

7. DIE MILITÄRDIKTATUR: VOM PUTSCH ZUR PARTEIENREFORM (1964-1979)

7.1 Der Staatsstreich von 1964

Am 31. März 1964 stürzte das Militär den amtierenden Präsidenten João Goulart. In der Vergangenheit hatten die Streitkräfte in Krisensituationen wiederholt in die Politik eingegriffen und dabei auch Präsidenten abgesetzt. Jedoch hatten sie die Regierungsgewalt nach einer nur kurzen Übergangszeit stets wieder an zivile Politiker zurückgegeben. 1964 war dies anders. Diesmal blieb das Militär selbst an der Macht. Erst über 20 Jahre später sollte Brasilien 1985 zur Demokratie zurückkehren.

Der Putsch läßt sich nicht monokausal erklären. Eine der tieferen Ursachen war zweifelsohne der sozio-ökonomische Wandel, insbesondere der Aufstieg der urbanen Massen zu einem maßgeblichen politischen Faktor. Auf der Parteebene schlugen sich diese Umwälzungen in der kontinuierlichen Verschiebung der Kräfteverhältnisse zugunsten der linken PTB und auf Kosten der konservativen und klientelistischen PSD, also der 'alten Garde' der brasilianischen Politik, nieder. Eine weitere Bedrohung der traditionellen politischen Klasse stellte der Erfolg populistischer Politiker dar:

„Seit 1945 begann die nationale Politik, die weitgehend ein Privatspiel der politischen Elite gewesen war, von populistischen Leadern invadiert zu werden. Adhemar de Barros, Getúlio Vargas, Jânio Quadros, João Goulart, Leonel Brizola – ihr Erfolg basierte auf einer zunehmenden, wenn auch schlecht organisierten politischen Massenpartizipation. Obwohl die sozialen Klassen nur ein gelegentliches und unvollständiges Bewußtsein von ihrer Rolle besaßen, nahmen direkte Appelle an sektorielle und Klasseninteressen seit Beginn von Vargas' Präsidentschaft 1951 zu. Das schnelle Anwachsen der Wählerschaft und die Zunahme der politischen Partizipation reduzierte die Manipulationsmöglichkeiten der Elite. Die Regeln der neuen Massenpolitik waren aber noch unsicher.“¹³⁷

Aus dieser Perspektive kann der Staatsstreich als ein Verteidigungsschlag der traditionellen Elite betrachtet werden. Die einsetzende Massenpolitik, die vom Aufstieg der PTB und der Populisten begleitet war, bedeutete eine Infragestellung der bestehenden elitären Herrschaftsstrukturen und sozio-ökonomischen Verhältnisse.

Neben dieser Sichtweise, die den Zusammenbruch der demokratischen Ordnung letztlich auf den beschleunigten gesellschaftlichen Wandel und den hieraus erwachsenden Druck auf die etablierte politische Elite zurückführt, kann man den Putsch auch der besonderen politischen Konjunktur der frühen sechziger Jahre zuschreiben. Nach den wachstumsstarken fünfziger Jahren geriet die brasilianische Wirtschaft ab 1960 in immer größere Schwierigkeiten. Damit sank die Kapazität der Regierung, den sich steigernden sozialen Forderungen entgegenzukommen, von denen der gesellschaftliche Transformationsprozeß begleitet war. Damit nahm der Verteilungskampf zu. Durch die sich zuspitzenden sozialen Spannungen geriet die Regierung unter Präsident Goulart immer stärker unter Druck. Gleichzeitig gelang es Goulart nicht, die Unterstützung und das Vertrauen des Kongresses und maßgeblicher Gesellschaftssektoren (Wirtschaft, Militär, Beamtentum, Arbeitnehmerschaft) für seine Stabilisierungs- und Reformpolitik zu gewinnen.

Vor diesem Hintergrund kam es zu einer Reihe von Krisen und zu einer politischen Mobilisierung der Gesellschaft, die alle bisherigen Erfahrungen aus der brasilianischen Vergangenheit weit übertraf. Als sich Goulart bei einer Massenkundgebung im März 1964 der radikalen Linken

¹³⁷ Thomas E. Skidmore, *Politics in Brazil (1930-1964): an Experiment in Democracy* (New York: Oxford University Press, 1967).

zuwendete und unter Umgehung des Kongresses die Verstaatlichung aller Ölraffinerien sowie eine Landreform dekretierte und weitere Strukturreformen ankündigte, eskalierte die Situation. Der Putsch richtete sich unter dieser Perspektive gegen die Radikalisierung der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte, den Zerfall der inneren Ordnung und die Regierungsunfähigkeit des Präsidenten Goularts.

Eine dritte Ursache für den Staatsstreich ist schließlich in den zivil-militärischen Beziehungen zu suchen. Auf diesen Aspekt ist etwas näher einzugehen, da er für das Verständnis der Bedeutung der Militärs im politischen System und der Natur der nachfolgenden Militärdiktatur von grundlegender Wichtigkeit ist. In Brasilien dienten die Streitkräfte nicht nur als Instrument der Verteidigungspolitik und zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung. Über diesen Sicherheitsauftrag hinaus besaßen sie noch eine wichtige politische Rolle. Das brasilianische Militär war eine ebenso politische Institution wie auch Parteien, Interessenverbände oder das Parlament und besaß als solche grundlegende politische Funktionen. Es beteiligte sich aktiv bei der Formulierung und Durchsetzung politischer Interessen und entschied verschiedene Male über die Besetzung der Exekutivgewalt, indem es einen Präsidenten absetzte oder damit drohte.

Nach Alfred Stepan entsprechen die zivil-militärischen Beziehungen – also das Verhältnis zwischen den Streitkräften und der Sphäre der Politik bzw. die Stellung der Armee im und zum politischen System – in Brasilien einem bestimmten Muster, das er als '*moderator pattern*' bezeichnet. Nach Ausrufung der Republik Ende des letzten Jahrhunderts wurde die 'Ausgleichende Gewalt' (*Poder Moderador*) des Kaisers im monarchischen System vom Militär übernommen. Die Generäle wurden damit zu Schiedsrichtern bei den Auseinandersetzungen konkurrierender politischer Gruppen und zu Wächtern über den Zusammenhalt des staatlichen Gefüges und der inneren Ordnung.¹³⁸

Brasilien kennzeichnete sich, so Stepan, wie alle lateinamerikanischen Länder durch eine 'prätorianische Gesellschaft', in der alle Institutionen stark politisiert sind, aber nur eine geringe Effektivität zur tatsächlichen Durchsetzung ihrer Forderungen aufweisen. Die Schwäche der Institutionen, die insbesondere auch die Parteien betraf, führte dazu, daß alle wichtigen Akteure versuchten, das Militär als unterstützende Kraft auf ihre Seite zu ziehen. Gerade in konfliktreichen Situationen bemühten sich so zivile Gruppen häufig um eine Kooptierung der Streitkräfte zur eigenen Machtmaximierung.

Die relevanten politischen Akteure gestanden der Armee also unter bestimmten Umständen eine Kontrollbefugnis im politischen Prozeß zu. Das Militär griff immer gerade dann in das politische System ein, wenn die politische Kohäsion der zivilen Kräfte und die Legitimität der Exekutive äußerst gering waren. In solchen Momenten wurde von zivilen Gruppen besonders auf ein Einschreiten der Generäle gedrängt und einem Staatsstreich damit eine erhöhte Legitimität zugesprochen. Das Militär handelte also nicht isoliert. Die Bildung einer breiten '*civil-military coup coalition*' war eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung eines Putsches.

Von seiten des Militärs waren insbesondere zwei Faktoren für eine Einmischung in die Politik ausschlaggebend. Der erste betrifft die Gefährdung der staatlichen Ordnung wie etwa durch einen Bürgerkrieg oder eine Aussetzung der Verfassung durch den Präsidenten. Eine solche Situation sahen die Militärs durch die starke Mobilisierung und Radikalisierung der Gesellschaft sowie auch durch diverse Initiativen Goularts gegeben (Ersuchen nach Ausrufung des Ausnahmezustands und verfassungsändernde Dekrete). Der zweite Faktor war die Sorge um die Wahrung der institutionellen Einheit des Militärs, die bei der starken Homogenität und

¹³⁸ siehe Alfred C. Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, (Princeton: Princeton University Press, 1971).

Politisierung der brasilianischen Streitkräfte ein ernstes Anliegen darstellte. Die politische Konjunktur der frühen sechziger Jahre hatte aber gerade auch innerhalb des Militärs zu einer politischen Radikalisierung verschiedener Gruppen geführt. So war es zu verschiedenen Aufständen gekommen, die von der um militärischen Zusammenhalt, Disziplin und Hierarchie bedachten Armeeführung nicht hingenommen werden konnten.

