

## **Presidencialismo, federalismo y oligarquía cartelizada en Brasil (1889-1930): La dinámica del poder en la *República Velha*\***

*Presidentialism, federalism and cartelized oligarchy in Brazil (1889-1930): The dynamics of power in the República Velha*

Camilo M. López Burian\*\*

### **RESUMEN**

Este trabajo analiza la construcción de instituciones y la dinámica de los actores políticos durante la Primera República brasileña o *República Velha* (1889-1930). Se sostiene aquí, que la república federativa que se instaura en Brasil se distancia del modelo de Filadelfia. Su combinación de instituciones formales e informales, si bien comparativamente con el estado unitario imperial, muestra un sistema que concentra menos el poder en su dimensión funcional y lo centraliza menos en su dimensión territorial, dista sustantivamente del caso estadounidense. La *República Velha* logra la estabilidad política a partir del establecimiento de un sistema oligárquico cartelizado, más inclusivo que el imperial, pero excluyente a la vez, referido por la historiografía como *política do café com leite*, para señalar el acuerdo entre las oligarquías de São Paulo y Minas Gerais.

**Palabras clave:** Oligarquía cartelizada, Presidencialismo, Federalismo, República Velha, Brasil

### **ABSTRACT**

The present work analyzes the institutional construction and the dynamics of the political actors through the First Brazilian Republic, also known as *República Velha* (1889-1930). It is argued that this form of federative republic shows an important distance compared to the Philadelphia model. This is due to the combination of both formal and informal institutions, despite showing less power concentration related to the functional dimension and in the territorial dimension as well, remains different from the North American case. The *República Velha* can achieve political stability from the the instauration of a cartelized oligarchic system, which is also known as *política do café com leite* by the historiography. This political concept describes the agreements between both Sao Paulo and Minas Gerais oligarchies.

---

\* Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación "Ideas, Instituciones y Democracia. Concentración de poder e inestabilidad política en América Latina", financiado por el Fondo Clemente Estable de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay, cuyo responsable es Adolfo Garcé. Agradezco los comentarios recibidos en el Seminario Internacional: Concentración del poder e inestabilidad política en América Latina, particularmente a la Dra. Marcela Ternavasio. Las ideas iniciales de este trabajo se discutieron en setiembre de 2016 en el marco de una actividad académica en el Centro Brasileiro de Pesquisas em Democracia (CBPD) de la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) (Porto Alegre, Brasil). Especialmente quiero agradecer los comentarios de los profesores de la PUCRS: Rafael Madeira, Maria Izabel Mallmann, Teresa Marques, Luis Alberto Reichelt y André Salata. Los errores son responsabilidad del autor y no fruto de las contribuciones generosas recibidas.

\*\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay). Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay). Investigador activo Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Correo electrónico: camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy

**Key Words:** Cartelized oligarchy, Presidentialism, Federalism, República Velha, Brazil.

**Recibido:** julio 2017

**Aceptado:** diciembre 2017

## Introducción

Al analizar la construcción de las instituciones políticas en América Latina y el Caribe en el período pos independentista, Garcé<sup>1</sup> sostiene que el modelo presidencialista norteamericano fue adoptado con adaptación, siendo las “copias” significativamente diferentes al paradigma original. Esta diferencia radicaría en su carácter concentrador y centralizador del poder y encontraría en los legados históricos y en factores ideacionales su clave explicativa. Como señala Garcé:

“El proceso de adopción del modelo presidencialista norteamericano en América Latina después de las guerras de independencia ofrece [...] evidencia empírica contundente. Países muy distintos [...] terminaron optando por soluciones institucionales similares inspiradas en el modelo político creado en la Convención de Filadelfia. [...] El proceso de adopción supone otro proceso simultáneo de adaptación al contexto local. [...] Las versiones nacionales terminaron pareciéndose entre sí en una dimensión fundamental que, al mismo tiempo, las distinguía con nitidez del modelo original: el incremento del poder del presidente. [...] El caso de la difusión del presidencialismo en América Latina sugiere que también las ideas (principios, valores, creencias, ‘entendimientos compartidos’) pueden desempeñar un papel de primer orden. El legado monárquico ofrece una explicación parsimoniosa del papel protagónico crecientemente concedido por las constituciones de América Latina a los presidentes. [...] Podemos entender más fácilmente la construcción de instituciones políticas recuperando el papel explicativo de las ideas. [...] La adaptación local de esos modelos no solo es afectada por la constelación de intereses e instituciones. Las ideas preexistentes, los ‘entendimientos compartidos’ sobre fines e instrumentos políticos, interactúan con los modelos institucionales supervinientes. Las ideas ayudan a entender la difusión (adopción) pero también la contextualización (adaptación) de nuevos arreglos institucionales.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Garcé, Adolfo. 2017. “Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX”, en *Revista Española de Ciencia Política* 44, pp. 13-41.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp.32-33.

Desde esta perspectiva se analiza la configuración inicial de la república presidencialista y federativa brasileña y su dinámica política desde su momento fundante en 1889 hasta la “Revolución de 1930” que llevó al poder a Getúlio Vargas.

En el caso de Brasil, algunos autores hablan de un presidencialismo “imperial”<sup>3</sup>, en el sentido de un hiperpresidencialismo<sup>4</sup>, y de un federalismo “centralizador”<sup>5</sup>. Como sostiene Bester, Brasil habría pasado de “[...] un Imperio unitario y centralizador, [...] a una República presidencialista, federativa y centralizadora [...]”<sup>6</sup>. Debe señalarse aquí una distinción conceptual importante para la comprensión de las dinámicas del poder. Si bien existen algunos trabajos que abordan el tema<sup>7</sup>, aquí se entenderá al poder como bidimensional. Compuestos entonces por una dimensión territorial donde sus valores polares son la centralización y la descentralización y otra funcional donde los valores polares serán la concentración y la dispersión.

La clave explicativa que se sugiere a partir de la propuesta de Garcé<sup>8</sup> es rastreada triangulando y haciendo dialogar a análisis históricos con planteos de juristas y politólogos. El objetivo, por tanto, es dar visibilidad a una tendencia concentradora y centralizadora del poder como clave de la construcción de la estabilidad política, donde el movimiento de “sístole y diástole” –usado metafóricamente para señalar momentos de centralización-descentralización y concentración-dispersión del poder en el régimen de gobierno brasileño– no anula el rumbo de esta tendencia.

---

<sup>3</sup> Ver por ejemplo Sampaio de Moraes Godoy, Arnaldo y Sabo Paes, José Eduardo. 2016. “El Presidencialismo Brasileño: síntesis histórica y conceptual”, en *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília* 10 (1), pp. 291-326.

<sup>4</sup> Al igual que el caso mexicano, el presidencialismo brasileño de la Primera República, particularmente desde la llegada al poder de Campos Sales en 1898, puede considerarse un caso de “hiperpresidencialismo”, en el cual el Poder Ejecutivo logra anular los frenos y contrapesos propios del modelo original estadounidense. La práctica política difumina la división de poderes a partir de la construcción de un sistema inequitativo en el acceso y la distribución del poder, a partir de la práctica política hegemónica de un partido y de un sistema de partidos, lo cual puede extenderse por analogía a la “política de los gobernadores” de los tiempos de la Primera República brasileña. Un análisis del caso mexicano puede verse en Casar, María Amparo. 1996. “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno* 3 (1), pp.61-92.

<sup>5</sup> Ver por ejemplo Afonso da Silva, Virgilio. 2009. “Presidencialismo y federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho”, en Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (orgs.). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México DF, UNAM-IDEA Internacional, pp. 291-310.

<sup>6</sup> Bester, Gisela María. 1999. *Cadernos de Direito Constitucional*, Parte I, Porto Alegre, Síntese, pp. 41. Este y todos los textos en portugués fueron traducidos por el autor de este artículo.

<sup>7</sup> Wiarda, Howard. 2001. *The soul of Latin America. The cultural and political tradition*, New Haven, Yale University Press y Drake, Paul. 2009. *Between Tyranny and Anarchy. A History of Democracy in Latin America, 1800-2006*, Stanford, Stanford University Press.

<sup>8</sup> Garcé. 2017. “Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional”.

Para ello el análisis se remonta a las instituciones<sup>9</sup> y las dinámicas políticas de la colonia, atraviesa el período independentista y la construcción imperial –diferente a la salida republicana pos independencia de la América hispana–, que recoge aspectos de la tradición lusitana y del derrotero brasileño e impacta en la configuración inicial de la Primera República, denominada también *República Velha*, que encuentra en la “política de los gobernadores” su dinámica estabilizadora. Siendo su telón de fondo un mapa ideacional primero corporativista y absolutista y luego positivista comteano, que difumina al individuo diferenciándose de la tradición anglosajona y se cristaliza en una versión de presidencialismo que no favoreció a la dispersión funcional al no presentar mecanismos efectivos que en la práctica generasen pesos y contrapesos, y un federalismo que, dadas las dinámicas políticas, no favoreció la dispersión territorial efectiva del poder.

Con este objetivo se rastrean los legados históricos que influyeron en la instauración de la república, su Constitución y la dinámica política de dicho régimen. Para ello se retoman líneas de larga duración que provienen del período colonial, de la independencia y el período imperial. Luego se profundiza el análisis en el proceso de instauración de la república, en los principales arreglos institucionales de la Constitución y en la dinámica del proceso político hasta 1930. Particularmente se realiza un análisis de las concepciones en pugna sobre el presidencialismo y el federalismo en ese momento histórico. El Brasil independiente eligió el imperio y no la república, el Brasil republicano escogió un presidencialismo y un formato federalista que concentró y centralizó el poder a través de una dinámica política caracterizada por la presencia de un sistema oligárquico cartelizado. A desarrollar este argumento se dedican las próximas páginas.

---

<sup>9</sup> Debe aclararse que este trabajo tiene como principal interés las características más relevantes de los arreglos institucionales en tanto reglas formales e informales -que generan incentivos y constreñimientos al comportamiento de los actores. Si bien el autor considera que los procesos de construcción y modificación de instituciones ocurren entre actores con recursos de poder asimétricos, en marco de procesos de interacción estratégica y donde los marcos ideacionales juegan un papel relevante, no se realiza un análisis pormenorizado de los procesos políticos abarcados, teniendo como prioridad captar las líneas generales de los mismos.

## 1. Los legados del Brasil pre republicano (1500-1889)<sup>10</sup>.

Este apartado tiene como objetivo recoger los legados históricos que contribuyen a la explicación de las dinámicas de concentración-dispersión y centralización-descentralización del poder que tuvieron lugar en Brasil desde su etapa colonial hasta la proclamación de la República en 1889 y que tienen impacto sobre la configuración inicial de la misma.

Se escogió para tal fin, el desarrollo de una narrativa histórica que busca subrayar las evidencias que presentan una tensión entre estos proyectos y acciones antagónicas en la dinámica de construcción política de Brasil. La primera sección de esta parte se concentra en el derrotero del Brasil colonial y la independencia, mientras que el segundo pone foco en el Imperio. En las siguientes páginas se recoge y problematiza el análisis de algunos análisis como el de Skidmore y Smith, quienes señalan que:

“Su independencia de Portugal en 1822 casi sin violencia dio al país un comienzo con buenos augurios. La ausencia de un conflicto a gran escala significó que la destrucción física y económica fuera mínima, en especial si se compara con la devastación sufrida en la región del Río de la Plata, en Venezuela y en México central. Tampoco tuvo que afrontar los problemas de desmovilizar un aparato militar imponente en el período de posguerra. Y lo que es más importante, el paso de la monarquía portuguesa a Brasil proporcionó una estructura política consistente dotada con la autoridad de una tradición secular. Sin duda, hubo luchas y Brasil afrontaría una crisis de legitimidad política antes que terminara el siglo [XIX]. Pero no se encontró con la inestabilidad política que otros países latinoamericanos tuvieron que afrontar al inicio de la independencia”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> A modo de epígrafe: “Y la mayor gloria del Imperio, aquella que la posteridad remota jamás podrá rechazar a sus dignos y honrados estadistas, es haber asegurado a través de todos los sacrificios, inexperiencias y tormentas que en aquella ocasión convulsionaban no sólo a Brasil sino a toda América -la unidad étnica, moral y política de nuestra raza y de nuestra nacionalidad. Setenta años de Imperio construyeron este vasto, colosal, admirable y querido Brasil. Sin embargo es, para mí republicano, dolorosísimo confesar que 18 años del nuevo régimen republicano han conturbado la conciencia nacional, convirtiendo la bella unidad conquistada por el trabajo acumulado de varias generaciones de estadistas, en un trabajo de solapamiento perverso de todos los fundamentos de nuestra nacionalidad, arrastrándonos a un ridículo desmembramiento, si una mano de hierro oportunamente y con máxima energía, salvo el patrimonio de nuestra cultura moral y de nuestra unidad étnica, no se opone a tantos desmanes, abusos e imprudencias”. Pedro Moacyr, Diputado del Partido Federal por Rio Grande do Sul. En Moacyr, Pedro (1925). *Discursos Parlamentares*. Porto Alegre: Livraria do Globo. pp. 187.

<sup>11</sup> Skidmore, Thomas E. y Smith, Peter H. 1999. *Historia contemporánea de América Latina en el siglo XX*, Barcelona, Crítica, pp.161.

Se atribuye al general Golbery do Couto e Silva<sup>12</sup> la metáfora de la “sístole y la diástole”<sup>13</sup> para señalar momentos de centralización y descentralización del poder en el régimen de gobierno brasileño, en relación a la organización federal. Kugelmas y Sola<sup>14</sup> discuten esta conceptualización, señalando que este movimiento pendular no se anula mutuamente según sea el polo al que oscile y llaman la atención de atender al legado histórico que se va construyendo. A pesar de ello identifican estas tendencias en la historia política brasileña:

“Tomemos como punto de partida una metáfora ampliamente utilizada en los análisis en torno al régimen federativo en el caso brasileño, la de la sístole / diástole, o sea, la de la alternancia de períodos de centralización y de descentralización en la historia del país, identificándose habitualmente la centralización con el autoritarismo y la descentralización con avances democráticos. Así, a la monarquía de formato unitario le siguió la ‘Primera República’ (1889-1930), cuando se institucionalizó el régimen federativo en el país, siendo la Constitución de 1891 su primer marco institucional. La revolución de 1930 y la ascensión de Vargas abren un período centralizador que culmina con el Estado Novo (1937-1945)”<sup>15</sup>.

