

8. DIE ÜBERWINDUNG DER MILITÄRDIKTATUR (1979-1985)

8.1 Die neuen Parteien

Mit der Auflösung der beiden bestehenden Parteien ARENA und MDB und der relativen Liberalisierung des Parteienwesens durch die Parteienreform von 1979 bestand theoretisch die Möglichkeit zur Wiederbelebung der alten Parteien aus der demokratischen Phase von 1945 bis 1964 (PSD, UDN, PTB). Auch in den anderen Ländern der Region des *Cone Sul* (oder spanisch *Cono Sur*) knüpfte die Parteienentwicklung nach der Überwindung der autoritären Ordnung sehr stark an der Situation vor der Machtübernahme der Militärs an. In Argentinien, Chile und Uruguay blieben die Parteien, politischen Identitäten und Konfliktlinien der prä-autoritären Ordnung trotz jahrelanger Militärdiktatur weitgehend erhalten.¹⁶⁴ In Brasilien hingegen baute die weitere Entwicklung nicht auf der Grundlage des Parteiensystems aus der Zeit vor 1964 auf. Die Parteien, die nach 1979 entstanden, waren direkte Nachfolgeparteien der aufgelösten ARENA und MDB oder wurden völlig neu gegründet.

Wenn also Brasilien im demokratischen Transitionsprozeß nicht zu den alten Parteien aus der vorangegangenen demokratischen Periode zurückkehrte, lassen sich dafür insbesondere zwei Gründe anführen. Der erste betrifft die besondere Entwicklung des brasilianischen Parteienwesens während der Militärdiktatur. Durch die tiefgreifenden Manipulationen des Parteiensystems wirkte das autoritäre Regime systematisch auf eine Zerstörung der alten Parteiidentitäten hin. Wie dargelegt wurde, hatten die Militärs 1965 alle bestehenden Parteien aufgelöst und die unterschiedlichen politischen Kräfte in ein völlig künstlich errichtetes Zweiparteiensystem gepreßt. Durch Maßnahmen wie *fidelidade partidária* (tatsächlich eine Art imperatives Mandat) und *voto vinculado* (Zwang zur Wahl von Kandidaten einer einzigen Partei) zwang das Regime die politischen Kräfte dazu, sich trotz der untereinander bestehenden Gegensätze innerhalb der beiden neuen Parteien ARENA und MDB zu arrangieren. Die nachfolgende politische Dynamik und hier insbesondere der plebiszitäre Charakter der Wahlen ab 1974 sorgte dann dafür, daß ARENA und MDB neue Identitäten entwickelten, die von der Gesellschaft zunehmend angenommen wurden. In den anderen Ländern des *Cone Sul*, in denen die Militärdiktaturen die Parteien gänzlich aus dem autoritären politischen System verbannt hatten, konnte sich ein solcher Identitätswandel nicht vollziehen. Statt dessen waren hier die alten Parteiidentitäten gewissermaßen 'eingefroren' worden, bis sie im demokratischen Tauwetter wieder auflebten.

Der zweite Grund ist die sehr tiefgreifende Veränderung der sozialen Rahmenbedingungen seit den fünfziger und frühen sechziger Jahren. Seit den hohen Wachstumsraten der ersten Hälfte der Militärdiktatur war der Prozeß der Industrialisierung und Urbanisierung weit vorangeschritten. Trotz der anhaltenden Unterentwicklung weiter Teile des Landes und dem Ausschluß breiter Bevölkerungsschichten vom sozialen Fortschritt, wuchs Brasilien in dieser Zeit zu einer der zehn größten Industrienationen. Handelte es sich bis in die fünfziger Jahre um eine vorwiegend rurale Gesellschaft, so lebte nun der größte Teil der Bevölkerung in Städten. Mit diesen Umwälzungen der Lebensbedingungen der brasilianischen Gesellschaft entstanden auch neue soziale Forderungen, die mit den alten Parteien nicht mehr in Verbindung gebracht wurden.

Zu diesen qualitativen sozialen Veränderungen kommt der quantitative, demographische Wandel (siehe Tabelle 8, S. 168). Die brasilianische Bevölkerung wuchs von 52 Millionen 1950 auf etwa 80 Millionen zur Zeit des Putsches 1964 und auf über 120 Millionen zu Beginn der achtziger Jahre. Durch die zunehmende Alphabetisierung wuchs die Wählerschaft noch schneller. Seit den letzten Wahlen vor dem Staatsstreich im Jahre 1962 bis zu den ersten Wahlen nach der Parteienreform 1982 stieg die Zahl der eingetragenen Wähler von 18,5 Millionen auf 58,9

¹⁶⁴ Siehe Scott Mainwaring, „Political Parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone“, *Comparative Politics*, 21 (1988), S. 91-120 und Liliana de Riz, „Política y partidos: ejercicio de analisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay“, *Desarrollo Económico*, 25 (1986), S. 659-682.

Millionen um mehr als das Dreifache. Der Anteil der Wahlberechtigten an der Gesamtbevölkerung nahm in diesem Zeitraum von 24,6% (1962) auf 46,4% (1982) zu, was fast eine Verdoppelung bedeutete. Es ist erstaunlich, daß sich eine solche Expansion der Wählerschaft ausgerechnet in einem Militärregime vollzog. Die Wähler aus der demokratischen Phase bis 1964 stellten zum Zeitpunkt der Parteienreform von 1979 also nur noch eine Minderheit der Gesamtwählerschaft dar. Die seither neu hinzugestoßenen Wählermassen besaßen aufgrund des sozialen Transformationsprozesses und der unterschiedlichen politischen Sozialisierung während der Militärdiktatur eine veränderte Interessensstruktur und neue politische Identitäten. Zu dem 1965 aufgelösten Parteiensystem, dessen Gestalt zudem unter den besonderen Bedingungen des Demokratisierungsprozesses von 1945 geformt worden war, bestand kein maßgeblicher innerer Bezug mehr.

Jaguaribe sieht im raschen Wandel der brasilianischen Gesellschaft sogar die eigentliche Hauptursache für die Diskontinuität der Parteienentwicklung und für die Unterentwicklung der Parteien schlechthin:

„Diese Diskontinuität, in der sich eine bedeutende Unterentwicklung (der Gesellschaft, d.V.) gegenüber dem Staat in jedem Geschichtsabschnitt widerspiegelt, ist die Folge des alluvialen Charakters der brasilianischen Gesellschaft (*alluvial* ist ein Begriff aus der Geographie und bedeutet 'durch Ströme angeschwemmt', d.V.). Brasilien ist eine noch gänzlich in der Entstehung begriffene Gesellschaft. Es handelt sich nicht nur um die Tatsache, daß die brasilianische Gesellschaft wie alle Gesellschaften eine dynamische Realität ist, die je nach Fall einem mehr oder minder beschleunigten Entwicklungsprozeß unterliegt. Vielmehr geht es darum, daß das beschleunigte demographische Wachstum des Landes – in Kombination einerseits mit einer signifikanten Transformation des Produktivprozesses und der korrelaten Veränderungen in der politischen Kultur sowie andererseits mit immensen und rapiden internen Migrationsbewegungen in jüngerer Zeit, in denen jährlich Millionen von Landbewohnern in die urbanen Zentren ziehen – in sehr kurzen Zeitabschnitten eine gänzlich neue Konfiguration der Gesellschaft bilden.

Diese sukzessiven neuen Konfigurationen der Gesellschaft reduzieren die soziale Erinnerung zu extrem knappen Zeiträumen, die im gegenwärtigen Brasilien im Durchschnitt den Horizont eines Jahrzehnts nicht überschreiten, und führen in verhältnismäßig kurzen Fristen zu völlig unterschiedlichen Forderungen und Kräfteverhältnissen. Aus jeder dieser Transformationen erwächst ein neues Land ohne enge Bindung zu seiner Vergangenheit, dessen historische Erinnerung lediglich von einer kleinen gebildeten Elite bewahrt wird und das auf die politischen Forderungen und Optionen jeder neuen gesellschaftlichen Sedimentierung wenig oder gar nicht eingeht. Es ist so, als ob Millionen von Brasilianern aus dem Nichts heraus auf die Entscheidungszentren zustürmten und dringende Grundforderungen an den Staat richteten, ohne daß ein Zusammenhang mit vorangegangenen Erfahrungen bestünde, von denen die in den staatsbürgerlichen Prozeß (*processo de cidadania*) neu eingetretene Bevölkerung keinerlei Begriff besitzt.“¹⁶⁵

Da der Entstehungsprozeß der brasilianischen Gesellschaft noch nicht abgeschlossen ist, so argumentiert Jaguaribe weiter, wurde der Staat in seinem historischen Verlauf vorwiegend von den Eliten geformt. Die maßgeblichen Initiativen im Staatswerdungsprozeß des Kaiserreichs, die

¹⁶⁵ Hélio Jaguaribe, „Introdução geral“, Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira, org. Hélio Jaguaribe (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992), S. 47.

