

## La cancelación de los mandatos de parlamentarios en Brasil\*

GLÁUCIO ARY DILLON SOARES \*\*

### I. INTRODUCCIÓN

El movimiento de 1964, utilizando los instrumentos "legales" estructurados por sí mismo, persiguió a 4 682 personas hasta el mes de julio de 1977,<sup>1</sup> los militares representan casi la tercera parte de este total y los políticos un poco más del 10%. Al final del gobierno de Castello Branco hubo un total de 2 977 persecuciones; Costa e Silva agregó 631 y la junta militar, 205. Sin embargo, estas cifras globales esconden variantes de consideración que revelan la existencia de las verdaderas políticas que se destinaron a privar de sus derechos políticos a ciertos grupos. Estas políticas se han modificado con el tiempo porque los grupos perseguidos no han sido siempre los mismos ni han sido las mismas las acciones que provocaron los actos punitivos de los gobiernos. Lo que se permitía abiertamente en un período, se castigó con dureza en otro.

De los distintos tipos de persecuciones políticas, la cancelación de mandatos de los legisladores resulta ser, tal vez, el más interesante. Por un lado, el número aproximado de 500 es relativamente pequeño y, por otro,

\* Título original: As políticas de cassações. Se refiere a las anulaciones de mandatos de los legisladores, diputados y senadores. [T.]

\*\* Este proyecto se inició en la Universidad de Cornell, donde se efectuó la recopilación de datos. Tres auxiliares de investigación utilizaron algunos de estos datos, bajo la orientación del autor, para un trabajo que se presentaría dentro del curso (véase Robert Feith, Steven Feld y Susan Fredston, *Preliminary Report on Brazilian Congressmen*, sin publicar, Ithaca, 1974). Con posterioridad el proyecto siguió adelante en la Universidad de Brasilia, con el apoyo de la Fundación Ford (financiamiento 739-0817-SS-13), terminándose en la Universidad de Florida y en la de California, Los Ángeles.

<sup>1</sup> Véase *Coojournal*, año II, núm. 18, julio de 1977.

éstas representan muchos millones de electores cuyos votos también se nulificaron.

Las derogaciones se instituyeron en el artículo 10º del Acto Institucional núm. 1, del 9 de abril de 1966, que dice: "En el interés de la paz y la honra nacionales, y sin las limitaciones previstas por la Constitución, los Comandantes en Jefe que editan el presente Acto, podrán suspender los derechos políticos por un plazo de diez (10) años y anular mandatos legislativos federales, estatales y municipales, excluida la apreciación judicial de estos Actos.

"Párrafo único: Cuando fuere investido el presidente de la República, podrá practicar los actos previstos en este artículo dentro de los sesenta (60) días siguientes y por indicaciones del Consejo de Seguridad Nacional."

El Acto Institucional del 7 de abril de 1964 no tenía número. La intención de los comandantes en jefe, expresada en el Acto, era que fuera el único y, además, transitorio. Las anulaciones de los mandatos sólo entrarían en vigor dos meses después de haber tomado posesión el presidente de la República. Las medidas para su ejecución serían de corta duración y después de un breve período se volvería a la normalidad.<sup>2</sup>

Por tanto, esos designios dieron lugar a consideraciones consecutivas de orden puramente político cuando, a través del Acto Institucional núm. 2, se amplió indefinidamente el plazo de las anulaciones, además de establecerse limitaciones draconianas a los derogados.

Después de las elecciones de 1966 y de la constitución del ARENA\* y del MDB,\*\* resurgió el mecanismo de persecución a los derogados. Los jefes del movimiento de 1964 no fueron capaces de resistir la tentación de utilizar el poder que tenían en sus manos, no sólo para librarse de los socialistas, comunistas (considerados como subversivos) y corruptos, sino simplemente para lograr debilitar la oposición. El artículo 15 del Acto Institucional núm. 2 hizo resurgir las cancelaciones y dejó sin cumplir los compromisos explícitos en la formulación del Acto Institucional núm. 1.

Así se inicia una tradición de actos inmorales, ya fuera ignorando totalmente los compromisos adquiridos en forma explícita o implícita, o cambiando las reglas del juego, en especial las del juego electoral después de su inicio. El artículo 15 del Acto Institucional núm. 2 garantiza al presidente de la República el privilegio de suspender los derechos políticos de los ciudadanos por un plazo de diez años y anular los mandatos legislativos federales, estatales y municipales.

<sup>2</sup> Nótese que el Acto Institucional núm. 1 no confiere al presidente de la República electo el derecho de efectuar derogaciones por plazo indeterminado. Esto deja ver con claridad la intención de los que lo elaboraron: se trataba de una operación "de limpieza" sin precedente.

\* ARENA — Alianza Renovadora Nacional, uno de los partidos oficiales creados en el Brasil después del golpe de 1964. [T.]

\*\* Movimiento Democrático Brasileño, partido de oposición que también se formó en 1964. [T.]

El objetivo inicial del Acto Institucional núm. 1, que permitía las nulificaciones “velando por el interés de la paz y la honra nacionales” se sustituyó por el “interés de consolidar y preservar la revolución”. El instrumento de eliminación que con anterioridad se aplicaba únicamente a los casos en que estuvieran en juego los nobles objetivos de la paz y la honra nacionales, pasó a ser utilizado sólo para la consolidación política del movimiento de 1964. En la práctica, los derogados no serían ya “subversivos y corruptos” sino simplemente opositores al movimiento de 1964, inclusive los que lo hacían legalmente dentro del Parlamento —conservadores, liberales y demócratas. Además, el párrafo único del artículo 15 del Acto Institucional núm. 2 (que se repite en el artículo 4º, párrafo único del Acto Institucional núm. 5) intenta obligar a los partidos políticos a controlar a sus propios integrantes, una vez que “los miembros del legislativo federal, estatal y municipal que tuvieren sus mandatos anulados no sean sustituidos, determinándose el quórum parlamentario en función de los lugares efectivamente desempeñados”.