En este trabajo el foco está puesto en las dinámicas del poder tanto en su dimensión funcional como territorial. Por lo tanto se analizan las características del régimen presidencialista adoptado, como al debate en torno a la organización federal y por lo tanto sobre la relación entre los Estados y la Unión, teniendo a los tiempos de la Primera República (1889-1930) como el período histórico en el que se profundiza. Pero, al buscar construir el argumento sobre la existencia de un legado centralizador y concentrador, se realiza un rastreo de características que provienen de los tiempos coloniales y, particularmente, del Imperio (1822-1889), tarea que se aborda a continuación.

### **1.1 Los legados de la colonia y la independencia**

Portugal inició un proceso de concentración del poder durante el reinado de João I, en el siglo XIV, que condujo tempranamente a la consolidación del absolutismo monárquico. Esta fase de la política portuguesa forma parte de los factores que posibilitaron la expansión territorial que fue de la mano del desarrollo de un imaginario aventurero, reflejado en “*Os lusíadas*” de Luís

---

<sup>12</sup> Militar brasileño (1911-1987), con participación relevante durante la dictadura militar 1964-1985.

<sup>13</sup> Esta metáfora parte de las ideas de Vilfredo Pareto.

<sup>14</sup> Kugelmas, Eduardo y Sola, Lourdes. 1999. “Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90”, en *Tempo social* 11 (2), pp.63-81.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp.63.

de Camões<sup>16</sup>. Los hombres de la expansión portuguesa imprimieron un *ethos* asociado a la aventura, que colocó a la fuerza del guerrero, conquistador y violento como el dominador de un territorio a doblegar y ordenar mediante la imposición de la autoridad<sup>17</sup>.

Ocupado el territorio, expulsados los indígenas o sometidos a esclavitud, el Brasil colonia tuvo su primer andamiaje institucional de gobierno en el siglo XVI, a partir de la creación del sistema de capitanías hereditarias, adjudicadas por el Rey Don Juan III en 1534. Este formato de gobierno daba poder a una persona sobre la porción de territorio determinada. En este arreglo institucional se encuentran dos aspectos importantes para comprender la dinámica política futura, el poder concentrado en el gobierno local de un territorio, en este caso en manos de una sola persona, y el inicio de una diferenciación entre las unidades territoriales que comenzarían a mostrar desarrollos diferentes. Las más relevantes ocupaban Pernambuco, Río de Janeiro y parte de los estados actuales de São Paulo y Paraná.

El legado político mostrará en adelante una tendencia: la concentración funcional del poder como forma de lograr la estabilidad política y la búsqueda de parte de las élites locales de lograr descentralización territorial del poder. Esta combinación desembocará en la *República Velha*, como se argumentará más adelante, en un formato donde hay mayor dispersión y descentralización del poder que en el período imperial, pero la dinámica política igualmente tuvo un aspecto parcialmente excluyente ya que se constituyó un sistema oligárquico cartelizado.

En el Brasil colonia, las capitanías hereditarias dividían el territorio de la América portuguesa en doce espacios irregulares, adjudicados a privados que asegurasen con su fortuna la capacidad de colonizar, defender y mantener su autoridad en ese territorio. El formato, patrimonialista desde su origen, daba a los receptores de la capitanía el poder absoluto sobre el territorio pudiendo gobernarlo con jurisdicción civil y criminal. Una evaluación del fracaso de este régimen<sup>18</sup> llevó al rediseño institucional. En 1549 se centralizó el gobierno en manos un Gobernador General (*Capitão Maior*). Menos de un siglo más tarde, en 1621, el territorio colonial se dividió en dos estados: Brasil y Maranhão. Paralelamente los gobiernos locales quedaron en manos de capitanes mayores de cada pequeña población quienes reproducían el

---

<sup>16</sup> Uno de los mayores escritores de la literatura portuguesa, tiene en "*Os Lusíadas*" una de sus obras maestras. La misma es una epopeya escrita en verso que refleja el clima de época de la expansión portuguesa.

<sup>17</sup> Fausto, Boris. 1995. *História do Brasil*, São Paulo, EDUSP, pp.19-24.

<sup>18</sup> San Vicente, Pernambuco y Río de Janeiro fueron la excepción.

modelo patrimonialista, monopolizando la autoridad política, el uso de la fuerza y la administración de justicia<sup>19</sup>.

Paralelamente al avance de las formas patrimonialistas, el *ethos* lusíada continuaba vigente en el siglo XVII a través de los *bandeirantes*, particularmente en São Paulo, como actores relevantes en avanzada para controlar territorio más allá del litoral Atlántico. Fruto de esta expansión, la primera mitad del siglo XVIII fue testigo del inicio del ciclo del oro en Minas Gerais<sup>20</sup>, motor de nueva inmigración portuguesa y parte del proceso de fortalecimiento de las élites locales, en este caso vinculadas a este producto, en otros en relación al azúcar, pero con el denominador común del esclavismo. Estas élites encontraron en las Cámaras Municipales un espacio de reunión y de participación en el poder.

A fines del siglo comenzaron los movimientos contra la dominación portuguesa, lo que no se tradujo linealmente en intentos independentistas. El de mayor trascendencia fue la *Inconfidência Mineira* (1789), aunque fallido<sup>21</sup>, que tuvo como objetivo la independencia de Minas Gerais, motivada inicialmente por desavenencias con el sistema tributario que les era aplicado. En este movimiento se puede visualizar la influencia de la independencia de las trece colonias norteamericanas y de las ideas de la Ilustración, teniendo como aglutinante de la élite mineira –vinculada a la extracción aurífera– la oposición al absolutismo portugués<sup>22</sup>.

La crisis del sistema colonial portugués, desde fines del siglo XVIII, tuvo como correlato al posicionamiento hegemónico global británico. El modelo absolutista portugués y su economía mercantilista encontraban en la prédica que comenzaba a cuestionar el esclavismo y en el impacto del liberalismo económico y político, un conjunto de factores que comenzaban a socavar sus bases. Estas ideas comenzaron a permear a los movimientos autonomistas en las colonias portuguesas.

Las guerras napoleónicas impactaron sobre Portugal, invadido en 1808. Este hecho motivó a la familia real de los Braganza a establecerse en Río de Janeiro ese mismo año. La contracara geopolítica del dominio francés del continente europeo era el dominio marítimo británico. El Rey, Juan VI, se debió mover en un escenario donde el poder británico crecía. En esta etapa, Brasil viviría el inicio de la liberalización del comercio, a través del acceso libre de los británicos a los puertos brasileños.

---

<sup>19</sup> Buarque de Holanda, Sérgio. 2015. *Raíces do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras, pp.175. Los planteos de Buarque de Holanda reciben críticas, entre otros aspectos por extrapolar conceptos de lo público/privado inexistentes en el momento histórico que analiza.

<sup>20</sup> Única provincia del interior con población importante.

<sup>21</sup> Controlada la insurrección, en 1792, Tiradentes es ejecutado mientras el resto de los detenidos fueron exiliados en Mozambique.

<sup>22</sup> Fausto. 1995. *História do Brasil*, pp.114-119.

En 1815, Juan VI<sup>23</sup> dio a Brasil el estatus de Reino Unido con Portugal. Mientras que en 1820, la Revolución Liberal de Oporto en Portugal aportaría una importante dosis de tensión en el esquema monárquico. Este movimiento generó la reunión de las Cortes con el fin de dotar al reino de una constitución. Las presiones de las élites, particularmente la de Río de Janeiro, sumada a la coyuntura antes descrita, condujeron a un progresivo enfrentamiento con las Cortes en Portugal. Mientras tanto, la oficialidad portuguesa en territorio brasileño comenzó a manifestarse a favor del movimiento constitucionalista portugués. En setiembre de 1821 las Cortes en Portugal aprobaron la subordinación de las provincias brasileñas directamente a Portugal, quedando el Príncipe Pedro solamente como gobernador de la provincia de Río de Janeiro. Los constitucionalistas liberales que lideraron el proceso también reclamaron el retorno del Rey a Lisboa, quien cumplió –no sin reticencias– con esa demanda en 1821, dejando al príncipe heredero, Pedro, como regente al frente del Reino de Brasil.

El accionar de las Cortes generaba resistencias en Brasil. En este proceso dos corrientes políticas se configuraron como oposición: los liberales liderados por Joaquim Gonçalves Ledo y los bonifacios bajo el liderazgo de José Bonifácio de Andrada. Si bien estos grupos tenían visiones diferentes, el punto de encuentro que tenían era la defensa de la soberanía de Brasil, bajo el paraguas de un gobierno monárquico. Las discordancias con las Cortes catalizaría el proceso que desembocaría en la independencia.

Mientras los liberales apuntaban a lograr transformaciones más profundas, los bonifacios impulsaban una agenda más conservadora, buscando una transición pactada y sin mayores cambios. Esta última fue la predominante, gracias al apoyo de las élites fluminenses. La continuidad fue asegurada y Brasil se independizaría bajo el formato de una monarquía, diferenciándose así de las repúblicas emergidas con la crisis del gobierno de la corona española en América. Liberales y bonifacios apoyaron la permanencia de Pedro, quien en enero de 1822 anunció que se quedaría en Brasil. Mientras tanto, los liberales impulsaban una Asamblea Constituyente, al tiempo que los bonifacios perseguían el objetivo de una Constitución propuesta por Pedro con el fin de evitar cualquier posibilidad de anarquía. Finalmente, éste accedió a la propuesta de los liberales y, en junio de 1822, mediante un decreto convocó la elección de diputados para la Asamblea General Constituyente y Legislativa en Brasil. Y el 7 de setiembre de ese año se proclamaba la independencia con el Grito de Ipiranga.

El Brasil independiente nacía evitando toda posibilidad de “anarquía”, con un legado concentrador del poder que provenía de sus tiempos coloniales, a la vez que se comenzaba a configurar una tensión sobre la dimensión territorial del poder, donde las élites locales

---

<sup>23</sup> Regente de su madre, la Reina Maria I, incapacitada.

buscarían tener grados de autonomía pero sin poner en riesgo la unidad territorial y sus fuentes de poder económico. Luego de una independencia no pautada por la guerra como en el caso de la América hispana, la esperanza de obtener estabilidad política tenía el rostro de una monarquía imperial. De la independencia surgió el Imperio de Brasil; los legados coloniales impactaron en la trayectoria elegida.

## 1.2 Los legados del Imperio

Brasil, luego de la independencia, era más frágil de lo que podíamos imaginar. La heterogeneidad de su población y las desigualdades anidaba conflictos que estallarían más tarde. Contaba, aproximadamente, con 5 millones de habitantes, de los cuales un quinto eran indios, un tercio eran blancos, y el resto esclavos de origen africano. También el Estado era débil. Esta población se concentraba en una faja costera de 320 km, única porción del territorio controlada efectivamente por el Estado, principalmente en cinco de las ocho provincias existentes (Maranhão, Pernambuco, Bahía, Minas Gerais y Rio de Janeiro)<sup>24</sup>. Desde el punto de vista económico, su riqueza natural contrastaba con su endeudamiento. El país se encontraba endeudado con Gran Bretaña debido a la indemnización que debió pagar a Portugal con motivo de su independencia.

Entre los desafíos más relevantes del escenario pos independencia se encontraban la formación de una unidad nacional, de un Estado, de órganos de representación, de los poderes de gobierno y sus relaciones y su proyección internacional. Este proceso, si bien fue menos agitado que en los casos hispanoamericanos, no careció de luchas, conflictos y reacciones armadas, como los casos de las revueltas en Bahía, Pernambuco y Maranhão. El desafío de mantener la unidad política y territorial además se vinculó con intereses relativos a la producción agroexportadora como fue el caso del mantenimiento de la esclavitud<sup>25</sup>.

Luego de la independencia el formato del gobierno continuó siendo monárquico<sup>26</sup>. Varios aspectos quedaban abiertos sobre la organización política de Brasil, entre ellos la concentración-dispersión y centralización-descentralización del poder en su futuro diseño institucional en el marco de la Constitución a elaborar. Como señalan Skidmore y Smith, los destinos de la corona estaban ligados a una serie de asuntos, entre ellos “El más evidente fue la

---

<sup>24</sup> Bethell, Leslie y Carvalho, José Murilo de. 1991. “Brasil (1822-1850)”, en Leslie Bethell (ed.). *Historia de América Latina*. Tomo 6: *América Latina independiente, 1820-1870*, Barcelona, Cambridge University Press-Editorial Crítica, pp.319.

<sup>25</sup> Fausto. 1995. *História do Brasil*, pp.146-147.

<sup>26</sup> El Imperio puede dividirse en tres etapas o períodos: el Primer Reinado (los tiempos del emperador Pedro I hasta su abdicación en 1831); la Regencia (hasta 1840); y el Segundo Reinado (los tiempos de Pedro II hasta la proclamación de la República en 1889).

consolidación de la independencia brasileña, con asuntos conexos como la centralización o descentralización de la autoridad y el poder ejecutivo contra el poder legislativo”<sup>27</sup>. Por su parte Bethell y Carvalho señalan que “La independencia que Brasil logró [...] fue incompleta. [...] muchos líderes brasileños dudaban [...] de la autenticidad del compromiso del emperador con el constitucionalismo y, aún, más de su voluntad de querer romper todos los lazos familiares y dinásticos con el anterior gobierno colonial”<sup>28</sup>.

La monarquía como institución atravesó el proceso independentista. La colonia, que fue metrópolis, tuvo a los reyes en su territorio y eso marcó su trayectoria. La monarquía brasileña, a diferencia de las europeas, no tuvo una aristocracia de sangre. El Emperador concedía títulos y así transfería poder a personas y creaba una corte a su servicio. La tensión del Emperador con las élites y de estas entre sí, mostraría divergencias en los rumbos que Brasil debería seguir y sus formas de gobierno, visibilizando las tensiones en torno a la concentración-dispersión y centralización-descentralización del poder.