Ausrufung der Republik 1889, die sogenannte 'Revolution von 1930', die Etablierung des *Estado Novo* 1937 und der Militärputsch von 1964 gingen jeweils von Elitegruppen aus. Die Parteienreform von 1979 läßt sich hier ebenfalls dazuzählen. Die besondere Situation der Parteien wurde dabei durch den Entwicklungsabstand zwischen einem verhältnismäßig fortschrittlichen Staat einerseits und einer rückschrittlichen, noch nicht definitiv konstituierten Gesellschaft andererseits bestimmt:

„Das Vorgehen der Elite – mit ihrer an den Bedingungen des Landes gemessen mehr oder minder großen normativen Kompetenz – konfiguriert einen Staat, der in jedem historischen Moment immer viel moderner ist als die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit. Dies ist der Grund für die so markante Diskontinuität des politischen und des Parteiensystems (*sistema político-partidário*) einerseits sowie vor allem auch dafür, daß ebendieses System, sobald es über einen größeren Zeitraum hinweg funktioniert, sich mit dem staatslenkenden System als inkompatibel erweist und ihm gegenüber destabilisierend wirkt.“¹⁶⁶

Hier besteht eine enge Verbindung zwischen Jaguaribes Erklärungsmodell für die diskontinuierliche Entwicklung und institutionelle Schwäche des Parteienwesens und der von uns vertretenen These der Akkommodierungsfunktion der Parteien: Der brasilianischen Entwicklungs- und Staatsbildungsprozeß wurde überwiegend durch die jeweils dominierenden Elitenfraktionen bestimmt. Den Parteien kam hierbei nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Jede elitengesteuerte Umgestaltung des Staats und des politischen Systems machte eine Anpassung des Parteiensystems an die neue staatliche Ordnung und die veränderten Kräfteverhältnisse notwendig. Die Neukonfiguration der Parteienlandschaft diente der Elite insgesamt dazu, sich auf die neue politische Konstellation einzustellen. Die breite Masse der Gesellschaft war von diesen Prozessen weitgehend ausgeschlossen. Damit untermauern Jaguaribes Argumente unsere Grundthese, daß die Parteien im brasilianischen Kontext nicht als Bindeglied zwischen Gesellschaft und Staat mit dem Zweck der sozialen Repräsentation dienen, sondern als Instrument der Elite zur Akkommodation in einem sich wandelnden und modernisierenden Staat.

Der nach Verabschiedung des Reformgesetzes einsetzende Vorgang der Neuausrichtung des Parteiensystems (*party realignment*) ist in der Literatur nur sehr unzureichend dokumentiert.¹⁶⁷ Es läßt sich jedoch festhalten, daß er grundsätzlich stärker durch den Zwang bestimmt war, die Zulassungsvoraussetzungen zu erfüllen, als durch eine Orientierung an sozialen und ideologischen Konfliktlinien. Die neuen und noch provisorischen Parteien mußten vor allem versuchen, möglichst viele Kongreßmitglieder für sich zu gewinnen. Die Entscheidung der Politiker für eine Partei richtete sich nicht nur nach der jeweiligen politischen Überzeugung, sondern war Gegenstand intensiver Verhandlungen. Wichtige politische Persönlichkeiten wechselten in diesem Prozeß mehrmals ihre Parteizugehörigkeit. Auch diesmal wieder hatten Staat und Elite einen größeren Anteil an der 'Parteiung' als die Gesellschaft.

Dennoch förderte die Parteienreform eine 'Rückkehr der Politik': „Wichtiger als irgendwelche (schwer auszumachende) ideologischen *cleavages* sowohl innerhalb der neuen Parteien als auch zwischen ihnen war die Tatsache, daß die für ihre Formierung erforderlichen komplexen

¹⁶⁶ ebd., S. 48 f.

¹⁶⁷ Die einzige eingehendere Darstellung des Prozesses der Eintrimmung des neuen Parteiensystems findet sich bei David F. Fleischer, „Political Party Reform in Brazil: Within the Context of 'Abertura'“, *Il Politico*, 47 (1982), S 281-316.

Prozeduren ... das Parteileben und den politischen Wettbewerb im Land erheblich reaktivierten.“¹⁶⁸

Nach der Parteienreform vom Dezember 1979 bildeten sich in kürzester Zeit sechs provisorische Parteiblöcke heraus, die sich um eine Zuerkennung des Parteistatus bemühten: die PDS (*Partido Social Democrático* – Sozialdemokratische Partei), die PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro* – Partei der Demokratischen Bewegung Brasiliens), die PP (*Partido Popular* – Volkspartei), die PTB (*Partido Trabalhista Brasileiro* – Brasilianische Arbeiterpartei), die PDT (*Partido Democrático Trabalhista* – Demokratische Arbeiterpartei) und die PT (*Partido dos Trabalhadores* – Partei der Arbeiter).¹⁶⁹

Die PDS entstand als Nachfolgepartei der ARENA. Sie beherbergte rechte entwicklungsnationalistische Tendenzen, besaß jedoch kein ausgeprägtes programmatisches Profil. Ihre Rolle als Regierungspartei auf allen drei Staatsebenen erlaubte ihr in großem Umfang politische Kontrolle, Ämterverteilung und Korruption. Ihre innerparteilichen Strukturen waren schwach, aber stärker hierarchisiert als die der anderen Parteien, um interne Spannungen aufzufangen und konkurrierende Faktionen zu akkommodieren. In ihrem Rekrutierungsprofil waren in der PDS vor allem Landwirtschaft, Geschäftswelt sowie der Industrie- und Transportsektor vertreten. Auch hielt sie den höchsten Anteil an Militärangehörigen.

Die PMDB ging aus der ehemaligen MDB hervor und signalisierte diese Herkunft auch durch ihren Namen.¹⁷⁰ Die MDB war ein Sammelbecken oppositioneller Kräfte mit einem weiten ideologischen Spektrum gewesen, das sowohl liberale und christdemokratische als auch arbeitnistische und sogar kommunistische Gruppen vereinte. Der heterogene Charakter der Einheitsfront war stets eine starke Bedrohung für den Zusammenhalt der Partei. So verlor die PMDB nach der Reform tatsächlich zunächst fast die Hälfte ihrer parlamentarischen Repräsentation, sowohl an die vier neuen Oppositionsparteien als auch an die PDS.

Die Mitglieder teilten sich in zwei große Gruppen: zum einen die '*autênticos*' des historischen Kerns, die seit der Zeit vor 1974 aus Opposition zur Militärherrschaft der MDB angehörten, zum anderen die '*fisiológicos*', die aus eher wahltaktischen Gründen später zur Partei hinzugestoßen

¹⁶⁸ Luciano Martins, „The 'Liberalization' of Authoritarian Rule in Brazil“, *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, eds. Guillermo O'Donnell / Philippe C. Schmitter / Laurence Whitehead (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), S. 86.

¹⁶⁹ Die umfangreichste und aktuellste Porträtierung der brasilianischen Parteien aus jüngerer Zeit ist Maria d'Alva Gil Kinzo, *Radiografia do quadro partidário brasileiro* (São Paulo: Fundação Adenauer, 1993). Zur politischen Herkunft und dem sozio-professionellen Profil der Kongreßmitglieder der nach der Parteienreform von 1979 entstandenen Parteien siehe David F. Fleischer, „Political Party Reform in Brazil: Within the Context of 'Abertura'“, *Il Politico*, 47 (1982), S. 281-316. Kurzdarstellungen finden sich darüber hinaus auch in den entsprechenden Fachzyklopedien: „Brazil“, *Political Parties of the World*, ed. Alan J. Day, 3rd. ed. (Harlow, Essex: John Harper, 1988), S. 75-79, „Brazil“, *The Greenwood Historical Encyclopedia of the World's Political Parties*, (1987), ed. Robert J. Alexander, Vol. I (Westport etc.: 1987), S. 147-159 und Riordan Roett / Scott D. Tollefson, „Federative Republic of Brazil“, *World Encyclopedia of Political Systems & Parties: Political Parties of the Americas*, ed. George E. Delury, Vol. I (Oxford etc.: 1987), S. 119-137. Eine weitere kurze Beschreibung der Parteien findet sich bei Institut für Brasilienkunde / N.N., „Neue Parteien: ein Gesetz und seine Folgen“, *Brasilien-Dialog*, 4 (1980), S. 3-51. Für eine komparative Programmanalyse der wichtigsten Parteien, zusammen mit dem Wortlaut der Parteiprogramme und Parteimanifeste (im Anhang), siehe Brandão Monteiro / Carlos Alberto Pereira de Oliveira, *Os partidos políticos* (São Paulo: Global, 1989).

