peganha del estado de Río de Janeiro para montar una campaña en contra de Minas y São Paulo en un momento en que los gigantes del café estaban unidos. Pinheiro había logrado una alianza con el ejército, lo mismo que Borges y Nilo. Sin embargo, Pinheiro también había tenido el apoyo del partido de Minas y los votos de “bolsillo” de una coalición débilmente equilibrada pero eficaz de satélites del Partido Republicano Conservador. En contraste, la “reacción republicana” de 1922 era un intento por unir tres estados “semisoberanos” —Río de Janeiro, Bahía y Pernambuco— con Rio Grande y los militares en contra de São Paulo, Minas Gerais y sus 14 clientes. La “reacción republicana” perdió, y el nuevo presidente, Bernardes, intervino en Río, Bahía y Pernambuco. Además, obligó a Borges de Medeiros a ceder su puesto de gobernador a finales de su periodo de cinco años en 1928.

Para el momento de la postulación de Vargas para la presidencia en 1930, una nueva generación de gauchos tenía una posición prominente. Se lanzó el primer desafío directo de un político riograndense para la presidencia, en un momento en que Minas Gerais y São Paulo de nuevo estaban divididos por la sucesión presidencial. La victoria dependía del apoyo irrestricto de Minas Gerais. Las elecciones —según las interpretó el Congreso — demostraban que un presidente titular podía guiar a su

candidato a la victoria aun cuando se rompiera la alianza mineiro-paulista. Sin embargo, 1930 no era cualquier año electoral y las tensiones económicas agravaban el descontento político. El mercado del café se había derrumbado en octubre de 1929 y los cultivadores empezaron a rechazar el liderazgo del Partido Republicano Paulista en las personas del presidente Washington Luís y el presidente electo, Júlio Prestes, ambos ex gobernadores de São Paulo. El Partido Republicano Riograndense y el Partido Republicano de Minas organizaron una conspiración con oficiales militares que podrían llevar al poder a Getúlio Vargas, el candidato presidencial derrotado y gobernador titular de Rio Grande, por un periodo de 15 años. En 1930 los gauchos eran extraordinariamente adecuados para encabezar una revolución en contra del gobierno de Washington Luís. De los principales grupos políticos, los riograndenses, que tradicionalmente se habían orientado hacia los mercados internos, eran los menos dependientes del sistema económico internacional y por ende los menos desacreditados por su derrumbe.⁵⁴ La revolución de 1930 era un veredicto sobre la viabilidad del federalismo brasileño y la alianza de *café com leite* sobre la que se fundaba.

LOS AÑOS TREINTA: EL PROCESO POLÍTICO

Los treinta fueron un periodo de fermento político, y el primer año de la gestión de Vargas vio el derrocamiento de los partidos republicanos gobernantes en todos los estados, excepto en Rio Grande do Sul y Minas Gerais, cuyos aparatos habían apoyado la revolución. Sin embargo, al Partido Democrático de São Paulo, un grupo reformista formado por profesionales, cultivadores y otros que habían apoyado el cambio de régimen, no se le permitió hacerse cargo de São Paulo. El Partido Democrático estaba frustrado debido a las presiones de la facción reformista y

autoritaria dentro del ejército y dentro de la coalición de Vargas: los *tenentes*. La continua depresión y la falta de autogobierno en São Paulo condujeron a la única guerra civil del siglo xx en el país, en 1932, cuando una élite civil unida —los republicanos paulistas y los demócratas— intentaron infructuosamente derrocar al gobierno provisional.

Para reconciliar a los paulistas derrotados, el gobierno de Vargas asumió la mitad de las deudas de los cafecultores y anunció elecciones para una asamblea constituyente en la cual los intereses regionales podrían expresarse de nuevo en forma enérgica. El dictador amplió más el padrón electoral, permitiendo que votaran las mujeres y las personas de 18 años de edad.

Se aprobó una nueva Constitución en 1934, y Getúlio Vargas fue electo presidente por la Asamblea constituyente. Aunque la carta de 1934 limitaba los poderes estatales y establecía 40 miembros corporativos o “de clase” en el nuevo Congreso, 212 diputados se elegían en los distritos electorales geográficos, lo que de hecho inevitablemente significaba la reaparición de los partidos de base estatal. De este modo la política parecía estar tendiendo hacia la norma de la Primera República.

Los únicos partidos en los años de la Depresión que tenían verdaderas aspiraciones nacionales eran el Partido Comunista Brasileiro (PCB) y Ação Integralista Brasileira (AIB), el partido fascista más grande de Latinoamérica. Sin embargo, incluso éstos tenían a la inmensa mayoría de sus aún modestos seguidores en localidades urbanas: la capital federal y la ciudad de São Paulo con sus suburbios industriales.