Las elecciones de 1823 para integrar la Asamblea Constituyente mostraron algunas divisiones políticas en el país. Una de ellas fue la configuración de dos partidos: el Partido Brasileño y el Partido Portugués. El último estaba integrado por los opositores de la independencia y partidarios de volver bajo el gobierno de Lisboa; generalmente nacidos en Portugal, mayoritariamente oficiales del ejército, burócratas y comerciantes. Por su parte, el Partido Brasileño, estaba liderado por José Bonifácio de Andrada, latifundista paulista y el ministro más relevante de Pedro I.

Convocada el 3 de junio de 1822, fue finalmente inaugurada el 3 de mayo de 1823. Como señalan Bethell y Carvalho:

“La Asamblea Constituyente fue el escenario de los primeros enfrentamientos entre la élite política brasileña y Pedro I [...]. Allí se discutió vigorosamente, y a veces violentamente, la futura organización del nuevo estado brasileño. Aunque muchos de los que criticaron más abiertamente los acuerdos de 1822 [...] fueron excluidos, los liberales, tanto ‘moderados’ como ‘extremos’, intentaron limitar los poderes del joven emperador, especialmente sus poderes para vetar las leyes y disolver la legislatura. Durante cierto tiempo, José Bonifacio [...] opinó al igual que el emperador que se debía implantar un gobierno fuerte”<sup>29</sup>.

Debe señalarse que las posiciones sobre la concentración-dispersión y la centralización-descentralización del poder, no eran homogéneas dentro del Partido Brasileño:

---

<sup>27</sup> Skidmore y Smith. 1999. *Historia contemporánea*, pp.162.

<sup>28</sup> Bethell y Carvalho. 1991. “Brasil (1822-1850)”, pp.319.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp.323-324.

“A pesar del apoyo mayoritario en la Asamblea, el gabinete de José Bonifacio tuvo que dimitir pasados tres meses debido a que el emperador respaldaba de forma continua la protesta del Partido Portugués por las medidas gubernamentales antiportuguesas. Continuaron caldeándose las polémicas y brotaron peleas callejeras, cuando una fracción extremista del Partido Brasileño clamó por un gobierno descentralizado y exageró los abusos de la corona. En medio del furioso debate, el emperador disolvió la asamblea en 1824”<sup>30</sup>.

Los jóvenes liberales fueron, mayoritariamente, arrestados y deportados a Francia. El Emperador estableció un Consejo de Estado que redactó la Constitución. El mismo se integraba por un senado de 50 miembros y una Cámara de Diputados de 100. Los senadores eran electos por el Emperador de una lista de tres candidatos proporcionada por las provincias y el cargo era vitalicio. Los diputados tenían un mandato de cuatro años y su elección era indirecta en un sistema de votantes y electores, con sufragio censitario<sup>31</sup>.

La Constitución aprobada en 1824, era continuadora de la tradición europea y no tomaba en cuenta el modelo de Filadelfia<sup>32</sup>, donde:

“El poder constituyente originario, de los gobernados, tuvo su soberanía golpeada y embargada, no siendo por tanto partícipe de la obra creadora de nuestras primeras instituciones públicas, como Estado y Nación; y el poder constituyente derivado del absolutismo, el poder constituyente del príncipe que hizo la Carta Imperial; en lugar de la promulgación, un otorgamiento; en vez del acto de soberanía de un colegio constituyente, el mismo acto por obra de la voluntad y del libre albedrío de un emperador, que en la Carta Fundamental decretó la autolimitación de sus poderes”<sup>33</sup>.

Se mantuvo el Consejo de Estado cuyos 10 integrantes eran electos por el Emperador con cargos vitalicios. El Emperador tenía derecho a veto, nombraba a los ministros y a los jueces de la Corte Suprema, todos responsables ante él. Además, el Emperador era el titular del Poder Moderador:

“Su ‘poder moderador’, basado en el *pouvoir royal* de Benjamin Constant<sup>34</sup>, servía para resolver los conflictos entre el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, y le permitía sobre

---

<sup>30</sup> Skidmore y Smith. 1999. *Historia contemporánea*, pp.162.

<sup>31</sup> Para ser elector se debía poseer una renta que doblaba a la necesaria para votar, que se cuadruplicaba para ser diputado y octuplicaba para ser senador.

<sup>32</sup> Bonavides, Paulo. 2000. “A evolução constitucional do Brasil”, en *Estudos Avançados* 14 (40), pp. 156-157.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp.165-166.

<sup>34</sup> Una conceptualización del Poder Moderador también puede encontrarse en Clermond Ferrand, según señala Bonavides. 2000. “A evolução constitucional”, pp. 166. En Carvalho. 1993. “Parlamentarismo e presidencialismo”,

todo disolver la Cámara y convocar elecciones. Hubo, finalmente, un alto grado de centralización política: el emperador nombraba a los presidentes provinciales, y los *Conselhos Gerais de Província* y las *cámaras municipais*, aunque elegidos (los *Conselhos* por sistema indirecto y las *cámaras* por sistema directo), sólo tenían poderes limitados. Las decisiones de los *Conselhos Gerais* habían de ser aprobadas por la Cámara de Diputados. Finalmente, la religión católica fue declarada la religión del Estado y el emperador, como Jefe de Estado, nombraba a los obispos y repartía beneficios eclesiásticos.”<sup>35</sup>

Este cuarto poder, el Poder Moderador, autorizaba al Emperador –que también ejercía el Ejecutivo– a interferir en las labores del Legislativo y el Judicial. Como señala Bester: “[...] siendo que el Rey, en calidad de Jefe Supremo de la Nación, concentraba el ejercicio de dos de esos poderes: el Ejecutivo y el Moderador, caracterizando el autoritarismo político que marco el Imperio brasileño”<sup>36</sup>.

Bonavides señala que el diseño institucional de la Constitución de 1824 habilitó a una “dictadura constitucional”, la Carta generaba:

“[...] una concentración de poderes sin paralelo en la historia de los países hemisféricos [...] el Poder Moderador era la programación deliberada de la dictadura porque contrariaba la regla sustantiva de Montesquieu de la división y limitación de poderes. [...] la Carta encajaba en una sola persona -el Emperador- la titularidad y el ejercicio de dos Poderes. De tal suerte que la Ley Mayor creaba así un monstruo constitucional.”<sup>37</sup>

Como señala Frota, el formato estatal derivado de la Constitución de 1824 no tenía regiones autónomas y el poder político se concentraba exactamente en la unidad imperial, configurándose así un estado unitario<sup>38</sup>. En síntesis el poder estaba centralizado y concentrado en las manos del Emperador.

La Constitución que nació de forma autoritaria e impuesta por el monarca generó reacciones que fueron desde las protestas a la revuelta armada. En el nordeste se proclamó la efímera república independiente de la Confederación del Ecuador, culminando con el fusilamiento de uno de sus líderes, el sacerdote radical, Frei Caneca en 1825. Adicionalmente, estos fueron

---

pp.19. Carvalho propone la existencia de dos interpretaciones diferentes del Poder Moderador, una concentradora del poder en clave guizotiana y otra inspirada en Constant y la práctica parlamentaria inglesa. Los primeros “[...] leían la constitución en una dirección presidencialista.”

<sup>35</sup> Bethell y Carvalho. 1991. “Brasil (1822-1850)”, pp.324-325.

<sup>36</sup> Bester. 1999. *Cadernos de Direito Constitucional*, pp.40.

<sup>37</sup> Bonavides. 2000. “A evolução constitucional”, pp.167.

<sup>38</sup> Frota Araújo, Francisco Régis. 2005. “Organización constitucional del estado federal: aproximaciones al modelo brasileño”, en *Revista Galega de Economía* 14 (1-2), pp.6.

tiempos de disputa entre portugueses y brasileños y por el control de los puestos más altos en el ejército. Estas tensiones llevaron a Pedro I a volver a Portugal en 1831. Como señalan Skidmore y Smith:

“Al final, la lealtad de Dom Pedro hacia Portugal provocó su ruina en Brasil. Su imposición de la nueva Constitución no había terminado de ninguna manera con la lucha sobre la división de los poderes gubernamentales. En 1826 el emperador se convirtió en el blanco de una nueva oleada de ataques, cuyos autores iban de los ‘moderados’, deseosos de más poder para el legislativo y revisiones de los tratados con Gran Bretaña, a los ‘extremistas’ que demandaban la descentralización del poder y la autonomía de las provincias. Las críticas al emperador dominaban la prensa en expansión con su fuego graneado de invectivas”<sup>39</sup>.

El 7 de abril de 1831, con la abdicación y partida de Pedro I rumbo a Lisboa, se cerraba el período histórico denominado como el Primer Reinado. Esta situación “[...] fue una victoria para el Partido Brasileño y una derrota para los absolutistas acosados. También creó un vacío de poder, ya que su hijo, que después se convertiría en Dom Pedro II, sólo tenía cinco años”<sup>40</sup>.

Durante la regencia (1831-1840) Brasil fue gobernado por miembros de la élite mientras se aguardaba la mayoría de edad de Pedro II. El período se caracterizó por el intento de descentralizar el poder, atendiendo el interés, principalmente de las grandes provincias: Río de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Bahía, entre las más relevantes. La tensión sobre la descentralización del poder a nivel territorial, reclamada por las élites, se recobraba nuevamente un lugar clave en la política brasileña.

La ley de regencia de 1831 tuvo efectos desconcentradores, ya que quitó a los regentes algunos de los poderes que la Constitución de 1824 preveía para el Emperador: la capacidad de disolver la Cámara de Diputados, la concesión de amnistías y títulos honoríficos, la potestad de declarar la guerra y suspender las garantías de libertad individual, aunque mantenían el nombramiento de ministros, senadores y presidentes de las provincias. Como señalan Bethell y Carvalho, “Ciertamente no hubo otro período en la historia brasileña en que la asamblea legislativa fuese más influyente”<sup>41</sup>.

En agosto de 1834, la Ley Adicional mantuvo el Poder Moderador pero abolió el Consejo de Estado y descentralizó poder en las provincias, aunque la elección de los presidentes provinciales continuó siendo centralizada. Paralelamente, las revueltas separatistas se hicieron sentir. Dos de las más relevantes tuvieron lugar en la Provincia de Pará y en la de Rio Grande do

---

<sup>39</sup> Skidmore y Smith. 1999. *Historia contemporánea*, pp.164.

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp.165.

<sup>41</sup> Bethell y Carvalho. 1991. “Brasil (1822-1850)”, pp.336.

Sul, donde estalló la *Guerra dos Farrapos*. En términos generales, “El trasplante de las ideas e instituciones liberales en Brasil no dio los frutos esperados”<sup>42</sup>. Las élites percibieron a la descentralización y desconcentración del poder como una causa importante de la inestabilidad política y de los problemas del país. Fue así que comenzaron a impulsar para el retorno a un gobierno que concentrara y centralizara el poder como forma de estabilizar al país. Las élites impulsaron que se decretara la mayoría de edad de Pedro II, lo que sucedió cuando tenía 14 años. Se iniciaba el Segundo Reinado y el poder volvía a concentrarse y centralizarse:

“El acceso al trono de Dom Pedro II en 1840 unificó a la élite dividida. Brasil había sobrevivido a los desafíos separatistas y parado la inercia hacia la revolución social. Se descartó la descentralización cuando el emperador asumió el amplio poder (el ‘Poder Moderador’) que su padre había escrito en la Constitución de 1824. El joven emperador y los políticos entraron en una era de política parlamentaria relativamente armoniosa. Mediado el siglo, las dos décadas posteriores fueron los años dorados del imperio. El poder ejecutivo era ejercido por el emperador y su ministro, que debía retener la confianza de la Cámara Baja. No obstante, el poder efectivo del legislativo era más aparente que real, ya que el emperador podía disolver la Cámara a voluntad y necesitarse nuevas elecciones. Sin embargo, hasta fines de la década de 1860, Dom Pedro II ejerció su poder con discreción y el sistema parecía funcionar bien.”<sup>43</sup>

En los albores del Segundo Reinado se formaron los partidos Conservador y Liberal, como parte del proceso de construcción de clivajes internos del Partido Brasileño de la década de 1820. El Partido Conservador, integrado por la alta burocracia imperial y de la corte construyó alianzas y sumó a los grandes productores de café de Río de Janeiro, que apostaban a fortalecer al Emperador y su corte como forma de concentración del poder. Mientras tanto, el Partido Liberal reclutó miembros de otras provincias: São Paulo, Río Grande do Sul y Minas Gerais. Los liberales, durante un tiempo, fueron portavoces de la descentralización del poder y particularmente de hacerlo a favor de las provincias.

En 1853 ambos partidos formaron un “gabinete de coalición” que, salvo el interregno 1858-1862, se mantuvo en el poder hasta 1868. Durante el período Brasil construyó estatalidad, a partir de la concentración y centralización del poder al constituirse un acuerdo entre partidos, lo que facilitó el desarrollo de un proceso modernizador que modificó algunos de los elementos

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp.337.

<sup>43</sup> Skidmore y Smith. 1999. *Historia contemporánea*, pp.165. La historiografía parece asumir la idea que el sistema se equilibra al concentrarse y centralizarse el poder, quizá asumiendo como válido el discurso de los actores que reclamaban esta salida.

de su inserción internacional, siendo indicador de ello la expansión ferroviaria a São Paulo y Río de Janeiro por el comercio del café y el desarrollo del sistema bancario.

La Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), que enfrentó a una coalición argentina, brasilera y uruguaya contra Paraguay, tuvo fuertes impactos en la política interna de Brasil. Uno de los más relevantes fue el fortalecimiento del ejército brasileño, cuyos oficiales se constituirían desde este momento en actores políticos de gran importancia. En ese contexto el Emperador reafirmó su autoridad:

“Pedro II exigió la rendición incondicional de Paraguay, mientras que los liberales, que eran mayoría en la Cámara, querían negociar en 1868. Despidió al gabinete liberal, que contaba con un fuerte apoyo en la Cámara, y convocó nuevas elecciones. Algunos liberales radicales reaccionaron airadamente formando un grupo escindido que en 1870 se convirtió en el Partido Republicano<sup>44</sup>. [...] Las dos décadas finales del imperio estuvieron dominadas por el debate sobre la legitimidad de dos instituciones: la esclavitud y la monarquía. Ambas cayeron bajo escrutinio durante la guerra paraguaya.”<sup>45</sup>

Carvalho<sup>46</sup> sostiene que la transformación de los radicales liberales en republicanos, a partir del Manifiesto Republicano de 1870, generó un retroceso de tinte conservador que impactó generando una suspensión del programa de reformas políticas y sociales que los radicales impulsaron en la década anterior. Con fuerte influencia positivista, sostenían la imposibilidad de avanzar con reformas en el marco monárquico y promovían la extinción del Poder Moderador, del Senado vitalicio y del Consejo de Estado y abogaban por el Federalismo, dejando relegados temas como las garantías de los derechos civiles y la independencia del Poder Judicial<sup>47</sup>. Como señala este autor, república y democracia solamente se separaban, en el debate, en los textos de los positivistas:

“Fue el caso del pernambucano Aníbal Falcão, del gaúcho Júlio de Castilhos y del fluminense Silva Jardim. [...] la democracia representativa, que hoy llamaríamos liberal, sería, en los términos de la concepción comtiana, característica del estado metafísico de la humanidad que sucedió al estado teológico, y que debería ser sustituido por el estado positivo. El régimen propio de esa transición sería la dictadura republicana, un gobierno fuerte ejercido por un dictador en beneficio del bien colectivo, en el que el parlamento cumpliría apenas

---

<sup>44</sup> El Partido Republicano contó con una organización basada en sus organizaciones locales, primero provinciales durante el Imperio y luego estatales en tiempos de la Primera República.

<sup>45</sup> Skidmore y Smith. 1999. *Historia contemporánea*, pp.167.

<sup>46</sup> Carvalho, José Murilo de. 2011. “República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891”, en *Varia Historia* 27 (45), pp.141-157.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp.143.

una función presupuestaria. Los portavoces del positivismo ortodoxo, Miguel Lemos y Teixeira Mendes, solicitaron a D. Pedro II que se convirtiera en dictador republicano, ahorrando así al país la eventual proclamación de una república democrática metafísica. [...] En representación enviada a la Constituyente, el Apostolado Positivista criticó el proyecto del gobierno por contener los 'preconceptos democráticos' predominantes entre los republicanos, y de ser copia de la constitución norteamericana, una obra meramente empírica. [...] El propio Silva Jardim, que combinaba la filosofía de la historia comtiana con una exaltación jacobina, abrió una lucha férrea contra Quintino Bocaiúva en 1889. Se recusó a aceptarlo como jefe republicano por juzgar que le faltaba adecuada educación intelectual y, sobre todo, por representar una corriente obsoleta del republicanismo, presa a los términos retrógrados del Manifiesto de 1870. El Partido, afirmó, necesitaba una orientación más científica en cuanto a lo doctrinario y los procedimientos. Sus posiciones, basadas en los moldes democráticos, lo confundían con el Partido Liberal. El Partido Republicano corría el riesgo de hacer de la república una monarquía sin emperador. [...] Silva Jardim predicaba la dictadura republicana y la revolución, en oposición a la democracia republicana y la evolución de Quintino y del partido. Era el autoritarismo positivista comteano contra el liberalismo spenceriano [...].”<sup>48</sup>

Finalmente el autoritarismo positivista comteano sería la versión más influyente en la Primera República. Este período finalizaría en la “Revolución de 1930”, que a través de Getúlio Vargas transformaría en políticas muchos de los planteos de Júlio de Castillos. Los legados concentradores y centralizadores del poder operaron en el proceso del fin del imperio. Como se verá, la república presidencialista y federativa, si bien avanzaría en la descentralización y en la desconcentración del poder, igualmente mantendría características concentradoras y centralizantes, tanto por aspectos institucionales como por la dinámica política que los actores constituyeron en instituciones informales.

---

<sup>48</sup> *Ibíd*em, pp.147-148.

## 2. La configuración inicial<sup>49</sup>.

### 2.1 La crisis del Imperio, la proclamación de la República (1889) y la Constitución de los Estados Unidos de Brasil (1891)

El proceso que abarcó el período 1871, con la aprobación de la libertad de vientres, hasta la abolición de la esclavitud en 1888 desgastó las relaciones entre el Estado y sus bases de apoyo<sup>50</sup>. Como señala Russomano: “La vasta aristocracia rural, disgustada con los rumbos que la Ley Áurea imprimía en su existencia tradicional, adhirió al Partido Republicano. Los choques del Emperador con el clero y el Ejército hicieron aún más difícil la situación.”<sup>51</sup>

El otro gran asunto que estaba en cuestión era la monarquía. Skidmore y Smith señalan que la prédica republicana:

“Había hecho erupción antes durante ese mismo siglo, casi siempre vinculado a demandas de autonomía regional. El Partido Republicano, fundado en 1871, también tenía una vena nacionalista fuerte, en especial en São Paulo. [...] En un principio, los republicanos parecieron inofensivos. Hasta 1889 nunca controlaron la Cámara de Diputados y tenían un apoyo muy desigual. Eran muy fuertes en São Paulo, Rio Grande do Sul y Minas Gerais; más débiles en el noreste. Querían remplazar el imperio por una república encabezada por un presidente de elección directa, gobernada por un poder legislativo bicameral (con elecciones

---

<sup>49</sup> A modo de epígrafe: “Los republicanos fundadores del régimen tuvieron, pues, verdadero terror de enfrentar este problema, a pesar de las deplorabilísimas escenas, de los miserables escándalos que se fueron produciendo año a año, mes a mes y día a día, en cada uno de los Estados de la federación brasileña y que comprometieron gravemente la propia suerte de la federación (apoyados), transformando la autonomía en soberanía y acabando por mistificar el propio régimen, hoy reducido no más a una federación de Estados, sino a una híbrida confederación grotesca, rápidamente disolvente de las energías de nuestra nacionalidad.” Pedro Moacyr, Diputado del Partido Federal por Rio Grande do Sul. En Moacyr, Pedro (1925). Discursos Parlamentares. Porto Alegre: Livraria do Globo. pp. 343.

<sup>50</sup> Fausto. 1995. *História do Brasil*, pp.217. Desde los tiempos de la colonia, la acumulación de capital se basó en el uso de mano de obra esclava, indígenas primero y africanos después, asociada a la mono producción, inicialmente azucarera y posteriormente cafetera. El esclavismo, como piedra angular del sistema productivo, fortaleció el autoritarismo y condicionó una estratificación social jerarquizada con fuertes impactos también luego de su abolición. Fue, además, base de la acumulación de riqueza, no solamente por la producción resultante de su trabajo sino particularmente en el tráfico de esclavos. A mediados del siglo XIX iniciada la expansión de la producción cafetera, primeramente en la región del río Paraíba (Río de Janeiro) y luego de 1860 en tierras paulistas, se estimuló el tráfico interno. Al final del Imperio el café sería el 60% de la exportación a la vez que la producción azucarera decayó. La lucha británica contra el tráfico de esclavos, con motivo de crear un mercado global de mano de obra libre acorde con el capitalismo, llevaría a un choque de intereses con las élites esclavistas brasileñas. El 13 de mayo de 1888, la Princesa Isabel, regente en ese momento, abolió la esclavitud mediante la Ley Áurea, sin preverse indemnización ninguna a los esclavistas. No hubo una política para la inserción social de los negros liberados, generándose marginalización. Los inmigrantes europeos, en particular italianos, fueron a ocupar su lugar en los cafetales paulistas.

<sup>51</sup> Russomano, Rosah. 1997. *Curso de direito constitucional*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, pp.209.

directas para ambas) y organizada según principios federalistas. En la práctica, los republicanos querían cambiar la monarquía constitucional al estilo inglés por una república federal al estilo estadounidense.”<sup>52</sup>

Estas ideas se expandieron entre los jóvenes hijos de las élites a través de la educación superior y las academias militares. El republicanismo, aunque como se verá, no era homogéneo, se entremezclaba con ideas abolicionistas teniendo al positivismo como sustrato ideacional común. Como señalan Skidmore y Smith sobre este proceso: “Sin embargo, no fue el debate noble el que selló el destino del imperio, sino el descontento de una institución que el emperador venía descuidando desde hacía mucho tiempo: el ejército.”<sup>53</sup> La república se instalaría de la mano del pensamiento positivista<sup>54</sup>, muchas veces autoritario y elitista, y de los militares cautivados por estas ideas<sup>55</sup>.

La abolición de la esclavitud le quitó el apoyo de los grandes hacendados esclavistas al Emperador. La crisis del Imperio condujo a que la familia imperial se marchase a Europa. Por otra parte, comenzó a sentirse una gran presión por la autonomía por parte de un grupo de la élite civil y la búsqueda de un nuevo régimen político impulsado también desde el ejército. 1889 sería el año de proclamación de la república con la consiguiente extinción del sistema monárquico representativo. Pero:

“El imperio había caído con pocos trastornos. Aunque desde hacía tiempo los plantadores venían temiendo que la abolición perdiera las exportaciones agrícolas, pronto volvieron a sus cabales. Ahora se dieron cuenta de que podían conservar su dominio económico (y, por ello, político) en un mundo sin monarcas y esclavos. Ni la abolición de la esclavitud ni el derrocamiento del imperio trajeron cambios estructurales a Brasil.”<sup>56</sup>

La proclamación de la República fue fruto de la acción de dos fuerzas diferentes, tanto en lo ideológico como social. Una era representada por los partidos regionales, siendo el más destacado el Partido Republicano Paulista, portavoz del sector cafetero de esa provincia. Cada región aportó a este debate élites que defendían intereses regionales en el marco de la construcción institucional de la nueva república. En términos generales, estas élites civiles regionales tenían como aspectos comunes del proyecto político, una república poco centralizada, donde el poder de los estados fuera muy amplio. Y por otra parte, la élite militar

---

<sup>52</sup> Skidmore y Smith. 1999. *Historia contemporánea*, pp.169.

<sup>53</sup> Ídem.

<sup>54</sup> Paim, Antonio. 1987. *História das Idéias Filosóficas no Brasil*, São Paulo, Convívio.

<sup>55</sup> Carvalho, José Murilo de. 2005. *Forças Armadas e Política no Brasil*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora.

<sup>56</sup> Skidmore y Smith. 1999. *Historia contemporánea*, pp.170.

que tenía un proyecto diferente, donde la república era centralizada, más autoritaria, donde la gran preocupación era la unidad nacional que se lograba, desde su marco ideacional, mediante el ejercicio de la autoridad.

La revolución de 1889 derrocó la monarquía e instaló un Gobierno Provisorio de la República de los Estados Unidos de Brasil que decretó que la forma de gobierno sería la República Federativa, donde las provincias reunidas federalmente constituirían los Estados Unidos de Brasil.

La lucha entre proyectos fue ganada por las élites civiles, aunque en los primeros tiempos predominaron los militares (gobiernos de Deodoro da Fonseca y Floriano Peixoto 1889-1894). Luego de este inicio se formó una República “civil”. Como señalan Skidmore y Smith, “Aunque los militares derrocaron el imperio, los políticos civiles le dieron forma a la nueva república”<sup>57</sup>. Se procedió a la elección de una Asamblea Constituyente que cumplió con la elaboración de la Constitución de 1891. La historiografía atribuye al político y jurista Rui Barbosa la autoría principal del texto constitucional:

“Rui Barbosa<sup>58</sup> traslada el modelo confederal norteamericano a la federación brasileña; de ahí que nuestra Constitución del año 1891 se denominara, justamente, Constitución de los Estados Unidos...‘de Brasil’. Rui Barbosa, el colosal comentarista de la primera Constitución republicana, junto con los primeros constituyentes trasladaron prácticamente tanto la forma o el régimen de gobierno presidencialista como la forma de estado federal, esta última transformada actualmente en una rígida cláusula por la vigente *Lex Legum*. Así, es prácticamente imposible al legislador constituyente reformador querer o pretender presentar una propuesta de reforma de la Constitución que objetive el cambio de la forma federal de estado”<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> *Ibíd*em, pp.176.

<sup>58</sup> Como señala Bonavides, Rui Barbosa fue un republicano de “última hora”: “La campaña malograda por una monarquía federativa actuó decisivamente en el ánimo de Rui para convertirlo, de última hora, en adepto a la causa republicana, cuya predicación no constaba de sus escritos políticos estampados en la prensa en las vísperas del movimiento que derribó la monarquía. Y lo más singular es que este insigne hombre público se volvió de repente la cabeza pensante de la república, el arquitecto de las nuevas instituciones, el creador de la fórmula que su decreto anticipara y luego fue consagrado por la Constitución de 1891, de la cual, como se sabe, y ya se ha demostrado inequívocamente por vía documental, fuera él el principal artífice. De sus luces y de sus ideas nació aquella Carta del Brasil republicano, federativo, presidencialista, rodeado de la tradición europea y acercado al influjo norteamericano, en cuya órbita gira hasta hoy bajo la égida de un presidencialismo constitucional.” Bonavides. 2000. “A evolução constitucional”, pp.169.

<sup>59</sup> Frota Araújo. 2005. “Organización constitucional del estado federal”, pp.9.