¹⁷⁰ Um ein Fortbestehen des Parteikürzels MDB zu verhindern, hatte das Reformgesetz verlangt, daß alle Parteien künftig die Bezeichnung 'Partei' in ihrem Namen zu führen hatten. (Art. 5, Abs. III, Paragraph 1) Die MDB-Nachfolgepartei nannte sich daraufhin schlicht 'Partei' der Brasilianischen Demokratischen Bewegung (PMDB) und durchkreuzte so die Absichten der Militärs.

waren.¹⁷¹ Viele PMDB-Politiker sahen in der Heterogenität ihrer Partei aber auch den Vorteil, breite Wählerschichten ansprechen zu können und sich nicht unter die Führung einer zentralen Persönlichkeit (wie z.B. hinter Brizola in der PDT) zurückstellen zu müssen. In den Reihen der PMDB dominierten tendenziell die Berufssectoren der Rechtsanwälte, Lehrer und Journalisten.

Mit der PP sollte eine neue, unabhängige 'dritte Kraft' im Zentrum entstehen, in der sich regierungsnahe Politiker und Oppositionelle, die eine Kooperation mit der Regierung nicht kategorisch ablehnten, vereinigen konnten. In der Literatur wird sie sowohl als eine „vertrauenswürdige Opposition“ als auch als „'auxiliare' Regierungspartei“ beschrieben.¹⁷² Geplant als Auffangbecken von ARENA-Dissidenten, die aus Gründen interner Rivalitäten zwischen Faktionen ehemaliger UDN- und PSD-Mitglieder die Regierungspartei verlassen wollten und ein neues 'Wahlvehikel' (*veículo eleitoral*) für die Wahlen von 1982 suchten, sowie auch von moderaten früheren MDB-Mitgliedern, rechnete man zunächst damit, daß die PP eine Stärke von über 90 Abgeordneten erreichen würde. Mit dem Tod einer der wichtigsten Führungspersönlichkeiten der PP, Justizminister Petrônio Portella, und aufgrund taktischer Winkelzüge des Generals Golbery do Couto e Silva wechselten weniger ARENA-Mitglieder als erwartet zur PP. Obwohl sie sich 'Volkspartei' nannte, war die PP vor allem eine liberal-konservative Partei, deren Kern von der Berufsgruppe Handel, Banken und Finanzen gebildet wurde.

Die PP war nur von kurzer Lebensdauer. Nachdem die Regierung Figueiredo im November 1981 mit einer neuen Initiative des *institutional engineering* eine weitere Wahlrechtsänderung durchsetzte, schätzte die Partei ihre Erfolgsaussichten bei den Wahlen von 1982 sehr pessimistisch ein. Sie beschloß daraufhin ihren geschlossenen Beitritt zur PMDB.

Die PTB wollte das Erbes der ehemaligen Partei gleichen Namens aus der Zeit vor 1964 antreten. Sie setzte sich aus zwei rivalisierenden Faktionen um Yvette Vargas und Leonel Brizola zusammen. Yvette Vargas, eine Großnichte von Getúlio Vargas, stand für einen 'historischen' Tralbahismus und betonte stärker den (Entwicklungs-)Nationalismus, während Brizola einen eher ideologischen Tralbahismus verkörperte und für eine eigene, brasilianische Form des Demokratischen Sozialismus, den *socialismo moreno* eintrat. Im April 1980 brachen die beiden Flügel endgültig auseinander. Den Streit um den Parteinamen PTB gewann zur Überraschung vieler schließlich Yvette Vargas, die über die Unterstützung des einflußreichen Generals Golbery verfügte. Die Partei Brizolas nannte sich daraufhin PDT. Die Mitglieder der PTB rekrutierten sich überwiegend, die der PDT ausschließlich aus der ehemaligen MDB.

Inhaltlich hatte die PTB von Yvete Vargas nichts mehr mit der früheren getulistischen Arbeiterpartei gemeinsam. Verschiedene gänzlich außerhalb der tralbahistischen Tradition stehende Politiker schlossen sich der PTB an, weil sie in anderen, größeren Parteien keine Aufstellung als Kandidat für ihr angestrebtes Wahlamt erreichen konnten. Diesem instrumentellen Charakter entsprechend besaß die Partei seither immer nur in solchen Regionen politisches Gewicht, in denen sie durch einen starken Kandidaten repräsentiert wurde. Auf nationaler Ebene kennzeichnete sich die PTB durch ihren *governismo*, d.h. die grundsätzliche Unterstützung der Regierung, egal in welche Richtung. Als Regierungspartei erhielt sie Zugang zu öffentlichen Ämtern und sonstigen *favores*, die sie zur Speisung ihrer Klientelbeziehungen brauchte. Damit bot sich die PTB zunächst als Koalitionspartner der PDS an.

¹⁷¹ 'Fisiológicos' werden diejenigen Politiker genannt, die in erster Linie von Karrieremotiven geleitet werden. Sie unterscheiden sich von den 'autênticos' und 'ideológicos', die sich aus einer tieferen politischen Überzeugung engagieren.

¹⁷² Institut für Brasilienkunde / N.N., „Neue Parteien: ein Gesetz und seine Folgen“, Brasilien-Dialog 4 (1980), S. 8 und David F. Fleischer, „Political Party Reform in Brazil: Within the Context of 'Abertura'“, Il Politico, 47 (1982), S. 297.

Die PDT ihrerseits war eine von Anfang an ganz auf den von vielen als „autoritär, *caudilho*-artig und populistisch“ angesehenen politischen *Leader* Leonel Brizola ausgerichtet.¹⁷³ Brizola war eine führende Persönlichkeit der früheren PTB gewesen. 1964 hatte er erfolglos zum bewaffneten Widerstand gegen die putschenden Militärs aufgerufen. Nach der erfolgreichen Machtergreifung der Armee mußte er sich deshalb ins Exil absetzen. Nachdem ihm die Amnestie von 1979 die Rückkehr nach Brasilien ermöglichte, unternahm er einen Wiederbelebungsversuch der alten PTB. Hierbei stieß Brizola auf große Schwierigkeiten. Neben dem Streit um den Parteinamen PTB, den er letztlich gegen Yvete Vargas verlor, zeigten sich viele der ehemaligen PTB-Politiker nicht daran interessiert, die nun erfolgreiche MDB (bzw. nun PMDB) zu verlassen, um sich ihm anzuschließen. Daher gelang es der PDT auch langfristig nicht, sich über Rio Grande do Sul und Rio de Janeiro hinaus landesweit als starke Partei durchzusetzen. In diesen beiden Bundesstaaten, die die eigentliche politische Basis der PDT bilden, hatte Brizola einen Teil seines politischen Einflusses aus der Zeit vor 1964 bewahren können (Brizola war 1958 in Rio Grande do Sul zum Gouverneur und 1962 in Guanbara, dem ehemaligen Stadtstaat Rio de Janeiro, zum Abgeordneten gewählt worden).

In Programm und Diskurs weist sich die PDT als sozialistische Arbeiterpartei aus. So rief Brizola in seinem Lisaboner Manifest (*Carta de Lisboa*) von 1979 zur „Errichtung in Brasilien einer sozialistischen, brüderlichen und solidarischen Gesellschaft in Demokratie und Freiheit“ auf. Zentrale Programmpunkte waren die Forderungen nach einer Agrarreform, einer strengeren Kontrolle des ausländischen Kapitals („um der Aneignung nationaler Reichtümer und der Beherrschung eigener brasilianischer Unternehmen durch internationale Konzerne ein Ende zu bereiten“) sowie einer Ausweitung der Arbeitnehmerrechte.¹⁷⁴ Trotz dieses scharfen ideologischen Profils und ihres Beitritts zur Sozialistischen Internationalen erwies sich die PDT im politischen Wettbewerb eher als pragmatische Partei: Im weiteren Verlauf ihres Bestehens ging sie, wann immer sie sich hiervon eine Verbesserung ihrer Wahlchancen versprach, Koalitionen mit fast allen Parteien von links bis rechts ein.

Die PT nimmt unter den brasilianischen Parteien eine Sonderstellung ein. Sie wurde von Gewerkschaftsführern aus dem Industriegebiet von São Paulo gegründet, die mit der Streikbewegung von 1978 auf die politische Bühne getreten waren. Wenngleich die PT in Luiz Inácio da Silva, 'Lula' genannt, ihren natürlichen Parteiführer fand, handelt es sich nicht um eine charismatische Führerpartei wie beispielsweise Brizolas PDT, sondern um eine Partei, die auf einen starken und demokratisch aufgebauten Verbandsapparat setzt.

Als einzige Partei entstand die PT außerhalb des Parlaments und infolge von „Forderungen nach Partizipation und Repräsentation im politischen Bereich seitens moderner Sektoren der Industriearbeiterschaft, mittlerer Angestellter und urbaner sozialer Bewegungen“.¹⁷⁵ Die PT richtete sich gegen die Vereinnahmung der Arbeiterproblematik 'von außen' durch tralabhistische und populistische Politiker, die der Arbeiterschaft völlig fremd gegenüberstehen. Statt dessen sollte sie eine 'wirkliche' Arbeiterpartei sein, in der sich die Arbeiter selbst artikulieren und als autonome politische Kraft organisieren konnten. Die Wirklichkeit sah jedoch anders aus:

¹⁷³ Maria d'Alva Gil Kinzo, *Radiografia do quadro partidário brasileiro* (São Paulo: Fundação Adenauer, 1993), S. 51.