Aunque las hábiles maniobras de Vargas en los meses anteriores al golpe del Estado Novo habían dividido a los dos partidos liberales tradicionales de São Paulo, el Partido Constitucionalista (que había sucedido al Partido Democrático) y el viejo Partido Republicano Paulista, estas dos organizaciones

fuertemente regionalistas de ningún modo habían perdido poder en favor de los grupos “extremistas”. En 1936, en las últimas elecciones de São Paulo antes de 1945, el Partido Constitucionalista y el Partido Republicano Paulista ganaron conjuntamente 19 de los 20 asientos para el consejo municipal en la ciudad de São Paulo, precisamente donde los partidos clasistas deberían haber tenido mayor éxito.

En Río, la capital federal y la ciudad más grande del país, la situación era diferente, en cuanto a que un alcalde protopopulista, Pedro Ernesto Baptista, dominaba la política del Distrito Federal mediante su Partido Autonomista, un partido local orientado al bienestar social. Los autonomistas arrasaron en las elecciones de 1934, las últimas contiendas sostenidas en el Distrito antes de 1945, donde ganaron ocho de los 10 asientos de la Cámara de Diputados y 20 de los 22 del Concejo Municipal de Río. El mismo nombre del partido, que indicaba la relevancia de sus aspiraciones de un gobierno interno puede considerarse como un tipo de regionalismo.⁵⁵ De cualquier modo, los partidos “extremistas”, de los cuales pudo haberse esperado que tuvieran mayor éxito en los ambientes urbanos donde estaba ausente el *coronelismo*, no eran una amenaza electoral en la capital nacional ni en la São Paulo urbana de mitad de los años treinta.

A pesar de todo, las constelaciones políticas estaban cambiando rápidamente hacia mediados de los años treinta, en gran medida debido al fracaso del golpe comunista de 1935 y a la hábil explotación que Vargas hizo de éste, lo cual le permitió conservar un clima de crisis e introducir el estado de sitio. El presidente eliminó la última amenaza regional a su consolidación del poder en octubre de 1937, cuando el interventor de Rio Grande do Sul, José Antônio Flores da Cunha, huyó a Uruguay después de que Vargas nacionalizó la fuerza policiaca estatal. Un cambio estructural que contribuyó a ello fue el hecho de que para 1937 el

ejército dispuso del doble de la cantidad de tropas en servicio activo de que disponía el conjunto de todos los estados, mientras que, 20 años antes, las fuerzas militares combinadas de los estados eran mayores que las del ejército federal.⁵⁶

Una dimensión económica del triunfo de la centralización era que los industriales paulistas hacia finales de los años treinta habían llegado a considerar que un régimen unitario, hostil a los aranceles internos, daría origen a un mercado nacional más eficiente.

En su golpe de Estado del 10 de noviembre de 1937, cuando creó el Estado Nôvo, Vargas proclamó de manera estridente el fin del federalismo, así como el de la democracia liberal. Los antiguos estados fueron declarados meras divisiones administrativas de un régimen unitario, y el presidente convertido en dictador reemplazó a los gobernadores elegidos por interventores nombrados. En un despliegue simbólico de centralismo autoritario, Vargas hizo quemar las banderas de los estados.

Al inicio y al final del periodo estudiado, en 1889 y 1937, los partidos existentes desaparecieron; en el primer caso se derrumbaron y en el segundo fueron abolidos, así como fueron sojuzgados una vez más por una dictadura militar en 1965. De ese modo, la institucionalización de un sistema partidario que trascendiera las fronteras estatales era un problema que ni la Primera ni la Segunda República pudieron resolver.⁵⁷ Más allá de la cuestionable extensión geográfica de los partidos “nacionales” en los años treinta, en la mayor parte del país —sin duda las regiones económicamente más atrasadas— las lealtades partidarias fuera del Partido Comunista Brasileño y de Acción Integralista Brasileña no se basaban ni en programas ni en ideologías, sino más bien en el patronazgo y el clientelismo.

FEDERALISMO, ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN LOS AÑOS TREINTA

En los años de 1889-1937, los cambios estructurales en la economía brasileña fueron amplios: el café y las exportaciones de caucho alcanzaron su apogeo y conocieron un agudo declive; la manufactura pasó por un auge inicial y una complicada serie de ciclos, y se expandió rápidamente en los años treinta.⁵⁸ Durante gran parte del periodo, el crecimiento económico era muy dependiente de las exportaciones y del capital extranjero, incluyendo las inversiones en bonos gubernamentales para el desarrollo de la infraestructura. Hacia los años treinta, Brasil había pasado de una dependencia de Gran Bretaña para sus asuntos financieros y económicos a una relación de dependencia con Estados Unidos. Esto coincidió con la aceleración de la industrialización mediante la sustitución de importaciones.