El artículo 16 amplía la penalización de los anulados en cuatro artículos:

- I. La suspensión de privilegios de fuero por prerrogativa de función;
- II. La suspensión del derecho de votar y ser votado en elecciones sindicales;
- III. La prohibición de actividades o manifestaciones en asuntos de naturaleza política;
- IV. La aplicación, cuando fuere necesaria, para preservar el orden político y social de las siguientes medidas de seguridad: a] libertad condicionada; b] prohibición de frecuentar lugares determinados; y c] prohibición de concurrir a domicilios determinados.<sup>3</sup>

Las anulaciones que eran un recurso temporal, pasaron a ser un poder permanente de represión en manos del Ejecutivo.

¿Cómo se usó en realidad este poder? ¿Existió una política de cancelaciones? ¿Tuvo su utilización una lógica? ¿Podemos llegar a esa lógica partiendo de los datos disponibles?

Existen muy pocos trabajos sobre las casaciones en el Brasil: entre ellos, la tesis de maestría de Marcus Figueiredo es un análisis sobresaliente.<sup>4</sup> Figueiredo trata las persecuciones políticas en general sin restringirse

<sup>3</sup> Los anulados, por tanto, no perdieron exclusivamente sus derechos políticos, sino también sus derechos civiles más elementales. Para un análisis de los derechos políticos, civiles y sociales que componen la ciudadanía, véase Gláucio Ary Dillon Soares, *Sociedade e Política no Brasil*, São Paulo, Difusión Europea del Libro, 1973. En especial, véase también T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, cap. 3, Nueva York, Doubleday-Anchor, 1965, pp. 71-134 y Reihard Bendix, *Nation Building and Citizenship*, Nueva York, Anchor, 1964, pp. 66-126.

<sup>4</sup> Véase Marcus Faria Figueiredo, *Política e Coerção no Sistema Político Brasileiro*, IUPERJ, primera versión de su tesis de maestría, Río de Janeiro, 1975.

exclusivamente a las anulaciones. Su contribución empírica fundamental se relaciona con los "ciclos" políticos, que corresponden a períodos relativamente cortos, en los cuales los gobiernos militares intentaron imponer una reorganización política y social a través de actos represivos. El primer ciclo identificado por Figueiredo corresponde a un período caracterizado por la autolimitación y por la falta de radicalización. Aun cuando en ese momento los analistas, así como sus opositores, atribuyeran esas virtudes al movimiento de 1964, la historia demostró que el primer ciclo de persecuciones autoritarias resultó moderado en comparación con los posteriores. El Acto Institucional tuvo una vigencia limitada a 16 meses pero se conservaron las elecciones indirectas para la presidencia de la República y las directas para los gobiernos estatales, permaneciendo las fechas aplicadas con anterioridad. El 36.3% de las acciones punitivas —considerando un total de 10 años— tuvo lugar en esos pocos meses, particularmente en los primeros de ese ciclo.

Las elecciones del 3 de octubre de 1965 destruyeron las ilusiones del movimiento de 1964, respecto de su apoyo popular. Se impuso la victoria de la oposición en los importantes estados de Minas Gerais y Guanabara, así como en Mato Grosso y Santa Catarina. De esta forma se estableció un patrón que se repetiría en numerosas ocasiones: la oposición consiguió la victoria en la mayoría de las grandes ciudades brasileñas. El clima de movilización electoral y la victoria parcial de la oposición ocasionó el segundo ciclo de persecuciones y autoritarismo.

Según Figueiredo, este ciclo abarcó de octubre de 1965 a marzo de 1967 y durante ese corto período el autoritarismo produjo 3 Actos Institucionales, 37 Actos Complementarios, la Constitución Federal de 1967 y 11 decretos de leyes. A pesar de la abundante legislación autoritaria solamente el 22.7% del total de las persecuciones (74) se efectuó durante este período.

El tercer ciclo, también según Figueiredo, incluyó tres etapas distintas, la primera de las cuales abarcó nada menos que 13 Actos Institucionales, 40 Actos Complementarios y 30 decretos de Leyes. Durante el período de Garrastazú Medici:

“El gasto autoritario es reducido. Lo permanente, y que actúa sobre la sociedad, es el alto *potencial* de persecuciones a disposición del gobierno...”<sup>5</sup>

<sup>5</sup> *Ibid.*

## CUADRO 1

PERSECUCIONES Y NULIFICACIONES POR PERÍODO DE GOBIERNO  
HASTA JULIO DE 1977

Comando Supremo de la Revolución ...	280
Castello Branco .....	2.927
Costa e Silva .....	631
Junta Militar .....	205
Garrastazú Medici .....	603*
Geisel (hasta julio de 1977) .....	36

\* Incluye los exiliados del territorio nacional.

Durante la primera parte de este ciclo, además de la copiosa legislación punitiva, que incluye al odioso Acto Institucional núm. 5, se hizo amplio uso de ésta. Más de la tercera parte de las persecuciones políticas del período estudiado por Figueiredo ocurrieron en este período.

En el gobierno de Medici se dieron relativamente pocas persecuciones dentro del Estado.<sup>6</sup> La explicación de Figueiredo a este fenómeno es que la oposición al régimen ya se había agotado y que los posibles "objeto de persecución" ya habían sido perseguidos. Esta explicación no resulta satisfactoria porque parte del supuesto de que no se reproduce la población de perseguidos. La segunda explicación de Figueiredo es que hubo una retirada como efecto de las persecuciones anteriores. Esta interpretación es más atrayente. En realidad, creo que un porcentaje considerable de la población que podía cometer actos punibles no los llevó a cabo por miedo. A estas explicaciones, agrego una tercera: Garrastazú Medici gobernó otorgando un mínimo de libertades civiles y políticas porque los canales de expresión que podían conducir a actos punibles estaban casi todos cerrados. La persecución represiva sobre los individuos se substituyó por una amplia persecución *preventiva* sobre los posibles actos de tales individuos. Durante el gobierno de Garrastazú Medici los órganos de seguridad invadieron las instituciones brasileñas a la vez que los procesos de selección ideológica y de censura se tornaron más rígidos y cerrados. La represión ilegal también fue mucho más amplia que durante los períodos de Castello Branco, los dos primeros años de Costa e Silva y a lo largo del gobierno de Geisel. Bajo estas condiciones, las persecuciones se volvieron *post-facto* innecesarias.

