

9. DEMOKRATIE IM WIEDERAUFBAU: DIE NEUE REPUBLIK BIS COLLOR (1985-1989)

9.1 Erste institutionelle Initiativen der Neuen Republik

Sarneys Einzug in den *Planalto* gilt zwar als die Rückkehr Brasiliens zur Demokratie, doch trat der neue Präsident sein Amt in einer unter der Militärdiktatur entworfenen institutionellen Ordnung an. Zu den ersten politischen Initiativen der Neuen Republik mußte daher zunächst eine möglichst schnelle 'Entrümpelung' des politischen Systems von autoritären Altlasten gehören, um dem politischen Prozeß die notwendige Legitimität zu verleihen. In einer zweiten Stufe war dann ein neues, demokratisches Institutionengefüge aufzubauen. Letzteres bedeutete vor allem, daß sich das Land eine neue Verfassung geben mußte.

In diesem Zusammenhang wurde sehr kontrovers diskutiert, ob eine autonome Verfassungsgebende Versammlung (*Constituinte livre e soberana*) einzuberufen sei, die unabhängig von parlamentarischen Zwängen und ohne den Einfluß der Regierung einen Verfassungstext vorbereiten und zur Volksabstimmung stellen sollte, oder dem im November 1986 neu zu wählenden Kongreß verfassungsgebende Kompetenzen zugewiesen werden sollten (*Constituinte congressual*), wie Sarney es vorgeschlagen hatte. Im November 1985 entschied sich der Kongreß schließlich mit Stimmen von PMDB (sie war in dieser Frage tief gespalten), PFL, PTB und PDS in der Verfassungsänderung Nr. 26 für die Idee des verfassungsgebenden Kongresses.¹⁹⁶

Bereits im Mai hatte das Parlament mit der Verfassungsänderung Nr. 25 eine Reihe einschneidender Neuerungen des institutionellen Rahmens verabschiedet, die weniger umstritten waren als die Problematik der Einberufung einer *Constituinte*.¹⁹⁷ Zunächst bestimmte sie die Rückkehr zu direkten Präsidentschaftswahlen, ohne jedoch einen Wahltermin festzulegen. Damit war die Frage nach der Länge von Sarneys Amtszeit noch offen. Die alte Verfassung sah ein sechsjähriges Mandat vor. Tancredo und Sarney waren vor ihrer Wahl jedoch für eine Reduzierung der Amtszeit auf vier Jahre eingetreten. Eine definitive Entscheidung mußte von der Verfassungsgebenden Versammlung kommen. Die Regelung, wonach ein Drittel der Senatoren, die *senadores biônicos*, indirekt zu wählen waren, wurde aufgehoben. Zudem erhielten endlich auch Analphabeten das Wahlrecht.

Das Gesetz verfügte darüber hinaus das Abhalten von Gemeindewahlen in den 201 Munizipien, die während der Diktatur als 'Sicherheitszonen' einem besonderen Rechtsstatus unterlagen, durch den die Bürgermeister nicht mehr gewählt, sondern designiert worden waren. Es handelte sich bei den betroffenen Gemeinden um solche von strategischer Bedeutung (Städte mit wichtigen Hafenanlagen oder in der Nähe von Bergwerken und Staudämmen) sowie um die Hauptstädte der Bundesstaaten und Territorien. Als Wahltermin wurde der 15. November 1985 festgesetzt.

Schließlich wurden mit der Verfassungsänderung Nr. 25 auch die Einschränkungen aufgehoben, denen das Parteienwesen in der Diktatur unterlag. Hierzu gehörten die strengen Bedingungen hinsichtlich der Gründung neuer Parteien, aber auch jene Bestimmungen, aufgrund derer

¹⁹⁶ Vgl. Maria Helena Moreira Alves, „Dilemmas of the Consolidation of Democracy from the Top in Brazil: a Political Analysis“, *Latin American Perspectives*, 15 (1988), S. 57 f. und Bolívar Lamounier / Rachel Meneguello, *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso do Brasil*, textos IDESP no. 14 (São Paulo: IDESP, 1986), S. 63, Anmerkung 48. Der Text der Verfassungsänderung Nr. 26 (Emenda Constitucional No. 26) findet sich bei Adriano Campanhole / Hilton Lobo Campanhole (ed.), *Constituições do Brasil*, 10^a ed. (São Paulo: Atlas, 1989), S. 305 f.

¹⁹⁷ Der Text der Verfassungsänderung Nr. 25 wird ebenfalls bei Adriano Campanhole / Hilton Lobo Campanhole (ed.), *Constituições do Brasil*, 10^a ed. (São Paulo: Atlas, 1989), S. 302 ff. wiedergegeben.

kommunistische Parteien bisher untersagt wurden. Durften bisher die Parteien keinerlei 'Verbindung' zu ausländischen Regierungen, Institutionen oder Parteien besitzen, so verbot der neue Rechtsrahmen lediglich ihre 'Unterstellung' unter ausländische Regierungen oder Institutionen.

Die Wahlhürde wurde von 5% national und 3% in neun Bundesstaaten auf 3% national und 2% in fünf Bundesstaaten gesenkt. Dadurch wurde die Bildung neuer Parteien und ihr Einzug ins Parlament wesentlich erleichtert. Erreichte eine Partei die neue Wahlhürde nicht, so behielten die von ihr aufgestellten gewählten Kandidaten trotzdem ihr Mandat, sofern sie innerhalb von 60 Tagen einer anderen im Kongreß vertretenen Partei beitraten. Damit sank das Wahlrisiko der Politiker, die eine neue Partei gründen oder sich einer kleineren Partei anschließen wollten. Gleichzeitig wurde aber auch die Unabhängigkeit der Politiker gegenüber ihrer Partei gesteigert und ein übermäßig großer Anreiz zur Gründung neuer Parteien geschaffen.

Mit der Verfassungsänderung wurden die bislang existierenden Restriktionen beseitigt, ohne jedoch im Gegenzug einen Rechtsrahmen zu schaffen, der Parlament, Wahlprozeß und Parteiensystem ein höheres Maß an Stabilität und Konsistenz verleihen würde.¹⁹⁸ Diesem undifferenzierten Abbau bestehender Einschränkungen mag die Konzeption zugrunde gelegen haben, daß ein Höchstmaß an Freizügigkeit eine Entstehung politischer Parteien aus der Gesellschaft heraus ('von unten nach oben') erleichtern und zu einer 'natürlichen Auslese' führen würde. Doch unter den Bedingungen einer politischen Kultur, die sich durch Regionalismus, Klientelismus und politischen Professionalismus ('Berufspolitikertum') statt durch eine spontane Organisation differenzierter sozialer Gruppen kennzeichnet, hatte die neue Permissivität in Brasilien eine ganz andere Wirkung:

„Von nun an lieferten Absentismus und Klientelismus der Presse reichlich Munition und lösten einen Prozeß der akuten Diskreditierung der Legislative und der politischen Klasse aus, der der Idee demokratischer Politik ganz allgemein schadete.“¹⁹⁹

Die Beseitigung der von der autoritären Ordnung geerbten Restriktionen hatte eine Welle von Parteigründungen zur Folge. Die Zahl und Bedeutung der Parteien variierte von einem Bundesstaat zum andern (siehe Tabelle 12, S. 172). Die neue Rechtslage gestattete insbesondere auch die Legalisierung der beiden unter den Militärs verbotenen kommunistischen Parteien, die früher moskautreue, nun eher eurokommunistische 'Brasilianische Kommunistische Partei' (PCB), und die sich ehemals an Peking, später am albanischen Modell orientierende 'Kommunistische Partei Brasiliens' (PCdoB).