La sociedad brasileña se transformó del mismo modo: la nación recibió un flujo neto de entre dos y medio y tres millones de inmigrantes entre los años de 1889-1937, más que en cualquier otro periodo comparable de su historia; la mitad de éstos se trasladaron a São Paulo y 90% se dirigió a otros estados en el sur de la nación. Para los años treinta, la migración interna también era mayor que en la década previa. La rápida urbanización y las mejoras en la salud pública acompañaron a estos cambios en la población. Según el censo de 1940, la nación tenía dos ciudades, Río de Janeiro y São Paulo, con más de un millón de habitantes, y otras 21 con poblaciones superiores a los 100 000 habitantes. En las ciudades el temprano movimiento obrero se forjó por la actividad anarquista y comunista, que sólo sería canalizada y controlada desde arriba por un aparato gubernamental en los años treinta. En la compleja interacción de las unidades federales y estatales, el gobierno asumió nuevas tareas no sólo a nivel del control social, sino también en el bienestar social, la educación en

todos los ámbitos y la distribución de mercancías dentro y fuera del país.

El periodo estudiado fue también la época clásica del bandidaje y mesianismo, principalmente, pero no de manera exclusiva en el noreste, región económicamente deprimida y dominada por el latifundio, aunque ambos fenómenos eran limitados a la época del Estado Nôvo. En 1938, el primer año de la dictadura, el último bandido famoso, Lampiao, fue perseguido y ajusticiado —su cabeza se exhibió entonces por todo el noreste—, y mientras los medios y las tecnologías de la represión mejoraban, los campesinos empezaron a emigrar desde el interior hacia las ciudades. El mesianismo y el milenarismo también se debilitaron considerablemente, y a la muerte del padre Cícero en 1933 siguió la reincorporación que con gran éxito llevaron a cabo los salesianos de la Jerusalén local a la ortodoxia católica.

LA ERA DE VARGAS: INTERVENCIÓN ESTATAL

Vargas profundizó la intervención gubernamental en la economía y la sociedad. Algunos de estos cambios eran inmediatos, tales como la aceptación, por parte de su gobierno provisional, de la responsabilidad de las deudas contraídas por los estados, incluyendo la enorme deuda de valorización del café de São Paulo. Otros se bosquejaron, como la organización y el control gubernamentales de la clase obrera, que se iniciaron de inmediato, pero que se ampliaron con el tamaño y complejidad de la economía industrial.

La responsabilidad del gobierno federal por la protección del café se volvió permanente en 1931, y en los años treinta otros productos agrícolas también fueron subsidiados, por ejemplo, el azúcar, la yerba mate y el trigo. La intervención federal en la esfera social comienza con los intentos en 1918 por regular los

precios de los alimentos; pero los treinta una vez más fue la época de una vasta expansión de los servicios gubernamentales, de carácter paternalista, para los grupos no propietarios, como lo indica la creación de los ministerios de Educación y Trabajo, así como las cuotas de inmigración y otras leyes para garantizar el empleo a los brasileños.

Sin embargo, la intervención gubernamental en los asuntos económicos y sociales, sobre todo en São Paulo, era paralela y a menudo anterior a la actividad federal. Si bien la principal responsabilidad de la protección al café correspondía al gobierno central después de 1931, en este esfuerzo el Estado colaboró con la unión hasta los años cuarenta.⁵⁹ Además, la Secretaría de Agricultura en São Paulo promovía directamente la expansión de la producción de algodón en los años treinta desarrollando y distribuyendo semillas de algodón de hebra larga, y la Bolsa de Mercaderías desarrolló los mercados nacionales para el algodón.⁶⁰ En la esfera social, las políticas paulistas de inmigración estaban desde luego orientadas a favorecer al gran cultivador, como lo fue la creación del Departamento de Trabajo Estatal en 1912, 18 años antes de que se organizara el Ministerio de Trabajo Federal. Sin embargo, al parecer, el Departamento proporcionaba algunos beneficios genuinos para los trabajadores rurales (de los cuales se ocupaba exclusivamente), incluso en los primeros años de su existencia; en 1930 un segundo departamento se estableció para el trabajo urbano y su interferencia en las rutinas de la fábrica en ocasiones enfurecía a los empleadores.⁶¹