<sup>6</sup> Los exiliados dan cuenta de una buena parte de las persecuciones efectuadas durante el gobierno de Garrastazú Medici.

Dejemos por ahora la descripción de las variaciones del número de persecuciones de gobierno a gobierno y pasemos a las variaciones en sus determinantes. Si nos concentramos en los diputados federales, veremos que el Frente Parlamentario Nacionalista fue el blanco principal de las primeras anulaciones.

## II. EL FRENTE PARLAMENTARIO NACIONALISTA

El Frente Parlamentario Nacionalista (FPN) fue un bloque parlamentario, integrado por un grupo de legisladores, que tuvo una actuación política intensa en el período inmediato anterior al movimiento de 1964. Aun cuando se trataba de un frente *parlamentario*, su posición armonizaba con la de varias instituciones no parlamentarias, tales como entidades estudiantiles, confederaciones y sindicatos. En diversas ocasiones, el Frente Parlamentario Nacionalista, juntamente con el Frente de Movilización Popular, la Unión Nacional de Estudiantes (UNE) y el Comando General de los Trabajadores (CGT), apoyó la política del presidente João Goulart y, en algunos casos, lo impulsó a seguir más allá de sus objetivos. El 23 de septiembre de 1963, por ejemplo, el Frente Parlamentario Nacionalista, el Comando General de los Trabajadores y la Unión Nacional de Estudiantes, distribuyeron, por medio de la prensa, una comunicación en la que repudiaban la posición del general Pery Bevilacqua, contraria a la llamada revuelta de los sargentos. El conflicto entre el general Pery Bevilacqua con tales organizaciones parece haberse relacionado con su remoción del Comando 2º del Ejército meses después y con su transferencia a la jefatura del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

El Frente Parlamentario Nacionalista también operó en conjunto con el CGT, la UNE y el FMP en el episodio de la dimisión del ministro Carvalho Pinto, el 20 de diciembre de 1963. El FPN se oponía a la política conservadora del ministro Carvalho Pinto y apoyaba la candidatura de Leonel Brizzola para ocupar el Ministerio de Hacienda.<sup>7</sup>

En los célebres comicios del 13 de marzo de 1963, varios miembros del FPN compartieron la tribuna con João Goulart y los altos dirigentes del FMP y del CGT. De esta manera, a pesar de que el FPN estaba integrado casi exclusivamente por parlamentarios, compartía las orientaciones políticas de otras instituciones y actuaba juntamente con ellas. ¿Cuáles eran esas orientaciones? Los objetivos del FPN constaban de una plataforma de 54 puntos divididos en seis capítulos, que se dio a conocer el 3 de febrero de 1963, fecha en que también se lanzó la llamada *declaración de*

<sup>7</sup> Véase Mario Víctor, *5 Años que Abalaran o Brasil*, Río de Janeiro, Civilización Brasileña, 1965, pp. 464 ss.

*compromiso* por medio de la cual los parlamentarios deberían concordar o, en caso contrario, desligarse de los cuadros del Frente. Sus programas y contenido eran los siguientes:

1] *Democratización institucional*, que trataba las reformas institucionales, fundamentalmente de los derechos públicos. Dos de las reformas más importantes consistían en la extensión del derecho de voto a los analfabetos, cabos y soldados, así como la sindicalización libre y generalizada de todos los trabajadores.

2] *Democratización de la enseñanza y la cultura*, cuya esencia era dar prioridad a la enseñanza básica, sobre todo a través de las escuelas públicas, y vincular las universidades con el desarrollo nacional.

3] *Reforma agraria*, que pretendía la redistribución de la tierra como interés social, mediante indemnización con base en el valor fiscal y pagadera con títulos de la deuda pública y no con dinero en efectivo ni por adelantado.

4] *Aprovisionamiento y costo de la vida*, que se relacionaría con una serie de medidas antimonopolistas y nacionalistas, como la nacionalización de la industria farmacéutica, la de la carne, leche y sus derivados, y la del trigo.

5] *Desarrollo económico independiente*, íntimamente relacionado con el anterior. Sus propuestas fundamentales consistían en que el Estado tuviera el monopolio del cambio de moneda, de la exportación del café, y una serie de restricciones de la participación de empresas extranjeras, limitaciones en la remesa de utilidades, regalías, patentes y licencias. Este ítem trataba, en esencia, la nacionalización de la vida económica.

6] *Política externa independiente*, que clamaba por la neutralidad del Brasil, la defensa del principio de autodeterminación y de no intervención.<sup>8</sup>

### III. FUENTE DE INFORMACIÓN Y GRUPOS DE ANÁLISIS DEL FRENTE PARLAMENTARIO NACIONALISTA

Existen distintas fuentes donde figura el nombre de miembros del Frente Parlamentario Nacionalista. Un gran número de tales fuentes utilizaron como criterio la filiación formal, es decir, los parlamentarios que en algún momento firmaron un manifiesto o algún otro documento del FPN recibieron la definición de miembros. Sin embargo, los miembros *activos* del Frente establecieron en una entrevista de prensa que era un procedimiento erróneo, debido a que hubo muchos parlamentarios que "presta-

<sup>8</sup> Véase Sérgio Magalhaes, *Prática da Emancipação Nacional*, Río de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2a. ed., 1964, p. 155. Este libro presenta en detalle las posiciones del Frente Parlamentario Nacionalista.

ron” su firma para los manifiestos del FPN que no tenían ningún compromiso ideológico con el Frente ni participación activa. Por tanto, era necesario distinguir entre los miembros reales y los miembros formales. El procedimiento que se adoptó fue presentar una lista de diputados federales de la 5a. Legislatura, además de solicitar otra de los miembros activos del Frente Parlamentario Nacionalista que separara los miembros que constituían el grupo “de dentro” de los que tenían una participación ocasional.