Die Aufhebung der strengen Einschränkungen in bezug auf die Bildung neuer Parteien führte zu einem erheblichen Anstieg der im Kongreß vertretenen Parteien, ohne daß in der Zwischenzeit Wahlen stattgefunden hätten. Nachdem bei den letzten Wahlen 1982 fünf Parteien den Einzug in das Abgeordnetenhaus geschafft hatten, waren es im Mai 1986 fünfzehn. Im Senat stieg die Zahl der Parteien von vier auf acht (siehe Tabelle 13, S. 173). In dieser Zergliederung der bestehenden Parteien innerhalb einer einzigen Legislaturperiode spiegelt sich der äußerst geringe Institutionalisierungsgrad und die Künstlichkeit des Parteiensystems wieder.

¹⁹⁸ Vgl. Bolívar Lamounier / Rachel Meneguello, *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso do Brasil*, textos IDESP no. 14 (São Paulo: IDESP, 1986), S. 67 ff.

¹⁹⁹ Bolívar Lamounier, *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90* (São Paulo: Loyola, 1989), S. 49.

9.2 Die Gemeindewahlen von 1985

Die Gemeindewahlen vom November bildeten den ersten Wahltest der Neuen Republik. Die PMDB konnte sich als mit Abstand wichtigste Partei behaupten. Sie gewann die Wahlen in 110 der 201 Munizipien, darunter in 19 der 25 Hauptstädten der Bundesstaaten und Territorien. Andererseits unterlag sie gerade in fünf der wichtigsten Hauptstädte: In São Paulo siegte der Kandidat der PTB, Jânio Quadros, in Rio de Janeiro und Porto Alegre die PDT Brizolas, in Recife die neu gegründete PSB (Sozialistische Partei Brasiliens), in São Luiz die PDS und in Fortaleza die PT.²⁰⁰

Die Mehrheit der Wählerschaft wählte die linke Mitte des politischen Spektrums. Die PMDB erreichte 33,9% der Gesamtstimmen. Die Linksparteien PT, PDT und PSB erzielten zusammen 26,5%. Ihr gutes Abschneiden ist als Reflex auf den Wandel der PMDB gewertet worden, die sich im demokratischen Übergang von links in die politische Mitte bewegt hatte. Eine Überraschung war das gute Ergebnis der PT, die auf 11% der Stimmen kam und ein wichtiges Rathaus gewann (Fortaleza).

Die Parteien des rechten Spektrums, also PFL, PDS und PTB, erzielten zusammen nur 28,2%. Ohne den Sieg der PTB in São Paulo, der sich in erster Linie durch die Person des Kandidaten Jânio Quadros erklären läßt und nicht als Zeichen der Popularität der PTB mißdeutet werden darf, wäre dieses Ergebnis noch schlechter ausgefallen.²⁰¹ Die PFL erlangte lediglich 9% der Stimmen und die PDS als der große Verlierer sogar nur 4%. Damit bestätigte sich der Trend des allmählichen Niedergangs des Konservatismus, der sich in den letzten beiden Jahrzehnten manifestiert hatte.²⁰²

Wegen des Erfolgs der durch Brizola unterstützten Kandidaten in Rio de Janeiro und in Porto Alegre sowie Jânio Quadros' Sieg in São Paulo wurde die Wahl auch als eine Wiederkehr des Populismus interpretiert. Außer im Heimatstaat Brizolas (Rio Grande do Sul) und in Rio de Janeiro, wo er 1962 mit großer Mehrheit zum Abgeordneten und 1982 zum Gouverneur gewählt worden war, hatte seine persönliche Wahlmaschine PDT keine nennenswerte Bedeutung.

Quadros' Wahlkampf war durch einen typisch populistischen Diskurs gekennzeichnet. Er appellierte an traditionelle Werte und stellte moralische Forderungen in den Mittelpunkt der Kampagne (sein Wahlslogan war 'Aufrichtigkeit, Fleiß, Sicherheit'). Quadros' Erfolg in São Paulo läßt sich aber nicht allein auf seine Anziehungskraft als Populist zurückführen. Weitere Faktoren waren die aufgrund der beiden starken Kandidaturen von Fernando Henrique Cardoso (PMDB) und Eduardo Suplicy (PT) gesplante Linke, die Abnutzung der Popularität der PMDB durch die Regierung des PMDB-Gouverneurs Franco Montoro sowie der Rückhalt, den Quadros durch einen in São Paulo geeinten konservativen Block besaß.²⁰³

²⁰⁰ Die Ergebnisse der Gemeindewahlen von 1985 sind bei Eli Diniz, „Crise política, eleições e dinâmica partidária no Brasil: um balanço histórico“, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 32 (1989), S. 350 und Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85*, (New York etc.: Oxford University Press, S. 264 ff.) entnommen. Die wichtigste Analyse der Wahlen, auf die sich die beiden genannten Autoren beziehen, war dem Verfasser nicht zugänglich: „As Eleições Municipais de 85 e a Conjuntura Política“, *Cadernos de Conjuntura*, No.3, IUPERJ, Dezember 1985.

²⁰¹ 1985 bekannten sich nur 3% der Wählerschaft von São Paulo zur PTB. Bolívar Lamounier / Judith Muszynski (1986), *A eleição de Jânio Quadros*, textos IDESP no. 16 (São Paulo: IDESP, 1986), S. 6.

²⁰² Die Ergebnisse von ARENA bzw. PDS hatten sich seit dem Militärputsch stetig verschlechtert: 1966 – 50,5%; 1970 – 48,4%; 1974 – 40,9%; 1978 – 40,0%; 1982 – 36,7% (Wahlen zum Abgeordnetenhaus; 100% entspricht den abgegebenen Stimmen abzüglich Enthaltungen, aber einschließlich der ungültigen Stimmen. Siehe Bolívar Lamounier / Judith Muszynski, *O processo eleitoral brasileiro, da Velha à Nova República*, textos IDESP no. 34 (São Paulo: IDESP, 1989), Tabelle 3.5.8, S. 39.

²⁰³ Für eine Analyse des Wahlsiegs von Jânio Quadros in São Paulo siehe Bolívar Lamounier / Judith Muszynski (1986), *A eleição de Jânio Quadros*, textos IDESP no. 16 (São Paulo: IDESP, 1986).