Traditionsgemäß beschränkte sich ein Eingreifen der Militärs darauf, in politischen Krisenzeiten und auf Ersuchen breiter ziviler Kreise einen höchst umstrittenen Exekutivchef abzusetzen. Die Streitkräfte übernahmen die politische Führung also immer nur für einen kurzen Zeitraum und gaben sie dann an die zivilen Kräfte zurück. Ein Staatsstreich war die von den Militärs vorgenommene, krisenbedingte Abberufung der dominierenden Elitenfaktion und ihre Ersetzung durch eine andere. Die Regierung wurde ausgetauscht, um das System zu erhalten. Unter dem Blickwinkel des *moderator pattern* bedeutete eine Militärintervention, wie Stepan nachweist, also gerade keine Dekomposition des politischen Systems, sondern eine Methode zur Komposition des politischen Prozesses. Sie besaß eine stabilisierende Funktion.

Der Putsch von 1964 ging allerdings über einen solchen Führungswechsel hinaus. Dieses Mal wurde die Regierungsgewalt von den Generälen nicht wieder an eine zivile Gruppe zurückgegeben, sondern von ihnen selbst einbehalten. Dies erklärt Stepan durch einen Paradigmenwandel der zivil-militärischen Beziehungen vom *moderator pattern* zum *director pattern*. Im Gegensatz zu den verschiedenen Situationen, bei denen die Streitkräfte seit 1945 eingegriffen hatten, wurde die Zuspitzung der politischen Zustände nicht mehr nur als Regierungskrise, sondern als Krise des bestehenden demokratischen Regimes eingeschätzt. Aufgrund der Fragmentierung und Radikalisierung der politischen Kräfte gab es für das Militär keine vertrauenswürdige politische Faktion mehr, der es nach dem Putsch die Macht hätte übergeben können. Die politischen Schlüsselfiguren waren aus militärischer Sicht entweder zu korrupt oder zu kommunistischfreundlich. Insgesamt hätte keine der zivilen Kräfte mehr die Kompetenz gezeigt, die notwendigen politischen und wirtschaftlichen Reformen durchzuführen.

Gleichzeitig hatte die Militärhochschule *Escola Superior de Guerra* (ESG) in den vergangenen Jahren eine eigene und kohärente Ideologie der nationalen Entwicklung und inneren Sicherheit entwickelt (General Golberys Doktrin der nationalen Sicherheit). Zudem war dort auch eine militärische und technokratische Elite mit einem neuen Selbstbewußtsein herangewachsen. Dadurch sahen sich die Streitkräfte nun mit der notwendigen Legitimität und Kapazität ausgestattet, um die Regierungsgeschäfte selbst in die Hand zu nehmen.

7.2 Grundzüge der Militärdiktatur

Der Militärputsch 1964 in Brasilien stellte in Lateinamerika keinen Einzelfall dar. In den sechziger und siebziger Jahren etablierten sich in fast allen Ländern der Region Militärdiktaturen. Die sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesen neu entstandenen autoritären Ordnungen führte, ausgehend von den Arbeiten Guillermo O'Donnells, zur Entwicklung des Modells des autoritär-bürokratischen Regimes. Dieses Modell kennzeichnet sich insbesondere durch den betont undemokratischen und partizipationsfeindlichen Charakter des politischen Systems, eine technokratische Führungselite aus Militär und Zivilleben sowie eine forcierte Industrialisierungspolitik in enger Zusammenarbeit mit dem Auslandskapital.¹³⁹

Die Partizipationsfeindlichkeit der Militärdiktaturen zog in der Regel insbesondere auch das Verbot politischer Parteien nach sich:

¹³⁹ siehe David Collier, „Resumo do modelo autoritário-burocrático“, O novo autoritarismo na América Latina, org. David Collier et alii (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982), S. 32.

„Der lateinamerikanische Autoritarismus strebt vor allen Dingen danach, unter den Massen Apathie hervorzurufen. Er verweigert die Mobilisierung seiner Anhänger, selbst wenn sie aus den mittleren anstatt der unteren Gesellschaftsschichten rekrutiert werden könnte. Infolgedessen verzichtet er auf politische Parteien als organisierte Bindeglieder zwischen Zivilgesellschaft und Staat.“¹⁴⁰

Brasilien wich allerdings von dieser Regel ab. Wenngleich auch die brasilianische Militärdiktatur als autoritär-bürokratisches Regime auf eine politische Demobilisierung der Gesellschaft setzte, wurden die Parteien nicht grundsätzlich aufgehoben. Trotz aller autoritärer Manipulationen und Umformungen des Parteiensystems wie auch der gesamten politischen Ordnung blieben Parteien, parlamentarische Prozesse und demokratische Institutionen wie regelmäßige Wahlen – zumindest formal – auch weiterhin bestehen.

Der Schlüssel zum Verständnis des politischen Prozesses und der besonderen Situation der Parteien in der Militärdiktatur liegt in den regimeinternen Widersprüchen zwischen autoritären Eingriffen und der Beibehaltung demokratischer Mechanismen. Diese Widersprüche ergaben sich aus dem Gegensatz zwischen der (formal-)demokratischen Grundüberzeugung des Militärs und der Vorstellung von dem, wozu es zum Schutz des Landes und zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung nach eigener Auffassung verpflichtet ist.

Die verschiedenen Interventionen der Streitkräfte in die Politik vor 1964 nach dem *moderator pattern* sowie auch das Militärregime selbst waren nicht Ausdruck eines grundsätzlich autoritären Staatskonzepts, sondern wurden von ihnen gerade als Verteidigung der verfassungsmäßigen Ordnung aufgefaßt. Die in der brasilianischen politischen Kultur tief verankerten demokratischen Legitimitätsprinzipien wurden auch von den Militärs bejaht. So hebt Jaguaribe hervor:

„...Brasilien weist in seiner politischen Kultur keine alternative Grundlegung politischer Legitimität zur Demokratie auf. Selbst unter den Gesellschaftssektoren, die aufgrund ihrer Interessen und Werte am meisten einem autoritären Gesellschaftsbild zuneigen wie Großgrundbesitzer und Militärs, gibt es in Brasilien kein anderes Fundament politischer Legitimität als das der freien Zustimmung der Regierten... Die autoritären Ausnahmen, die sich in der brasilianischen Geschichte manifestierten – einschließlich des jüngsten Militärregimes – wurden immer durch solche Umstände bedingt verstanden, unter denen die freie Ausübung der Volkssouveränität nicht möglich war.“¹⁴¹

¹⁴⁰ Fernando Henrique Cardoso, „Os regimes autoritários na América Latina“, O novo autoritarismo na América Latina, org. David Collier et alii (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982), S. 44.

¹⁴¹ Hélio Jaguaribe, „Populismo, autoritarismo e democracia, nas presentes condições brasileiras“, Encontros com a Civilização Brasileira, 29 (1982), S. 192. Das brasilianische Demokratieverständnis geht allerdings nicht über eine formale Konzeption des Staatsaufbaus und des politischen Prozesses hinaus. Ein stärker sozial geprägter Demokratiebegriff – im Sinne einer auf demokratischen Werten beruhenden Lebensform und eines anti-autoritären, egalitären Gesellschaftsbilds – ist der politischen Kultur Brasiliens weitgehend fremd. So weist Jaguaribe auch darauf hin, daß das soziale Leben auf der „Ausübung des Privilegs“ basiert (a.a.O.). Der undemokratische Charakter Brasiliens spiegelt sich insbesondere in den krassen sozialen Unterschieden wieder. Die Kluft zwischen arm und reich ist in Brasilien viel stärker ausgeprägt als in anderen Ländern auf vergleichbarer Entwicklungsstufe. Für Jaguaribe bildet deshalb Brasilien zwar in territorialer, kultureller und politischer Hinsicht eine einzige, ungeteilte Nation, nach sozialen Gesichtspunkten aber zwei voneinander völlig losgelöste Gesellschaften: die eine vergleichbar mit der europäischen, die andere gänzlich im Abseits des modernen Lebens.