¹⁷⁴ Die Zitate aus dem Lisaboner Manifest wurden übernommen von Maria d'Alva Gil Kinzo, *Radiografia do quadro partidário brasileiro* (São Paulo: Fundação Adenauer, 1993), S. 53.

¹⁷⁵ Maria d'Alva Gil Kinzo, *Radiografia do quadro partidário brasileiro* (São Paulo: Fundação Adenauer, 1993), S. 56. Um zu Wahlen zugelassen zu werden, war aber auch die PT in ihrer Entstehungsphase dazu gezwungen, im Kongreß einen Parteiblock zu bilden – trotz ihres grundsätzlichen grassroot-Charakters. Dies erreichte sie mit der Rekrutierung von Parlamentariern des 'authentischen' Flügels der MDB.

„Bisher zeigte die 'Basis', das sind die Arbeiter, wenig Enthusiasmus beim Aufbau der Partei. Dieselben Arbeiter, die beim Streik der Metallarbeiter in São Bernardo zu zehntausenden das Fußballstadion füllten, waren bei Parteiversammlungen der PT gegenüber den Studenten und Intellektuellen, die in dieser Partei ihre politische Bleibe gefunden haben, fast immer in der Minderheit.“¹⁷⁶

So wuchs die PT gleich zu Beginn über den engeren Rahmen des Arbeiter- und Gewerkschaftsmilieus hinaus und wurde zu einem Sammelbecken für sehr unterschiedliche Gruppen der brasilianischen Linken, die sich von den übrigen Parteien nicht repräsentiert sahen. Die Bandbreite dieser Gruppen reichte vom gewerkschaftlichen Kern über progressive Teile der katholischen Kirche, Studentenbewegungen und Linksintellektuelle bis zu kommunistischen und trotzkistischen Untergrundorganisationen. Damit besaß die Partei zwar ein eindeutig sozialistisches Profil. Um sich als möglichst breite Sammlungsbewegung der linken Kräfte im politischen Spektrum zwischen Sozialdemokratie und Marxismus zu behaupten, widersetzte sich die PT bislang jedoch erfolgreich den Bemühungen einiger radikalerer Faktionen, sich auf eine bestimmte doktrinäre Linie festzulegen. Aufgrund ihrer Heterogenität kam es in der Vergangenheit immer wieder zu aufreibenden Flügelkämpfen.

Im Gegensatz zu den anderen Parteien setzt die PT auf die aktive Teilnahme ihrer Mitgliederbasis am politischen Leben der Partei. Die partizipativ-demokratischen Strukturen sollen eine enge Anbindung der Mitglieder, die sich in sogenannten Basiszellen (*núcleos de base*) organisieren, an den Parteiapparat ermöglichen und für fortdauernde Aktivitäten aller Parteiebenen auch außerhalb des parlamentarischen Rahmens sorgen. Während sich die Aktivitäten anderer Parteien fast ausschließlich auf die Sphäre der staatlichen Entscheidungsgremien beschränken (Exekutiv- und Legislativorgane auf den drei Staatsebenen Bund, Bundesstaaten und Gemeinden), wodurch sich außer in Wahlkampfzeiten der Kreis der am Parteileben Partizipierenden im wesentlichen auf ihre Mandatsträger reduziert, besaß die PT insbesondere in den Anfangsjahren sehr stark den Charakter einer politischen Bewegung.

Zunächst schien es so, als würde die Rechnung der Regierung aufgehen: Im Kongreß zerfiel die Oppositionsfront der MDB, während die Regierungspartei zusammenhielt und die absolute Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses bewahren konnte (siehe Tabelle 9, S. 169). Dies sollte sich jedoch im Februar 1982 ändern, als sich die PP der PMDB anschloß. Mit der Fusion der beiden großen Oppositionsparteien gewann das Parteiensystem im wesentlichen wieder seinen Zweiparteiencharakter zurück.

8.2 Politische Krisen und 'institutional engineering' 1981-1982

Nach der Parteienreform glaubten viele, die Liberalisierung des politischen Lebens wäre unumkehrbar und die Rückkehr zur Demokratie läge in naher Zukunft. Die Hoffnungen richteten sich auf den nächsten großen Wahltest, der am 15. November 1982 stattfinden sollte. Neu zu wählen waren auf nationaler Ebene das Abgeordnetenhaus und ein Drittel des Senats, auf der Ebene der Bundesstaaten die Gouverneure und die Länderparlamente sowie auf lokaler Ebene Bürgermeister und Stadtverordnetenversammlung.¹⁷⁷ Zum ersten Mal seit 1965 sollten die Gouverneure wieder in Direktwahlen bestimmt werden. Die Abstimmung betraf damit alle Staatsebenen. Darüber hinaus würde sie auch eine Vorentscheidung für die

¹⁷⁶ Institut für Brasilienkunde / N.N., „Neue Parteien: ein Gesetz und seine Folgen“, Brasilien-Dialog 4 (1980), S. 10.

¹⁷⁷ Der Kongreß hatte die Verschiebung der ursprünglich für 1980 vorgesehenen Gemeindewahlen und die entsprechende Verlängerung der betroffenen Mandate beschlossen, damit die Parteien, so kurz nach der Parteienreform, ausreichend Zeit hatten, um sich organisieren zu können.

Präsidentschaftsnachfolge bringen, da sie über das Kräfteverhältnis im Wahlkolleg entschied, das sich aus den Kongreßmitgliedern und Delegierten der Bundesstaaten zusammensetzte.

Die Führungsspitzen der beiden großen Oppositionsparteien PMDB und PP waren überzeugt, daß sie 1982 einen großen Stimmenzuwachs, wenn nicht sogar die parlamentarische Mehrheit erreichen würden. Weiter hofften sie, daß sie sich durch die Vermittlung der PP mit der Regierung Figueiredo auf einen Präsidentschaftsnachfolger einigen könnten.¹⁷⁸ Doch sollten 1981 zwei Krisen das politische System erschüttern, welche die Regierung zu einem Hinauszögern der *abertura* (Prozeß der demokratischen Öffnung) veranlaßten.

Die erste wurde durch den Bombenanschlag am 30. April auf das *RioCentro*, ein Kongreßzentrum in Rio, ausgelöst, in dem gerade eine Veranstaltung linksgerichteter Gruppen stattfand. Das Attentat bildete den Höhepunkt einer Serie von kleineren terroristischen Angriffen gegen die Opposition. Allen Indizien zufolge ging der Anschlag auf rechtsextreme Kreise innerhalb der Armee zurück. Die vom Militär durchgeführte Untersuchung war gänzlich unbefriedigend und ließ vermuten, daß die Täter von der Regierung gedeckt wurden. General Golbery do Couto e Silva, der Initiator und vehementeste Verfechter der Öffnungspolitik innerhalb der Regierung, der für eine Aufdeckung der Hintergründe des Vorfalls und die Bestrafung der Schuldigen eingetreten war, ungeachtet ob es sich um Offiziere handelte, legte daraufhin sein Ministeramt (als *chefe da casa civil*) nieder. Als sein Nachfolger wurde Leitão de Abreu bestimmt, dem Kontakte zu rechtsgerichteten Armeekreisen nachgesagt wurden. Mit Golberys Rücktritt schien auch die von ihm entworfene *abertura*-Strategie selbst in Gefahr, und die Perspektiven für einen baldigen Übergang verfinsterten sich – zumindest vorübergehend.¹⁷⁹

Die zweite Krise hatte unmittelbarere Folgen für die weitere Entwicklung des Parteiensystems. Im September hatte Präsident Figueiredo einen Herzinfarkt erlitten und wurde von seinem Vize, Aureliano Chaves, im Amt vertreten. Damit wurde, anders als zuvor beim Herzinfarkt von Präsident Costa e Silva, die verfassungsmäßige Nachfolge respektiert. Zum ersten Mal seit dem Putsch stand, wenn auch nur vorübergehend, wieder ein Zivilist an der Spitze der Regierung. Der Schritt bestärkte die Opposition erneut in ihrem Glauben an die Irreversibilität der von den Militärs eingeleiteten Liberalisierungspolitik. Auf diese Weise ermutigt, brachte sie im Kongreß zusammen mit Dissidenten der PDS zwei von der Regierung unterstützte Gesetzesvorlagen zum Scheitern. Eine davon sah die Ausdehnung der *sublegenda*-Regelung (mehrere Kandidaten einer Partei pro Wahlamt) auf die Gouverneurswahlen vor, ohne die der Erfolg der Regierungspartei bei den Wahlen in einer von den Militärs nicht tolerierbaren Anzahl von Bundesstaaten gefährdet schien. Die Militärführung wertete diese oppositionelle Haltung des Kongresses als Herausforderung der Autorität der Exekutivgewalt.