São Paulo añadió una Secretaría de Educación y de Salud Pública en el mismo año (antes de la creación de su contraparte federal), y el estado estableció la primera universidad moderna de Brasil, con una Facultad de Artes y Ciencias, en 1934. Para 1937 la Secretaría de Educación estaba gastando 22% del presupuesto estatal de São Paulo.⁶²

Rio Grande do Sul aportó otros ejemplos de intervención estatal que se anticipaban a la del gobierno federal. En su primer año como gobernador en 1928, Vargas estableció un Banco de Desarrollo Estatal, principalmente para los productores de carne seca. Favoreciendo la creación de nuevos sindicatos de productores de carne seca y arroz, el gobernador impulsó además la formación de otros grupos corporativos. Como se señaló, después de que Vargas se convirtió en gobernante de Brasil, el gobierno central intervino no sólo en la economía del café, sino que además estimuló la cartelización en otros mercados de mercancías.⁶³

En el noreste, no fue posible una cooperación semejante entre los gobiernos estatales y federal, dada la pobreza de los primeros. Aunque Vargas estableció un Instituto para el Azúcar y el Alcohó para beneficiar a los hacendados del noreste y para controlar los niveles de producción en 1933, el compromiso financiero federal era insignificante en comparación con las sumas gastadas en la protección del café. Un beneficio más claro para el noreste se originó en los niveles políticos y sociales, porque el *coronelismo*, en ausencia de elecciones, se volvió irrelevante.⁶⁴ Además, los *coronéis*, o jefes militares, y las oligarquías basadas en la familia a nivel estatal fueron derrocados para no regresar nunca con el mismo poder, en parte debido a que, como se observó, el bandidaje desapareció.⁶⁵

COMPARACIONES: IMPERIO Y REPÚBLICA, BRASIL Y MÉXICO

La relevancia del federalismo brasileño en los años de 1889-1937 puede entenderse mejor mediante algunas comparaciones intertemporales e internacionales.

¿Qué representó el cambio de régimen del Imperio a la República? Los republicanos históricos desilusionados solían

decir: "No era la República de mis sueños", así como Alphonse Aulard decía de la Tercera República en Francia: "¡Qué bella era la República durante el Imperio!"

En el centenario del golpe de Estado que creó la República en 1989, Francisco Iglésias, el distinguido historiador mineiro, escribió: "de hecho la República fue para sus principales artífices una *journée des dupes*. La práctica política no anuló ninguno de los vicios fundamentales del régimen anterior". Menciona el poder continuo, e incluso ampliado, de los señores rurales y el *coronelismo*. Continuó la conciliación entre élites en competencia, pero el pueblo quedó excluido, o más precisamente, fue manipulado para legitimar y sostener el régimen.⁶⁶ Un juicio similar es el de Emília Viotti da Costa, quien escribe:

La principal diferencia [entre el Imperio y la República] era que la oligarquía tradicional rural había sido suplantada por una nueva: los cafecultores del occidente [paulista] y sus aliados, quienes, una vez en el poder, promovían sólo los cambios institucionales que eran necesarios para satisfacer sus propias necesidades.⁶⁷

En palabras de Giuseppe di Lampedusa (El gatopardo), las cosas deben cambiar a fin de permanecer iguales. Pero, ¿esta interpretación, que fue ampliamente difundida apenas consolidada la *política dos governadores* de Campos Sales en 1900, es el juicio definitivo?

En efecto, el cambio de régimen en 1889 no era la Revolución de Octubre. Sin embargo, el cambio permitió una mayor conciencia de lo que se supone que deben ser los gobiernos: no era que la República fuera tanto, sino que el Imperio era demasiado poco.⁶⁸ Consideremos tres aspectos de lo que se supone que deben hacer los Estados modernos: proporcionar oportunidades de educación, mejorar la salud de la población y garantizar los recursos financieros para hacer posibles estos objetivos.

Con la creación de la República, no sólo se elevaron los ingresos

reales (deflacionados) y los gastos de los gobiernos centrales, estatales y locales,⁶⁹ sino que también las unidades estatales y locales siguieron al gobierno federal al pedir préstamos del exterior. Aunque los préstamos extranjeros aumentaban la dependencia del exterior, la ampliación del acceso a una moneda fuerte significaba un mayor acceso a la infraestructura económica —ferrocarriles, servicios públicos, instalaciones portuarias, etc.—, necesaria para el crecimiento orientado hacia las exportaciones (el modelo adoptado tanto por el Imperio como por la República). El valor de los préstamos extranjeros de Brasil (federales, estatales y municipales) aumentó cinco veces en libras esterlinas entre el último año del Imperio y el estallido de la primera Guerra Mundial. En parte como resultado de estos préstamos, la red ferroviaria de la nación se incrementó de 9 600 km que existían a fines del Imperio a 24 600 para 1913.