Die brasilianischen Militärs besaßen also kein genuin autoritäres Projekt. Paradoxalerweise sahen sie sich gerade als Hüter der demokratischen Ordnung. In ihren Augen hatte sich Brasilien für ein normales Funktionieren des demokratischen Prozesses als unreif erwiesen, da die maßgeblichen politische Kräfte entweder der Korruption oder der Subversion zuneigten. Diese wenn auch sehr fragwürdige demokratische Grundauffassung war zweifellos ein Grund, weshalb die neuen Regimekräfte auch keinen autoritären Staatsapparat aufbauten, sondern – soweit dies nicht ihre Herrschaft gefährdete – an demokratischen Mechanismen festhielten. Die vom Militär gestellten Präsidenten wurden in indirekten Wahlen von einem zu diesem Zweck eingerichteten Wahlkollegium bestimmt und lösten sich turnusgemäß ab. Zu einem personalistischen Regime wie in Paraguay unter Stroessner oder in Chile unter Pinochet kam es nicht. Politische Opposition wurde bis zu einem gewissen Grad geduldet, solange sie sich nur gegen die Regierungspolitik richtete, nicht aber die Legitimität der Regierung selbst in Frage stellte. Parteien waren nicht gänzlich verboten, und das Parlament wurde nur einmal für einen längeren Zeitraum geschlossen (von Januar 1969 bis April 1970). Es wurden regelmäßig allgemeine Wahlen abgehalten. Der Wahlvorgang selbst wurde von den Militärs nicht manipuliert. Die 1932 eingerichtete Wahlgerichtsbarkeit behielt ihre Autonomie und ließ keine Wahlfälschungen zu.¹⁴² Wenn es auch zu Verschiebungen der Wahltermine kam und wichtige Ämter der Exekutivgewalt auf nationaler, bundesstaatlicher und lokaler Ebene nicht durch allgemeine und direkte Wahlen legitimiert wurden, kann mit Recht von einem '*impératif électoral*' gesprochen werden, den sich das Regime selbst auferlegte.¹⁴³

Die politische Macht war jedoch trotz des Fortbestehens einer demokratischen Fassade eindeutig in den Streitkräften konzentriert. Je nach selbsteingeschätzter Notwendigkeit wurde der demokratische Prozeß übergangen, nicht aber völlig unterbunden. Die Militärregierung war stets um die Aufrechterhaltung des Anscheins demokratischer Normalität bemüht. Aufgrund der Wahrung einer demokratischen Illusion und der Abwesenheit autoritärer Staatsstrukturen bezeichnet Linz die brasilianische Diktatur deshalb auch nicht als autoritäres Regime, sondern als 'autoritäre Situation'.¹⁴⁴

Als Folge dieser geringen Institutionalisierung der autoritären Herrschaft kam es immer wieder zu ernststen politischen Krisen. Mit dem Fortbestehen demokratischer Institutionen – also Parlament, Parteien und Wahlen – blieben Kanäle offen, über welche die Gesellschaft ihren Protest gegen die autoritäre Führung artikulieren konnte. Die Regierung wurde so ständig vor das Problem der Legitimitätsbeschaffung unter formaldemokratischen Bedingungen gestellt.¹⁴⁵

Auf die aus dieser Situation erwachsenden Legitimitätskrisen wurde einerseits mit Repression geantwortet. Tausenden von Personen, die dem Regime politisch unliebsam waren, wurden die politischen Rechte aberkannt. Obwohl die Legislativkammern in den Bundesstaaten und der Kongreß nicht geschlossen wurden, mußten so gerade unbequeme Parlamentarier mit einem

¹⁴² Zur Rolle der Wahlgerichte während der Militärdiktatur siehe Maria Tereza Sadek, „A justiça eleitoral no processo de redemocratização“, De Geisel a Collor: o balanço da transição, org. Bolívar Lamounier (São Paulo: Sumaré / Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1990), S. 153-179.

¹⁴³ So Luiz-Felipe Alencastro, „L'impératif électoral au Brésil“, Problèmes d'Amérique latine, no. 61 (1981), S. 41-61.

¹⁴⁴ Juan Linz, „The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: the Case of Brazil“, Authoritarian Brazil: Origin, Policies, and Future, ed. Alfred C. Stepan (New Haven: Yale University Press, 1973), S. 233-254.

¹⁴⁵ Eine weitere Ursache politischer Krisen waren militär-interne Spannungen zwischen der 'harten Linie' (linha dura), die weitgehend autoritäre Maßnahmen für notwendig erachtete, und der 'weichen Linie' (linha branda), die sich der verfassungsmäßigen Ordnung gegenüber stärker verpflichtet sah. Die Militärpräsidenten Castelo Branco (1964-67), Geisel (1974-79) und Figueiredo (1969-1985) gehörten der 'weichen Linie' an, Costa e Silva (1967-69) und Medici (1969-74) waren Vertreter der 'harten Linie'.

Mandatsentzug rechnen.¹⁴⁶ Die unter der Diktatur fortbestehenden demokratischen Mechanismen waren damit nicht mehr als eine leere Hülle.

Darüber hinaus erreichte die Folterung und Ermordung von Regimegegnern unter den Militärs ein in der brasilianischen Geschichte beispielloses Ausmaß. Die Mißachtung fundamentaler Menschenrechte offenbarte in drastischer Weise den Unrechtscharakter der Diktatur und war auf internationaler, nationaler und militärinterner Ebene mit hohen politischen Kosten verbunden. So führte das repressive Vorgehen der Militärs selbst wiederum zu verschiedenen politischen Krisen.¹⁴⁷

Das andere Mittel zur Bewältigung der Legitimitätskrisen war das sogenannte '*institutional engineering*'. Damit ist die Veränderung der politischen Spielregeln gemeint, mit der sich das Regime den Erfolg bei den allgemeinen Wahlen und bei Abstimmungen im Kongreß sichern wollte. Die Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen betrafen sowohl den politischen und verfassungsmäßigen Staatsaufbau als auch das Wahlsystem. Die Parteienentwicklung wurde von beiden Formen grundlegend beeinträchtigt.

7.3 *Institutional engineering* und die Konjunktur des Parteiensystems

In bezug auf die Parteien können drei aufeinanderfolgende Phasen des *institutional engineering* mit jeweils verschiedener Zielsetzung unterschieden werden.¹⁴⁸ In der ersten Phase versuchte die Regierung all jene Kräfte, welche die 'Revolution von 1964' unterstützten, bisher aber in verschiedenen Parteien gegeneinander konkurrierten, in einer Pro-Regime-Partei zusammenzufassen. Unter dem Eindruck der Niederlage der regierungsnahen Kandidaten bei den Gouverneurswahlen vom Oktober 1965 in den wichtigen Bundesstaaten Rio de Janeiro und Minas Gerais verabschiedete die Regierung den Institutionellen Akt Nr. 2 (*Ato Institucional no. 2* oder abgekürzt AI-2). Dieses Dekret verfügte zum einen, daß die Ämter der Exekutive (Präsident, Vize-Präsident, Gouverneure) künftig nur noch durch indirekte Wahlen bestimmt werden. Zum anderen löste der AI-2 alle bestehenden Parteien auf. Mit dem kurz darauf folgenden Zusatzakt Nr. 4 (*Ato Adicional no. 4* oder AC-4) vom November, ebenfalls ein Regierungsdekret, wurden die Bedingungen für die Gründung neuer Parteien festgelegt. Zur Neubildung einer Partei war knapp ein Drittel der Mitglieder jeweils beider Kammern des Kongresses, genauer 120 der 409 Abgeordneten und 20 der 66 Senatoren notwendig. Die Gründer der Pro-Regimepartei ARENA (*Aliança Renovadora Nacional* – Allianz der Nationalen Erneuerung) vereinigten in kurzer Zeit 250 Abgeordnete und 40 Senatoren. Obwohl der Zusatzakt grundsätzlich die Entstehung von drei

¹⁴⁶ Nach dem Putsch von 1964 verloren 4.682 Personen ihre politischen Rechte, darunter 1.261 Militärs, 500 Parlamentsmitglieder, 50 Exekutivchefs und drei Ex-Präsidenten. Vgl. Izabel Picaluga, *Partidos políticos e classes sociais: a UDN na Guanabara* (Petrópolis: Vozes, 1980), hier übernommen von Maria d'Alva Gil Kinzo, *Radiografia do quadro partidário brasileiro*, 2a. ed. (São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1994), Anm. 42, S. 23.

¹⁴⁷ Ohne die Brutalität der brasilianischen Militärdiktatur verharmlosen oder herunterrechnen zu wollen, ist doch darauf hinzuweisen, daß die Repression hier bei weitem nicht das Ausmaß annahm wie in anderen autoritären Regimen Lateinamerikas. In Brasilien kamen nach glaubhaften Angaben 333 Menschen durch die Gewalt der Militärs ums Leben. Im viel kleineren Argentinien geben offizielle Untersuchungen fast 9.000 Todesopfer an, während von anderer Seite sogar von 20.000 geforderten Menschenleben ausgegangen wird. Vgl. Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85* (New York: Oxford University Press, 1988), S. 269.

¹⁴⁸ Die Unterscheidung der drei Phasen des *institutional engineering* wird hier übernommen von Bolívar Lamounier / Rachel Meneguello, *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso do Brasil*, *Textos IDESP* (São Paulo: IDESP, 1986), S. 48. Eine eingehendere Beschreibung der Manipulationen des institutionellen Rahmens in historischer Perspektive und eine Analyse der Konsequenzen für die Entwicklung des politischen Systems Brasiliens liefert David F. Fleischer, „Constitutional and Electoral Engineering in Brazil: A Double-Edged Sword, 1964-1982“, *Inter-American Economic Affairs*, 37, no. 4 (1984), S. 3-36.