Ya expliqué con anterioridad que los miembros del grupo de dentro eran solamente aquellos que participaban de manera sistemática en los debates y tomaban iniciativas, ausentándose exclusivamente en casos de fuerza mayor; los miembros no actuantes serían los que participaban ocasionalmente en las reuniones pero no eran asiduos ni adoptaron un compromiso verdadero. A estos dos grupos se añadió otro más a partir de la lista de miembros del FPN publicada por Osny Duarte Pereira,<sup>9</sup> los que figuraban en esa lista, no incluidos en los dos grupos anteriores, formaron el tercer grupo.

Sin embargo, en varios análisis de los dos últimos grupos, esto es, los participantes ocasionales —definidos así por los parlamentarios activos del FPN— y los otros nombres incluidos en la lista provista por Osny Duarte Pereira, no se distinguían entre sí y fueron englobados en una sola.<sup>10</sup> Así, resultaron tres grupos de diputados: 1] el grupo “de dentro”, con 22 miembros; 2] el grupo de simpatizantes periféricos, y 3] los parlamentarios que no se afiliaron al FPN.

#### IV. EL FRENTE PARLAMENTARIO NACIONALISTA COMO BLANCO DE LAS CASACIONES

Los datos demuestran, sin lugar a duda, que el Frente Parlamentario Nacionalista fue uno de los principales blancos de la represión política posterior al 31 de marzo de 1964. El “grupo de dentro” del Frente fue aniquilado en su totalidad en 1964: de los 22 diputados existentes, 21 fueron revocados en 1964 y sólo quedó uno hasta 1969, fecha en que también fue anulado. Casi la mitad de los miembros periféricos (51.3%) también fueron nulificados en contraste con los que no eran miembros, de los cuales sólo derogaron uno de cada siete.

<sup>9</sup> Véase Osny Duarte Pereira, *Ferro e Independência: Um desafio a dignidade nacional*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1967.

<sup>10</sup> Se anuló el 54% de los 28 miembros del segundo grupo (no activos) y 46% de los 11 del tercer grupo (que constaban en la lista de Osny Duarte Pereira pero no se incluían los dos grupos anteriores). Las diferencias entre ellos no son importantes para efectos estadísticos.

CUADRO II  
 LAS ANULACIONES Y EL FRENTE PARLAMENTARIO NACIONALISTA  
 (PORCENTAJES)

	<i>Parlamentarios no miembros del FPN *</i>	<i>Miembros periféricos</i>	<i>Grupo de dentro</i>
No anulados	85.2	48.7	.....
Anulados	14.8	51.3	100.00
TOTAL	100.00	100.00	100.00
Cifras	(687)	(39)	(22)

$\chi^2$ , con dos grados de libertad: 126 58936. Significante en el nivel de 0.0001%.  
 Coeficiente de correlación gama=+ .86.

\* Los datos presentados se refieren a las *sillas* en el Parlamento y no a los parlamentarios. De esta forma, un parlamentario presente en las dos legislaturas cuenta por dos.

La filiación al FPN también se correlaciona con el *momento* de las anulaciones: en 1964 derogaron el 96% de los miembros del grupo de dentro; aproximadamente el 50% de las revocaciones de los mandatos de los miembros periféricos se hizo en 1964, frente al 29% de los parlamentarios no integrantes del FPN efectuados en ese mismo año. De los 40 parlamentarios anulados el 11 de abril de 1964, 21 pertenecían al grupo "de dentro" y 8 a los periféricos; sólo 11 no tenían relación con el Frente. Estos datos demuestran que la participación en el Frente Parlamentario Nacionalista se correlacionaba con la probabilidad de ser derogado, y también con la probabilidad de que dicha derogación se hiciera de *inmediato*. Esto confirma la preocupación inicial de los gobiernos militares de eliminar un tipo de oposición socialista y nacionalista. Aunque otros diputados hubieran perdido su mandato por otras razones, surgió una gran preocupación a raíz de la presencia del FPN en el área política.

Tal vez pueda argumentarse que esta relación está alterada y que se debe a que los miembros del Frente Parlamentario Nacionalista pertenecían a partidos de izquierda y de trabajadores, blancos verdaderos de las anulaciones.<sup>11</sup> Sin embargo, este no es el caso. *Dentro* de los partidos de izquierda los miembros del FPN eran los más perseguidos; a saber, el porcentaje de las anulaciones se eleva al 18% entre los que *no* eran

<sup>11</sup> Los miembros que pertenecían al FPN eran más frecuentes entre los partidos "de izquierda" (PTB y PSB) —el 19.3% de los diputados pertenecientes a estos partidos eran "periféricos o del grupo de dentro", y de los demás partidos populistas y de trabajadores (PST, PTN, MTR, PRT) el 13.1%— que entre los rural-conservadores (PSD y PR, 6.8%) y los conservadores semiurbanos (UDN y PRP, el 8.2%).

miembros, en comparación con el 68% de los miembros periféricos y 100% de los miembros del grupo "de dentro". El coeficiente de correlación gama es altísimo,  $+0.91$ , y el  $X^2$  de 66.36652 con dos grados de libertad resulta muy significativo al nivel de .0001. Se observa esto mismo en los partidos de centro y de derecha. El porcentaje de las anulaciones entre los que eran miembros, fue únicamente del 9%; entre los miembros periféricos ese por ciento se eleva a 29 y entre los miembros del grupo "de dentro" alcanza el 100%. Es evidente que la filiación partidista también influyó aunque en un grado considerablemente más bajo que los pertenecientes al Frente Parlamentario Nacionalista.

## CUADRO III

## PORCENTAJE DE CANCELACIONES POR GRUPO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y FILIACIÓN AL FRENTE PARLAMENTARIO NACIONALISTA

	<i>Parlamentarios no miembros del FPN</i>	<i>Miembros periféricos</i>	<i>Miembros del grupo "de dentro"</i>
Partidos de izquierda .....	18% (178)*	67% (21)	100% (17)
Partidos de centro y de derecha..	9% (276)	29% (17)	100% (5)

\* Totales sobre los que se calcularon los porcentos.