Die Niederlage der PMDB in einigen wichtigen Zentren war ein Indiz dafür, daß sich die Entscheidungsmotive für die Stimmabgabe wandelten. Unter den Militärs hatten sich die Wahlen zu Plebisziten für oder gegen die autoritäre Herrschaft entwickelt. Durch die Reduzierung der Entscheidungsmöglichkeiten auf zwei Optionen, die jeweils durch eine Partei verkörpert wurden, hatte vor allem die MDB-PMDB ein hohes Maß an Wähleridentifikation erreichen können. Mit der Rückkehr zum Parteienpluralismus und dem Ende der Diktatur gewann der politische Markt wieder an Komplexität. Auch wenn die PMDB noch über ihre Popularität als Partei des demokratischen Übergangs verfügte, barg die neue Situation Gefahren für ihre Identität, die sie ja im wesentlichen aus der Ablehnung des nun überwundenen Autoritarismus schöpfte.

Die wirtschaftliche und soziale Lage Brasiliens schuf zunehmend polarisierte und ideologische Konfliktlinien, was sich vor allem durch den Erfolg der PT manifestierte. Zudem hatte die PMDB nun als Regierungspartei damit zu kämpfen, daß die Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen politischen Führung (auf nationaler wie auf bundesstaatlicher Ebene) an ihrer Popularität nagte. Der '*voto opositorista*', der die PMDB bisher begünstigt hatte, richtete sich jetzt mancherorts gegen sie.

Hatte der Prozeß des demokratischen Übergangs zur Entstehung eines bürgerlichen Mehrparteiensystems mit einem großen, aber profillosen Zentrum geführt, so stand nun eine Aushöhlung der politischen Mitte und ein polarisierter Pluralismus zusammen mit einem parteienfeindlichen Populismus zu befürchten.²⁰⁴ Alles deutete darauf hin, daß sich das Parteiensystem künftig stark verändern würde und gewisse Risiken für die politische Stabilität und die Konsolidierung der jungen Demokratie – vor dem Hintergrund der Erfahrungen der frühen sechziger Jahre – nicht auszuschließen waren.

9.3 Die Wahlen von 1986

Die nächsten Wahlen fanden am 15. November 1986 statt, genau ein Jahr nach den Gemeindewahlen. Es handelte sich um die ersten allgemeinen Wahlen der Neuen Republik, in der die gesamte nationale Wählerschaft von nunmehr fast 70 Millionen Brasilianern, Analphabeten eingeschlossen, zur Stimmabgabe aufgerufen war. Zu wählen galt es auf nationaler Ebene das Abgeordnetenhaus und zwei Drittel des Senats sowie auf bundesstaatlicher Ebene die 23 Gouverneure und Länderparlamente. Da der zu erneuernde Kongreß neben den legislativen zugleich auch verfassungsgebende Kompetenzen besitzen würde, waren die Wahlen zudem von entscheidender Bedeutung für die Neugestaltung der politischen und staatlichen Ordnung.

Der Aufstieg der PMDB setzte sich entgegen der im Vorjahr geäußerten Bedenken auch in diesen Wahlen fort, und zwar auf herausragende Weise. Den größten Erfolg hatte die Partei bei den Gouverneurswahlen, die sie in 22 der 23 Bundesstaaten gewann. Der einzige Staat, in dem die PMDB unterlag, war Sergipe im Nordosten des Landes, wo der Kandidat der PFL gewählt wurde. Die PMDB setzte sich also auch in den Staaten durch, in denen sie ein Jahr zuvor eine Niederlage hatte einstecken müssen und ihr Erfolg bei den diesjährigen Wahlen sehr unsicher gewesen war. Dies galt vor allem für São Paulo, Rio de Janeiro und Rio Grande do Sul (siehe Tabelle 14, S. 174).²⁰⁵

Bei den Wahlen zum Senat (Zwei-Drittel-Erneuerung) gewann die PMDB 38 der 49 neu zu besetzenden Sitze. Damit konnte sie ihre Gesamtrepräsentation in dieser Kammer von 23 auf 44 Sitze, d.h. auf 62,5%, nahezu verdoppeln. Im Abgeordnetenhaus war der Erfolg der PMDB

²⁰⁴ so Bolívar Lamounier / Rachel Meneguello, *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso do Brasil*, textos IDESP no. 14 (São Paulo: IDESP, 1986), S. 65.

²⁰⁵ Für eine kurze Darstellung des Wahlablaufs in den wichtigsten Bundesstaaten und Regionen siehe Daniel Pécaut, „Des élections du 15 novembre 1986 à la Constituante: de la consolidation démocratique aux illusions perdues“, *Problèmes d'Amérique latine*, 83 (1987), S. 27 ff.

geringer. Dennoch erreichte sie auch hier mit 52,8% bequem die absolute Mehrheit. Insgesamt hielt die PMDB so eine Stimmenmehrheit von fast 56% in der Verfassungsgebenden Versammlung.

Die Zugewinne der PMDB gingen vor allem zu Lasten der PDS, die sich buchstäblich auflösen schien. Sie erreichte kaum fünf Prozent der Sitze im Abgeordnetenhaus und nur noch zwei Senatsmandate. Die PFL konnte ihr Gewicht im Abgeordnetenhaus von fast einem Viertel der Sitze in etwa halten, mußte aber große Einbußen im Senat hinnehmen. Der Niedergang der konservativen Parteien der vergangenen Jahre setzte sich weiter fort. Die Linke ihrerseits stagnierte. Alle Parteien des linken Spektrums zusammengenommen kamen auf nur etwa zehn Prozent im Parlament; und keine von ihnen erreichte die Fünf-Prozent-Marke.

Zu einer Polarisierung – wie sie zuvor von Lamounier und Meneguello befürchtet worden war – kam es bei diesen Wahlen nicht. Im Gegenteil, betrachtet man das Ergebnis nach Parteilinien, dann bedeutete es einen triumphalen Sieg der Mitte, die vor allem durch die PMDB verkörpert wurde. Da insgesamt zwölf Parteien den Einzug ins Parlament geschafft hatten, kann man jedoch von einer zumindest graduellen Fraktionierung des Parteiensystems sprechen, das sich aber um die Achse einer gigantischen PMDB drehte.

Nun wurde aufgrund der Hegemonialstellung der PMDB die Gefahr einer 'Mexikanisierung' der brasilianischen Parteienlandschaft heraufbeschwört. Diese Anspielung auf die Übermacht und jahrzehntelange Herrschaft der mexikanischen PRI, durch die ein Machtwechsel geradezu unmöglich schien, war jedoch kaum mehr als ein Manöver der PFL. Tatsächlich war die Situation in beiden Ländern kaum vergleichbar.²⁰⁶

Der Wahlausgang konnte ebenfalls als Sieg der alten Kräfte ausgelegt werden. 217 der insgesamt 559 Kongreßmitglieder waren zu irgendeinem Zeitpunkt vor 1980 in der Regierungspartei des autoritären Regimes gewesen. Von den 289 Abgeordneten und Senatoren der PMDB hatten zuvor 40 der PDS (1983) und weitere 42 der ARENA (1979) angehört. Nur 137 der PMDB-Repräsentanten von 1987 kamen von der MDB von 1979 oder der PMDB von 1983. Im neuen Kongreß gab es demzufolge mehr Angehörige der ehemaligen Pro-Regime-Partei der Militärs als Mitglieder der Oppositionspartei.²⁰⁷