Parteien zugelassen hätte, war damit nur noch die Bildung einer einzigen Partei zur Regruppierung der oppositionellen Kongreßmitglieder möglich. Dies geschah mit der Gründung der MDB (*Movimento Democrático Brasileiro* – Demokratische Bewegung Brasiliens).

Um die von den aufgelösten Parteien stammenden rivalisierenden Gruppen in der neuen Regierungspartei ARENA zu akkommodieren, wurde eine besondere Wahlrechtsform, *sublegenda* genannt, angewandt. Dieser Mechanismus erlaubte den Parteien, bei Senats- und Bürgermeisterwahlen für jeden Mandatsplatz bis zu drei Kandidaten vorzuschlagen. Gewählt war der Kandidat der Siegerpartei, der individuell die meisten Stimmen gewann. So konnten unterschiedliche Faktionen innerhalb einer Partei kompetieren, ohne ein Auseinanderbrechen der Partei zu bewirken. Die *sublegenda* machte die Parteien zwar nicht homogener, verhinderte aber, daß ihre extreme Heterogenität den inneren Zusammenhalt gefährdete.

Das Ziel, das die Militärregierung in der zweiten Phase des *institutional engineering* verfolgte, war die Disziplinierung der ARENA innerhalb des Parlaments. Es sollte verhindert werden, daß Kongreßmitglieder dieser Partei in Opposition zur Regierung treten konnten. Hierzu war es im Laufe des Jahres 1968 verschiedene Male gekommen. ARENA-Politiker hatten an einer Demonstration gegen Polizeiübergriffe teilgenommen und gegen wichtige Gesetzesvorlagen der Regierung gestimmt. Die bedeutendste Abstimmungsniederlage im Kongreß mußten die Militärs einstecken, als sie die Aufhebung der parlamentarischen Immunität des Abgeordneten Márcio Moreira Alves verlangten, um ihn wegen ehrverletzender Äußerungen gegenüber den Streitkräften gerichtlich zu belangen.¹⁴⁹ Mit den Stimmen vieler Mitglieder der ARENA wurde der Antrag abgewiesen.

Auf diese Herausforderung ihrer Autorität und eine Reihe von Protestkundgebungen reagierte die Regierung mit der Dekretierung des Institutionellen Aktes Nr. 5 (AI-5), durch den das Parlament für sechzehn Monate geschlossen wurde und der Präsident nahezu unbegrenzte diktatorische Machtbefugnisse erhielt. Es folgte eine Welle politischer Säuberungen, in deren Verlauf fast hundert Kongreßmitgliedern die politischen Rechte aberkannt wurden.

Das wichtigste Instrument zur künftigen Disziplinierung der ARENA war eine '*fidelidade partidária*' (Parteientreue) genannte Klausel der Verfassungsänderung Nr. 1 von 1969, die den Mandatsentzug bei solchen Parlamentariern vorsah, die sich in ihrem Verhalten und ihrer Stimmenabgabe nicht an die Vorgaben der Parteiführung hielten oder aus der Partei austreten, als deren Kandidat sie gewählt worden waren.

Eine weitere Maßnahme war die Einführung des '*voto vinculado*' (etwa: verknüpfte Stimmenabgabe) bei den gleichzeitig stattfindenden Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Legislativkammern der Bundesstaaten. Sie verlangt, daß der Wähler auf beiden Wahlebenen für Kandidaten derselben Partei stimmte. Stimmabgaben an Kandidaten unterschiedlicher Parteien wurden durch den *voto vinculado* ungültig. Hierdurch sollten die von den Militärs als 'unmoralisch' bezeichneten Wahlvereinbarungen zwischen Kandidaten von ARENA und MDB verhindert werden, zu denen es bei den Wahlen von 1966 gekommen war.

Die Eskalation der Repression unter den Präsidenten Costa e Silva und vor allem unter Médici, zu der noch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage kam, belastete die ohnehin

¹⁴⁹ Moreira Alves hatte als MDB-Abgeordneter in Parlamentsreden den repressiven Charakter des Regimes angeklagt. Am Unabhängigkeitstag hatte er Eltern aufgefordert, ihre Kinder nicht zum Militär gehen zu lassen, um gegen die Unterdrückung zu protestieren. Ebenfalls hatte er die brasilianischen Frauen aufgerufen, sich in einer 'Operation Lysistrata' Männern in Uniform zu verweigern. Siehe in diesem Zusammenhang Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85* (New York: Oxford University Press, 1988), S. 79 ff.

fragwürdige Legitimität der autoritären Ordnung zusätzlich. Diese Situation konnte auf Dauer nicht ohne Folgen für Ansehen und Autorität der Streitkräfte bleiben. Eine Fortsetzung der harten Gangart würde durch eine fortwährende Strapazierung der Verhältnisse zwischen dem Militär und der Zivilgesellschaft irgendwann den inneren Zusammenhalt der Streitkräfte selbst gefährden.

Der nachfolgende Präsident Geisel, der die Staatsführung 1974 übernahm, schlug daher den Kurs einer graduellen und kontrollierten Öffnung des politischen Systems mit dem Fernziel einer Rückkehr zur Demokratie ein. Die eingeleitete Liberalisierungspolitik hatte allerdings Folgen, die von Geisel nicht beabsichtigt waren: Die Oppositionspartei, in deren Reihen man nach dem äußerst schlechten Wahlergebnis von 1970 über die Selbstaflösung nachgedacht hatte, stieg in den kommenden Jahren immer stärker in der Wählergunst.

Die Wendemarke hierbei waren die Wahlen von 1974, durch die das Abgeordnetenhaus und ein Drittel des Senats sowie auch die Regionalparlamente in den Bundesstaaten erneuert werden sollten.¹⁵⁰ Auf nationaler Ebene, also bei den Wahlen zum Bundeskongreß, konnte die Opposition ihren Stimmenanteil gegenüber dem Ergebnis von 1970 fast verdoppeln. Bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus reichte die MDB mit 37,8% der Stimmen (1970: 21,3%) fast an die ARENA herand, die auf 40,9% kam (1970: 48,4) (siehe Tabelle 4, S. 165). Die Verzerrungen des Wahlrechts vergrößerten den nach Wählerstimmen nur dreiprozentigen Vorsprung der ARENA bei der Sitzverteilung jedoch erheblich, so daß sie 203 Deputierte in das Abgeordnetenhaus entsand (55,8%), die MDB hingegen nur 161 (44,2%) (siehe Tabelle 6, S. 166).

Bei den Senatswahlen erhielt die MDB sogar die Stimmenmehrheit von 50,1% (1970: 28,6%). Sie übertraf damit bei weitem das Ergebnis der Regierungspartei, die nur 34,8% erzielte (1970: 43,7%) (siehe Tabelle 5, S. 165). Damit besetzte die Oppositionspartei 16 der 22 zur Wahl stehenden Senatssitze. Da aber nur ein Drittel des Senats erneuert wurde, behielt die ARENA die absolute Mehrheit. Die für Verfassungsänderungen notwendige Zweidrittelmehrheit im Kongreß hatte sie jedoch verloren (siehe Tabelle 6, S. 166).

Auch auf bundesstaatlicher Ebene war die MDB erfolgreich. In den Legislativkammern von sechs der 22 Bundesstaaten erlangte sie die absolute Mehrheit. Dies bedeutete, daß aller Voraussicht nach sechs der 1978 durch diese Kammern indirekt zu wählenden Gouverneure von der MDB gestellt würden.

Das Ergebnis war ein Erdbeben. Würde die Opposition bei den Senatswahlen von 1978, bei denen die übrigen zwei Drittel dieser Kammer zu erneuern waren, ebenso abschneiden, besäße sie die Vetomehrheit (Zweidrittelmehrheit). Die Parlamentsmehrheit der ARENA war ebenfalls gefährdet. Die Regierungspartei war, obwohl sie über den besseren Zugang zu staatlicher Patronage verfügte und durch das Wahlsystem bevorteilt war, in die Defensive gedrängt worden.