Literatura politológica, jurídica, sociológica y antropológica discute desde Brasil esta idea comparativa con EEUU y se concentra en la pertinencia del modelo que esta última implicó. Moog<sup>60</sup>, por ejemplo, apela a argumentos weberianos para subrayar las diferencias a partir de aspectos culturales desde el clivaje católico-protestante. Sampaio y Sabo, por su parte, al analizar aspectos institucionales del presidencialismo de la Constitución de 1891 señalan, en relación al modelo de EEUU: “Copiamos, pero adaptamos.”<sup>61</sup>

Efectivamente, el modelo seguido fue el de EEUU, construyendo una República Federativa, dividida en 20 estados y reunidos en federación. En el artículo 65, § 2º de la Constitución, se enunciaba que cabía a los estados los poderes y derechos que no fueran negados por dispositivos del texto constitucional. Como sostiene Fausto, los estados quedaban implícitamente autorizados a organizar fuerzas públicas y militares propias, su propia justicia y a contraer empréstitos, lo que era clave para los estados grandes y exportadores como São Paulo. Pero: “No debemos pensar que el gobierno federal, también llamado Unión, quedó completamente sin poderes. La idea de un ultrafederalismo, sostenida por los positivistas gauchos, fue combatida tanto por los militares como por los paulistas.”<sup>62</sup>

Del proceso del fin del Imperio emergió la opción por la república, aunque no fue el único formato institucional posible. Si bien hubo algunas tendencias que consideraban la monarquía parlamentaria como una opción, finalmente no prosperaron y fueron minoritarias. Frente a la ausencia del principio de legitimación monárquica se recurrió a la elección. El federalismo respondía a la lógica de reconocer los poderes de las élites locales, pero como se verá más adelante las dinámicas políticas no se reflejarían en una dispersión horizontal del poder al estilo estadounidense. El proceso legislativo debilitaba al presidente, pero a este último se le daba fuerte poder de veto, reflejado en las mayorías parlamentarias necesarias para su levantamiento.

Para comprender el tipo de federalismo emergido de la Constitución de 1891, Frota señala que debe atenderse a la diferencia sustantiva, en relación con EEUU, sobre su proceso de construcción:

“Lo que sucede en los Estados Unidos es que ellos forman una federación por agregación mientras que la federación brasileña se formó por desagregación. En el caso brasileño no evolucionamos de una confederación a una federación, como en los EEUU, sino de una estructura de estados simples y unitarios a una federación debilitada en su origen por el

---

<sup>60</sup> Moog, Viana. 1976. *Bandeirantes e pioneiros*, Porto Alegre, Globo.

<sup>61</sup> Sampaio de Moraes Godoy y Sabo Paes. 2016. “El Presidencialismo Brasileño”, pp. 297.

<sup>62</sup> Fausto. 1995. *História do Brasil*, pp.249.

mecanismo imitativo de copia del modelo o de la forma de estado que tanto influyó al inspirador del anteproyecto de nuestra primera Constitución republicana, el *Águila de Haia*, el bahiano Rui Barbosa. El pecado original resultante de la evolución, en el caso patrio, de la forma unitaria de estado hacia la forma federalizada sigue mancillando la federación brasileña, la cual otorgó a finales del siglo pasado pequeñas autonomías a sus antiguas provincias, en perjuicio de la solidez de la que carece normalmente esta forma federal de estado. Aquí sólo la Unión es soberana. Quizás pudiésemos, aún hoy en día, atribuir las crisis institucionales por las que ha pasado nuestra federación al modo apresurado en que fue constituida la forma brasileña de estado federal, desde la promulgación de la Constitución republicana del año 1891, aunque este argumento no agote tan complejo tema. No obstante, estamos en condiciones de afirmar que nuestras crisis institucionales permanentes son más de naturaleza constituyente que constitucional. Todos los estados miembros renuncian a aquella soberanía interna anteriormente desarrollada a favor de una unión que será más fuerte. Por lo tanto, a partir de ahí se entiende, se justifica y se comprende el fenómeno del origen de la intervención federal en los estados. [...] La federación significa descentralización. Brasil, al contrario de los Estados Unidos de América, parte de un modelo en el que había una concentración esencial del poder político dada por la forma unitaria del estado, vivida en la época del imperio, y, a partir de la proclamación de la República, opta por una forma estatal federal en la que hay una descentralización del poder político o, más rigurosamente, una desagregación de la unicidad anterior, aunque a pesar de ello no evolucionó de la forma armónica y necesaria que se requería para fortalecer la federación adoptada aquí en los trópicos. El carácter nacional brasileño y tropical quedó impreso en nuestro modelo federal con sus características históricas y propias.”<sup>63</sup>

Este análisis se sustenta en que la formación de la federación inicial brasileña es frágil, y no instauró un federalismo por agregación sino que “[...] al contrario del esquema norteamericano, no obedeció a una división racional de competencia del poder jurídico pero que sí desagregó la unicidad del estado unitario imperial por la vía del otorgamiento de una pequeña autonomía a las antiguas provincias”<sup>64</sup>. Estas características colocan a este federalismo frágil en la base de las explicaciones de la inestabilidad institucional de Brasil, básicamente por razones constituyentes<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Frota Araújo. 2005. “Organización constitucional del estado federal”, pp.12y14.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp.14.

<sup>65</sup> Bonavides, Paulo. 2001. *A crise política brasileira*, São Paulo, Malheiros Editores; 2002. *Teoria do Estado*, São Paulo/Rio de Janeiro, Malheiros Editores; y 2003. *Historia constitucional do Brasil*. Porto, Editora Portucalense.

Se creó una división en tres poderes: ejecutivo, legislativo (bicameral) y judicial. Sobre este último Rabat señala que:

“La preeminencia de la constitución y del Supremo Tribunal Federal, que en los Estados Unidos resultó de un proceso espontáneo de construcción política y jurisprudencial, en Brasil fue una elección de los constituyentes, inspirados no sólo por el texto constitucional estadounidense, sino por la propia práctica posterior de ese país. El Supremo Tribunal, sin embargo, no llegó a ocupar el espacio jurídico-político a él destinado - y el propio Rui Barbosa muchas veces se quejó de su falta de firmeza.”<sup>66</sup>

Por su parte, el ejecutivo quedaba en manos del Presidente y sus ministros. El legislativo contaría con dos cámaras: diputados y senadores. Los primeros serían electos por los estados, por representación proporcional, por períodos de tres años. Los senadores ya no serían vitalicios, sino con un mandato de nueve años, a razón de tres por estado y tres por el Distrito Federal, la capital de la República.

Los proyectos de ley podían iniciarse desde cualquiera de las cámaras. De ser aprobados pasaban al Presidente para su sanción, que si la negaba remitía el proyecto al Congreso, el que podía aprobarla sin la firma del Presidente si se obtenían dos tercios de los votos de los presentes en el momento de analizar el veto presidencial.

El presidente nombraba y demitía libremente a sus ministros y tendría potestad de intervención en los estados en caso de amenaza de separación, invasión extranjera o conflicto con otros estados. La elección presidencial sería directa, el mandato de cuatro años, sin reelección inmediata y se inhabilitaba la electividad para Presidente o Vicepresidente a los familiares en primer y segundo grado de consanguinidad de los titulares.

El voto quedaba restringido para los alfabetos hombres<sup>67</sup>, al igual que durante el Imperio. Debían ser mayores de 21 años, ciudadanos brasileños, y además no podían ser mendigos ni militares de bajo rango<sup>68</sup>. El mismo no era secreto, lo que facilitó el fraude y la coacción en relación al sufragio. Excepcionalmente el primer Presidente y Vicepresidente serían electos de forma indirecta por la Asamblea Constituyente ya bajo forma de Congreso de la República.

---

<sup>66</sup> Rabat, Márcio Nuno. 2002. “A federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil”, *Consultoria legislativa*, Brasília, Câmara dos Deputados, pp.14.

<sup>67</sup> Esto suponía que solamente votaría el 3,5% de la población. En 1930 los votantes alcanzaron su nivel más alto bajo estas reglas, llegando al 5,7%.

<sup>68</sup> Un asunto que no se aborda aquí es el de la construcción de ciudadanía y su relación con la construcción de instituciones concentradoras y el ejercicio autoritario del poder. Para profundizar sobre esta dimensión puede recurrirse a José Murilo de Carvalho. 2001. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira y João Feres Júnior. 2009. *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG. Agradezco este señalamiento a Maria Izabel Mallmann.

Desde la constitución de 1824 los coroneles se transformaron en pieza clave ya que respondían al monarca y luego lo harían a los Presidentes de los Estados y estos últimos al Presidente de la República: “El Emperador nombraba a los grandes hacendados, Coroneles de la Guardia Nacional. Gradualmente, ésta fue perdiendo su importancia militar y la figura del coronel se fue volviendo sinónimo de jefe político local, originando el concepto de coronelismo”<sup>69</sup>. En tiempos de la Primera República, “[...] los procesos electorales eran absolutamente viciados y, aun cuando el voto no era fruto de un fraude, el elector seguía la orientación de un jefe local, como forma de agradecimiento o demostración de lealtad”<sup>70</sup>. La descentralización del poder propuesta se vería desdibujada por la práctica política. La inestabilidad política de los albores de la Primera República daría como resultado el impulso a la centralización del poder como remedio a este problema. La “política de los gobernadores” mostraría un sistema oligárquico cartelizado, donde el poder, si bien se descentralizaba más en relación a los tiempos imperiales, se concentraría en favor de las élites de los estados más poderosos.

Vale la pena detenerse brevemente en esta idea. La idea de oligarquía cartelizada muestra una diferencia con el desplazamiento de los regímenes políticos que plantea Dahl<sup>71</sup> en los ejes liberalización (debate público) y representación (participación) en su rumbo hacia constituirse en poliarquías. En este caso, se postula que durante la Primera República brasileña (1889-1930) el régimen predominante fue una oligarquía cartelizada y no una oligarquía competitiva, ya que se basaba en un acuerdo informal para reducir o bloquear la competencia efectiva por la presidencia de la república. Como se fundamentará más adelante el sistema no era competitivo entre todos los estados de la Unión. Principalmente São Paulo y Minas Gerais son quienes se distribuyen el premio mayor de la presidencia en la mayoría de los casos. De los quince presidentes electos entre 1889 y 1930, diez de ellos fueron paulistas o mineiros, tres fueron militares y solamente dos representaban a otros estados, uno de ellos solamente gobernó el país para completar el mandato del Presidente fallecido por ocupar la vicepresidencia, mientras que el otro, el paraibano Epitácio Pessoa, fue el único que triunfó en elecciones. Al llegar al gobierno, las élites de los estados más poderosos económicamente utilizaron el andamiaje estatal como forma de limitar la competencia efectiva de los otros agentes, en el mismo sentido

---

<sup>69</sup> Oliveira, Ramom Tácio de. 2000. *Manual de Direito Constitucional*, Belo Horizonte, Del Rey, pp.30.

<sup>70</sup> Ídem.

<sup>71</sup> Dahl, Robert. 1989. *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.

que lo hacen los partidos en los planteos teóricos de Katz y Mair<sup>72</sup>. El sistema oligárquico resultante en el caso brasileño no fue competitivo sino excluyente, si bien fue una forma de dispersión del poder si se toma como punto de partida los tiempos del imperio. El legado imperial, concentrador y centralizador, parece tener impactos sobre la dinámica política de la Primera República.

## **2.2 La dinámica política en la Primera República (1889-1930)**

La configuración inicial fue una república federativa, presidencialista donde la dinámica política predominante fue una oligarquía cartelizada. Entre 1889 y 1930, la economía brasileña desplazó su “motor” hacia el sur y sureste, movido primero por el café y luego por el desarrollo industrial. No todos los estados tuvieron el mismo peso político dentro del país, y esta práctica política debilitó a la federación. Los grandes terratenientes controlaban políticamente sus regiones logrando manipular al electorado.

Entre 1891 y 1894 la presidencia de la novel república estuvo en manos de militares, Deodoro da Fonseca y Floriano Peixoto. Con Prudente de Moraes se inició un ciclo de gobiernos civiles marcados por el predominio de las élites. El inicio de la República estuvo signado por la inestabilidad política, da Fonseca fue forzado a renunciar y Peixoto enfrentó dos guerras civiles, una en la capital y otra en el sur. Moraes vivió conflictos con su partido y con el Congreso, revueltas populares y militares y hasta un intento de asesinato. El inicio de la dinámica política oligárquica cartelizada traería aparejada la estabilidad. Al asumir como presidente el paulista Campos Sales, en 1898 señaló:

“En su diagnóstico, lo que faltaba a la República era autoridad, disciplina, gobierno. ‘Este país de lo que necesita es de gobierno’. Para que hubiera un buen gobierno, era necesario que se pusiera en práctica el presidencialismo de la Constitución, algo que no había sido hecho por sus antecesores. Su modelo era el de los Estados Unidos. En el presidencialismo norteamericano, decía él, el jefe de estado ‘es el único responsable y director supremo’. Decide solo y asume todas las responsabilidades. Es un gobierno personal, como el del Poder Moderador, con la diferencia de ser responsable. Campos Sales recurrió al poder presidencial para liberarse de las facciones y construir un Congreso confiable y dócil a la acción del Ejecutivo. [...] Creó un ingenioso mecanismo, al que llamó política de los estados, por el cual el Presidente de la República se entendía con los gobernadores en el sentido de formar un Congreso oficialista. La idea era simple y realista. Él sabía que en Brasil el gobierno

---

<sup>72</sup> Katz, Richard y Mair, Peter. 1995. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, en *Party Politics* 1 (1). pp.5-28 y 2009. “The Cartel Party Thesis: A Restatement”, en *Perspectives on Politics* 7 (4), pp.753-766.

del pueblo, por el pueblo y para el pueblo era una utopía. La corrupción electoral, que venía del Imperio, sólo había crecido en la República. Dadas estas condiciones, propuso a los gobernadores de los grandes estados que la política dominante fuera el árbitro de la legitimidad de los diplomas electorales. Estaba elegido quien fuera apoyado por los gobernadores. Con ese simple trueque, una Cámara antes paralizada por luchas de facciones pasó a proporcionar sólidas bancadas comprometidas con el apoyo al Presidente, en las palabras del propio Campos Sales, ‘un gran partido de gobierno’. Las divergencias se volvieron minoritarias, incapaces de afectar la marcha del gobierno. Todo fue hecho en nombre del federalismo: ‘Es de allá (de los estados) que se gobierna la República, por encima de las multitudes que tumultuan, agitadas, en las calles de la Capital de la Unión’. Para coronar la obra, coordinó la elección del sucesor, un ex monárquico. El régimen se estabilizó, aunque a costa de los ideales republicanos de democracia representativa, de participación popular, de división de poderes. Los ciudadanos fueron sustituidos por los estados [...] al combatir las exageraciones federalistas, argumentando que en la república, soberano es el pueblo, no los estados. [...] En lugar de la república de los sueños de los propagandistas, Campos Sales construyó la república brasileña. [...] su hermano, Alberto Sales [...] escribió: ‘El presidente de la República hace a los gobernadores de los estados, los gobernadores hacen las elecciones y las elecciones hacen al presidente de la República.’ Y concluyó: ‘No hicimos la revolución del 15 de noviembre para salir de la dictadura imperial y caer en la dictadura presidencial’”<sup>73</sup>.