Zwei Faktoren hatten die Wahl maßgeblich beeinflusst. Zum einen standen die Gouverneurswahlen im Mittelpunkt des Wahlkampfes und der Aufmerksamkeit der Medien. Die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung gerieten so zu einem zweitrangigen Ereignis. Vielen Wählern war überhaupt nicht bewußt, daß ihre Stimme Einfluß auf die Zusammensetzung der *Constituinte* hatte.²⁰⁸

Eine viel größere Bedeutung kam aber dem Cruzado-Plan zu, der in der Tat wahlentscheidend war. Dieser Wirtschaftsplan beinhaltete eine Reihe von Maßnahmen zum Ziel der Preisstabilität, die vom Präsidenten ohne vorherige Konsultation des Kongresses dekretiert worden waren. Seine zentralen Elemente waren eine Währungsumstellung sowie ein Lohn- und Preisstop. Der Cruzado-Plan zeigte anfänglich erstaunliche Erfolge und stieß auf große Unterstützung in den Medien und der Bevölkerung. Mit dem Sinken der Inflation wuchs auch Sarneys Popularität. Als

²⁰⁶ Siehe Maria Tereza Sadek, „Eleições 1988: retórica ou rumo pluripartidário“, Lua Nova, 17 (1989), S. 112.

²⁰⁷ Zahlen von David Fleischer, „O Congresso Constituinte de 1987: Um Perfil Sócio-Econômico“, mimeo (Brasília: Universidade de Brasília, 1987) übernommen von 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.: 1989), S. 353 f.

²⁰⁸ So Maria Helena Moreira Alves, „Dilemmas of the Consolidation of Democracy from the Top in Brazil: a Political Analysis“, Latin American Perspectives, 15 (1988), S. 59.

der Inflationsdruck wieder stieg, rettete er den Plan und seine positiven Effekte künstlich und zu hohen wirtschaftlichen Kosten über den Wahltermin hinweg, um die Regierungsparteien zu unterstützen. Da der Plan von Politikern der PMDB entworfen worden war, profitierte diese in erster Linie von der Verzögerungstaktik. Die Parteien, die den Cruzado-Plan kritisiert hatten, wie PDT und PT, mußten am Wahltag hierfür die Rechnung zahlen. Auf diese Weise wurde die Wahl weitgehend zu einem Plebiszit für die scheinbar erfolgreiche Wirtschaftspolitik Sarneys. Vier Tage nach der Wahl wurde der Plan aufgegeben, und Brasilien stürzte in die tiefste Wirtschaftskrise seiner Geschichte. In der Bevölkerung herrschte „tiefe Frustration, Wut und ein allgemeines Gefühl, betrogen worden zu sein.“²⁰⁹ In mehreren Städten entlud sich der Zorn in gewalttätigen Demonstrationen. Die beiden großen Regierungsparteien PMDB und PFL hatten durch die Ereignisse einen großen Teil ihrer Glaubwürdigkeit eingebüßt.

Pécaut sah im Wahlausgang drei Indizien dafür, daß das Parteiensystem noch weit von einer Stabilisierung entfernt war, obwohl sich die PMDB als massiver Grundpfeiler durchzusetzen schien.²¹⁰ Das erste Indiz bestand im hohen Anteil von nicht ausgefüllten Stimmzetteln, der national etwa 35% erreichte und in manchen Gegenden sogar zwei Drittel der abgegebenen Stimmen ausmachte. Die Ursache hierfür mochte einerseits die Komplexität des Wahlverfahrens und die Unerfahrenheit vieler zum ersten Mal wählender Analphabeten sein. Es ließ sich in den Leerstimmen aber auch die geringe Identifikation der Wähler mit den Parteien und die Indifferenz weiter Teile der Gesellschaft mit der weit entfernten Welt der Politik ablesen.²¹¹

Als zweites Indiz nannte Pécaut die Zunahme der 'heteroklitischen Koalitionen' zwischen Parteien mit z.T. sehr unterschiedlicher politischer *couleur*, die zudem regional stark variierten.²¹² Diese Wahlallianzen besaßen zwei Funktionen. Einerseits dienten sie dazu, die Wahlstimmen auf eine kleinere Zahl von Kandidaten zu konzentrieren, indem sich verschiedene Parteien auf einen gemeinsamen Kandidaten einigten. Andererseits sollten sie aber auch den Wechsel der Kandidaten von einer Partei zur anderen erleichtern. Pécaut führte dieses Verhalten nicht auf einen individuellen oder kollektiven Opportunismus zurück, sondern auf den fluiden Charakter des Parteiensystems, in dem sich die Parteilinien nicht mit den Loyalitätslinien deckten.

Als drittes Zeichen für die Instabilität des Parteiensystems wertete er die Mehrdeutigkeit des Erfolgs der PMDB. Pécaut unterschied drei Motive zur Wahl der PMDB. Erstens hatte sich die Partei seit 1982 und vor allem seit 1985 zur Regierungspartei gewandelt. Als solche profitierte sie insbesondere von der Popularität des Cruzado-Plans. Andererseits hatte sie, wenigstens bis zu diesem Zeitpunkt, ihr Image als Oppositionspartei und als 'Partei des Wandels' (*partido das mudanças*) weitgehend bewahren können. Mit der Wahl der PMDB konnte also auch die Forderung zur Überwindung der autoritären Altlasten und der Ausweitung politischer und sozialer Rechte verknüpft werden. Drittens schließlich läßt sich die große Stimmenmehrheit der PMDB als Wunsch der brasilianischen Gesellschaft deuten, weiterhin einen Transitionsprozeß zu verfolgen, der auf der Versöhnung möglichst breiter, auch gegensätzlicher sozialer Kräfte basiert. Keines der drei Motive konnte allerdings ausreichend sein, um der Partei auf Dauer ein stabiles soziales Fundament zu garantieren.

²⁰⁹ Ebd., S. 60.

²¹⁰ Siehe Daniel Pécaut, „Des élections du 15 novembre 1986 à la Constituante: de la consolidation démocratique aux illusions perdues“, *Problèmes d'Amérique latine*, 83 (1987), S. 33 f.

²¹¹ In Brasilien herrscht Wahlpflicht. Ein hoher Anteil leer abgegebener Stimmzetteln (*votos em branco*) entspricht daher in seiner Bedeutung einer geringen Wahlbeteiligung in Ländern ohne Wahlpflicht.

²¹² Zahlenmaterial zur Problematik der Wahlallianzen liefert Philippe Waniez / Violette Cabos, „Les élections du 15 novembre 1986 au Brésil“, *Problèmes d'Amérique latine*, 83 (1987), S. 10 ff.