Die Wahlen von 1974 markierten damit einen tiefen Wandel der politischen Szene. Es hatten sich neue Parteiidentifikationen gebildet, und die Zweiparteienstruktur war von der öffentlichen Meinung angenommen worden. Dies zeigt sich auch in der ständigen Abnahme der Enthaltungen und ungültigen Stimmabgaben (siehe Tabellen 4 und 5, S. 165). Affinitäten für die eine oder die andere Partei spiegelten aber weniger die Vorliebe für eine bestimmte programmatische Zielsetzung wider, als vielmehr die Haltung zum Regime. Stimmabgaben an die MDB bedeuteten die Ablehnung der Militärherrschaft. Wer die ARENA wählte, bekundigte damit seine Unterstützung der autoritären Ordnung. Diese Entwicklung stellte nach Diniz „einen Bruch mit

¹⁵⁰ Gemäß Art. 43, § 1 der Verfassung von 1967 wurde jeder Bundesstaat im Kongreß durch drei Senatoren repräsentiert, die über ein achtjähriges Mandat verfügten. Der Senat war alle vier Jahre abwechselnd um ein Drittel und zwei Drittel zu erneuern. Der Verfassungstext findet sich in der Sammlung der brasilianischen Verfassungen von Adriano Campanhole / Hilton Lobo Campanhole, *Constituições do Brasil*, 10a. ed. (São Paulo: Atlas, 1989).

der historischen Tendenz zur personalistischen Wahl“ dar.¹⁵¹ Durch das Zweiparteiensystem erhielten Wahlen nun den Charakter eines Plebiszits für oder gegen die Diktatur. Die MDB hatte sich zu einem wichtigen Vehikel des öffentlichen Protests gegen das Regime entwickelt und aufgehört, eine lediglich symbolische und „entmannte Oppositionspartei“ zu sein.¹⁵² Auf der anderen Seite war die Effektivität der ARENA zur Beschaffung satter Mehrheiten in Frage gestellt. Insgesamt hatte sich gezeigt, wie weit die Erosion der politischen Legitimität der Regierung fortgeschritten war.

Die dritte Phase des *institutional engineering* vollzog sich daher in der Absicht der politischen Führung, den Verlust der Kontrolle über den Öffnungsprozeß so weit wie möglich herauszuzögern und zu verhindern, daß die Opposition die Initiative für die Umgestaltung des Institutionengefüges im demokratischen Übergang ergreifen könnte. Zu diesem Zweck nahmen die letzten beiden Militärregierungen Geisel und Figueiredo bis 1984 eine Vielzahl von auf den jeweiligen Einzelfall zugeschnittenen (und deshalb als *casuismo* bezeichnete) Manipulationen des Rechtsrahmens vor.

Im Juni 1976 wurde vom Kongreß auf Antrag der Regierung ein Gesetz verabschiedet, die sogenannte *Lei Falcão*, das die Nutzung von Radio und Fernsehen zur Wahlwerbung auf restriktive Weise neu regelte. Dies war eine Reaktion der Militärführung auf die Wahlkampagne der MDB von 1974. Die Maßnahme traf die ARENA weniger als die Oppositionspartei, da sie über ihre Nähe zum Staatsapparat ganz andere Möglichkeiten zur Mobilisierung von Wählerstimmen hatte, die im Grunde alle in irgendeiner Form auf der Verteilung öffentlicher Begünstigungen basierten. Daher war die ARENA nicht in dem Maß von einem freien Zugang zu den betroffenen Medien abhängig wie die MDB.¹⁵³

Mit den Gemeindewahlen vom November 1976 bestätigte sich ein Wählertrend, der sich bereits 1974 abgezeichnet hatte. Im Landesinnern und insbesondere im ärmeren Norden und Nordosten blieb die ARENA siegreich, während die MDB in den urbanen Zentren und vor allem in den wichtigen Städten des dynamischeren Südostens São Paulo, Rio de Janeiro und Belo Horizonte die Wahlen für sich entscheiden konnte. Darin war zu erkennen, wie stark es für den Wahlerfolg auf die unterentwickelten Regionen ankam, wo nach wie vor die traditionelle klientelistische Politik dominierte.¹⁵⁴

Um bei den Wahlen von 1978 nicht die parlamentarische Mehrheit und wichtige Gouverneursämter zu verlieren, mußte die Regierung weitere einschneidende Änderungen des verfassungsmäßigen Rahmens vornehmen. Hierzu fehlte ihr aber die 1974 verlorene Zweidrittelmehrheit im Kongreß. Geisel nutzte daher im April 1977 die Vollmachten des AI-5, um den Kongreß für zwei Wochen zu schließen und das sogenannte 'April-Paket' zu dekretieren. Mit ihm wurde der MDB eine Reihe neuer Hürden in den Weg gelegt:

¹⁵¹ Eli Diniz, „Crise política, eleições e dinâmica partidária no Brasil: um balanço histórico“, Dados, 32 (1989), S. 328.

¹⁵² Peter Evans, „Three Views of Regime Change and Party Systems in Brazil: an Introduction“, Politics & Society, 15 (1986-87), S. 3.

¹⁵³ Für eine eingehendere Studie der Lei Falcão siehe Celina Rabello Duarte, „A Lei Falcão: antecedentes e impacto“, Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil, 1970-1979, org. Bolívar Lamounier, (São Paulo: Voces, 1980).

¹⁵⁴ Vgl. Eli Diniz, „Crise política, eleições e dinâmica partidária no Brasil: um balanço histórico“, Dados, 32 (1989), S. 328.

- Erstens war für verfassungsändernde Maßnahmen nunmehr nur die einfache Mehrheit notwendig. Damit stellte sich die Regierung auf die bevorstehenden Mehrheitsverhältnisse im Kongreß ein.
- Zweitens waren die Gouverneure nicht mehr wie bisher allein durch die bundesstaatlichen Legislativkammern zu wählen, wie es der AI-2 bestimmt hatte. Das Wahlkolleg war künftig um Gemeinderäte zu erweitern. Dadurch wurde die ARENA gestärkt, um die Wahl eines Gouverneurs aus den Reihen der MDB auch in den Staaten zu vereiteln, in denen sie die Mehrheit besaß.
- Drittens war ein Drittel der Senatoren, die sogenannten 'bionischen Senatoren' (*senadores biônicos*), künftig indirekt zu wählen, und zwar von denselben regionalen Wahlkollegien, die auch die Gouverneure bestimmten.
- Viertens richtete sich die Verteilung der Abgeordnetensitze pro Bundesstaat nicht mehr nach der Zahl der eingetragenen Wähler, sondern nach der Bevölkerungsgröße. Auf diese Weise wurden die ländlichen und unterentwickelten Gegenden, in denen der Anteil der vom Wahlprozeß ausgeschlossenen Analphabeten höher war als in den entwickelteren Regionen und Metropolen, stärker repräsentiert. Gerade diese rückständigeren Bundesstaaten bildeten die wichtigste Wählerbasis der ARENA.
- Fünftens schließlich wurde die *Lei Falcão* erneuert.¹⁵⁵

Das Ergebnis der Kongreßwahlen von 1978 entsprach bei der Urnenausählung in etwa dem von 1974 (Tabellen 4 und 5, S. 165). Jedoch hatte das April-Paket Auswirkungen auf die Sitzverteilung im Senat (Tabelle 6, S. 166). Dank der Manipulationen gewann die ARENA hier zwischen 11 und 15 Sitze mehr, als sie nach der Wahlgesetzgebung von 1970 erreicht hätte. Ohne das April-Paket hätte die ARENA die absolute Mehrheit im Senat an die MDB verloren.¹⁵⁶

Der Handlungsspielraum der Regierung wurde durch die plebiszitäre Natur der letzten Wahlen stark eingeschränkt. Während sie auf der einen Seite die Öffnung des politischen Systems und die Rückkehr zur Demokratie versprach, mußte sie auf der anderen die außerordentlichen Vollmachten ihrer autoritären Herrschaft anwenden, um im Wahlprozeß bestehen zu können. Um einen Ausweg aus diesem Dilemma zu finden, mußte der plebiszitäre Charakter des Zweiparteiensystems aufgehoben werden. Die nächste und drastischste Initiative der dritten Phase des *institutional engineering* war der mittels der Parteienreform von 1979 unternommene Versuch, aus der Zweiparteienstruktur auszubrechen und die Opposition zu spalten.

Bereits im Vorfeld der Wahlen vom November 1978 hatte die Regierung Spekulationen über eine Parteienreform ermutigt, um Spannungen in der MDB zu provozieren und sie in ihrer Kampagne zu stören. Einen ersten konkreten Anlauf zur Reorganisation des Parteienwesens unternahm sie dann im September 1978. Mit der ARENA-Mehrheit wurde die Regierungsvorlage zu einer Verfassungsänderung angenommen (*emenda constitucional no. 11*), die mit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 1979 – also nach dem Wahltermin – die strengen Bedingungen für die Gründung politischer Parteien aus dem AC-4 lockerte. Um als Partei zugelassen zu werden, bedurfte es nicht mehr wie bisher der Mitgliedschaft von einem Drittel, sondern nur noch 10% der Mitglieder jeder Kammer (42 Abgeordnete und 7 Senatoren). Außerdem wurde das Erlöschen aller

¹⁵⁵ Siehe Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85* (New York: Oxford University Press, 1988), S. 190 ff.