Kurz nach seiner Rückkehr im November folgte Figueiredos Reaktion. Auf dem Wege des *decurso de prazo* – einer 1969 eingeführten Regelung, wonach als dringend bezeichnete Gesetzesvorschläge der Regierung automatisch in Kraft traten, wenn der Kongreß nicht binnen einer gesetzten Frist reagierte – brachte der Präsident das sogenannte 'November-Paket' durch, mit dem ein weiteres Mal das Wahlrecht geändert wurde. Es untersagte Koalitionen zwischen den Parteien und dehnte die Regelung des *voto vinculado*, durch die Stimmabgaben an Kandidaten unterschiedlicher Parteien ungültig wurden, auf alle Wahlebenen aus. Erstaunlicherweise enthielt es aber nicht die Ausdehnung der *sublegenda* auf die Gouverneurswahlen. Das November-Paket bedeutete eine „jäh Unterbrechung der optimistischen Atmosphäre, die sich im Zusammenhang

¹⁷⁸ siehe Luciano Martins, „The 'Liberalization' of Authoritarian Rule in Brazil“, *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, eds. Guillermo O'Donnell / Philippe C. Schmitter / Laurence Whitehead (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), S. 86.

¹⁷⁹ Siehe Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985* (New York: Oxford University Press, 1988), S. 227 ff.

mit der Präsenz eines Zivilisten im Amt des Präsidenten ... ausgebreitet hatte. Es war zudem eine erneute Verschärfung, eine Reaffirmation der Rhetorik der 'Revolution von 1964', die zum x-ten Mal den Unwillen oder die Unfähigkeit der Regierung zeigte, die Kluft zwischen ihr und selbst der moderaten Opposition zu schließen.¹⁸⁰

Durch die Kombination von Koalitionsverbot und obligatorischer Stimmenverknüpfung (*voto vinculado*) waren die Parteien gezwungen, Kandidaten für jedes zur Wahl stehende Amt aufzustellen. Hiervon versprach sich die Regierung eine vollständige Fragmentierung der Oppositionsfront. Der Schuß ging jedoch nach hinten los: Mit dem November-Paket sah sich die PP unter dem Vorsitz des Senators Tancredo Neves ihrer Überlebenschancen beraubt und beschloß die Eingliederung in die PMDB. Mit dem Zusammengehen der beiden großen Oppositionsparteien wurde die mit der Parteienreform zunächst erzielte Spaltung der Regierungsgegner wieder aufgehoben. Auch bei den Wahlen von 1982 sollten sich also im wesentlichen wieder eine Regierungspartei und eine große Oppositionsfront gegenüberstehen.

Die Fusion von PMDB und PP bedeutete die Rückkehr zum plebiszitären Charakter des Parteiensystem und damit auch der Gefahr eines Mehrheitsverlusts der Regierungspartei PDS. Auf diese Herausforderung antwortete Figueiredo im Mai mit einer weiteren Manipulation der Spielregeln für die Parteien. Das 'Mai-Paket' wurde im Kongreß von der PDS-Mehrheit angenommen und mußte nicht wie zuvor das November-Paket auf dem Weg des *decurso de prazo* durchgesetzt werden. Die wichtigsten Neuerungen seien nachfolgend kurz zusammengefaßt:

- Zunächst gestattete es Kongreßmitgliedern, ihre Parteizugehörigkeit zu wechseln, wodurch zehn ehemalige PP-Mitglieder zur PDS und zehn PMDB-Mitglieder zur PTB übertreten konnten.
- Des weiteren sah es eine Aussetzung der Wahlhürde (5% national und 3% in neun Bundesstaaten) bis nach den Wahlen von 1986 vor. Ohne diese Änderung hätten die kleinen Parteien keine Chance gehabt, im Parlament vertreten zu werden, und damit ihre vorläufige Registrierung als Partei verloren. Auf diese Weise wurde eine Reintegration von PDT, PTB und PT in die PMDB verhindert. Auch wurde das Datum der Gemeindewahlen erneut verschoben, diesmal auf 1988.
- Außerdem war für Verfassungsänderungen nun wieder eine Zweidrittelmehrheit und nicht mehr nur die einfache Mehrheit notwendig (wie seit dem April-Paket von 1977). Selbst wenn die PMDB die Wahlen gewinnen würde, konnte sie nicht den konstitutionellen Rahmen modifizieren und auf diesem Wege die Kontrolle über den Übergangsprozeß gewinnen.
- Schließlich wurde die Zusammensetzung des Wahlkollegs modifiziert. Die Bundesstaaten wurden künftig nach dem *winner-takes-all*-Prinzip durch je sechs Vertreter ausschließlich der Regierungspartei der Länderparlamente repräsentiert, also nicht mehr durch eine paritätisch zusammengesetzte Delegation. Das Wahlkolleg wurde nunmehr aus den Kongreßmitgliedern (479 Abgeordnete und 69 Senatoren) sowie 138 Vertretern der Bundesstaaten (jeweils 6 Repräsentanten aus 23 Bundesstaaten) gebildet, was eine Gesamtstärke von 686 Stimmberechtigten bedeutete.

¹⁸⁰ Bolívar Lamounier / Rachel Meneguello, Partidos políticos e consolidação democrática: o caso do Brasil, Textos IDESP No. 14 (São Paulo, IDESP 1986), S. 53.

Mit diesen Maßnahmen bereitete sich die Regierung auf eine eventuelle Niederlage der PDS vor. Die Opposition sollte auf keinen Fall im Stande sein, die Verfassung zu ändern und den Präsidentschaftsnachfolger zu bestimmen.¹⁸¹

8.3 Die Wahlen von 1982

Wie bereits zuvor 1974 spielte das Fernsehen auch 1982 wieder eine wichtige Rolle im Wahlkampf, bis die Benutzung der Rundfunkmedien einen Monat vor dem Wahltermin durch die *Lei Falcão* eingeschränkt wurde. Die wichtigsten Punkte, mit denen die Oppositionsparteien in einem gemeinsamen Manifest um Stimmen warben, waren die Zuerkennung des Wahlrechts für Analphabeten, stärkere Autonomie der Gewerkschaften, die Legalisierung von Streiks, eine gerechtere Einkommensverteilung, ein Ende der Privilegien der Großfirmen, der multinationalen Unternehmen und des Finanzkapitals sowie eine Stärkung des Binnenmarktes. Die Politiker hinter dem Manifest waren aber keine radikalen Politiker, sondern altbekannte Führungspersönlichkeiten der politischen Mitte aus Zeiten vor dem Putsch wie Tancredo Neves, Franco Montoro oder Ulysses Guimarães aus der PMDB-Spitze.¹⁸²

Am 15. November gingen über 48 Millionen Wähler zu den Urnen. Es waren die bis dahin größten Wahlen Lateinamerikas. Die Parteien der Opposition erreichten zusammen 58,5% der gültigen Stimmen. Die PMDB allein schlug die PDS mit 44 vor 41,5% (siehe Tabelle 10a, S. 170). Dieses Ergebnis bedeutete jedoch lediglich einen moralischen Sieg für die Opposition, denn es führte nicht zu einer entsprechenden Sitzverteilung im Abgeordnetenhaus. Aufgrund der Verzerrungen des Wahlrechts wurden gerade die Gebiete des weniger entwickelten Nordostens im Kongreß überrepräsentiert, in denen die Regierungspartei PDS dank der anhaltenden Bedeutung der alten klientelistischen Strukturen siegreich war. Auf diese Weise blieb die PDS mit 49% der Sitze die stärkste Partei im Abgeordnetenhaus. Zur absoluten Mehrheit fehlten ihr jedoch fünf Sitze. Im Senat behielt sie mit 46 der insgesamt 69 Mandate eine bequeme Mehrheit von 11 Stimmen.

In der Mehrzahl der Staaten liefen die Wahlen erwartungsgemäß auf einen Zweikampf zwischen PDS und PMDB hinaus. Zusammen erhielten sie 73% der abgegebenen Stimmen. PDT, PTB und PT schafften zusammen kaum 12%; das waren weniger als die ungültigen Stimmen (15%). Lediglich die PDT hatte mit 6,1% der Stimmen bundesweit die Fünf-Prozent-Hürde genommen. Nur Rio de Janeiro, São Paulo und Rio Grande do Sul fielen aus dem Zweiparteienschema heraus. Keine der drei kleinen Parteien hatte es vermocht, in neun Staaten auf drei Prozent der Stimmen zu kommen. Ohne die vorübergehende Aufhebung der durch die Parteienreform aufgestellte Wahlhürde durch das Mai-Paket hätte dieses Ergebnis ihr 'Aus' bedeutet.