9.4 Die Parteien in der Verfassungsgebenden Versammlung (*Constituinte*)

Am 1. Februar 1987 konstituierte sich der neu gewählte Kongreß zur Verfassungsgebenden Versammlung. Da es keinen vorher ausgearbeiteten Verfassungsentwurf gab, war das Parlament an jedem Entwicklungsschritt der neuen *Carta* beteiligt. Die Kongreßmitglieder hatten so über alle relevanten Fragen des künftigen Aufbaus und der Funktionsweise des Staates zu entscheiden. Durch diese zumindest vorübergehende Aufwertung des Parlaments, die wichtigste Handlungsarena politischer Parteien, entstand nach Meinung einiger ein neuer Bedingungsrahmen für die brasilianische Parteienentwicklung:

„Vielleicht zum ersten Mal in unserer Geschichte verfügten die Parteien über die notwendigen politischen Ressourcen zur Erfüllung ihrer Funktion als Repräsentations- und Entscheidungsorgane in einer Situation, in der sie unter den aufmerksamen Blicken der Öffentlichkeit und dem Druck organisierter Gruppen der Zivilgesellschaft ein neues konstitutionelles Gefüge errichten sollten.“²¹³

Und tatsächlich bestätigen Untersuchungen des politischen Profils der *Constituinte*, daß durch die Verfassungsdebatte sich deutliche Positionsunterschiede zwischen den Parteien entwickelten und sich die Parteienidentitäten verdichteten.²¹⁴

Es ist jedoch notwendig, die Bedeutung dieser Situation zu relativieren. Der zeitweilige Kompetenzzuwachs des Kongresses und die daraus resultierende schärfere Definition der Parteilinien erschütterten keineswegs das althergebrachte Grundschema brasilianischer Politik: die Asymmetrie im Verhältnis zwischen einer starken Exekutive und schwachen Parteien. Die Rückkehr zur Demokratie brachte zwar, wie wir gesehen haben, eine Liberalisierung des Parteienwesens, zu einem Abbau der Konzentration politischer Entscheidungsmacht in der Exekutivgewalt zugunsten einer prinzipiellen Stärkung des Kongresses kam es aber nicht, so daß er „seine traditionelle Rolle behielt, die Initiativen der Regierungsbürokratie gegenzuzeichnen.“²¹⁵

Durch die Verdrängung der Parteien in die Peripherie des politischen Systems verloren sie die Fähigkeit, aus sich selbst heraus Initiativen zu entwickeln und politische Alternativen zu formulieren. Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative verkamen so im wesentlichen zu einem klientelistischen Tauschgeschäft, bei dem gegen die parlamentarische Unterstützung der Regierungspolitik Zugang zu Ämtern und staatlich kontrollierten Ressourcen gewährt wurde. Die geringe Bedeutung des Parlaments bei der politischen Steuerung des Landes und die klientelistischen Bindungen der Parteien an die Staatsbürokratie diskreditierten die Legislative in der Bevölkerung und trugen so weiter zu ihrer Schwächung bei.²¹⁶

Die Parteienkonjunktur während der Ausarbeitung der neuen Verfassung war vor diesem Hintergrund nicht nur durch die eigentliche Debatte um die konstitutionelle Neuordnung geprägt,

²¹³ Maria D'Alva Gil Kinzo, „O quadro partidário e a Constituinte“, De Geisel a Collor: o balanço da transição, org. Bolívar Lamounier, São Paulo: Sumaré, 1990), S. 116 f.

²¹⁴ So Bolívar Lamounier, Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90 (São Paulo: Loyola, 1989) und Maria D'Alva Gil Kinzo, „O quadro partidário e a Constituinte“, De Geisel a Collor: o balanço da transição, org. Bolívar Lamounier (São Paulo: Sumaré, 1990), S. 105-134.

²¹⁵ Eli Diniz, „Crise política, eleições e dinâmica partidária no Brasil: um balanço histórico“, Dados – Revista de Ciências Sociais, 32 (1989), S. 332.

²¹⁶ Siehe ebd., S. 332 f.

sondern vor allem auch durch die massiven Eingriffe der Exekutive. Sadek schreibt in diesem Zusammenhang:

„Die Exekutive des Bundes in Brasilien, die bereits eine lange Geschichte des von den Parteien losgelösten Handelns besaß, verstärkte dieses Charakteristikum noch während Sarneys Präsidentschaft. Selbst im Verlauf der Arbeit der Verfassungsgebenden Versammlung, als die Parteilinien dazu neigten, schärfer zu werden, sparte die Bundesregierung nicht an Bemühungen, die Aktivitäten der Legislative zu sabotieren und die Entstehung stabiler und organisierter Parteien zu verhindern.“²¹⁷

Um die Vormachtstellung der Exekutive aufrechtzuerhalten und die Kontrolle über die Arbeit der *Constituinte* zu gewinnen, wertete Sarney in seinem Diskurs die Parteien als ein Hindernis für die Regierbarkeit des politischen Systems ab, sprach Putschdrohungen aus und erkaufte sich die Gunst der Parlamentarier durch die Gewährung persönlicher Vorteile wie z.B. die Erteilung von Konzessionen für Radio- und Fernsehsender. Ein weiteres Mittel zur Einflußnahme war die Stimulierung der Bildung von parteiübergreifenden Parlamentsblöcken.²¹⁸

Der wichtigste Block war der sogenannte *Centrão* (großes Zentrum), in dem sich etwa dreihundert Kongreßmitglieder über die Parteilinien hinweg in einem informellen Bündnis zusammenschlossen. Er unterstützte die Forderungen der Regierung vor allem in zwei ihrer wesentlichen Punkten: in der Frage der Regierungsform und der Mandatszeit des Präsidenten. Mit Hilfe des *Centrão* erreichte Sarney sowohl die Beibehaltung des Präsidentsystems als auch eine fünfjährige Amtszeit des Präsidenten.

Der *Centrão* setzte sich aus dem überwiegenden Teil der Mitglieder der rechten Parteien (PDS, PFL, PTB, PL, PDC, PSC) und fast der Hälfte der PMDB-Mitglieder zusammen, die in wirtschaftlichen wie sozialen Fragen liberal-konservative Ansichten vertraten und der rechten Mitte und der Rechten des politischen Spektrums zuzuordnen waren.²¹⁹ Mit dem *Centrão* war im Kongreß eine Trennlinie entstanden, die quer zu den Parteilinien und zudem mitten durch die PMDB verlief (siehe Tabelle 15, S. 175).

Während der Arbeit der *Constituinte* steigerten sich die parteiinternen Spannungen innerhalb der PMDB erheblich. Das große Konfliktpotential, das aus der Verfassungsdebatte erwuchs, mußte die PMDB aufgrund ihrer Heterogenität und ihres Frontcharakters am stärksten belasten. Die Vielzahl der aufgeworfenen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Problempunkte sowie die Diversität der auf dem Spiel stehenden Interessen schuf unüberwindliche Gegensätze in den Reihen der Partei. Durch ihr Schwanken zwischen der offenen Unterstützung der Regierung und einer unabhängigeren Position verlor sie ihre Identität als Partei der Erneuerung und degenerierte weitgehend zu einem Klientelverband der Staatsbürokratie.