¹⁵⁶ Vgl. David F. Fleischer, „Constitutional and Electoral Engineering in Brazil: A Double-Edged Sword, 1964-1982“, *Inter-American Economic Affairs*, 37, no. 4 (1984), S. 21 ff.

bisherigen Institutionellen Akte verfügt, darunter auch der AI-5, der dem Präsidenten sehr weitreichende Vollmachten gewährt hatte.¹⁵⁷

Statt klar umrissene Regeln für eine weitreichende Reform zu etablieren, sollte die Verfassungsänderung lediglich einen Zerfall der Oppositionspartei bewirken. Pläne einer tiefgreifenden Neuordnung des die Parteien betreffenden Rechtsrahmens wurden zurückgestellt, als sich die ARENA, gestärkt durch die Maßnahmen des April-Pakets, bei den Wahlen im November siegreich erwies. Die Regierung setzte statt dessen auf eine Konsolidierung der ARENA und hoffte, daß das Oppositionslager im Verlauf der kommenden Monate in verschiedenen Parteien zerbrechen und Parlamentsmitglieder der MDB, befreit von der *fidelidade partidária*, zur Regierungspartei überlaufen würden. Doch nichts von beidem geschah. Im Gegenteil: Das erste Opfer der neuen Bestimmungen war die ARENA, von der einige prominente Politiker zur MDB wechselten.

Obwohl die überwiegende Zahl der Kongreßmitglieder für eine Rückkehr zum Mehrparteiensystem mit mehr als drei Parteien war und von verschiedener Seite über die Bildung neuer Parteien nachgedacht wurde, scherte keine der Faktionen aus der Zweiparteienstruktur aus.¹⁵⁸ Im August 1979 wurde vom Kongreß – wiederum auf Initiative der Regierung – ein Amnestiegesetz verabschiedet, das vielen Politikern die Rückkehr aus dem Exil erlaubte und ihnen die zuvor aberkannten politischen Rechte wieder zusprach. Die politische Führung erhoffte sich von der Amnestie, daß sie das politische Spektrum der Opposition erweitern und so ihren Zerfall noch stärker stimulieren würde.¹⁵⁹

Die endgültige Entscheidung fiel schließlich im Dezember, als die Regierung eine umfassende Neuformulierung des Parteienwesens durch den Kongreß brachte (Gesetz Nr. 6767 vom 20.12.1979). Mit der Reform wurden die beiden bisher existierenden Parteien ARENA und MDB aufgelöst, ein neuer Rechtsrahmen für die Gründung neuer Parteien geschaffen sowie auch verschiedene Änderungen im Wahlsystem vorgenommen.¹⁶⁰

Die definitive Zulassung einer Partei unterlag strengen Bedingungen. Es mußte eine von zwei alternativen Voraussetzungen erfüllt werden. Die erste bestand im Nachweis eines ausgebauten Organisationsnetzes. Das Gesetz verlangte, daß die Parteien in mindestens einem Fünftel der Munizipien von neun Bundesstaaten über Verbandsstrukturen und eine sich nach der Größe der Munizipien richtende Mitgliederzahl verfügten. Zur Erfüllung dieser Bedingungen war den sich formierenden Parteien eine zwölfmonatige Frist gesetzt (Art. 12). Die zweite Voraussetzung forderte, daß eine Partei ein Zehntel der Kongreßmitglieder, also mehr als 48, in ihren Reihen zählen mußte, unabhängig aus welcher Kammer (Art. 14 Abs. I).

Diese Regelung gab den im Parlament vertretenen Faktionen gute Möglichkeiten für die Bildung neuer Parteien, auch ohne über eine Parteibasis oder Parteistrukturen außerhalb des Parlaments

¹⁵⁷ Zur Parteienreform und den Ereignissen in ihrem Vorfeld, insbesondere die Verfassungsänderung vom September 1978 und ihre Auswirkungen, siehe vor allem David F. Fleischer, „Constitutional and Electoral Engineering in Brazil: A Double-Edged Sword, 1964-1982“, *Inter-American Economic Affairs*, 37, no. 4 (1984) und Maria D'Alva Gil Kinzo, *Legal Opposition Politics under Authoritarian Rule in Brazil: the Case of the MDB, 1966-79* (New York: St. Martins Press, 1988), S. 204 ff.

¹⁵⁸ 92% der Kongreßmitglieder der MDB und 85% der ARENA waren für ein Mehrparteiensystem. Zahlen nach David F. Fleischer, „Constitutional and Electoral Engineering in Brazil: A Double-Edged Sword, 1964-1982“, *Inter-American Economic Affairs*, 37, no. 4 (1984), S. 25.

¹⁵⁹ Unter die Amnestie fielen politische Verbrechen und mit diesen verbundenen Straftaten. Sie betraf folglich sowohl die Opfer der Diktatur, die aus politischen Gründen Haftstrafen verbüßten, ihre politischen Rechte verloren hatten oder sich im Exil aufhielten, als auch die für die Folterungen und politischen Morde verantwortlichen Militärs.

¹⁶⁰ Eine Beschreibung und Diskussion der Bestimmungen der Reform sowie eine Übersetzung des Gesetzestextes (in Auszügen) findet sich in Institut für Brasilienkunde / N.N., „Neue Parteien: ein Gesetz und seine Folgen“, *Brasilien-Dialog*, 4 (1980), S. 3-51.

zu verfügen. Die Parteigründung aus dem Kongreß heraus und damit 'von oben nach unten' wurde dadurch erleichtert. Eine Entstehung neuer Parteien mit Ausgangspunkt in der Zivilgesellschaft wurde durch diese Bestimmungen hingegen erheblich erschwert. Hierin manifestiert sich einmal mehr das elitäre und partizipationsfeindliche Parteienmodell der politischen Kultur Brasiliens.

In dieselbe Richtung ist die strenge Wahlhürde zu deuten, die durch das Reformgesetz aufgestellt wurde. Es sah vor, daß Parteien bei Wahlen zum Abgeordnetenhaus mindestens fünf Prozent der Stimmen landesweit und drei Prozent in wenigstens neun Bundestaaten erreichen mußten. Parteien, die dieses Ergebnis nicht schaffen sollten, konnten weder in den Kongreß noch in die Länderparlamenten einziehen (Art. 14, Abs. II; Art. 16). Für die laufende Legislaturperiode galten Übergangsbestimmungen.

Die wahlrechtlichen Restriktionen zielten insbesondere auch darauf ab, die Bildung einer genuinen Arbeiterpartei zu verhindern. Obwohl nämlich die Industriearbeiterschaft bereits einen relevanten Teil der Bevölkerung ausmachte, konzentrierte sie sich auf die entwickelten urbanen Zentren der wenigen, aber bevölkerungsreichen Staaten des Südostens São Paulo, Minas Gerais und Rio de Janeiro. Eine Etablierung von Anfang an in neun Bundesstaaten war damit unter realen Bedingungen ausgeschlossen.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß einige der bereits bestehenden Regeln und Restriktionen von dem neuen Gesetz beibehalten wurden. Hierzu gehörten insbesondere die Wahlrechtsform der *sublegenda*, die den Parteien bei Senats- und Bürgermeisterwahlen die Aufstellung von drei Kandidaten pro zu besetzendes Mandat gestattete, sowie auch die Klausel der *fidelidade partidária*, die den Mandatsentzug bei Kongreßmitgliedern vorsah, „wenn sie in Abstimmungen oder durch ihr sonstiges politisches Verhalten sich der Parteiführung entgegensetzen oder ihre Partei verlassen, es sei denn, sie treten einer anderen Partei bei“ (Art. 72). Mit diesen beiden Bestimmungen beabsichtigten die Militärs, den Zusammenhalt und die Disziplinierung einer starken Pro-Regime-Partei zu gewährleisten.

Die Bewertung der Parteienreform muß letztlich zwiespältig ausfallen. Einerseits bedeutete sie trotz der nach wie vor bestehenden Restriktionen insgesamt einen wichtigen Schritt in Richtung demokratische Normalisierung. Mit ihr wurden schließlich das staatlich verordnete Zweiparteiensystem aufgelöst und Rahmenbedingungen für das Entstehen neuer Parteien geschaffen. Damit konnte die Hoffnung auf ein stärker pluralistisches und repräsentativeres Parteiensystem verbunden werden.

Andererseits handelte es sich im Kern dennoch um eine weitere autoritäre Maßnahme zur Überwindung des Legitimitätsdilemmas der Militärdiktatur. Bei der Parteienreform ging es nicht um eine Verbesserung der gesellschaftlichen Artikulation und Repräsentation. Vielmehr war sie eine strategische Initiative der Regierung, um die Opposition zu spalten und den plebiszitären Charakter der letzten Wahlen zu brechen. Diese Absicht zeigt sich nicht nur in den Bestimmungen, die das Reformgesetz enthielt, sondern sie wurde auch von General Golbery de Couto e Silva, Chefstrategie und 'graue Eminenz' des Regimes, der die Neuordnung des Parteiensystems zusammen mit dem Justizminister Petrônio Portella entworfen hatte, explizit zum Ausdruck gebracht.¹⁶¹

¹⁶¹ Siehe Luiz-Felipe Alencastro, „L'impératif électoral au Brésil“, *Problèmes d'Amérique latine*, no. 61 (1981), S. 65.