A nivel de los gastos sociales, el gobierno federal casi no hizo nada por las clases inferiores más allá de las medidas de salud pública, dejando la responsabilidad de la educación pública a los estados; sin embargo, fue sumamente intervencionista para los patrones de *laissez faire* de la época. Son bien conocidas sus obras públicas, medidas sanitarias, apoyo a la inmigración y los programas de valorización del café, pero no así las dimensiones relativas al ingreso y al gasto gubernamental. Al comparar los presupuestos federales de Brasil y México entre 1890 y 1910 (y omitiendo los gastos brasileños mayores a nivel de los estados), Steven Topik recientemente descubrió que el gobierno de Brasil podía recabar y gastar el doble de dinero por habitante (en dólares) que el conseguido por el régimen autocrático de Porfirio Díaz. Topik señala:

El mayor activismo del Estado brasileño tal vez sorprende a la luz de la imagen popular del Estado porfirista como robusto y centralizado, y el Estado republicano en Brasil como débil y dividido en cantones

Fueron los gobiernos estatales, más que el de la Unión, los que iniciaron los programas de salud pública y emprendieron la principal responsabilidad para subsidiar la inmigración y la valorización del café. Los tres programas estaban vinculados: los dirigentes de São Paulo se dieron cuenta de que la inmigración era un elemento esencial en su modelo de desarrollo agrícola, y rápidamente descubrieron que se requería inversión en salud pública para atraer a la población europea. En la segunda década de la República, muchos otros estados y el gobierno federal en Río tomaron medidas de salud: la campaña en contra de la fiebre amarilla en la capital nacional con el presidente Rodrigues Alves era una respuesta a la campaña previa en el estado de São Paulo. Seguramente esto no habría sido posible con el Imperio, ya que la etiología de la fiebre amarilla aún se desconocía, pero São Paulo ya había demostrado su habilidad para controlar una epidemia de fiebre bubónica a principios del nuevo régimen.

Tenemos una indicación de lo que el régimen imperial podía hacer en cuanto a salud pública a partir de su comportamiento en la gran sequía de Ceará y las provincias vecinas en 1877-1879. El gobierno central intentó proporcionar alivio a un campesinado en desgracia, pero el Estado imperial, semejante a un dinosaurio, casi no tuvo efecto alguno sobre el problema y 200000 personas murieron de hambre en el noreste.⁷¹

Otras pruebas sugieren también que el régimen republicano en los niveles estatales y federal tuvo un mayor efecto sobre la salud de la población brasileña que su predecesor. De acuerdo con el demógrafo Eduardo Arriaga, entre el censo imperial de 1872 y el primero de la República, en 1890, el promedio de la expectativa de vida mejoró sólo 1%; en la siguiente década aumentó 7%, aunque sólo se elevó a 29.4 años. Las tasas de mortalidad brasileña generales cayeron de 30.2 por 1 000 en 1872-1890 a 27.8 en 1891-

1900, un mejoramiento de 9 por ciento.⁷²

En educación, como en salud pública, el estado de São Paulo señaló el camino, en parte porque sus dirigentes consideraban que una mano de obra saludable y productiva dependía del alfabetismo básico. Hacia 1912, São Paulo (en términos constantes) estaba gastando por sí mismo casi tanto en salud pública como lo que todo el Imperio —los gobiernos provinciales y centrales juntos— había gastado anualmente a finales de la década de 1880.

A nivel nacional, el progreso en la educación, como en salud pública, debe juzgarse a la luz de la miserable situación legada a la República por el Imperio. En 1886, había sólo un estudiante en la escuela primaria o secundaria por cada 75 brasileños (y la mayoría de los estudiantes estaban en escuelas privadas). Esta situación era peor que la del año censal previo, 1872, cuando la proporción era de 1 a 68, en comparación con 1 a 5 1/2 en Estados Unidos en esa época. Para 1907 la proporción en Brasil era de 1 a 33, dos veces mejor que las tasas imperiales recién citadas.⁷³ Asimismo, la cantidad de alumnos de primaria en Brasil aumentó a más del doble entre 1889 y 1907. En cuanto al alfabetismo, los datos censales disponibles indican un ligero declive en las últimas dos décadas del régimen imperial: de 16% en 1872 a 15% en 1890. Para 1900 la tasa se había elevado a 26 por ciento.⁷⁴

Por último, la cantidad de facultades universitarias (no militares) se expandió de manera significativa, en contraste con la media docena de todos los tipos legados por el Imperio, en la medida en que más estados demandaron instituciones de educación superior dentro de sus fronteras. Hacia 1908 había 25 de tales instituciones en Brasil. Puede observarse, por ejemplo, que Getúlio Vargas y su generación de gauchos (Flores da Cunha, João Neves, Mauricio Cardoso) estudiaron leyes en Porto Alegre, mientras que la generación previa (Júlio de Castilhos, Pinheiro

Machado y Borges de Medeiros) había estudiado en São Paulo y Recife.