Als die Regierung in den Fragen des Regierungssystems und der Mandatszeit des Präsidenten Druck auf den Kongreß ausübte, erwies sich die PMDB als unfähig, eine Gegenreaktion zu artikulieren. Der innerparteiliche Konflikt zwischen den *governistas*, die die Regierung in dieser Angelegenheit unterstützten, und den Anhängern des Parlamentarismus führte schließlich zur Spaltung der Partei. Nachdem der Kongreß am 22. März 1988 für die präsidentiale Regierungsform gestimmt hatte, sagte sich eine Gruppe von 39 Mitgliedern von der PMDB los. An ihrer Spitze

²¹⁷ Maria Tereza Sadek, „Eleições 1988: retórica ou rumo pluripartidário“, Lua Nova, 17 (1989), S. 118.

²¹⁸ Siehe Maria Tereza Sadek, „Eleições 1988: retórica ou rumo pluripartidário“, Lua Nova, 17 (1989), S. 118, Anmerkung 7.

²¹⁹ Vgl. Bolívar Lamounier, Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90 (São Paulo: Loyola, 1989), S. 73.

standen die Senatoren Mario Covas, Fernando Henrique Cardoso und José Richa sowie der ehemalige Gouverneur von São Paulo, Franco Montoro. Sie alle waren wichtige Parteigrößen des 'authentischen Flügels' der PMDB, des historischen Kerns der Oppositionsbewegung gegen die Diktatur. Zusammen mit acht Dissidenten anderer Parteien gründeten sie die 'Partei der Brasilianischen Sozialdemokratie' (PSDB). Das ideologische Profil der PSDB war mitte-links, ihr regionaler Schwerpunkt lag im Südosten des Landes und insbesondere in São Paulo.

An der Entstehung des *Centrão* und dem Zerfall der PMDB hatte sich gezeigt, daß das Parteiensystem außerstande war, die Konflikte um den Aufbau einer neuen konstitutionellen Ordnung entlang der bestehenden Parteilinien zu kanalisieren und im parlamentarischen Prozeß abzutragen. Die Regierung hatte sich in maßgeblichen Fragen in der Legislative durchsetzen können. Zu einschneidenden Veränderungen des politischen Systems kam es nicht. Das Regierungssystem und das Wahlsystem behielten die Züge, die einer Entwicklung des Parteiensystems im Wege standen: das Übergewicht der Exekutive und die Förderung des Individualismus der Politiker.²²⁰ Auch wenn die neue Verfassung, die am 5. Oktober 1988 verabschiedet wurde, einige Neuerungen gegenüber früheren Verfassungen enthielt, wie insbesondere einen Grundrechtskatalog, brachte sie im Hinblick auf die grundsätzliche Funktionsweise des politischen Prozesses keinen wesentlichen Bruch mit der Vergangenheit.

So waren die neue Verfassung und die Irregularitäten bei ihrer Ausarbeitung weitere Elemente in einer langen Reihe von Enttäuschungen der von den Brasilianern mit der Rückkehr zur Demokratie verbundenen Hoffnungen auf einen sozio-ökonomischen Wandel, eine Moralisierung der Politik und eine Überwindung der Wirtschaftskrise: der Mißerfolg der *diretas-já*-Kampagne, der Tod Tancredos und die anschließende Vereidigung des ehemaligen PDS-Vorsitzenden Sarney, die endlose Kette von Skandalen, in die die politische Klasse verwickelt war, die Gewalt, mit der auf Streiks reagiert wurde, die Landreform, die von der MDB-PMDB unter den Militärs gefordert worden war und nun, da sie Regierungspartei war, nicht durchgeführt wurde, das ungeheure Ausmaß von Arbeitslosigkeit und Verelendung, die phantastische Geschwindigkeit der Geldentwertung, der anhaltende Ausschluß breiter Gesellschaftssektoren aus dem politischen System und der wahltaktische Einsatz des *Plano Cruzado*.

Die fortdauernden Frustrierung der im Transitionsprozeß aufgebauten Erwartungen hatten zur Folge, daß sich die öffentliche Meinung immer mehr gegen die Neue Republik kehrte. Diese Entwicklung konnte nicht ohne Konsequenzen auf das Wahlverhalten der Brasilianer bleiben:

„Die aufeinanderfolgenden Frustrationen der von der Bevölkerung gehegten Erwartungen eines Wandels verbrauchten die Kreditwürdigkeitsreserven sowohl der Regierung Sarney als auch der Parteien, die diese unterstützten. Die PMDB disqualifizierte sich als Ausdruckskanal des Protestes, und die Wahlperspektiven der PFL wurden im Keim erstickt.“²²¹

Dieser Trend zur Abwendung von der mit der Neuen Republik identifizierten politischen Klasse zeigte sich deutlich bei den Gemeindewahlen von 1988 und den Präsidentschaftswahlen von 1989.

²²⁰ Eine Darstellung der wichtigsten Problempunkte des Wahlsystems in bezug auf die Parteienentwicklung wird in Kapitel 12.3 vorgenommen.

²²¹ Brasílio Sallum Jr. / Eduardo P. Graeff / Elisabeth Gomes de Lima, „Eleições presidenciais e crise do sistema partidário“, Lua Nova, 20 (1990), S. 78.

9.5 Die Gemeindewahlen von 1988

Am 15. November 1988 wurden in über 4000 Gemeinden Bürgermeister und Stadtverordnete gewählt. Das wichtigste Wahlergebnis nach Parteilinien war der drastische Stimmenrückgang für die PMDB und der Aufstieg der beiden linken Parteien PT und PDT. Die PT erwieß sich in den 100 größten Städten Brasiliens mit 4,3 Millionen Stimmen als fast ebenso stark wie die PMDB mit 4,4 Millionen Stimmen. Mit einigem Abstand folgten die PDT (3,6 Millionen) und die PDS (2,1 Millionen). Der Stimmenzuwachs der PDS wies auf eine Reorganisation der Rechten hin. Die PFL ihrerseits verlor erheblich an Terrain (siehe Tabelle 16, S. 176).

Der große Sieger war die PT, die sich nicht nur landesweit als zweitstärkste Partei etablierte, sondern auch in drei wichtigen Zentren die Wahlen gewann: São Paulo, Porto Alegre (Rio Grande do Sul) und Vitória (Espírito Santo). Das erstaunlichste Ereignis war der Triumph der PT und ihrer Kandidatin Luiza Erundina in São Paulo. Mit ihr stand eine Frau, eine *nordestina* (eine Zuwanderin aus dem armen Nordosten Brasiliens) und Marxistin an der Spitze der mit Abstand größten und reichsten Stadt des Landes. Obendrein hatte sie bisher noch kein öffentliches Amt bekleidet.²²² In Erundinas Sieg spiegelt sich die Instabilität und völlige Ungebundenheit der Wählerschaft von São Paulo hinsichtlich ideologischer Orientierungen und der Parteien wider: Erst drei Jahre zuvor hatte sie den konservativen Populisten Jânio Quadros zum Bürgermeister gewählt.