Die PMDB gewann die Wahlen in neun der 23 Bundesstaaten, darunter die Staaten von großer politischer und wirtschaftlicher Bedeutung, São Paulo, Minas Gerais und Paraná, in denen jeweils Franco Montoro, Tancredo Neves und José Richa das Amt des Gouverneurs übernahmen. In Rio siegte die PDT mit Brizola als Gouverneurskandidaten. Mit ihm trat ein Politiker an die Spitze eines der wichtigsten Bundesstaaten, der 1964 zum Volksaufstand gegen den Putsch aufgerufen hatte und daraufhin ins Exil gehen mußte.

¹⁸¹ Des weiteren wurde die indirekte Präsidentschaftswahl von Oktober 1984 auf Januar 1985 verschoben, die Anzahl der Parlamentssitze von 420 auf 479 erhöht und eine Änderung des Wahlsystems für die Wahlen von 1986 vorgenommen. Eine eingehende Darstellung des Mai-Paketes findet sich bei 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.

¹⁸² Siehe Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985* (New York: Oxford University Press, 1988), S. 233.

Die zehn von der Opposition gewonnen Staaten beherbergten den größten Teil der Bevölkerung und die wirtschaftlichen Zentren Brasiliens. Von den zwölf Staaten, in denen die PDS siegreich war, gehörten acht zu den Staaten des unterentwickelten Nordostens, wo sich Regierungspfründe am besten in Wählerstimmen umsetzen ließen.¹⁸³ Ebenfalls erfolgreich war die PDS in den beiden südlichsten Staaten Brasiliens, Santa Catarina und Rio Grande do Sul. Ihr Sieg in Rio Grande do Sul rührte daher, daß Brizola, der immer noch großen Einfluß in seinem Heimatstaat besaß, die Opposition durch seine Unterstützung des PDT-Kandidaten gespalten hatte.

Die PT erzielte ihr bestes Ergebnis, wie vorausszusehen war, in São Paulo. Hier, wo Lula ihr Bewerber um den Gouverneursposten war, gewann sie sechs ihrer insgesamt acht Mandate für das Abgeordnetenhaus in Brasília. Die PT erreichte aber selbst in São Paulo nur den vierten Platz hinter der PTB und ihrem Spitzenkandidaten Jânio Quadros.¹⁸⁴

Für die weitere politische Entwicklung, und insbesondere den Übergangsprozeß, waren drei sich aus dem Wahlausgang ergebende Aspekte besonders bedeutsam. Erstens hatte die Regierungspartei die absolute Mehrheit im Abgeordnetenhaus verloren. Die Opposition war dadurch im Stande, wenn sie geeint auftreten würde, die Gesetzesvorlagen der Regierung zum Scheitern zu bringen. Die PDS war also gezwungen – wollte die Regierung im Gesetzgebungsprozeß nicht auf autoritäre Maßnahmen wie den *decurso de prazo* zurückgreifen – Verbündete im Lager der Opposition zu finden. Dazu bot sich vor allem die PTB an. In jedem Fall aber hatte die Opposition an Verhandlungsgewicht gewonnen.

Der zweite Punkt betrifft die Präsidentschaftsnachfolge. Dank der veränderten Zusammensetzung des Wahlkollegs durch das Mai-Paket war es der PDS gelungen, die Mehrheit in diesem Gremium zu halten (siehe Tabelle 10b, S. 170). Aufgrund der geltenden Regelung der *fidelidade partidária* (durch welche die Mitglieder des Wahlkollegiums von der PDS gezwungen waren, so abzustimmen, wie es die Parteiführung vorschrieb) schien der Sieg eines Präsidentschaftskandidaten der Regierung bei den für 1984 vorgesehen Wahlen damit zunächst gesichert. Mit der Sicherheit war es jedoch vorbei, als die *fidelidade partidária* vor diesem Wahltermin vom Obersten Wahlgericht (*Tribunal Superior Eleitoral*) aufgehoben wurde.¹⁸⁵

Drittens schließlich stellte die Opposition in vielen Schlüsselstaaten die Mehrheit im Landesparlament (*Assembléia Estadual*) und den Gouverneur. Dies konnte nicht nur die Regierung in Brasília in Bedrängnis bringen, sondern zudem auch die Opposition selbst. Die Bundesstaaten befanden sich nämlich in starker finanzieller Abhängigkeit vom Zentralstaat. Die Gouverneure der Opposition mußten daher eine gewisse Nähe zur Militärregierung suchen, um Zugang zu den notwendigen staatlichen Finanzressourcen zu erhalten. Dies beschränkte ihre Möglichkeiten, sich gegen die Militärs zu stellen. Darin ruhte die Gefahr, daß sie in der Bevölkerung ihr Oppositionsprofil einbüßen könnten.

¹⁸³ Der PDS Gouverneur des neu geschaffenen 23. Staates, Rondônia, wurde nicht gewählt, sondern vom Bund ernannt.

¹⁸⁴ Quadros war 1961 zum Präsidenten gewählt worden und hatte nach wenigen Monaten im Amt überraschend abgedankt. Er war die „Karikatur selbst des traditionellen populistischen Politikers.“ Peter Evans, „Three Views of Regime Change and Party Organization in Brazil: An Introduction“, *Politics & Society*, 18 (1986-87), S. 12.

¹⁸⁵ Zur Bedeutung des Wahlgerichts im demokratischen Transitionsprozeß siehe Maria Tereza Sadek 1990, „A justiça eleitoral no processo de redemocratização“, *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, org. Bolívar Lamounier (São Paulo: Sumaré / IDESP, 1990), S. 153-179.

8.4 Das Ende der Militärdiktatur: die Präsidentschaftsnachfolge von 1985

Unter Figueiredo war das Militärregime immer mehr in Schwierigkeiten geraten. Die Opposition ging aus den Wahlen von 1982 gestärkt hervor, auch wenn aufgrund der Manipulationen des Wahlrechts vermieden werden konnte, daß sie in den auf nationaler Ebene entscheidenden Institutionen (Kongreß und Wahlkollegium) die Mehrheit erreichte. Die wirtschaftliche Lage verschlechterte sich, die Arbeitslosigkeit stieg, und die sozialen Spannungen spitzten sich zu. Gleichzeitig verfügte Figueiredo nicht mehr wie seine Vorgänger über die weitreichenden Vollmachten aus dem 1979 abgelaufenen AI-5, und in dem offeneren politischen Klima hatte die Gesellschaft nun mehr denn je seit 1964 die Möglichkeit, ihren wachsende Unmut gegen die Militärs zu artikulieren. Hieraus ergaben sich ernsthafte Probleme für die Regierungsfähigkeit der Administration Figueiredos. In einem politischen System, das sehr stark um die Person des Präsidenten kreist, wurde diese Situation durch den schlechten Gesundheitszustand Figueiredos noch zusätzlich erschwert. Während also der politische Problemdruck und das Konfliktpotential, die auf der Militärdiktatur lasteten, zu Beginn der achtziger Jahre beträchtlich anstiegen, kam es gleichzeitig zu einem drastischen Absinken ihrer Legitimität und Effektivität. Unter diesen Rahmenbedingungen sollte die Frage der Präsidentschaftsnachfolge das politische System in eine weitere tiefe Krise stürzen, unter deren Zeichen die Rückkehr zur demokratischen Staatsform und die Geburt der Neuen Republik stehen würde.

Im März 1983 schlug der PMDB-Abgeordnete Dante de Oliveira eine Verfassungsänderung vor, welche eine Rückkehr zu direkten Präsidentschaftswahlen vorsah. Im Juni startete die Parteiführung der PMDB eine nationale Kampagne, um die Unterstützung der Öffentlichkeit für diese Initiative zu mobilisieren. Viele prominente Oppositionspolitiker auch außerhalb der PMDB, wie Brizola und Lula, sowie wichtige Persönlichkeiten aus Kunst und Sport schlossen sich der Bewegung an, die von dem alten PMDB-Leader Ulysses Guimaraes angeführt wurde. Nach anfänglicher Zurückhaltung wurde sie darüber hinaus auch vom einflußreichen Fernsehsender *Rede Globo* mitgetragen.¹⁸⁶ Bis zur Abstimmung über den Änderungsvorschlag im Abgeordnetenhaus im April 1984 waren zu den volksfestartigen Veranstaltungen der *diretas-já*-Kampagne insgesamt etwa zehn Millionen Brasilianer auf die Straße gegangen.