## V. SER MIEMBRO DEL FRENTE PARLAMENTARIO NACIONALISTA, SIEMPRE ES SOSPECHOSO

El hecho de que muchos de los miembros periféricos del Frente y la casi totalidad de los miembros del grupo de dentro hubieran sido anulados durante la primera etapa, no significó que los que escaparon dejaran de considerarse sospechosos y quedarán exentos de cualquier prejuicio político. El único miembro del grupo "de dentro" que escapó a las primeras anulaciones fue derogado con posterioridad; los miembros periféricos que se libraron sufrieron un nuevo corte en la segunda etapa (en 1970 suprimieron nada menos que al 56% de los electos en 1966). En contraste, apenas el 14% de los parlamentarios reelegidos no eran miembros del FPN.

Así, se anularon 20 de los 39 diputados que eran miembros periféricos de la 5a. Legislatura durante el período de la misma. De los 19 restantes, 18 fueron reelegidos para la 6a. Legislatura y únicamente uno no correspondió a esos 18, 10 fueron anulados en 1970, restando sólo 8 de un total de 60 miembros iniciales pertenecientes al Frente.

CUADRO IV  
EL FRENTE PARLAMENTARIO NACIONALISTA Y LAS ANULACIONES POR  
LEGISLATURA  
QUINTA LEGISLATURA

	<i>Parlamentarios no miembros del FPN</i>	<i>Miembros periféricos</i>	<i>Miembros del grupo de dentro</i>
No anulados .....	86%	49%	0%
Anulados (durante la 5a. Legislatura o con posterioridad)	14%	51%	100%
TOTAL .....	100%	100%	100%
Cifras .....	(477)	(39)	(22)

$X^2$ , con dos grados de libertad=121.21999. Grado de significación=.0001.  
Coeficiente de relación gama=+.87.

CUADRO V  
REELEGIDOS PARA LA SEXTA LEGISLATURA

	<i>Parlamentarios no miembros del FPN</i>	<i>Miembros periféricos</i>	<i>Miembros del grupo de dentro</i>
No anulados .....	86%	44%	0%
Anulados (entre 1966 y 1970) .....	14%	56%	100%
TOTAL .....	100%	100%	100%
Cifras .....	(160)	(18)	(1)

$X^2$ , con dos grados de libertad=27.03458. Grado de significación=.0001.  
Coeficiente de correlación gama=+.78.

La relación entre la afiliación al Frente y la probabilidad de anulación que se encontró en la 5a. Legislatura, y que se repite entre los reelegidos para la 6a. Legislatura, revela que después de 1966 el FPN aún era objeto de persecución por parte de los poderes represivos. Parecería que las personas e instituciones que tomaban las decisiones relativas a las anulaciones posteriores a 1966 continuaban con la misma preocupación en cuanto

al tipo de oposición, así como con la misma actuación ideológica que fue blanco de las primeras acciones represivas del movimiento de 1964. Es evidente que eso no impedía que otras actividades también llamaran la atención represiva del movimiento de 1964 en su segunda fase.

#### V. ¿EXISTIÓ UNA POLÍTICA DE ANULACIONES?

El análisis de los procesos de toma de decisiones que llevaron a efectuar las anulaciones, sin lugar a duda recurre a métodos indirectos y de inferencia. Por un lado, no se tenía acceso a una serie de documentos que, por considerarse de seguridad, se mantuvieron en secreto; por el otro, los que no se consideraban de seguridad también se mantenían en secreto ya fuera por conveniencia o por omisión. De esta forma, gran parte de lo que se ha dicho y publicado respecto de las *razones* que llevaron a realizar las anulaciones, necesariamente son meras especulaciones. Algunas de las aperturas que permiten obtener un mejor conocimiento de estos procesos, se derivaron de declaraciones oficiales y, las más importantes, del mismo jefe del Ejecutivo. Dentro del modelo explicativo de las derogaciones federales una interrogante es fundamental: ¿las informaciones y las decisiones son centralizadas en el nivel regional o estatal?

Sobre este punto se han derivado varios argumentos. Algunos proponen de manera simplista que, en virtud de que los cargos anulados eran *federales*, los órganos federales tomaron las decisiones basándose en las acciones en el Congreso de un diputado o senador dado. Otros argumentan que un buen número de anulaciones se efectuaron tomando en consideración las actividades *anteriores* al mandato, y como la carrera política de la mayoría de los diputados se inició a nivel municipal o estatal, muchos de ellos fueron anulados por sus acciones en tales niveles. Siguiendo esta línea, algunos argumentan también que las anulaciones se derivaron de acciones exteriores al mandato, es decir, de actividades distintas a las desarrolladas en la Legislatura. Se consideraron los intentos de movilización de la clase trabajadora, incitación a la huelga, participación en sindicatos, entidades estudiantiles, etcétera.

Otros más sugieren que las persecuciones no se realizaron con base en acciones *específicas*, sino como resultado de una apreciación *global* de las actividades de los parlamentarios dentro y fuera del Parlamento, antes y después del mandato, de los pros y los contras. Esto significa una similitud de la forma en que el Servicio Nacional de Información organiza, según se afirma, la información sobre cada uno de los individuos de la población.

La posición en relación a la existencia de una *política* de anulaciones

depende de la imagen que se han formado sus autores de la organización de la información y la represión en el Brasil. Esta imagen oscila entre dos extremos, el maniqueísmo centralizado y el caos.

La visión maniqueísta centralizada cree en la existencia de un órgano central con información detallada sobre la vida de la ciudadanía y que se actualiza continuamente. Esta visión orwelliana sobre la organización de la información y la represión, le confiere una eficacia y exactitud electrónicas además de un maniqueísmo mefistofélico.