Ebenfalls hervorzuheben ist das hohe Ausmaß der Wahlverweigerung. In São Paulo war der Anteil der ungültig und leer abgegebenen Stimmzettel größer als der Stimmenanteil der drittstärksten Partei. In Rio de Janeiro, Salvador (Bahia) und João Pessoa (Paraíba) übertraf die Wahlverweigerung sogar die Ergebnisse der zweitstärksten Partei.²²³

Unter den Wahlanalitikern herrscht Übereinstimmung darüber, daß es sich um eine Protestwahl handelte. Gewählt wurde gegen die Regierung und aus Mißbilligung der bestehenden Verhältnisse. Das grundlegende Wahlmotiv war die oppositionelle Haltung. Parteienidentifikation oder Weltanschauung spielten nur eine sehr untergeordnete Rolle: „Es wurde nicht für eine Ideologie, für Freunde oder für politische Programme gestimmt. Es wurde 'contra' gewählt, entweder über die PT oder durch Annullierung der Stimme oder über andere Parteien der Opposition.“²²⁴

Eine Ausnahme bildet in diesem Zusammenhang Olavo Brasil de Lima jr., der der ideologischen Komponente doch ein gewisses Gewicht beimißt. In seiner empirischen Untersuchung über den Zusammenhang zwischen Wahlverhalten einerseits und Urbanisierung und Industrialisierung andererseits stellte er fest, daß die Linksparteien ihre besten Ergebnisse in den Großstädten erzielt hatten, während die konservativen Parteien in den kleineren Kommunen am erfolgreichsten gewesen waren. Daraus zog er den Schluß:

„Man kann klar ein ideologisches *alignment* der von der Urbanisierung berührten Wählerschaft feststellen: Je größer sie ist (zusammen mit der Industrialisierung), desto höher ist die Wahrscheinlichkeit einer Wahl nach links.“²²⁵

²²² Für eine Analyse der Wahlen in São Paulo siehe Bolívar Lamounier, *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90* (São Paulo: Loyola, 1989), S. 95 ff.

²²³ Vgl. „Voto de protesto não escolhe partido“, *O Estado de São Paulo*, 26.11.1988.

²²⁴ Carlos Augusto Montenegro, Leiter des Meinungsforschungsinstituts Ibope, zitiert nach „Voto de protesto não escolhe partido“, *O Estado de São Paulo*, 26.11.1988.

²²⁵ Olavo Brasil de Lima Jr., „Modernisation, vote de gauche et système des partis au Brésil“, *Problèmes d'Amérique latine*, 93 (1989), S. 12.

Einige werteten den Verlust der Hegemonialstellung der PMDB und die gleichmäßigere Verteilung der Stimmen auf mehrere Parteien als Hinweis für die Etablierung eines 'echten' Mehrparteiensystems. Dem ist entgegenzuhalten, daß sich aufgrund des Protestcharakters der Wahlen und der aus ihnen hervorgehenden Konfiguration des Parteiensystems keine Prognosen über den Ausgang künftiger Wahlen ableiten ließen. Von einem konsolidierten System konnte also keine Rede sein.²²⁶ Aus dem Wahlergebnis läßt sich weder die Institutionalisierung einer bestimmten Partei, noch einer Parteienkonfiguration ablesen. Wohl am schärfsten drückte sich in dieser Richtung Said Farhat aus:

„(Diese) Wahl besiegelte den Tod der politischen Parteien Brasiliens... Die Wählerschaft wählte negativ. Ebenso wie sie 1986 ihre Anerkennung und Dankbarkeit für den Präsidenten Sarney und seinen Cruzado-Plan zum Ausdruck brachte, wählte sie nun, um sich zu rächen... Dies war eine Wahl ohne Sieger. Daß sich die Parteiführer der PT hinsichtlich der Tragweite der Wahl ihrer Kandidatin Luiza Erundina in der Stadt São Paulo nicht täuschen! Ihr Triumph ist nur eine Lokalepisode... Die Struktur des Parteiensystems zerfällt. Es gibt keine Parteien mehr.“²²⁷

Deutlicher noch als bei den Gemeindewahlen von 1988 manifestierte sich der Zerfall des Parteiensystems bei den Präsidentschaftswahlen im darauffolgenden Jahr.

9.6 Die Präsidentschaftswahlen von 1989

Die Verfassung sah eine Wahl in zwei Runden vor. Die beiden siegreichen Kandidaten der ersten Runde waren Collor mit fast 29% der Stimmen und Lula mit wenig über 16% (siehe Tabelle 17, S. 177). In der zweiten Wahlrunde konnte Lula zwar gemessen an seinem Ergebnis der ersten Runde einen stärkeren Zugewinn verbuchen als Collor, doch unterlag er mit 44% gegen 50% der Stimmen (siehe Tabelle 18, S. 178). Somit wurde Collor der erste durch allgemeine und direkte Wahlen legitimierte Präsident seit 1960.²²⁸

Die Kampagne und das Ergebnis dieser Wahlen bedeuteten eine tiefe Krise für das brasilianische Parteiensystem. Diese Krise besaß verschiedene Aspekte. Ein erster betrifft die Unfähigkeit der großen Parteien PMDB und PFL, bei der Kandidatenaufstellung und im Wahlkampf organisatorische Einheit und Unabhängigkeit zu zeigen. Die Problematik stellte sich für beide Parteien jedoch unterschiedlich dar. Im Fall der PMDB schaffte es die Parteiorganisation nicht, sich in der Frage der Kandidatur gegen den Willen ihres 'Patriarchen' Ulysses Guimaraes durchzusetzen. Obwohl von vorneherein abzusehen war, daß seine Erfolgchancen bei der Wahl sehr gering sein würden, gelang es ihm unter Einsatz seiner Autorität als Parteiführer und zentrale Persönlichkeit im Transitionsprozeß dennoch, als Kandidat der PMDB nominiert zu werden. Für Lamounier war dies ein Beleg dafür, „daß die Partei, als Organisation verstanden, noch nicht das

²²⁶ Für eine Diskussion der These, daß sich durch die Wahl ein ausgeglicheneres Mehrparteiensystem etablieren würde, siehe Maria Tereza Sadek, „Eleições 1988: retórica ou rumo pluripartidário“, Lua Nova, 17 (1989).

²²⁷ Zitiert nach Maria Tereza Sadek, „Eleições 1988: retórica ou rumo pluripartidário“, Lua Nova, 17 (1989), S. 130 f. Said Farhat war Minister im Kabinett Figueiredos.

²²⁸ Für eine gute Darstellung des Verlaufs der Wahlkampagne und eine Beschreibung der wichtigsten Kandidaten siehe Alice Itani / João Gualberto M. Vasconcellos, „Les élections présidentielles de 1989 au Brésil“, Problèmes d'Amérique latine, 99 (1991), S. 41-57.