Die Regierungspartei war tief gespalten in der Frage der Direktwahlen. Die Mobilisierung der Massen richtete sich direkt gegen das Regime und in der Konsequenz auch gegen die Regierungspartei. Umfragen zeigten, daß diese im Verlauf der Kampagne rapide an Popularität verlor. Standen im Januar 1983 noch 33% der Wählerschaft hinter der PDS, so waren es im August nur noch 25%. Viele PDS-Politiker, deren Karriere an ihren Wahlerfolg gebunden war, begannen sich auf einen Sieg der Opposition bei den Wahlen von 1986 vorzubereiten und setzten sich deshalb öffentlich für Direktwahlen ein.¹⁸⁷

Bei der Abstimmung erreichte die sogenannte *Emenda Dante de Oliveira* schließlich 62% der Stimmen im Abgeordnetenhaus und scheiterte somit an der notwendigen Zweidrittelmehrheit, zu der ihr nur 22 Stimmen von der PDS fehlten. 55 PDS-Abgeordnete hatten zusammen mit der in dieser Angelegenheit geschlossenen Opposition gestimmt. Nur 65 Angehörige der

¹⁸⁶ Rede Globo ist der viertgrößte Fernsehsender der Welt mit einer quasi-monopolistischen Stellung in Brasilien. Mit 50 Millionen regelmäßigen Zuschauern hat sie einen maßgeblichen Anteil bei der Meinungsbildung. Nachdem sie die Kampagne der *diretas* unterstützt hatte, trug Globo aber später zur Legitimierung der indirekten Wahlen bei und setzte sich für den Kandidaten der Opposition, Tancredo Neves, ein. Zur Rolle des Senders in der Frage der Präsidentschaftsnachfolge siehe Maria Helena Moreira Alves, „Dilemmas of the Consolidation of Democracy from the Top in Brazil: a Political Analysis“ *Latin American Perspectives*, 15 (1988), S. 52 ff.

¹⁸⁷ Vgl. Glaucio Ary Dillon Soares, „Elections and Redemocratization of Brazil“, *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, eds. Paul W. Drake / Eduardo Silva (San Diego: 1986), S. 284.

Regierungspartei hatten sich mit ihrer Stimme gegen Direktwahlen gestellt, drei hatten sich enthalten und 112 waren nicht zur Abstimmung erschienen.¹⁸⁸ Hätte das Abgeordnetenhaus die Verfassungsänderung angenommen, wäre sie womöglich doch noch durch ein Veto des Senats verhindert worden.

Wichtiger als das eigentliche Abstimmungsergebnis, das immerhin die Instabilität des parlamentarischen Rückhalts der Militärs deutlich machte, war das massive Aufbegehren der Zivilgesellschaft für das Bürgerrecht, ihren Präsidenten in allgemeinen Wahlen bestimmen zu können. Nie zuvor hatte sich die brasilianische Bevölkerung mit solchem Nachdruck gegen ihren politischen Ausschluß manifestiert wie in der Bewegung für Direktwahlen. Zusammen mit der neuen 'authentischen' Arbeiterbewegung, den Stadtteilorganisationen und dem progressiven Flügel der katholischen Kirche widerlegte die *diretas-já*-Kampagne einmal mehr die These von der Schwäche der brasilianischen Zivilgesellschaft, die mitunter auch als Erklärung für die Unterentwicklung der Parteien herangezogen wird.

Nachdem entschieden war, daß der nächste Präsident vom Wahlkolleg bestimmt werden würde, schien die Amtsnachfolge Figueiredos nur noch davon abzuhängen, welchen Präsidentschaftskandidaten die PDS, die über die Mehrheit im Wahlkolleg verfügte, aufstellen würde. In ihren Reihen standen vor allem der Vize-Präsident Aureliano Chaves, der Innenminister Mário Andreazza und Paulo Maluf, der ehemalige Gouverneur von São Paulo, zur Diskussion. Unter den drei Kandidaten besaß Chaves die meisten Sympathien in der Bevölkerung, jedoch hatte er sich mit seinem Einsatz für Direktwahlen Figueiredos Unterstützung verspielt. Um sich dennoch als Präsidentschaftskandidat durchzusetzen, versuchten er und einige andere Mitglieder der PDS, die Parteibasis stärker in das innerparteiliche Auswahlverfahren mit einzubeziehen. Dies wurde jedoch von Maluf verhindert. Die Entscheidung sollte vom Parteitag getroffen werden, in dem der liberalere PDS-Flügel um Chaves verhältnismäßig schwach repräsentiert war. Auf diese Weise wurden schließlich Maluf und Andreazza für das Amt des Präsidenten und des Vize-Präsidenten aufgestellt. Beide genossen nur geringes Ansehen in der Öffentlichkeit. Sie galten als korrupt und wurden stark mit dem Regime identifiziert.

Als sich die Dominanz von Maluf und Andreazza im Nominierungsprozeß abzeichnete, nahmen die Spannungen innerhalb der PDS überhand. Chaves und viele seiner Anhänger, darunter auch der PDS-Vorsitzende José Sarney, formierten sich zur Partei der Liberalen Front (PFL). Somit mußte Maluf seine Nominierung mit dem Auseinanderbrechen der PDS bezahlen. Der Partei wurde schließlich ihr eigener autoritärer Charakter zum Verhängnis, durch den sich eine weitgehend umstrittene Kandidatur durchsetzen konnte und der populärere Kandidat aus dem Rennen fiel.¹⁸⁹

Die PFL nahm Verhandlungen mit der PMDB auf, die im August 1984 zu einem Bündnis der beiden Parteien führten, das sich *Aliança Democrática* (Demokratische Allianz) nannte. Als ihren Präsidentschaftskandidaten nominierte die Allianz den PMDB-Gouverneur von Minas Gerais,

¹⁸⁸ Zahlen nach Bolívar Lamounier / Rachel Meneguello, *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso do Brasil*, Textos IDESP No. 14 (São Paulo, IDESP 1986), Tabela V.

¹⁸⁹ Für eine Analyse der Spaltung innerhalb der PDS und die Problematik der Nomination ihres Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen siehe Glauco Ary Dillon Soares, „Elections and Redemocratization of Brazil“, *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, eds. Paul W. Drake / Eduardo Silva (San Diego: 1986), S. 281 ff.). Fleischer weist darauf hin, daß bis zur Zulassung der PFL als Partei viele ihrer Delegierten noch der PDS angehörten und auf dem Nominierungsparteitag für Maluf stimmten, da dieser von der Demokratischen Allianz leichter zu schlagen sein würde als Andreazza. Siehe David F. Fleischer, „Brazil at the Crossroads: The Elections of 1982 and 1985“, *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, eds. Paul W. Drake / Eduardo Silva (San Diego: 1986), S. 321.

Tancredo Neves, der sich gegen den Parteipräsidenten Ulysses Guimaraes durchgesetzt hatte. Für das Amt des Vize-Präsidenten wurde José Sarney aufgestellt.

Durch den Zerfall der PDS hatten sich die Mehrheitsverhältnisse im Wahlkolleg zugunsten des Kandidaten-Duos der Demokratischen Allianz verschoben. Eine wichtige Hürde auf dem Weg in den Präsidentenpalast (*Planalto*) mußte allerdings noch genommen werden: Tancredo Neves konnte nicht ohne das Vertrauen und die Duldung der Militärs Präsident werden. Die Wahl eines von den Streitkräften als nicht akzeptabel angesehenen Staatsoberhauptes hätte unweigerlich zum Putsch geführt. Um diese Gefahr auszüräumen, mußte Tancredo die Armeeführung in politischen Pakten beschwichtigen: So sprach er sich u.a. gegen eine Strafverfolgung der unter den Militärs begangenen Menschenrechtsverletzungen aus. Außerdem sicherte er in geheimen Abmachungen zu, daß es zu keinen 'radikalen' Veränderungen der Politik kommen würde.¹⁹⁰

Nach einem Treffen mit dem ehemaligen Präsidenten Geisel, der noch immer hohe Achtung in den Reihen der Streitkräfte genoß, erhielt Tancredo sogar dessen „diskrete Unterstützung“.¹⁹¹ Mit der Annäherung an das Militär erreichte der Oppositionskandidat, daß die Armeeführung sich dazu entschloß, nicht in den Wahlprozeß einzugreifen.

Am 15. Januar 1985 trat das Wahlkolleg zusammen und wählte Neves und Sarney mit überwältigender Mehrheit. 480 seiner 686 Mitglieder stimmten für die Kandidaten der *Aliança Democrática*. Demgegenüber erreichten Maluf und Andreazza nur 180 Stimmen (siehe Tabelle 11, S. 171). Neves erhielt bis auf fünf Stimmen die volle Unterstützung der PMDB und alle Stimmen der PFL. In der PT bestand Uneinigkeit darüber, ob die Wahlen zu boykottieren seien, weil sie indirekt abgehalten wurden, oder ob für das Gespann der Opposition gewählt werden sollte. Schließlich hielten sich fünf der acht Abgeordneten den Wahlen fern, während die drei übrigen für Neves stimmten. Auch die Stimmen von PTB und PDT gingen überwiegend an Neves.

Malufs Ergebnis war niederschmetternd. Selbst in der um die PFL geschrumpften PDS fand er keinen eindeutigen Rückhalt: Von den 245 PDS-Stimmen im Wahlkolleg erzielte er nur 174. 55 PDS-Mitglieder wählten Tancredo Neves. Mit dem Sieg der Oppositionskandidaten im Wahlkolleg wurde das Militärregime ironischerweise ausgerechnet in dem politischen Gremium überwunden, das die Militärs gerade zum Zweck der Kontrolle über die Präsidentschaftsnachfolge geschaffen hatten.