La explicación opuesta se pierde en una red de enemistades familiares, intereses personales, odios y emociones. Las motivaciones serían enteramente personales y no estructurales. Bajo esta visión, las anulaciones podrían ser motivadas por la venganza, la necesidad de eliminar a los competidores, etcétera y su organización, o lo que es mejor, su desorganización, dependería del juego de influencias cuya base sería el municipio o el Estado. Los órganos federales que públicamente se presentan como responsables de las anulaciones —fundamentalmente el Ejecutivo y el Consejo de Seguridad Social— serían juguetes o víctimas de la irresponsabilidad maligna de tales intereses locales. La tesis caótica resulta difícil de defender.

En lo relacionado con las anulaciones de los diputados *federales*, las innumerables influencias personales darían como resultado una política incoherente y la imposibilidad de encontrar determinantes estructurales dentro de un caos de miniexplicaciones personales. Sin embargo, *existen* normas definidas y explicaciones coherentes que aclaran un número relativamente grande de anulaciones, esto es, la *existencia de una política de anulaciones* que tira por tierra la tesis descentralizadora en su versión caótica. Es evidente que el arbitrio encuentra campo libre en situaciones dictatoriales y que, a través del acceso a las normas represivas, muchos individuos descubren la oportunidad de llevar a cabo sus venganzas personales. Estadísticamente, esos caos están mezclados con los otros y no existe la posibilidad de separarlos para lograr un análisis. Sin embargo, el hecho de que existan correlaciones estructurales muy elevadas entre los atributos políticos de los diputados y las derogaciones, sugiere que las anulaciones “personales” son muy pocas.

La preocupación del movimiento de 1964 respecto del Frente Parlamentario Nacionalista, sobre todo en su primera etapa, no es inexplicable. Al contrario, armoniza a la perfección con los propósitos explícitos del Comando de la Revolución y del gobierno de Castello Branco, y con sus acciones concretas. El análisis de los discursos de Castello Branco revela una preocupación del Ejecutivo para lograr la democracia (entendida en sentido opuesto al comunismo), por el regreso del Brasil al bloque occidental y por la aceptación del liderazgo de los Estados Unidos de Norte-

américa.<sup>12</sup> Esta preocupación es coherente con la concentración de las persecuciones e intervenciones en las entidades sindicales, en las confederaciones y federaciones —en especial en las organizaciones que participaban activamente en la política nacional intentando movilizar a la clase trabajadora para transformarla en un agente activo de aspiraciones nacionalistas y socialistas. También armonizaba con la orientación a la censura de prensa y con las modificaciones en la legislación sobre la seguridad nacional. Esta orientación fue honesta y directamente expresada por el mismo presidente de la República en varios de sus pronunciamientos. En otras palabras, se trató de *una política consciente*, clara y hecha pública, pero esa franqueza presidencial no impidió que personas subalternas pretendieran escamotear la verdad y ocultaran las intenciones de las persecuciones.

## VII. LAS ANULACIONES COMO CONTROL DE LA OPOSICIÓN

Durante la 6a. Legislatura se puso de manifiesto la existencia de una nueva oposición al gobierno de índole parlamentaria. A través de discursos, de la presentación de proyectos que eran contrarios a las directrices gubernamentales, del rechazo a través del voto de los proyectos que interesaban al gobierno, apareció un número creciente de parlamentarios que formaron un bloque de oposición. Gracias al continuo distanciamiento entre los gobernantes militares y la población civil, un buen número de los que apoyaron firmemente el movimiento de 1964 en su inicio, se pasaron a la oposición. Los parlamentarios se sintieron con valor para actuar de manera más activa. Durante el gobierno de Costa e Silva aumentó la oposición en varias instituciones, grupos y clases sociales. El bloqueo de los principales líderes políticos brasileños hizo posible la formación del Frente Amplio, cosa impensable tres años antes. El gobierno resistía por todos lados a través de medidas represivas, prohibiciones y anulaciones dispersas. Al final de este período y como consecuencia del episodio Marcio Moreira Alves, entraron en conflicto directo las fuerzas militares y las civiles y, en especial, los parlamentarios. La derrota de la solicitud de enjuiciar al diputado Marcio Moreira Alves provocó el Acto Institucional núm. 5 además del inicio de un verdadero furor por generar

<sup>12</sup> Véase Cândido Mendes, "O discurso político como indicador nos sistemas de elite na América Latina", en *Crise e Mudança Social*, Cândido Mendes ed., Rio de Janeiro, Eldorado, 1974; véase también Robert Stafford Byars, *Small group theory and political leadership in Brazil: The case of the Castello Branco regime*, Urbana, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Illinois (tesis de doctorado), 1969.

una legislación punitiva que se extendió por un período muy largo. El resultado fue un saldo elevado de anulaciones a los parlamentarios.

Si se observa la lista de los legisladores anulados, es muy difícil saber si dentro de este caos aparente residía alguna política subyacente orientada hacia la selección de los anulados.

Con el objeto de averiguar si las anulaciones, sobre todo las posteriores al Acto Institucional núm. 5, se derivaron del comportamiento de los parlamentarios *en el ejercicio de sus funciones* o por su conducta externa, era necesario contar con información respecto de este comportamiento dentro de la Legislatura. Decidí tomar como base las *votaciones* de los proyectos. Un buen número de los proyectos no se somete a votación nominal y, por tanto, no existe registro de los votos a favor, en contra o de las abstenciones. Esto redujo mucho el número de proyectos; además, existe una serie de proyectos de menor importancia cuyo impacto sobre la probabilidad de anulación debería ser nulo. Finalmente, existían proyectos donde la división entre la votación a favor y en contra era claramente partidista. Tales proyectos no trataban el comportamiento del parlamentario como tal, sino su conducta en el partido. Por tal motivo utilicé los criterios de Sérgio Abranches para hacer la selección de votos:

a] la votación que hubiere alcanzado el quórum necesario para lograr su aprobación;

b] la votación en que la diferencia entre la minoría y la mayoría partidista fuera inferior al 40%;

c] la votación relativa a las cuestiones con consecuencias para la sociedad y el sistema político.