7.4 Parteien in der Militärdiktatur

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt wurde, stellte die brasilianische Militärdiktatur im Hinblick auf die Parteienentwicklung einen außergewöhnlichen Sonderfall dar. Während vergleichbare autoritär-bürokratische Regime die Parteien abschafften, traf dies auf Brasilien nicht zu. Hier schufen die Militärs sogar neue Parteien und bemühten sich fortwährend um eine Anpassung des Parteiensystems an die autoritären Machtverhältnisse.

Der brasilianische Fall unterscheidet sich aber nicht nur von den übrigen Militärdiktaturen, sondern auch gegenüber dem demokratischen und dem totalitären Parteienmodell. Demokratische Ordnungen kennzeichnen sich durch die Autonomie der Parteien als gesellschaftliche Organisationsformen gegenüber dem Zentralstaat und durch den freien Wettbewerb der Parteien untereinander. In den totalitären Systemen des Faschismus und Kommunismus hingegen eignen sich die Parteien des Staates an und dulden keine Parteienkonkurrenz. Hier kommt es zu einer Verschmelzung von totalitärer Einheitspartei und Staat.

Die Situation in Brasilien war eine völlig andere. Angesichts der Einzelartigkeit der brasilianischen Konstellation politischer Parteien in einer Militärdiktatur stellt sich die Frage nach den besonderen Existenzbedingungen und Funktionen der Parteien unter den autoritären Gegebenheiten. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang wurde bereits dargelegt: die ständigen Interventionen und das willkürliche Umwerfen der politischen Spielregeln durch das *institutional engineering*. Die Entstehung von ARENA und MDB selbst ging auf einen solchen chirurgischen Eingriff zurück. Beide Parteien waren infolgedessen ausgesprochen künstliche Gebilde. Mit der Auflösung der seit 1945 bestehenden Parteien durch den AI-2 und der rechtlicher Neuregelung des Parteienwesens im Rahmen des AC-4 von 1965 wurden in den beiden neuen Parteien ARENA und MDB sehr unterschiedliche politische Kräfte zusammengepfertcht (siehe Tabelle 7, S. 167). So setzte sich die ARENA aus fast der gesamten ehemaligen UDN-Fraktion, etwa zwei Dritteln der Abgeordneten der PSD und einem Drittel der PTB zusammen. Die zuvor seit 1945 maßgebliche politische Konfliktlinie des *getulismo* zog sich damit quer durch die Regierungspartei. In der MDB versammelte sich der überwiegende Teil der Reformkräfte und insbesondere der PTB, von der viele Abgeordnete ihre Mandate verloren hatten, zusammen mit einer kleinen Zahl von Abgeordneten der konservativen UDN und einem Drittel der ebenfalls konservativen PSD-Fraktion. Die Oppositionspartei besaß damit ein sehr weites rechts-links-Spektrum. In der nationalen Parteispitze dominierten allerdings vor allem ehemalige PSD-Politiker.¹⁶²

Diese Heterogenität und inneren Gegensätze erzeugten so starke interne Spannungen, daß die ursprünglich vom AC-4 vorgesehene Frist für das Zusammentreten der neuen Parteien verlängert werden mußte. Um das Zusammenleben der verschiedenen Faktionen unter dem Dach einer selben Partei trotz der unvereinbaren Widersprüche zu ermöglichen, mußte zudem die Wahlrechtsform der *sublegenda* eingeführt werden, die es den konträren innerparteilichen Gruppen erlaubte, durch die Aufstellung jeweils eigener Kandidaten gegeneinander zu kompetieren. Eine auch nur halbwegs homogene politische Linie und Identität, die über die Frage der jeweiligen Positionierung zur Militärregierung hinausging (Unterstützung durch die ARENA oder Opposition seitens der MDB), war durch diese Situation ausgeschlossen.

Zu diesen internen Schwierigkeiten kamen noch die externen Belastungen hinzu, die den beiden Parteien aus ihrer jeweiligen Stellung zur Militärdiktatur erwuchsen. Diese Problematik stellte sich freilich für jede von ihnen in sehr unterschiedlicher Form dar. So waren gerade die ersten Jahre des Bestehens der MDB durch einen schwierigen Existenzkampf gekennzeichnet. Als

¹⁶² Vgl. Maria d'Alva Gil Kinzo, *Radiografia do quadro partidário brasileiro*, 2a. ed. (São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1994), S. 21 ff. und 36 ff.

Oppositionspartei in einem Militärregime konnte sie einerseits zunächst kaum mit großen Wahlerfolgen rechnen. Nach den entmutigenden Ergebnissen der Wahlen von 1966 und 1970 schienen künftige Niederlagen vorprogrammiert. Andererseits war die MDB der ständigen Repression der autoritären Ordnung ausgesetzt. Viele MDB-Politiker verloren ihr Mandat oder wurden auf unterschiedliche Weise bedroht und eingeschüchtert. Die Partei wurde durch diese beiden Faktoren derart unter Druck gesetzt, daß in der Presse ihr Fortbestehen in Frage gestellt wurde und führende Persönlichkeiten der MDB eine Auflösung der Partei erwägten. Mit der vom Präsidenten Geisel eingeleiteten Politik der graduellen und kontrollierten Öffnung und dem Wahlerfolg der MDB von 1974 änderte sich diese Situation zwar, doch bereits die Parteienreform von 1979, von der sich die Militärregierung eine Spaltung der MDB erhoffte, bedeutete für die Partei eine neue Zerreißprobe.

Im Grundkonflikt zwischen Militärregime und Oppositionspartei lag allerdings auch wieder die Ursache für den Erfolg der MDB (und nach 1979 ihrer direkten Nachfolgepartei PMDB) ab Mitte der siebziger Jahre. Während die Wahlen zuvor stark personalistisch geprägt gewesen waren, stimmten die Brasilianer nun stärker für oder gegen die autoritäre Ordnung. Bei diesem nunmehr plebiszitären Charakter der Wahlen profitierte die MDB/PMDB vom wachsenden gesellschaftlichen Protest gegen die Militärherrschaft.

Im Hinblick auf die äußeren Existenzbedingungen war die Situation der ARENA das genaue Gegenteil. Bereits bei ihrer Gründung besaß sie eine robuste Mehrheit. Durch ihre enge Bindung an die Militärregierung und die Gouverneursämter in allen Bundesstaaten bis auf Rio de Janeiro verfügte sie über die staatlichen Ressourcen zur Verteilung von Begünstigungen aller Art. Nach den traditionell klientelistischen Politikmustern trug diese Distributionskapazität vor allem in den Anfangsjahren entscheidend zum Wahlerfolg der ARENA bei. Ferner sorgten natürlich auch die Repression und das *institutional engineering* dafür, daß die ARENA (und später ihre Nachfolgepartei PDS) bei den Wahlen siegreich blieb.

Dieser anfängliche Erfolg der ARENA war für sie jedoch letztlich auch mit sehr hohen Kosten verbunden. Aufgrund ihrer Unterwürfigkeit gegenüber dem Regime wurde die ARENA in zunehmendem Maß mit der Militärdiktatur selbst identifiziert. Mit dem fortschreitenden Legitimitätsverlust der autoritären Ordnung und der allmählichen Öffnungspolitik stieß die ARENA/PDS ab 1974 auf wachsende Schwierigkeiten, sich bei den Wahlen gegen die immer stärker werdende MDB/PMDB durchzusetzen.

Ein weiterer und ebenfalls bedeutsamer Aspekt betrifft die besondere politische Rolle von MDB und ARENA als Oppositions- bzw. Regierungspartei. Die ARENA war zwar die Partei *der* Regierung, jedoch war sie nicht die Partei *an* der Regierung. Auf die Regierungsentscheidungen hatte die ARENA im Grunde keinen nennenswerten Einfluß. Die ARENA bildete lediglich die parlamentarische Basis der Militärregierung, die den Zweck besaß, die Regierungsentschlüsse im Kongreß abzusegnen und damit den demokratischen Schein zu wahren. Verschiedene Krisen zeigten hierbei, daß der eigene Handlungsspielraum äußerst gering war. So wurde beispielsweise im Zusammenhang mit der weiter oben genannten Moreira-Alves-Affaire 26 Abgeordneten der ARENA, die gegen den Antrag der Regierung gestimmt hatten, das Mandat entzogen. Eine eigenständige Regierungsfunktion besaß die ARENA folglich nicht. Sie war damit letztlich kaum mehr als ein Instrument der Militärherrschaft.