Die Wahl des ersten zivilen Präsidenten seit 1964 markierte die Rückkehr zur demokratischen Staatsform. An die Überwindung der Militärherrschaft und an die Person Tancredos, auf den das gesamte Charisma der *diretas-já*-Kampagne übertragen worden war, wurden in der Bevölkerung hohe Erwartungen geknüpft. Umso größer war der Schock, als er am Abend vor seiner Amtseinführung ins Krankenhaus eingeliefert werden mußte und wenige Wochen darauf starb.

Als sein Nachfolger wurde der gewählte Vize-Präsident José Sarney vereidigt, der wenige Monate zuvor noch an der Spitze der Regierungspartei der Militärs gestanden hatte, und mit dem der Pakt von PMDB und PDS-Dissidenten besiegelt worden war. Ihm fehlte nicht nur das persönliche Format, die politische Autorität und Legitimität, um die durch Tancredo geweckten Hoffnungen zu erfüllen, er verkörperte zudem noch die Kontinuität mit der alten Ordnung.

¹⁹⁰ So David F. Fleischer, „Brazil at the Crossroads: The Elections of 1982 and 1985“, Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985, eds. Paul W. Drake / Eduardo Silva (San Diego: 1986), S. 322. Siehe in diesem Zusammenhang auch Frances Hagopian, „Democracy by Undemocratic Means?: Elites, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil“, Comparative Political Studies, 23 (1990), S. 154 ff.

¹⁹¹ Thomas E. Skidmore, The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985 (New York: Oxford University Press, 1988), S. 251.

Diese Kontinuität ist ein wesentliches Merkmal des demokratischen Übergangs in Brasilien.¹⁹² Die Militärs, die den Öffnungsprozeß initiiert und weitgehend gesteuert hatten (also nicht erst durch zivile Kräfte oder externe Umstände bezwungen werden mußten) behielten zunächst eine wichtige Rolle in der Politik des post-autoritären Brasiliens. Zu einer Veränderung der sozio-ökonomischen Ordnung kam es ebensowenig wie zu einer Ablösung der traditionellen politischen Elite, die sich in den Oppositionsparteien PFL und PMDB akkomodieren konnte. Die von PMDB und PFL eingegangene *Aliança Democrática* bildete ein Sammelbecken für ehemalige PDS-Führer, auf die die Opposition angewiesen war, um ihr Gewicht bei den Wahlen im demokratischen Übergang zu vergrößern.

Die Eingliederung der alten Kräfte in der PMDB veränderte die Partei grundlegend. Ihre Metamorphose vollzog sich, so Hagopian, in zwei Stufen. Zunächst wurde bei einer Umbesetzung der Parteiorgane 1983, ein Jahr nach ihrer Fusion mit Tancredos PP, der 'authentische' Flügel und eigentliche Kern der PMDB um ihren Chef Ulysses Guimaraes erheblich geschwächt. Seither wurde der Kurs der Partei stärker von 'moderateren' Kräften und ehemaligen Mitgliedern der Regierungspartei bestimmt. Nach der Reorganisation der Parteispitze folgte in einer zweiten Stufe die Transformation des Unterbaus. In den Bundesstaaten, in denen die PMDB 1982 die Gouverneurswahlen gewonnen hatte, gewann sie für die lokalen politischen Führer an Attraktivität, die in dem klientelistischen System Zugang zu den staatlichen Ressourcen suchten. Dieser Trend verstärkte sich 1985, nachdem die PMDB auf nationaler Ebene zur Regierungspartei geworden war.¹⁹³

Durch diesen 'Recycling-Prozeß' konnten die Pro-Regime-Kräfte der Militärdiktatur einer Wahlsanktionierung entgehen. Die Aneignung der PMDB durch die alten Kräfte schränkte aber auch die Fähigkeit der vormaligen Oppositionspartei zur Repräsentation von nicht-elitären Interessen erheblich ein. Statt dessen bildete sie einen Rahmen, in dem sich die konkurrierenden Eliten 'versöhnen' konnten. Diese Fähigkeit zur Versöhnung (*conciliação*) zwischen ehemaligen politischen Gegnern und zur Paktbildung gilt als ein traditioneller Zug der politischen Kultur Brasiliens. Durch sie wurde das Konfliktpotential des Übergangs absorbiert, aber auch ein Bruch mit der alten Ordnung verhindert.

Es gab noch ein weiteres Problem, und zwar in bezug auf die Regierbarkeit des politischen Systems, die durch Tancredos Tod und Sarneys Amtseinsetzung ohnehin schon stark beeinträchtigt war. Das Parteiensystem, wie es aus der Militärdiktatur hervorging, war im wesentlichen durch die autoritären Eingriffe in das institutionelle Gefüge und die besonderen Erfordernisse, die sich auf dem Weg zur Demokratie ergaben, geformt. Der Übergang war so nur durch die Bildung einer möglichst breiten Koalition der konzentrischen Kräfte möglich gewesen. Diese Notwendigkeit, zusammen mit den rechtlichen Vorgaben, hatte eine Parteilung entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien verhindert. Statt dessen war über diese Trennlinien hinweg eine riesige Mitte (*Aliança Democrática*) entstanden, die aufgrund ihrer Größe und Heterogenität keine ideologische oder politische Richtung mehr erkennen ließ.

¹⁹² Zur besonderen Natur des brasilianischen Transitionsprozesses und seiner Folgen für die post-autoritäre Ordnung siehe insbesondere Maria Helena Moreira Alves, „Dilemmas of the Consolidation of Democracy from the Top in Brazil: a Political Analysis“, *Latin American Perspectives*, 15 (1988), S. 47-63 sowie Frances Hagopian, „'Democracy by Undemocratic Means': Elites, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil“, *Comparative Political Studies*, 23 (1990), S. 147-170 und Maria do Carmo Campello de Souza, „The Brazilian 'New Republic': Under the 'Sword of Damocles',“, *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, ed. Alfred C. Stepan (New York etc.: Oxford University Press, 1989), S. 351-394. Zur Kontrolle des Militärs über den Liberalisierungsprozeß siehe vor allem Luciano Martins, „The 'Liberalization' of Authoritarian Rule in Brazil“, *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, eds. Guillermo O'Donnell / Philippe C. Schmitter / Laurence Whitehead (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), S. 72-94.

¹⁹³ Siehe Frances Hagopian, „'Democracy by Undemocratic Means': Elites, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil“, *Comparative Political Studies*, 23 (1990), S. 160.

Zudem herrschte zwischen beiden Parteien der Koalition erhebliches Mißtrauen. Für einen großen Teil der PMDB, darunter Guimaraes, galten Sarney und die PFL als Überläufer der ehemaligen Regierungspartei, die aus Gründen des persönlichen Vorteils und nicht aus innerer Überzeugung das Lager gewechselt hatten. Auf der anderen Seite schaute die PFL mit Argwohn auf den linken Flügel der PMDB, dem einige kommunistische Abgeordnete angehörten.¹⁹⁴

Die internen Gegensätze innerhalb der Demokratischen Allianz waren umso problematischer, als Sarney nicht die Integrationskraft des verstorbenen Tancredo Neves besaß: „Neves hatte sich Sarney für die Rolle eines Bauern in einem politischen Gambit (Schacheröffnung mit einem Bauernopfer zur Erlangung eines Stellungsvorteils, d.A.) herausgegriffen, das die Regierungspartei spaltete und den Oppositionssieg möglich machte. Mit Neves' Tod wurde der Bauer zum König in einer Koalition, die nur von Neves hätte zusammengehalten werden können.“¹⁹⁵

In Zusammenfassung dieses Kapitels läßt sich festhalten, daß die 'kasuistischen' Manipulationen des Wahlprozesses und des Parteienwesens durch die Militärs, mit denen sie sich die politische Kontrolle über den Prozeß der demokratischen Öffnung sichern wollten, sowie seitens der politischen Elite die weitreichende Bereitschaft zur Paktbildung mit der Militärregierung und ihre Arrangements im politischen Kalkül der Machterhaltung einen verhältnismäßig sanften (und gewaltlosen) demokratischen Übergang ermöglichten. Die Entstehung und Entwicklung dynamischer, unabhängiger und repräsentativer Parteien wurde unter den besonderen Bedingungen dieses Transitionsprozesses aber verhindert. Die sich hieraus ergebende institutionelle Schwäche, politische Indefinition und gesellschaftliche Ferne der Parteien beeinträchtigte von Anfang an die Effektivität und Legitimität der neuen demokratischen Ordnung. Die im demokratischen Übergang versäumte qualitative Aufwertung der Parteien bedeutete somit ein erhebliches Starthindernis für die nachfolgende 'Neue Republik'.

¹⁹⁴ Siehe Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985* (New York: Oxford University Press, 1988), S. 227 ff., S. 258.

¹⁹⁵ Juan de Onis, „Brazil on the Tightrope Toward Democracy“, *Foreign Affairs* (published by the Council on Foreign Relations Inc., Boulder), 68 (1989), S. 133.