De los 37 proyectos considerados por Abranches que se sometieron a votación entre 1967 y 1968, seleccioné 7 basándome en su importancia política y en su composición factorial. En virtud de que Abranches analizó factorialmente las 37 votaciones, se estableció que los resultados de varias de ellas se referían a la misma dimensión y eran redundantes.<sup>13</sup>

Los proyectos seleccionados fueron los siguientes:

1] El proyecto núm. 1346-B de 1968, que concede amnistía en todo el territorio nacional a los estudiantes y trabajadores involucrados en los acontecimientos que sucedieron a la muerte de Edson Luiz de Lima Souto. La votación de la subenmienda de la Constitución y Justicia concedió la amnistía, en todo el territorio nacional, a los autores de los crímenes definidos por la ley como típicamente políticos y sus conexos, acaecidos durante el período comprendido entre el 28 de marzo y el 15 de abril de 1968.

<sup>13</sup> Véase Sérgio Henrique Hudson de Abranches, *O Processo Legislativo*, Brasília, D. F., Departamento de Ciências Sociais, Universidad de Brasília, (tesis para obtener el grado de maestro), 1973.

2] Dictamen núm. 26 de 1968, que enjuicia la incompetencia del poder de iniciativa del Ejecutivo para presentar el proyecto núm. 1452/1968, en esa misma sección legislativa, y que reproduce un texto idéntico rechazado por el Congreso.

3] Requerimiento del diputado Martins Rodrigues, el 10 de octubre de 1967, solicitando la constitución de una comisión externa para efectuar una visita a los presos políticos detenidos en la ciudad de Juiz de Fora e investigar las condiciones en que se encontraban.

4] Proyecto de enmienda núm. 4/1967 a la Constitución de 1967, que establece elecciones indirectas para presidente y vicepresidente de la República.

5] Requerimiento del diputado Mario Covas solicitando con urgencia tratar el Proyecto núm. 71/1967, que revocaba el decreto de Ley 314 (ley sobre Seguridad Nacional), y fortalecía la Ley núm. 1802 del 5 de enero de 1953, que definía los crímenes contra la seguridad nacional y el orden político y social.

6] Proyecto núm. 1118-A que dispone sobre los ajustes salariales previsto en los decretos de ley núms. 15 del 29 de julio, y 317, del 22 de agosto de 1966. Votación de las enmiendas 1 y 4, de dictamen contrario de la comisión.

7] Proyecto de resolución núm. 34/1967, que formó una comisión mixta compuesta por cinco senadores y cinco diputados, que tendría una duración de 120 días, a fin de examinar la legislación sobre el café y la estructura del Instituto Brasileño del Café (IBC), además de elaborar un proyecto de ley que actualice esa legislación y reestructure la referida autarquía.

El análisis factorial elaborado por Abranches revela que los proyectos de emergencia sobre los ajustes salariales, la visita a los prisioneros de Juiz de Fora, el IBC, las elecciones directas y la revisión de la Ley de Seguridad Nacional, están altamente relacionados entre sí y bastante saturados en uno de los factores. El proyecto de amnistía y el que declara incompetente al Ejecutivo forman otro grupo, con que se cubre la segunda dimensión oblicua de las votaciones en la Cámara de Diputados.

El estudio de Abranches incluye otras dos dimensiones que, a mi entender, no encuentran una solución factorial satisfactoria. Es necesario resaltar que el análisis factorial sin rotación revela la existencia de *un factor general* que puede interpretarse como un factor de apoyo a la oposición en contra del régimen, que incluye tres dimensiones derivadas del contenido de las proposiciones: 1] oposición a la política económico-financiera; 2] oposición a la Doctrina de Seguridad Nacional, y 3] oposición al sistema de poder.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> El análisis de Abranches incluye también una dimensión de "anti-autoritarismo", y un esfuerzo para aprobar la amnistía que nos interesó tanto por tratarse de una dimensión teórica que encontró apoyo en el análisis factorial. *Op. cit.*, pp. 156-157.

Agregamos la información sobre las votaciones preliminares contenidas en el estudio de Abranches y los diversos datos sobre las anulaciones dado que el objetivo era saber si éstas fueron resultado del comportamiento de los miembros en el parlamento. La demostración de que las anulaciones se orientaron a suprimir la posición legal en el Congreso, pone en evidencia el carácter dictatorial del movimiento de 1964. En síntesis, las anulaciones, en este segundo momento, se tomarían como simples instrumentos de *control de la oposición*.

### VIII. EL PAPEL DE LOS PARTIDOS

Aun cuando existiera una clara relación entre ser arenista y apoyar la posición del gobierno, y pertenecer al Movimiento Democrático Brasileño y rechazarla, surgieron varios arenistas que se opusieron al gobierno y muchos que apelaron al expediente para no comparecer ante la Cámara el día de la votación, otros se abstuvieron, etcétera. Por el lado del MDB se observó el mismo fenómeno, dándose así una confusión general entre los que no estaban ni a favor, ni en contra, sino todo lo contrario...

De esta forma, en la votación relativa a la amnistía de los presos políticos, el 12% de los arenistas (32 diputados) votaron en *contra* de la posición del gobierno y el 27% (74 diputados), se abstuvieron. Dentro del MDB, 36 diputados (26%) se abstuvieron y 2 votaron en contra de la amnistía. En algunos proyectos, como el que declaraba la incompetencia del Ejecutivo sobre determinadas materias, la mayoría de los arenistas se abstuvo de votar, conduciendo así al gobierno a una situación parlamentaria muy difícil. En la votación del proyecto que trataba sobre la visita a los prisioneros políticos de Juiz de Fora, se abstuvo el 52% de los arenistas. Si el MDB no logró la victoria, se debió a que se abstuvieron muchos de sus integrantes.

Es innegable la relación entre la filiación partidista y la votación nominal. La correlación gamma entre la filiación partidista y los votos en proyectos de importancia política, demostró, sin lugar a duda, *la base partidista* de tal votación.