In analoger Weise läßt sich die Oppositionsfunktion der MDB hinterfragen. Eine konstruktive Oppositionsarbeit besteht vor allen Dingen darin, die Regierung zu kontrollieren und eine Alternative zu bilden. Unter den autoritären Bedingungen von Zensur, Repression und einer weitgehenden Verselbständigung der Exekutivgewalt war eine Regierungskontrolle seitens der MDB allerdings gar nicht oder nur äußerst eingeschränkt möglich. Durch die autoritären Eingriffe, das *institutional engineering* und insbesondere die Tatsache, daß sich die Herrschaft der Militärs nicht auf freie Wahlen stützte, war es von vorneherein ausgeschlossen, daß die MDB die Regierung durch einen Wahlsieg hätte ablösen können. Die MDB konnte damit auch keine

wirkliche Alternative zur Regierung darstellen. Die Möglichkeiten der Oppositionsarbeit waren also äußerst begrenzt.

Dennoch 'opponierte' die MDB gegen die Militärregierung und trug als Kanal zur Äußerung des öffentlichen Protests erheblich zum Legitimitätsentzug des Regimes bei. Andererseits akzeptierte sie die Spielregeln der autoritären Ordnung und beteiligte sich am stark manipulierten politischen Prozeß. Damit half sie den Militärs nicht zuletzt auch dabei, eine demokratische Fassade zu wahren. Die MDB war zweifellos mehr als nur ein Feigenblatt der Diktatur. Dennoch läßt sich die Oppositionsrolle der MDB nicht ganz ohne Ambivalenz beurteilen.

Schließlich bleibt noch der Frage nachzugehen, welche besonderen Funktionen die Parteien in der autoritären Ordnung besaßen. Sowohl in der Demokratie als auch im Totalitarismus kommt den Parteien als Bindeglied zwischen Gesellschaft und Staat eine fundamentale Bedeutung zu. In demokratischen Ordnungen dienen die Parteien als wesentliches Instrument zur Organisation der politischen Partizipation und zur Repräsentation der unterschiedlichen sozialen Interessen. Im geregelten Wettstreit miteinander leisten sie (zumindestens aus normativer Perspektive) einen maßgeblichen Beitrag zur demokratischen Willensbildung von der gesellschaftlichen Basis zur politischen Entscheidungskuppel. Die Existenz mehrerer Parteien bildet hierbei die Voraussetzung.

In totalitären faschistischen oder kommunistischen Regimen erfüllen sie einen ganz anderen Zweck. Statt gesellschaftliche Belange zu repräsentieren, geht es den totalitären Parteien um eine möglichst umfassende Indoktrinierung, Mobilisierung und Kontrolle der Gesellschaft sowie um die Herrschaft über den Staat und seine Institutionen. Da der Parteienwettbewerb aufgrund des Totalitätsanspruchs von vorneherein ausgeschlossen ist, handelt es sich prinzipiell um Einparteiensysteme.

Die brasilianischen Parteien dienten weder zur gesellschaftlichen Repräsentation 'von unten nach oben' wie im demokratischen Parteienmodell noch zur politischen Kontrolle 'von oben nach unten' nach totalitärem Muster. Im Gegensatz zu vergleichbaren autoritären Ordnungen wurden die Parteien aber auch nicht gänzlich aufgelöst. Auch hier mußten sie demzufolge gewisse Funktionen besitzen, durch die sie für die brasilianischen Militärs unverzichtbar waren.

Im allgemeinen werden die Parteien als Teil der vom Militärregime verfolgten Strategie betrachtet, demokratische Normalität vorzuspiegeln. Die Diktatur versuchte anhand des manipulierten Parteienwesens, ihre politische Herrschaft auf scheindemokratische Weise zu rechtfertigen. In dem grundsätzlich um politische Apathie bemühten autoritären Regime konnte dies aber nicht auf dem Weg einer Mobilisierung der Regimebefürworter geschehen. Hierzu hätte ihm auch die ideologische Grundlage gefehlt, der in totalitären Systemen eine zentrale Bedeutung zukommt. Statt dessen erhofften sich die Militärs, über das durch die fortwährenden autoritären Eingriffe korrumpierte Parteiensystem eine möglichst teilnahmslose Hinnahme des Regimes zu erreichen. Diese Auffassung wird insbesondere von Junho Anastásia hervorgehoben:

„... die Parteien existieren in der autoritären Ordnung, um durch die Förderung der *passiven Akzeptanz* des staatlichen Willens seitens der Gesellschaft einen notwendigen Mindestgrad an Legitimation der Machtausübung sicherzustellen.“¹⁶³

¹⁶³ Maria de Fátima Junho Anastásia, *O Partido Democrático Social e a crise da ordem autoritária no Brasil (1979-1984)*, Magisterarbeit (Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, 1985), S. 7. Die Hervorhebungen wurden aus dem Original übernommen.

In dieser Sichtweise stellt das Parteiensystem unter den Militärs also den Versuch dar, einen manipulierten Kanal zur Artikulation passiver Zustimmung zu errichten. Die autoritäre Transformation des Parteiensystems war damit eine zwar originelle, letztlich aber doch erfolglose Methode zur Institutionalisierung der Militärdiktatur.

Es gibt aber noch einen weiteren, bisher vernachlässigten Aspekt. Dieser resultiert aus der in dieser Arbeit vorgeschlagenen Perspektive, die Parteien im brasilianischen Kontext weniger als Agenturen der gesellschaftlichen Artikulation und Repräsentation als vielmehr als Mittel zur Akkommodation einer politischen Elite zu sehen, die im Prozeß des politischen und gesellschaftlichen Wandels immer neue Formen entwickelt, um sich an der Macht zu halten oder wenigstens in ihrer unmittelbaren Nähe als Elitengruppe fortzubestehen.

Mit der Auflösung der alten Parteien 1965 gingen die existierenden politischen Kräfte ja nicht unter. Die danach neugegründeten Parteien ARENA und MDB bildeten keinen Neubeginn des Parteienlebens mit völlig neuen politischen Gruppen. Statt dessen rekrutierten sich beide Parteien aus den zuvor annullierten Parteien. Die traditionelle politische Elite, die insbesondere in PDS und UDN vertreten waren, lebten in den neuen Parteien und vorwiegend in der Regierungspartei ARENA fort.

Hätten die Militärs die althergebrachte politische Führungsschicht aus dem politischen Prozeß gänzlich ausgegrenzt, hätten sich diese gegen das Regime gestellt. Das hätte für die autoritäre Ordnung nur destabilisierende Auswirkungen haben können. Statt dessen nutzten sie die grundsätzliche Bereitschaft des überwiegenden Teils der Elite zur Kooptation. Die Elite war auf diese Nähe zum Zentralstaat und die aus dieser Nähe erwachsende Fähigkeit zur Verteilung von Begünstigungen angewiesen, um ihre traditionellen klientelistischen Machtstrukturen aufrechtzuerhalten.

Indem das Regime die alte Elite in ihr Herrschaftssystem mit einbezog – ohne ihr jedoch eine effektive politische Mitbestimmung einzuräumen – konnte es sich auf die existierenden elitären Machtstrukturen stützen. Die Parteien dienten in der Institutionalisierungsstrategie der Militärs letztlich auch dazu, die traditionelle Elite zu kooptieren, um politische Kontrolle an sie übertragen zu können. Es ging also nicht nur um die „Förderung *passiver Akzeptanz* ... seitens der Gesellschaft“ in Junho Anastásias Worten, sondern vor allem auch um die Delegation politischer Kontrolle an bestehende Elitengruppen.

Diese Art der Institutionalisierung der autoritären Ordnung durch die Kontinuität der elitären Machtverhältnisse unterhalb der unmittelbaren Regierungsebene konnte natürlich nur in den Gegenden funktionieren, in denen diese Elitenherrschaft selbst noch nicht in Frage gestellt war. Dies traf vor allem auf die weniger entwickelten Regionen des Landesinnern und des Nordostens und Nordens des Landes zu. Diese Gebiete erhielten während der Diktatur deshalb auch besondere Aufmerksamkeit, insbesondere durch eine überproportionale politische Repräsentation und erhöhte finanzielle Zuwendungen aus der Staatskasse. Der Pakt zwischen Militär und Elite nutzte damit aber gerade auch der Elite selbst, deren Stellung in den frühen sechziger Jahren von den progressiven Populisten gefährdet wurde, die sich auf das Wählerpotential der dynamischen urbanen Zentren des Südostens stützten. Im Hinblick auf die Parteien war die Militärdiktatur also im Grunde von einer autoritären Variante der traditionellen brasilianischen Parteienfunktion der Akkommodation der Eliten begleitet.