El sistema se configuró, siguiendo las características señaladas por Casar<sup>74</sup>, en un hiperpresidencialismo, donde las élites de São Paulo y Minas Gerais, agrupadas en el Partido Republicano, controlaron el poder durante la llamada *República Velha* (1889-1930). Las élites lograron construir un sistema oligárquico llamado “política de gobernadores” donde estos últimos eran los “electores” del Presidente de la República, quien fungía como representante de los intereses de las élites. Pero esto no hacía débil al Presidente frente a las élites porque, como se señaló anteriormente, conducía políticamente el país bajo un ejercicio fuerte de la autoridad, apoyado por una mayoría en el Congreso y coordinaba la elección de su sucesor. Como señala Lessa, este modelo: “[...] se pretendía establecer una capa protectora en torno al gobierno federal, aislándolo de las demandas particularistas de las oligarquías estaduais. [...] el arreglo práctico establecido para dotar al Presidente de tal autonomía presuponía el libre curso

---

<sup>73</sup> Carvalho. 2011. “República, democracia e federalismo”, pp.156-157.

<sup>74</sup> Casar. 1996. “Las bases político-institucionales”, pp.61-92.

para el ejercicio de la predación y violencia oligárquicas en los diversos estados de la federación”<sup>75</sup>.

A su vez, los gobernadores basaban su poder en el “coronelismo”<sup>76</sup>, donde estos caudillos rurales o de pequeñas poblaciones eran los encargados de lograr el voto favorable a tal o cual candidato, sea por coacción o por el uso patrimonialista de los recursos públicos. Como señala Rouston Junior:

“De esta forma, en lugar de un verdadero federalismo, basado en la fuerza democrática y ciudadana de un sistema político plural, lo que se observa en la Primera República es un federalismo desplazado, un ‘estadualismo’, porque estaba basado en el poder de las oligarquías estatales. En esa fase, el presidencialismo tenía como base los estados y éstos, a su vez, eran sinónimos de los gobernadores. Además, la ausencia de partidos nacionales consagraría la fórmula establecida con la política de los gobernadores”<sup>77</sup>.

El sistema no era competitivo entre las diferentes élites estaduais. São Paulo y Minas Gerais se constituyeron en el eje que cartelizó la presidencia de la república, acción a la cual la historiografía ha llamado *política do café com leite*, atendiendo a la producción paulista y mineira respectivamente. Río Grande do Sul era el único Estado con capacidad de dirimir entre los dos más importantes en caso de que los mismos no llegasen a un mutuo acuerdo. Particularmente relevante fue el papel del Partido Republicano Riograndense, ideológicamente inspirado en una versión autoritaria del positivismo<sup>78</sup>.

Bahía, Rio de Janeiro y Pernambuco tenían un rol secundario, aunque en algunos momentos impulsaron candidaturas disidentes que no lograron el triunfo dada la cartelización del sistema. El resto de los estados directamente no eran relevantes en el juego político. Pero esta realidad recibía críticas crecientes: “Entre los críticos, era notable una nueva generación de la élite, nacidos en la república, muchos de cuyos miembros eran abogados. Denunciaban como corrupto el modo como manejaban los políticos la república. La mayoría lo retrotraía a sus fundadores, a quienes acusaban de haber impuesto al país un liberalismo para el que no se encontraba preparado”<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> Lessa, Renato. 1999. *A Invenção Republicana*, Rio de Janeiro, Topbooks, pp.14.

<sup>76</sup> La denominación, como se aclaró anteriormente, proviene del hecho que los terratenientes formaron parte de la Guardia Nacional bajo la designación de coroneles, posteriormente se constituyeron en señores detentores del poder político a nivel local. Algunos coroneles, casos como por ejemplo en el nordeste, se manejaron con relativa autonomía; mientras que en los estados más “importantes”, São Paulo, Minas Gerais y Río Grande do Sul su accionar dependían de la maquinaria gubernamental y del Partido Republicano. Fausto. 1995. *História do Brasil*, pp.253-264.

<sup>77</sup> Rouston Junior. 2015. “Os limites da autonomia”, pp.42.

<sup>78</sup> Fausto. 1995. *História do Brasil*, pp.262.

<sup>79</sup> Skidmore y Smith. 1999. *Historia contemporánea*, pp.178.

Durante la década de 1920 las tensiones políticas se repitieron en varios estados, e incluso las hubo dentro del ejército en 1922 y 1924, comenzando en São Paulo y Porto Alegre. Este movimiento de oficiales rebeldes que marcharon por Brasil durante dos años y medio fue conocido como “Columna Prestes”, al ser encabezada por el teniente Luis Carlos Prestes, quien posteriormente lideraría el Partido Comunista Brasileño por más de tres décadas. Desde São Paulo se alzó otra voz crítica pero en este caso de corte liberal. En 1926 se fundó el Partido Democrático que impulsaba una visión liberal y modernizante donde la mejora del sistema electoral se constituía como pieza clave.

Luego del período de estabilidad forjada mediante la “política de los gobernadores”, el sistema oligárquico cartelizado que había sostenido a presidentes fuertes comenzaba a ser cuestionado y las tensiones políticas, como se señaló en el párrafo anterior, emergerían en la década de 1920. La inestabilidad política generó una reacción a la luz de debates que se venían dando desde el inicio de la Primera República sobre la necesidad de reformar la Constitución. Frente a la inestabilidad el impulso fue orientado a la centralización del poder, mediante una enmienda constitucional aprobada en 1926 que fortalecía los poderes de la Unión.

Los impactos de la crisis de 1929 desembocaron la desestabilización del eje paulista-mineiro y en la articulación de un movimiento político en torno al candidato derrotado en las elecciones, Getulio Vargas quien había perdido frente al candidato “oficial” Júlio Prestes. El ejército, favorable a la concentración y centralización del poder en consonancia con sus ideas positivistas, facilitó la llegada de Vargas al gobierno: “En su campaña, Vargas no desafió al sistema político; se presentó desde dentro de la élite. Sus seguidores eran facciones disidentes de varios estados, deseosas de tener ocasión de llegar al poder. Después las elecciones, que Vargas esperaba perder, fue cuando surgió la conspiración entre los políticos y oficiales descontentos.”<sup>80</sup>

La llamada “Revolución de 1930”, liderada por Rio Grande do Sul, Minas Gerais y Paraíba, derrumbaba el sistema oligárquico cartelizado anterior. El poder se concentraría y centralizaría durante los años del varguismo y su Estado Novo, hasta la República Nova en 1946 donde la poliarquía emergería hasta el advenimiento de la dictadura de 1964<sup>81</sup>. Como señala Rabat, se vivió una:

---

<sup>80</sup> *Ibíd*em, pp.180.

<sup>81</sup> Recién en el año 1946 un Presidente asume luego de vencer en una contienda electoral competitiva y con considerable participación popular. A nivel del Congreso, también por primera vez en la historia política brasileña, llegan senadores y diputados que integran partidos de carácter nacional. Mientras que en el mismo año se promulgó una Constitución que confería prerrogativas amplias para el poder legislativo. Octavio Amorim Neto. 2014. *De Dutra a Lula. La conducción y los determinantes de la política exterior brasileña*, Buenos Aires, EUDEBA, pp.19.

“[...] fuerte centralización administrativa promovida en Brasil a partir del ascenso de Getúlio Vargas a la presidencia de la república en 1930, y reforzada, en el plano político, por el establecimiento del régimen autoritario del Estado Novo en 1937. [...] El liderazgo gaúcho contribuyó fuertemente a la forma adoptada por el régimen de 30. En el Río Grande do Sul de la Primera República, la inspiración positivista se sumó a condiciones locales para sostener a los gobiernos extremadamente centralizadores de Julio de Castilhos y del Partido Republicano Rio-Grandense. El antiindividualismo, la preocupación por la seguridad del estado, la pretensión de progresiva educación cívica y moralizadora del pueblo, la ambición industrializante, todo ello (y más) se conjugara para viabilizar un proyecto de modernización de la economía de Rio Grande do Sul en moldes capitalistas. Desde el punto de vista institucional, la dictadura castilhista reposaba sobre el permiso de reelecciones sucesivas del gobernador y la virtual inexistencia de un poder legislativo autónomo.”<sup>82</sup>

Júlio de Castilhos, formado en la Facultad de Derecho de São Paulo, se transformó en una figura clave del Partido Republicano Riograndense. Luego de integrar la Asamblea Constituyente de 1891, donde polemizó fuertemente con Rui Barbosa, fue electo Presidente del Estado de Rio Grande do Sul, de cuya Constitución es considerado autor principal. El pensamiento político de Castilhos tenía como fuente de inspiración al positivismo de Augusto Comte, el que se reflejó en la Constitución gaúcha, que fue la primera estadual en ser elaborada y sirvió de base a muchas otras, difundiendo así muchas de las ideas centrales. Existió, por tanto, un proceso de difusión<sup>83</sup> interestadual en esta versión del positivismo, el cientificismo era acompañado de una visión autoritaria como forma de garantizar el orden y así el progreso. Borges de Medeiros, sucesor de Castilhos en el gobierno del Estado de Rio Grande do Sul, continuaría su senda. Getúlio Vargas, continuador del castilhismo, lo proyectaría a nivel nacional:

“A partir de 1930, se repitió, a nivel nacional, parte de la fórmula rio-grandense. Para ello, fue necesario eliminar el componente federalista del castilhismo. Si la autonomía de los estados era importante para el gobierno gaúcho en la República Velha -pues garantizaba al Partido Republicano Rio-Grandense libertad de acción, según parámetros propios, al menos en el interior del estado, ya que no podía amenazar la supremacía nacional de la oligarquía

---

<sup>82</sup> Rabat. 2002. “A federação”, pp.10.

<sup>83</sup> Este podría ser un caso de difusión horizontal, fruto del “contagio” entre unidades similares (horizontal). Los tipos de difusión pueden consultarse en Kurt Weyland. 2009. “The Diffusion of Revolution: ‘1848’ in Europe and Latin America”, en *International Organization* 63(3), pp.396-397.

cafetera-, esa autonomía sería naturalmente desfavorable a la implantación del mismo estilo de gobierno, para todo el país, por Getúlio Vargas.”<sup>84</sup>

Los cambios que generaron, en términos comparados con el Imperio, desconcentración y descentralización del poder serían revisados. La inestabilidad interna de Brasil impactada por la crisis global de 1929 arrojó como resultante la elección de transitar un proyecto concentrador y centralizador que impulsó un ciclo nacional desarrollista<sup>85</sup>. El legado castilhista, con su positivismo autoritario y modernizante, se proyectaba a nivel nacional a través del varguismo.

### **3. Concentración-dispersión y centralización-descentralización del poder: algunos apuntes sobre el debate en el marco de la construcción política de la Primera República<sup>86</sup>**

En su análisis sobre la evolución constitucional brasileña, Bonavides señala que el propio Rui Barbosa, a quien considera un republicano de “última hora”, dejó abierta la posibilidad de retornar a la monarquía antes de que se elaborara la Constitución de 1891: “Es de recordar que Rui incluso había dejado abierta en el decreto nº 1 la puerta plebiscitaria de un eventual retorno al régimen decaído. Esta puerta fue cerrada dos años después por la Constitución de 1891 en términos definitivos”<sup>87</sup>. A partir de evidencias como estas fundamenta sobre la fragilidad del republicanismo entre las élites brasileñas: “La república en sí misma no había penetrado aún la conciencia de la élite gobernante y de la capa social hegemónica [...] La solución republicana, administrada por sorpresa, no estaba todavía por entero presente ni madura en el espíritu público y en el dominio de la opinión”<sup>88</sup>.

Los análisis sobre el debate en torno a las instituciones políticas señalan que uno de los asuntos centrales era la relación entre la comunidad y el individuo, entre lo público y lo privado<sup>89</sup>. Las tensiones sobre estos asuntos recogían elementos vinculados al legado corporativo portugués, a las versiones del positivismo presente en las élites y a las diferentes concepciones teórico políticas disponibles. Como señala Carvalho: “Varios pensadores

---

<sup>84</sup> Rabat. 2002. “A federação”, pp.10.

<sup>85</sup> Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2015. *A construção política do Brasil. Sociedade, economia e Estado desde a Independência*, Editora 34, São Paulo, pp.15-17.

<sup>86</sup> “Tales son las deplorables consecuencias de ese fervor fanático por las autonomías estatales, que, alejando a las autoridades de la carretera real, las hacen seguir por atajos, que las llevan muchas veces por precipicios, haciendo resaltar con más esplendor la verdad del proverbio latino *abyssus, abyssus, invocat.*” Wenceslau Escobar, Diputado del Partido Federal por Rio Grande do Sul. En Escobar, Wenceslau (1914). *Unidade pátria*. Porto Alegre: Globo, 1914. p.130.

<sup>87</sup> Bonavides. 2000. “A evolução constitucional”, pp. 169.

<sup>88</sup> Ídem.

<sup>89</sup> D’Avila Filho, Paulo. 2015. “Imagens de Brasil e critério de adequação: o debate sobre o sistema de governo na república brasileira”, Paper presentado en el XXXIX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, pp.3.

identificaban la ausencia del individualismo anglosajón como factor explicativo de la incapacidad brasileña para organizar la sociedad política”<sup>90</sup>. El individuo aparecía difuminado en el pensamiento de las élites: “En esta línea, embebida de la referencia del camino inglés, nos faltaría individualismo movido por el interés, base de la sociabilidad norteamericana. En este escenario, pululaban en el imaginario de la élite política nacional las referencias republicanas del mundo moderno: la francesa, en sus diversas versiones y la americana, marcada por el federalismo”<sup>91</sup>.