He señalado que los intereses económicos basados en el latifundio controlaban el régimen republicano de manera más directa y efectiva que en el Imperio. La monarquía no respondió de manera adecuada a las oportunidades implícitas en el auge del comercio mundial generado por la segunda Revolución Industrial en la cuenca del Atlántico norte después de 1880, y por ende poderosos intereses provinciales se declararon en favor de un sistema federal. La debilidad del Antiguo Régimen al poner en práctica políticas económicas y sociales quizás contribuyó tanto a su derrumbe como su falta de atención a los intereses regionales específicos. El régimen republicano de febrero de 1891 sí marcó una diferencia: simplemente no era suficiente.

Si observamos el final del periodo estudiado y comparamos los regímenes federales de los años de 1889-1937 con el Estado Novo y el régimen contemporáneo en México, observamos otros elementos que hacen más poderosa la idea federal en Brasil de lo que a menudo se supone.

En primer lugar, había una continuidad de la intervención gubernamental en la economía y la sociedad de la Vieja a la Nueva República y al Estado Novo. Para todo el periodo de 1889-1937, la esfera legítima de actividad gubernamental —en los niveles estatales y federal— se expandió considerablemente, primero para apoyar la cartelización (inicialmente en la valorización del café y después de 1930 de manera más amplia)⁷⁵ y más tarde también para aplicar políticas de bienestar social, que aumentaron rápidamente con la sindicalización posterior a 1937. Sin embargo, en asuntos fiscales la tendencia a la centralización a menudo observada en la era de Vargas debe matizarse. Aunque el ingreso estatal en conjunto disminuyó ligeramente con el Estado Novo, São Paulo aumentó su participación de ingresos y gastos totales en

cada década desde el inicio del siglo hasta la dictadura militar de los años sesenta.⁷⁶ La concentración de poder en la capital nacional durante los treinta es por lo tanto un proceso más definido en la toma de decisiones políticas que en las administrativas.

Una comparación internacional de los ingresos estatales y federales es todavía más reveladora de la debilidad de la tendencia a la centralización. Aunque al parecer el gobierno estadounidense estaba menos centralizado fiscalmente que el de Brasil en vísperas de la segunda Guerra Mundial, el gobierno nacional de Brasil durante la supuestamente centralizada dictadura del Estado Novo recabó y gastó menos de los totales gubernamentales que los gobiernos federales de Canadá o Argentina en 1940.⁷⁷ Comparando Brasil con el México contemporáneo, y dividiendo los 15 años del ejercicio de Vargas en dos fases, que corresponden a los años revolucionario-institucionales del Estado Novo, obtenemos los siguientes resultados:⁷⁸

	1931-1937	1938-1945
Todos los ingresos estatales brasileños como porcentaje de los ingresos federales	57.9	55.7
Todos los ingresos estatales mexicanos como porcentaje de los ingresos federales	22.7	17.3

Es irónico que la proporción de los ingresos gubernamentales estatales en relación con los centrales en Brasil, con el supuestamente centralizado Estado Novo, haya sido más de tres veces mayor que la proporción contemporánea en México, que tenía un sistema federal y no unitario. Tal vez la contribución más significativa de Brasil a la práctica corporativista en los años treinta haya sido su administración parcialmente descentralizada, en contraste con los regímenes más claramente unitarios de Italia y el este de Europa.