Las distintas posiciones en *el interior* de cada partido ayudaron a definir la política de las anulaciones. En caso de que todos los parlamentarios votaran de la misma manera, el gobierno militar tendría dos alternativas coherentes: a] no anular ninguno y b] anular a los que pertenecían al MDB, solución difícil de justificar nacional e internacionalmente. Las variantes en la votación permitieron la existencia de parlamentarios *en el interior de cada partido* que aparecían como opositores sistemáticos, blanco fácil de las anulaciones. La existencia de votos "gobiernistas" en el interior del MDB permitió que se anulara a otros integrantes de este par-

tido, sin que esto apareciera como una medida partidista. Aun cuando el gobierno expresara con posterioridad su gran preocupación por la infidelidad partidista (que llevó a producir una legislación coercitiva que tornó obligatoria la fidelidad partidista), la existencia de variantes internas en los partidos permitió, por un lado, la derrota del gobierno en un proyecto de primordial interés y, por el otro, permitió que se efectuaran las anulaciones de modo que no aparecieran vicios de partidismo.

Estas elevadas correlaciones indican el grado de intimidad existente entre la filiación partidista y la votación en el interior del Congreso; sin embargo, no excluyó las disidencias en el interior del partido.

CUADRO VI  
VOTACIONES NOMINALES Y ANULACIONES \*

<i>Votación</i>	<i>Coefficientes de correlación gama</i>	<i>P</i>
Amnistía a los presos políticos . . . . .	+ .72	.0001
Aumento salarial . . . . .	+ .60	.0001
Incompetencia del Ejecutivo . . . . .	+ .54	.0001
Visita a los prisioneros políticos . . . . .	+ .69	.0001
Instituto del Café . . . . .	+ .40	.0001
Enmienda constitucional . . . . .	+ .54	.0001
Ley de Seguridad Nacional . . . . .	+ .51	.0001

\* Los proyectos se ordenaron de la misma manera que en el Cuadro V. Las anulaciones fueron: 1—anulado, 2—no anulado.

Los resultados indican claramente que la votación nominal en proyectos de interés para el gobierno afectó la probabilidad de que se anulara a un parlamentario. Por tanto, según se estableció, la votación no fue independiente del partido al que estaban afiliados los parlamentarios, con lo que se genera la posibilidad de correlaciones espurias.

La filiación partidista fue importante en la determinación de las derogaciones puesto que se anuló el 7.7% de los diputados arenistas de la 6a. Legislatura, en contraste con el 33.8% perteneciente al MDB. Por tanto, la filiación partidista no disipa el efecto de la votación, esto es, el mayor porcentaje de las anulaciones entre los que votaron contra el gobierno en la Cámara no se debe al hecho de pertenecer al MDB. *En el interior de*

*cada partido, los que votaron con mayor frecuencia contra el gobierno también fueron anulados con mayor frecuencia.* Entre los arenistas, los que tenían mayor oposición al gobierno (hasta 13 puntos en la escala) sufrieron la tasa más alta de anulaciones, 42.9%; entre los que tenían una posición intermedia (14 a 16 puntos), se anuló el 11.5%; entre los que estaban a favor del gobierno (17 a 21 puntos), se anuló solamente el 0.5%. Entre los integrantes del MDB se observó la misma tendencia. Se derogó al 45% de los que estaban en contra del gobierno (hasta 8 puntos); 37.5% de los de posición intermedia (9 a 12 puntos) y ninguno de los que estaban a favor del gobierno (hasta 16 puntos).<sup>15</sup>

## IX. CONCLUSIONES

Los datos analizados permiten conclusiones importantes respecto del sistema político brasileño y de la función de las anulaciones dentro del mismo:

a] las primeras anulaciones de diputados federales se orientaron, en su mayoría, contra los miembros del Frente Parlamentario Nacionalista. Por tanto existe una *política* de anulaciones cuya base fue eminentemente ideológica: eliminar del Congreso a los diputados nacionalistas y socialistas;

b] el *momento* de las anulaciones también obedeció a directrices. Los parlamentarios del Frente Parlamentario Nacionalista fueron los primeros en ser derogados; el día de la elección de Castello Branco se anularon aproximadamente *cuarenta* parlamentarios, garantizando de esta forma una elección tranquila.<sup>16</sup>

c] Una vez estructurado el instrumento legal, su utilización no se limitó a los objetivos propuestos por sus fundadores; los depositarios del poder no resistieron la tentación de transformar un instrumento efímero

<sup>15</sup> Subrayo que utilicé *un* criterio de clasificación para los arenistas y *otro* para los pertenecientes al MDB debido a la correlación entre la votación y la filiación partidista. Si se hubiera utilizado el mismo criterio "muy en contra del gobierno" para los arenistas que el que se utilizó con los pertenecientes al MDB, no habría existido un solo arenista en esa categoría. Si se aplicara la misma definición a los del MDB, "favorable al gobierno", utilizada con los arenistas, no existiría uno solo favorable al gobierno. Por tanto, estos criterios fueron distintos para cada partido.

<sup>16</sup> Este expediente se utilizó otras veces, como cuando Castello Branco anuló a la mayoría de los opositores en la Asamblea Legislativa para asegurar la elección de Peracchi Barcellos para la gubernatura de Río Grande do Sul. Según Jarbas Passarinho, esto se debió a la actuación de Lionel Brizzola en el Movimiento Nacional Revolucionario organizado en Uruguay. Véase "Passarinho afirma que el comunismo no es amenaza", en *Jornal de Brasília*, agosto 13, 1976, p. 7.

de represión ideológica en un instrumento permanente de represión política;

d] a partir de la 6a. Legislatura, se utilizaron las anulaciones para eliminar a la oposición parlamentaria más activa. Los parlamentarios fueron castigados por su actuación *en el Congreso* durante el ejercicio de sus funciones. La oposición parlamentaria, garantizada por la Ley y asegurada por la constitución, fue vetada por la Seguridad Nacional.

e] Apareció, por tanto, *otra política* de derogaciones sustancialmente distinta a la primera.

f] Desde 1964 hasta la actualidad se ha dado una *sucesión de políticas* de anulaciones, demostrando así que los instrumentos de exclusión pueden ser y son utilizados para fines distintos a los preconizados por sus fundadores.

[Traducción de Graciela Salazar]