La Constitución de 1891 estableció la república, el federalismo y el presidencialismo. En los dos últimos aspectos es donde, a continuación, se centrará el análisis para observar el debate sobre la concentración-dispersión y centralización-descentralización del poder.

### 3.1 El federalismo

En el debate constitucional en 1889 no contó con defensores del estado unitario. Si bien el federalismo aparecía como una opción consensual, no todos lo definían de la misma forma, siendo descentralización para unos, federación o confederación para otros<sup>92</sup>.

Sobre su aplicación práctica durante la Primera República (1889-1930) existen diferentes posiciones. Desde quienes identifican en este período como el de menor centralización del poder, a quienes sostienen la inexistencia de federalismo en la realidad política brasileña de este período<sup>93</sup>. Como se señaló anteriormente la dinámica oligárquica cartelizada favoreció la concentración y centralización del poder, si bien en comparación al período Imperial esta situación implicaba cambios en las dinámicas del poder. Por tanto puede considerarse aquí como un momento de dispersión y descentralización del poder, sin que el mismo sea comparable a una situación como la generada en el modelo estadounidense, principalmente por la dinámica política registrada por los actores.

Evaluando el federalismo durante este período señala el jurista Bonavides que hubo diferencias sustantivas y esenciales con el modelo estadounidense:

“En lo que se refiere a la federación, el sistema pronto manifestó en la aplicación sus debilidades, sus imperfecciones, sus errores, distanciándose, por completo, del original norteamericano, de que fuera copia servil. Durante décadas perduró la inestabilidad, la

---

<sup>90</sup> Carvalho, José Murilo de. 1990. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras, pp.30.

<sup>91</sup> D’Avila Filho. 2015. “Imagens de Brasil”, pp.3.

<sup>92</sup> Carvalho. 2011. “República, democracia e federalismo”, pp.149.

<sup>93</sup> Afonso Arinos de Melo Franco. 1975. *Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos: um estudo de direito constitucional comparado*, Rio de Janeiro, Forense y Márcia Miranda Soares. 1998. “Federação, democracia e instituições políticas”, en *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (44), pp. 137-163.

tensión, la crisis, la animosidad, el desequilibrio en las relaciones entre la Unión y los cuerpos federados. La falta de preparación de éstos para el ejercicio de las competencias federativas se manifestaba patente, ocasionando así un cuadro político realmente turbulento, marcado por abusos, extravíos de poder, intervenciones federales y frecuentes decretos de estados de sitio, fuentes por lo tanto de violencia y falta de respeto contumaz y descarado a la libertad y las competencias constitucionales de los entes políticos de la federación. [...]En efecto, derribado el Imperio, Rui Barbosa inauguró otro faro político y constitucional, aquel del modelo americano, establecido por los fundadores de la Unión Americana. Erigieron los constituyentes de Filadelfia el edificio de una Constitución republicana, presidencialista y federativa. De ella hicimos el traslado en una copia que sirvió tan sólo para prolongar o perpetuar nuestra crisis constituyente. Cambiamos el trono inglés por el Capitolio americano. Intercambio tan malhecho y tan desastroso que la sustitución nada añadió de útil o provechoso al perfeccionamiento de la ciudadanía y a la calidad política de las élites cuya decadencia quedó patente hasta llegar a la ingobernabilidad de estos días. Las épocas de federalismo autoritario -una contradicción política en términos- ocurrieron en el país y oscilaron durante la Primera República, de la flojedad de los lazos federales al extremo de las intervenciones centralizadoras, cuyo unitarismo contravino la índole del régimen. Además, el cuadro social y político de las antiguas provincias imperiales, erigidas de repente al status de la autonomía federativa, era sobre todo trazado por la fuerza incontrastable de los oligarcas y coroneles que formaban el patronato del poder y recibían de la autoridad central la consagración de su ascendencia en la esfera local de gobierno”<sup>94</sup>.

La “mala copia”, al decir de Bonavides<sup>95</sup>, fue fruto de una centralización del poder contraria al espíritu del federalismo, impregnando las prácticas políticas de autoritarismo y mostrando a la concentración del poder como la solución frente a la inestabilidad. La “política de los gobernadores” no contribuyó al federalismo, sino centralizó el poder construyendo los apoyos partidarios de los presidentes en el Congreso. Como señala Afonso da Silva:

“La idea de que el poder local (estadual) tiene gran importancia en Brasil proviene, según entiendo, de aquello que se convino en llamar ‘política de los gobernadores’, que en la época en que fue practicada la Primera República (1889-1930) se denominaba ‘política de los Estados’. De forma simplificada, la política de los gobernadores implicaba un apoyo mutuo entre Unión y los estados (o gobernadores) tanto en la política local como en la

---

<sup>94</sup> Bonavides. 2000. “A evolução constitucional”, pp.169-171.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

política nacional. [...] Esa política de conciliación entre Unión y estados hacía, por lo tanto, que la política nacional estuviera fuertemente marcada por la influencia de los estados. En relación con esta influencia no hay grandes polémicas. También es posible afirmar que, aún hoy, aunque por razones diversas, existe una influencia semejante de los gobernadores de los estados en la política nacional y en el funcionamiento del presidencialismo brasileño, [...]. Sin embargo, de esta situación no puede desprenderse la conclusión de que el federalismo en Brasil sea robusto o de que los estados tengan grandes poderes. Desde su formación, la Federación en Brasil se caracteriza por ser extremadamente concentradora.”<sup>96</sup>

Si bien el sistema oligárquico cartelizado generó estabilidad política, igualmente hubo voces que reclamaron centralización del poder como forma de lograr la estabilidad durante los tiempos de la Primera República. Alberto Torres, jurista y Presidente del Estado de Rio de Janeiro en 1898, elaboró en 1891 un proyecto de revisión de la Constitución cuyo objetivo central era fortalecer los poderes de la Unión. Posiciones análogas pueden verse en parlamentarios de la época, como el caso de representantes del Partido Federalista que señalaban como perjudicial el debilitamiento del poder de la Unión a partir del fortalecimiento de las competencias estatales<sup>97</sup>.

El fundamento de las críticas al federalismo que realizó Torres se basaban en la necesidad de adaptar la Constitución a la “realidad brasileña”. Su propuesta daba:

“[...] énfasis [...] al sistema presidencialista de gobierno; en la creación de un cuarto poder - el Poder Coordinador; en la alteración del sistema de elección de los miembros del Poder Legislativo, sugiriendo incluso la introducción de la representación clasista; en la unidad de la magistratura nacional (que se había vuelto dual con la instauración de la República federativa), y, en fin, en la implementación de una política que pretendía hacer realidad los derechos civiles previstos en la Carta. [...] La federación debería ser revisada completamente, fortaleciendo el gobierno central [...].”<sup>98</sup>

Como se señaló, también el Partido Federalista<sup>99</sup> abogó por la centralización del poder como clave para la estabilidad política. Entre 1893 y 1895 tuvo lugar la Revolución Federalista en Rio

---

<sup>96</sup> Afonso da Silva, Virgilio. 2009. “Presidencialismo y federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho”, en Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (orgs.). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México DF, UNAM-IDEA International, pp. 293-294.

<sup>97</sup> Rouston Junior. 2015. “Os limites da autonomia”, pp.43.

<sup>98</sup> *Ibidem*, pp.47.

<sup>99</sup> El Partido Federalista fue fundado en 1892 en Bagé, Rio Grande do Sul, por Gaspar Silveira Martins. Su visión por fortalecer el poder de la Unión se emparenta con el programa del *Federalist Party* de Alexander Hamilton, partido del

Grande do Sul que enfrentó a los *maragatos* del Partido Federalista con los *pica-paus*, también llamados *ximangos*, del Partido Republicano. Triunfante el castilhismo continuó siendo hegemónico, mientras que los derrotados realizaron en 1896 un nuevo congreso del Partido Federalista. Allí aprobaron un programa, que si bien era local, tenía pretensiones de proyección nacional y un sentido centralizante, proponiendo por ejemplo:

“El nombramiento, por el primer magistrado de la República, de un delegado político en cada estado, encargado de fiscalizar el cumplimiento de todos los servicios a cargo de la unión, de modo que, junto a la descentralización administrativa, haya centralización política, haciendo fuerte y respetado al gobierno federal. [...]la intervención voluntaria del gobierno federal, independiente de los reclamos de los gobernadores de los estados, en el caso de guerra civil.”<sup>100</sup>

El Partido Republicano Riograndense, liderado inicialmente por Júlio de Castilhos, defendió la autonomía de los estados pero defendió el uso de la autoridad a partir de su inspiración en el positivismo comteano, teniendo visos autoritarios. Como ya se señaló, la defensa de la descentralización se abandonó en los tiempos de Vargas, heredero de esta tradición.

### 3.2 El presidencialismo

Para algunos juristas, como el caso de Bonavides, el "Presidencialismo ha sido quizás la pieza clave de la crisis estructural del sistema"<sup>101</sup>. Para unos por causa de la concentración del poder y para otros por la falta de gobernabilidad. Lo que puede afirmarse con claridad es que el presidencialismo brasileño es diferente al del modelo estadounidense. Como señala Afonso da Silva: “En Brasil existe casi un consenso entre los juristas, quienes sustentan que hay una gran concentración de poder en la figura del presidente de la República”<sup>102</sup>. Este poder se sustentó durante la Primera República en una pirámide que tenía a los coroneles debajo de los gobernadores y a estos vinculados con el Presidente, apoyado por un “partido oficialista” en el Congreso, en el marco de un sistema oligárquico cartelizado, con preminencia del eje paulista-mineiro.

---

cual toman su nombre. Fuertemente antipositivistas se enfrentaron con el castilhismo y el Partido Republicano Riograndense.

<sup>100</sup> Citado en Rouston Junior. 2015. “Os limites da autonomia”, pp.52.

<sup>101</sup> Bonavides. 2000. “A evolução constitucional”, pp.171.

<sup>102</sup> Afonso da Silva, Virgilio. 2009. “Presidencialismo y federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho”, en Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (orgs.). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México DF, UNAM-IDEA International, pp. 296.

El debate sobre el régimen de gobierno se remonta a la década de 1860, donde se planteaban la alternativa presidencialismo o parlamentarismo, mientras se pensaba en pasar de la monarquía a la república, siempre teniendo el orden público como el gran bien a guardar<sup>103</sup>. Como señalan Sampaio y Sabo:

“La propaganda republicana también fue muy fuerte en la Facultad de Derecho de Largo de San Francisco, donde estudiaron Silva Jardim, Riu Barbosa, Prudente de Moraes, Campos Salles, así como un grupo de gauchos enganchados al positivismo que fueron a estudiar en São Paulo, como Júlio de Castilhos, Pinheiro Machado, Silveira Martins y Assis Brasil. [...] El federalismo y el presidencialismo cautivaban a los bachilleres, sin embargo, no había—efectivamente—una programa educativo definido que no trascendiera el cientifismo del ideal positivista, lo que desde el punto de vista de un proyecto de cultura, hacía del republicanismo una utopía que valía más por el anti monarquismo [...] Una serie de manifiestos republicanos antecedió al golpe de 1889. Se recoge se esos textos la síntesis doctrinaria marcada por la ética absoluta (calificada por una intransigente defensa de honor), por cierto despotismo esclarecido (del cual el presidencialismo puede ser heredero directo) [...]”<sup>104</sup>.

En estos debates, los argumentos a favor de la concentración del poder tuvieron como una de las fundamentaciones más recurrentes el hecho de su “adaptación a la realidad brasileña” como mejor forma para lograr el orden público. Para los parlamentaristas el presidencialismo era antibrasileño, mientras que para los presidencialistas éste se adaptaba mejor a una tradición de poder personal que hundía raíces en el Imperio<sup>105</sup>. En este sentido, Aurelino Leal, quien fuese Presidente del Estado de Rio de Janeiro señalaba que en un país “[...] sin gente, sin instrucción, étnicamente lleno de defectos, sociológicamente atrasado [...]” la concentración del poder era la clave para garantizar el orden público fundamentándolo como un “fenómeno natural”<sup>106</sup>.

En la misma línea de considerar la concentración del poder, mediante el presidencialismo, como la salida más adecuada a la realidad brasileña para lograr la estabilidad política, Alberto Torres respondía a los defensores de la alternativa parlamentarista argumentando que la misma:

---

<sup>103</sup> D’Avila Filho. 2015. “Imagens de Brasil”, pp.2.

<sup>104</sup> Sampaio de Moraes Godoy y Sabo Paes. 2016. “El Presidencialismo Brasileño”, pp. 294-296.

<sup>105</sup> Carvalho. 1993. “Parlamentarismo e presidencialismo”.

<sup>106</sup> Leal, Aurelino. 1914. *O parlamentarismo e o presidencialismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Vênus, pp.30 y 34.

“Era el gobierno de la debilidad, cuando Brasil necesitaba un gobierno fortísimo, consciente, seguro, enérgico, que pudiera operar las transformaciones que necesitaba. Este gobierno sólo el presidencialismo podría darle. Sin embargo, el criterio ideal de elección del presidente de la República nunca podría ser la elección directa, sino a través de un colegio electoral compuesto de los miembros de la élite intelectual y política del país, ocupantes de los altos cargos de la burocracia nacional y representantes de clases organizadas, que tendrían en primera vista los intereses de la nación, y no intereses provincianos. Pero no bastaba que el Estado central fuese fuerte; era necesario que estuviera en todas partes. Para ello, propuso Alberto Torres la creación de un cuarto poder - el Poder Coordinador, que coronaría: Estas disposiciones tendentes, todas, a fortalecer la acción gubernamental, a ligar solidariamente a las instituciones del país y a establecer la continuidad en la prosecución de las ideas nacionales [...] con un órgano, cuya función será concatenar todos los aparatos del sistema político, como mandatario de toda la nación -de la Nación de hoy, de la Nación de mañana- ante sus delegados”<sup>107</sup>.