CONCLUSIÓN

Durante el primer régimen federal de Brasil, la Vieja República, los estadistas del país no lograron desarrollar instituciones políticas viables. En particular, no habían creado partidos políticos que cruzaran las líneas estatales y eran incapaces de eliminar el potencial de crisis de la sucesión presidencial. La movilización política (en términos del porcentaje de población votante) permaneció baja hasta el fin del periodo, aun cuando se emitieron más votos en 1930 que nunca antes. La ausencia de una amplia participación política había ocasionado un sistema (por lo general dominado por Minas y São Paulo) en donde las élites tomaban las principales decisiones. Las convenciones y elecciones que seguían a las decisiones del comité solían ser formalidades. La falta de participación popular en la política se relacionaba con la distribución predominantemente rural de la población brasileña, su pobreza y el gobierno del *coronel* en el municipio. El fraude se extendía desde el nivel local hasta el Congreso, donde los comités de credenciales por lo regular obedecían las órdenes del presidente al contar los votos en las elecciones federales. La *política dos governadores*, que tendía a mantener a los grupos gobernantes indefinidamente en todos los niveles del poder, había minado la legitimidad del sistema político entre los nuevos grupos urbanos, los elementos reformistas del ejército y las facciones y partidos minoritarios de la élite política. El intento de los tres grandes estados sureños por monopolizar el poder y el patrocinio federal también había empañado el sistema político a los ojos de las élites del noreste. Cuando la Gran Depresión y una crisis de sucesión coincidieron, el régimen cayó.

A grandes rasgos, era un poder económico regional sumamente sesgado combinado con realidades políticas neopatrimoniales y acuerdos institucionales particulares (por ejemplo la elección

directa del presidente) lo que le había otorgado a la Vieja República sus características oligárquicas y desiguales, y finalmente inflexibles e ilegítimas. Sin embargo, la acción humana era importante en las capacidades peculiares de grupos como el comité ejecutivo del Partido Republicano Mineiro o de individuos como el senador gaucho Pinheiro Machado, quienes empleaban sus habilidades políticas para alcanzar un poder y una ventaja desproporcionados para la fuerza económica de sus estados.

A pesar de la debilidad del régimen, los gobiernos tanto estatales como nacionales intervenían activamente en la economía y, en menor medida, en la esfera social. De este modo, había una continuidad entre la Primera y Segunda República, a pesar del creciente poder del gobierno central. Además, la dimensión regionalista de la política continuó en los años treinta y, en la mente de muchos participantes, sobre todo de los paulistas, los amplios poderes para los estados siguieron identificándose con el liberalismo y la democracia, aun cuando tales poderes significaran el control oligárquico mediante el clientelismo en el noreste. Vargas realizó el mismo juicio al instituir su régimen autoritario en 1937, pero fue incapaz de revertir la descentralización fiscal de los dos primeros regímenes republicanos. En su golpe, fue ayudado por el cambio de actitud de los industriales paulistas, cuyo nuevo interés en el mercado nacional también pudo haber estado relacionado con su insatisfacción con la distribución de ingresos previa al Estado Novo.

BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

Un ensayo bibliográfico reciente sobre la Primera o Vieja República (1889-1930) es el de Angela de Castro Gomes y Marieta de Moraes Ferreira, "Primera República: Um balando historiográfico", en *Estudos Históricos*, vol. 2, núm. 4, 1989, pp. 244-280. También véase un ensayo más breve de Boris Fausto en su "Brazil: The Social and Political Structure of the First Republic, 1889-1930" en Leslie Bethell (comp.), *Cambridge History of Latin America*, vol. 5, Cambridge, Inglaterra, 1986, pp. 918-923. Para la historiografía de los años treinta, véase Lúcia Lippi Oliveira, et al., *Elite intelectual e debate político nos anos 30: uma bibliografia comentada da Revolução de 1930*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1980, y Ana Lúcia Medeiros y Mônica Hirst (comps.), *Bibliografia histórica: 1930-1945*, Brasília, Editora Universitaria de Brasília, 1982.

Para una introducción a la transición del Imperio a la República y la historia general de la Primera y Segunda República, que comprende los años de 1889-1937, véase Sérgio Buarque de Holanda y Boris Fausto (comps.), *História Geral da Civilização Brasileira*, t. 2, vol. 5, y t. 3, vols. 1-4, São Paulo, DIFEL, 1972-1984. Edgard Carone investiga el periodo en tres trabajos: *A República Velha: Instituições e classes sociais*, 1970; *A República Velha: Evolução política*, 1971, y *A República Nova (1930-1937)*, 1974, todos publicados en São Paulo por DIFEL.

Sobre asuntos constitucionales y teoría política, véase João Camillo de Oliveira Torres, *A formação do federalismo no Brasil*, São Paulo, Editora Nacional, 1961. Para un enfoque sociológico al problema del federalismo y el regionalismo, véanse los primeros

tres ensayos de Jorge Balán (comp.), *Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro*, São Paulo, DIFEL, 1974, por Balán, Antonio Octavio Cintra y Simon Schwartzman. Para una introducción al problema del regionalismo en la historia latinoamericana con énfasis en Brasil en 1889-1937, véase Joseph L. Love, "An Approach to Regionalism", en Richard Graham y Peter H. Smith (comps.), *New Approaches to Latin American History*, Austin, University of Texas Press, 1974, pp. 137-155.

Los problemas del federalismo y del regionalismo para el periodo analizado se examinan de manera sistemática y comparativa desde las perspectivas de tres estados en Joseph L. Love, *São Paulo in the Brazilian Federation, 1889-1937*, Stanford, Stanford University Press, 1980; John D. Wirth, *Minas Gerais in the Brazilian Federation, 1889-1937*, Stanford, Stanford University Press, 1977, y Robert M. Levine, *Pernambuco in the Brazilian Federation, 1889-1937*, Stanford, Stanford University Press, 1978. Los tres estudios plantean las mismas preguntas, relacionando el estado con la nación; emplean iguales definiciones y tipos de datos, y tienen el mismo formato de capítulos. Abordan los asuntos de las estructuras y dinámicas económicas, la sociedad y la cultura regionales, la política estatal y nacional, las relaciones centro-periferia, las ambigüedades de la integración regional y nacional, la composición de las élites políticas (incluyendo comparaciones cuantitativas) y el significado fiscal del federalismo.

Un trabajo anterior pero sumamente relacionado es el de Love, *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1881-1930*, Stanford, Stanford University Press, 1971. Resúmenes de Wirth, *Minas Gerais*; Levine, *Pernambuco*; Love, *São Paulo*, y Love, *Rio Grande do Sul*, pueden encontrarse en Fausto (comp.), *História Geral da Civilização Brasileira*, t. 3, vol. 1. Sobre la política interna de Minas Gerais, además de Wirth, consúltese Amílcar

Vianna Martins Filho, "The White Collar Republic: Patronage and Interest Representation in Minas Gerais, 1889-1930", tesis de doctorado, University of Illinois, 1986.

También hay monografías sobre los procesos políticos de los otros dos estados importantes durante la Vieja República. Están Marieta de Moraes Ferreira (comp.), *A República na Velha Província: Oligarquias e crise no Estado do Rio de Janeiro (1889-1930)*, Río de Janeiro, Rio Fundo, 1989, un proyecto de siete autores, y Eul-Soo Pang, *Bahia in the First Brazilian Republic: Coronelismo and Oligarchies, 1889-1934*, Gainesville, University of Florida Press, 1979. Aún por examinarse para la Primera República queda la política del Distrito Federal, incluyendo Río de Janeiro. Para los años treinta, ese tema se aborda desde la perspectiva del populismo en Michael Conniff, *Urban Politics in Brazil: The Rise of Populism, 1925-1945*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1981.

Sobre los asuntos más amplios de la política basada en el Estado y el tema del federalismo en los años treinta, véase Angela Maria de Castro Gomes (comp.), *Regionalismo e centralização política: Partidos e constituinte nos anos 30*, Río de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.

Una excelente monografía sobre el proceso político basado en la familia en el noreste es el de Linda Lewin, *Politics and Parentela in Paraíba*, Princeton, Princeton University Press, 1987. Aunque no se ocupa directamente de la política, otro trabajo que muestra la centralidad de la familia amplia en todos los aspectos de la vida en el noreste es el de Dain Borges, *The Family in Bahia, Brazil, 1870-1945*, Stanford, Stanford University Press, 1991. Sobre los asuntos relacionados con el *coronelismo*, la obra clásica es la de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, São Paulo, Alfa-Omega, 1975. Un tratamiento más reciente es el de José Murilo de Carvalho, "Coronelismo", en Israel Beloch y

Alzira Alves de Abreu (comps.), *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 1930-1983*, Río de Janeiro, Forense, 1984, vol. 2.

Para una historia económica general del periodo, véase Annibal Villanova Villela y Wilson Suzigan, *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*, Río de Janeiro, IPEA, 1973, p. 85. Una investigación más reciente hecha por varias personas es la de Marcelo Paiva Abreu (comp.), *A ordem do progresso: Cem anos da política econômica republicana 1889-1989*, Río de Janeiro, Campus, 1990. Un análisis económico sistemático de la política del café estatal y federal es el de Carlos Manuel Peláez, "Análise econômica do programa brasileiro de sustentação do café, 1906-1945: teoria, política e mediado", en *Revista Brasileira de Economia*, vol. 25, núm. 4, oct.-dic., 1971, pp. 5-212. Sobre el asunto de la intervención gubernamental en la economía de la Vieja República, véase Steven Topik, *The Political economy of the Brazilian State: 1889-1930*, Austin, University of Texas Press, 1987.

Otros estudios relacionados con aspectos particulares del federalismo en 1889-1937 se encuentran en las notas.

Traducción: Gabriela Montes de Oca Vega