La propuesta de Torres recogía aspectos que colocaban lo “técnico” como una opción frente a la acción “facciosa” de la política y que recogía aspectos corporativistas que hundían raíces en el corporativismo medieval portugués. El primer aspecto se refleja en su propuesta sobre el Poder Coordinador, donde el criterio político sería sustituido por la especialización, que siendo vitalicio evitaría la lucha por el acceso al poder. Lo corporativo aparece en su propuesta de elección de los representantes al Congreso<sup>108</sup>.

En estas propuestas el poder no solamente se debía concentrar en las manos del Presidente. Sino que también se fundamentaban planteos elitistas sobre quiénes debían participar en la elección presidencial:

---

<sup>107</sup> Rouston Junior. 2015. “Os limites da autonomia”, pp.48.

<sup>108</sup> “Otro golpe proferido por Torres en su búsqueda de la unidad nacional fue dirigido a las representaciones estatales que componían la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Por el art. 28 de la propuesta, sólo un cuarto de la Cámara Baja seguiría siendo elegida por los estados; el otro cuarto sería electo por todo el país, y el cuarto restante, por los distritos electorales. Era en la representación del Senado, sin embargo, que constaba la mayor novedad: sólo 21 de sus 63 miembros serían nombrados por los estados. Otros cinco serían nombrados por todo el país, valiéndose del mismo método diluyente de la fragmentación empleada en la selección para la Cámara. La mayoría de 37 senadores, por su parte, sería elegida por clases: clero, asociaciones, ateos, intelectuales, profesores, juristas, médicos, ingenieros, industriales, hacendados, obreros, labradores, banqueros, comerciantes, funcionarios públicos, periodistas -a todas estas clases se atribuir el derecho de elegir a un representante de sus respectivos intereses. Es el fin, así, de la tiranía del tan criticado sistema partidario.” Rouston Junior. 2015. “Os limites da autonomia”, pp.49.

“Wenceslao Escobar, por ejemplo, defendía la ‘elección del Presidente de la República por el Congreso’, pues para él, ‘la elección presidencial por sufragio directo (era) una burla’, ya que ‘en pueblo de escasa cultura la excelencia de ese principio democrático no (podría) dar resultado’, y sólo el Congreso sería la ‘corporación ilustrada y la más competente para conocer a los ciudadanos a la hora de ocupar el puesto de primer magistrado de la nación’”<sup>109</sup>.

Los componentes elitistas, con raíces en la desigual estructura social desde los tiempos coloniales, encontraba apoyo en la retórica positivista que valorizaba el conocimiento como forma de legitimar la autoridad. Como señala Carvalho:

“[...] las obras de los principales doctrinarios de la República estaban profundamente impregnados del positivismo, del evolucionismo y del biologismo. En el caso de Alberto Sales y Assis Brasil, se trataba del positivismo y evolucionismo spencerianos y littréistas. Silva Jardim, Aníbal Falcão, Júlio de Castilhos y Lauro Sodré estaban más cerca del positivismo comteano. [...] La retórica anterior valoraba la historia y la acción política, bajo el gran paraguas filosófico del individualismo. El estilo post-1870 traía la marca del cientificismo y de las grandes filosofías de la historia que se decían científicas, típicas del siglo XIX, el positivismo, el evolucionismo, el biologismo [...]. La historia misma fue vaciada de la agencia humana y pasó a ser regida por leyes naturales. [...] A pesar de la imprecisión generalizada y de la mezcla de autores, surgieron del esfuerzo adaptativo por lo menos dos visiones de república razonablemente distinguibles. De un lado, lo que se podía llamar de república del Manifiesto, democrática, representativa, liberal, federal. De otro, la república de los disidentes, sociocrática, dictatorial, simpática al unitarismo. La primera se vinculaba, sobre todo, a Spencer, y se asentaba sobre las bases del individualismo filosófico. La segunda se basaba en Comte, en una filosofía holística orientada hacia el interés colectivo. Ambas hablaban del pueblo, pero la primera lo admitía sólo por la vía de la representación, la segunda por la acción de la opinión pública.”<sup>110</sup>

La segunda terminó primando y el camino quedó abierto hacia el varguismo que, a diferencia de los antecedentes castilhistas, dejó de abogar por las autonomías de los estados, apostó a la centralización y concentró el poder en el Presidente.

---

<sup>109</sup> Ibídem, pp.56.

<sup>110</sup> Carvalho. 2011. “República, democracia e federalismo”, pp.153-155.

## Algunos apuntes a modo de balance

Wanderley Guilherme dos Santos<sup>111</sup> a partir de ideas de Oliveira Vianna<sup>112</sup> plantea la existencia de dos tradiciones políticas con fuerte permanencia en la historia de Brasil, el “liberalismo doutrinário” y el “autoritarismo instrumental”. Mientras la primera se visualizó en los impulsos liberales, durante la Primera República, la segunda apostó a un Estado autoritario y centralizado como vía a la obtener el tipo de organización política que se tiene como objetivo. De alguna forma el “autoritarismo instrumental” tiene un ejemplo históricamente acabado en la era varguista.

Durante estas páginas se intentó argumentar que esta tendencia a la concentración del poder está presente en el derrotero histórico brasileño. Y que, coincidiendo con el análisis de Kugelmas y Sola<sup>113</sup>, los impulsos de concentración-dispersión y centralización-descentralización del poder no se anularon mutuamente, sino que la tendencia concentradora y centralizadora fue predominante, aunque en diferentes etapas históricas los equilibrios relativos variaron.

Los tiempos pre republicanos dejaron legados muy importantes que impactaron en este trayecto hacia la concentración y centralización del poder. El Portugal que colonizó Brasil era una monarquía absolutista que tempranamente se consolidó y se lanzó a la aventura de la expansión territorial, donde el *ethos* conquistador tenía en su centro el doblegar al espacio colonizable –y a sus habitantes– mediante el uso de la fuerza y la imposición de la autoridad. Los arreglos institucionales fomentaron el autoritarismo, la concentración del poder y el patrimonialismo, a la vez que se constituía una sociedad fuertemente estratificada.

La tradición absolutista y corporativista portuguesa fue más fuerte que los impulsos transformadores. La independencia de Brasil, a diferencia de lo acontecido en la América hispana, daba como resultado un Imperio. Las élites privilegiaron la unidad territorial y el mantenimiento del orden y de sus fuentes de poder, particularmente económico. El monarca otorgó una Constitución con arreglos institucionales altamente concentradores del poder, aunque algunas interpretaciones recogen aspectos parlamentarios durante el Segundo Reinado. La herencia autoritaria del Imperio marcaría otro mojón más en la evolución política

---

<sup>111</sup> Santos, Wanderley Guilherme dos. 1978. “A Práxis Liberal no Brasil: Proposta para Reflexão e Pesquisa”, en Wanderley Guilherme dos Santos. *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*, São Paulo, Duas Cidades, pp. 65-117.

<sup>112</sup> Oliveira Viana (Francisco José de Oliveira Viana) (1883-1951), sociólogo y jurista, integró la Academia de Letras de Brasil. Entre sus obras se encuentran varios clásicos del pensamiento brasileño, por ejemplo, *Populações meridionais do Brasil* (1920); *Pequenos estudos de psicologia social* (1921); *Evolução do povo brasileiro* (1923); *O ocaso do Império* (1925); *O idealismo na Constituição* (1927) y los dos volúmenes de *Instituições políticas brasileiras* (1949); entre otras.

<sup>113</sup> Kugelmas y Sola. 1999. “Recentralização/descentralização”.

de Brasil donde estabilidad es asociada a concentración del poder; a modo de ejemplo basta recordar las demandas de concentrar el poder tempranamente en el joven Emperador Pedro II para evitar los problemas atribuidos a las medidas desconcentradoras y descentralizadoras de la Regencia.

El advenimiento de la República vino de la mano de una versión, predominante, del positivismo que reafirmó el autoritarismo, la centralización y la concentración del poder, fundamentándose ahora en la ciencia como otrora se hacía en la teoría monárquica y difuminando al individuo tal como lo hacían las visiones corporativistas medievales portuguesas. La fundamentación más común para un presidencialismo concentrador del poder fue su “naturalidad” o “adecuación con la realidad brasileña”.

El federalismo de la Constitución de 1891 fue desdibujado mediante la implantación de la “política de los gobernadores”. Elecciones manipuladas por coroneles bajo la orden de gobernadores, que en el marco de una práctica política oligárquica y cartelizada concentraba el poder en el eje paulista-mineiro.

Rio Grande do Sul, Minas Gerais y Paraíba, aliados apoyarían la “Revolución de 1930”. Getúlio Vargas llevaría el castilhismo a nivel nacional, pero ahora concentrando el poder no solamente en el Presidente sino también centralizándolo en la Unión. Este guion de inspiración positivista comteana se transformaría en un proyecto autoritario y refundante para la historia brasileña.

## **Bibliografía**

- Afonso da Silva, Virgilio. 2009. “Presidencialismo y federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho”, en Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (orgs.). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México DF, UNAM-IDEA International, pp. 291-310.
- Amorim Neto, Octavio. 2014. *De Dutra a Lula. La conducción y los determinantes de la política exterior brasileña*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Arinos de Melo Franco, Afonso. 1975. *Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos: um estudo de direito constitucional comparado*, Rio de Janeiro, Forense.
- Bester, Gisela Maria. 1999. *Cadernos de Direito Constitucional*, Parte I, Porto Alegre, Síntese.
- Bethell, Leslie y Carvalho, José Murilo de. 1991. “Brasil (1822-1850)”, en Leslie Bethell (ed.). *Historia de América Latina*. Tomo 6: *América Latina independiente, 1820-1870*, Barcelona, Cambridge University Press-Editorial Crítica, pp.319-377.
- Bonavides, Paulo. 2000. “A evolução constitucional do Brasil”, en *Estudos Avançados* 14 (40), pp. 155-176.
- Bonavides, Paulo. 2001. *A crise política brasileira*, São Paulo, Malheiros Editores.
- Bonavides, Paulo. 2002. *Teoria do Estado*, São Paulo/Rio de Janeiro, Malheiros Editores.
- Bonavides, Paulo. 2003. *Historia constitucional do Brasil*. Porto, Editora Portucalense.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2015. *A construção política do Brasil. Sociedade, economia e Estado desde a Independência*, Editora 34, São Paulo.
- Buarque de Holanda, Sérgio. 2015. *Raízes do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Carvalho, José Murilo de. 1990. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Carvalho, José Murilo de. 1993. "Parlamentarismo e presidencialismo: representação política, processo decisório e democracia", em Armando Brito Jr. (org). *Parlamentarismo, presidencialismo: a teoria e a situação brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp.17-25.
- Carvalho, José Murilo de. 2001. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Carvalho, José Murilo de. 2005. *Forças Armadas e Política no Brasil*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora.
- Carvalho, José Murilo de. 2011. "República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891", em *Varia Historia* 27 (45), pp. 141-157.
- Casar, María Amparo. 1996. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", em *Política y Gobierno* 3 (1), pp.61-92.
- D'Ávila Filho, Paulo. 2015. "Imagens de Brasil e critério de adequação: o debate sobre o sistema de governo na república brasileira", Paper presentado en el XXXIX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú.
- Dahl, Robert. 1989. *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Drake, Paul. 2009. *Between Tyranny and Anarchy. A History of Democracy in Latin America, 1800-2006*, Stanford, Stanford University Press.
- Fausto, Boris. 1995. *História do Brasil*, São Paulo, EDUSP.
- Feres Júnior., João. 2009. *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Frota Araújo, Francisco Régis. 2005. "Organización constitucional del estado federal: aproximaciones al modelo brasileño", em *Revista Galega de Economía* 14 (1-2), pp. 1-23.
- Garcé, Adolfo. 2017. "Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX", em *Revista Española de Ciencia Política* 44, pp. 13-41.
- Katz, Richard y Mair, Peter. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", em *Party Politics* 1 (1). pp.5-28.
- Katz, Richard y Mair, Peter. 2009. "The Cartel Party Thesis: A Restatement", em *Perspectives on Politics* 7 (4), pp.753-766.
- Kugelmas, Eduardo y Sola, Lourdes. 1999. "Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90", em *Tempo social* 11 (2), pp.63-81.
- Leal, Aurelino. 1914. *O parlamentarismo e o presidencialismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Vênus.
- Lessa, Renato. 1999. *A Invenção Republicana*, Rio de Janeiro, Topbooks.
- Moacyr, Pedro. 1925. *Discursos Parlamentares*, Porto Alegre, Livraria do Globo.
- Moog, Viana. 1976. *Bandeirantes e pioneiros*, Porto Alegre, Globo.
- Oliveira, Ramom Tácio de. 2000. *Manual de Direito Constitucional*, Belo Horizonte, Del Rey.
- Paim, Antonio. 1987. *História das Idéias Filosóficas no Brasil*, São Paulo, Convívio.
- Rabat, Márcio Nuno. 2002. "A federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil", *Consultoria legislativa*, Brasília, Câmara dos Deputados, pp.1-16.

- Rouston Junior, Eduardo. 2015. "Os limites da autonomia: as tentativas contestatórias na Primeira República brasileira", en *Faces de Clío* 1 (1), pp.41-59.
- Russomano, Rosah. 1997. *Curso de direito constitucional*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos.
- Sampaio de Moraes Godoy, Arnaldo y Sabo Paes, José Eduardo. 2016. "El Presidencialismo Brasileño: síntesis histórica y conceptual", en *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília* 10 (1), pp. 291-326.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. 1978. "A Práxis Liberal no Brasil: Proposta para Reflexão e Pesquisa", en Wanderley Guilherme dos Santos. *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*, São Paulo, Duas Cidades, pp. 65-117.
- Skidmore, Thomas E. y Smith, Peter H. 1999. *Historia contemporánea de América Latina en el siglo XX*, Barcelona, Crítica.
- Soares, Márcia Miranda. 1998. "Federação, democracia e instituições políticas", en *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (44), pp. 137-163.
- Weyland, Kurt. 2009. "The Diffusion of Revolution: '1848' in Europe and Latin America", en *International Organization* 63(3), pp. 391-423.
- Wiarda, Howard. 2001. *The soul of Latin America. The cultural and political tradition*, New Haven, Yale University Press.