Maß an Komplexität und Entpersonalisierung erreicht hat, auf das sich das Konzept der Institutionalisierung bezieht.²²⁹

Die PFL befragte zuerst ihre Mitglieder, bevor sie Aureliano Chaves als Kandidaten aufstellte. Nachdem Untersuchungen der Wählerintentionen jedoch negative Prognosen für ihn ergaben, entstanden starke interne Spannungen. Ein großer Teil der Partei forderte offen den Rücktritt von Chaves und seine Ersetzung durch den populären Fernsehmoderator Sílvio Santos. Dessen Kandidatur scheiterte schließlich jedoch an der Ablehnung durch das Wahlgericht, da die Aufstellungskriterien nicht erfüllt worden waren. Die PFL hatte sich somit ebenfalls außerstande gezeigt, Einigkeit in einer so wichtigen Angelegenheit wie die der Aufstellung des Präsidentschaftskandidaten zu demonstrieren.²³⁰

Ein zweiter Krisenaspekt betrifft nicht die Parteien als einzelne Organisationen, sondern das Parteiensystem als Konfiguration des Kräfteverhältnisses zwischen den Parteien. Die Resultate der ersten Wahlrunde brachten eine völlige Umwälzung der bisher bestehenden Konfiguration. Neben der zahlenmäßigen Proliferation der Parteien und Kandidaten (Tabelle 17, S. 177) fällt vor allem das Ausmaß der Asymmetrie auf, die zwischen der Sitzverteilung der Parteien im Abgeordnetenhaus und dem Ergebnis der Präsidentschaftswahlen besteht (siehe Tabelle 19, S. 178). Die PMDB, die im März 1987 noch über fast 54% der Parlamentssitze und im Juli 1989 (nach Abspaltung der PSDB) immerhin noch über knapp 40% verfügte, erzielte bei den Präsidentschaftswahlen weniger als 5% der Stimmen. Die PFL mit einer parlamentarischen Repräsentation von einem Fünftel erreichte nicht einmal 1% des Stimmenanteils!

Siegreich war Fernando Collor de Mello, der als Kandidat der von ihm erst wenige Monate vor der Wahl gegründeten Partei der Nationalen Erneuerung (PRN) angetreten war. Im Juli 1989 besaß die PRN weniger als 3% der Sitze im Abgeordnetenhaus. Der zweitstärkste Kandidat war Lula, dessen PT zwar bei den vergangenen Gemeindewahlen überraschend gut abgeschnitten hatte, im Parlament aber kaum stärker war als die Partei Collors. Damit rückten zwei Kandidaten in die entscheidende zweite Wahlrunde vor, die nur über einen sehr geringen parlamentarischen Rückhalt verfügten. Abgesehen von den Risiken für die Regierbarkeit des politischen System, die sich aus der Notwendigkeit der Mehrheitsbeschaffung des Präsidenten im Kongreß ergeben, zeigt sich in dieser Asymmetrie die geringe Institutionalisierung und die hochgradige Instabilität des Parteiensystems.

Ein dritter Aspekt der Parteienkrise ist der *voto opositorista*. Wie in den vorangegangenen Wahlen wurde auch bei den Präsidentschaftswahlen von 1989 nicht für eine bestimmte Partei und deren Kandidaten gestimmt, sondern vielmehr gegen alles, was für die Neue Republik stand. Die Parteilinien waren bei der Kanalisierung der Wählerpräferenzen entsprechend unbedeutend. Der Protest äußerte sich in zwei Richtungen, welche durch die beiden Kandidaten verkörpert wurden, die in die zweite Wahlrunde aufrückten: Da die Neue Republik von den politischen Kräften der rechten Mitte getragen wurde, schlug er sich zum einen im Zulauf der Wählerschaft zum linken politischen Spektrum nieder. Davon profitierte vor allem die PT, die über die Jahre hinweg am Aufbau ihrer Parteiorganisation gearbeitet hatte. Sie präsentierte sich ideologisch und programmatisch als Alternative zur Regierungspolitik und richtete sich gegen die gegenwärtige sozio-ökonomische nationale und internationale Ordnung.

Ganz anders wurde auf der anderen Seite der Protest von Collor kanalisiert. Er verkörperte nicht, wie Lula und die PT, die Ablehnung des ideologischen, wirtschaftlichen und sozialen Modells der

²²⁹ Bolívar Lamounier, *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90* (São Paulo: Loyola, 1989), S. 138.

²³⁰ ebd., S. 137 ff.

Neuen Republik, sondern den Widerstand gegen die als unmoralisch diskreditierte politische Klasse. Collor trat als junger, aufrichtiger Einzelkämpfer gegen Spekulation und Korruption in Politik und Verwaltung auf. Als Gouverneur von Alagoas, dem zweitärmsten Bundesstaat Brasiliens, hatte er sich durch seine Jagd auf die verhaßten Spitzenfunktionäre einen Namen gemacht, die ihre Ämter zur persönlichen Bereicherung mißbrauchten und im Volksmund 'Maharadschas' (*marajás*) genannt werden. Dieses von Collor stark kultivierte Bild des 'Maharadscha-Jägers' war nach übereinstimmender Auffassung schließlich ausschlaggebend für seinen Wahlsieg.²³¹

Neben den genannten Punkten gab es noch ein viertes Krisenelement, das sich auf die unterschiedlichen Parteikonzeptionen der beiden Kandidaten der Endrunde bezieht. Lulas PT bildet eine Ausnahme in der brasilianischen Parteienlandschaft. Ihre Beziehungen zur Parteibasis sind enger als in den übrigen brasilianischen Parteien, und sie bekennt sich zu ihren gesellschaftlichen Wurzeln in der urbanen Industriearbeiterschaft. Dennoch ist sie keine ausschließliche Arbeiterpartei. Die PT dehnte sich langsam, aber organisch auch auf andere Gesellschaftssektoren aus (wie Landarbeiter, Dienstleistungsberufe und die untere Mittelklasse) und baute enge Kontakte zu den katholischen Basisgemeinden auf. Ihre Aktivitäten beschränkten sich nicht nur auf die parlamentarische Arena und den Wahlkampf, wie dies bei den meisten anderen Parteien der Fall war, sondern sie engagierte sich auch sehr stark bei außerhalb der politischen Institutionen ausgetragenen sozialen Konflikten. Lula baute bei seiner Kandidatur maßgeblich auf die Stärke und soziale Verankerung seiner Partei, die sich aus ihrem besonderen Charakter und der internen Organisation ergaben. Um seine politische Basis noch über die Grenzen der PT hinaus zu vergrößern, ging er mit den beiden Linksparteien PSB und PCdoB eine Koalition ein, die *Frente Brasil Popular*. Nach der ersten Wahlrunde schlossen sich noch andere Parteien diesem Wahlbündnis an. Bei Lulas Kandidatur kam der Partei also eine wesentliche Rolle zu.

Ganz anders war es bei Collor. Er verkörperte ganz den Typ des parteiunabhängigen Politikers. Seine politische Laufbahn hatte er in der ARENA begonnen, war später Abgeordneter der PDS gewesen und wechselte dann zur PMDB, als deren Kandidat er zum Gouverneur gewählt wurde. Wenige Monate vor der Präsidentschaftswahl gründete er seine eigene Partei, die PRN. Als Parteiorganisation war sie völlig unbedeutend. Sie war jedoch notwendig, um die wahlrechtlichen Auflagen zu erfüllen (die Nominierung durch eine Partei – eine andere Partei hätte ihn nicht aufgestellt). Während die großen Parteien durch die internen Spannungen gelähmt wurden, blieb Collors Kandidatur davon gänzlich unbeschadet. Im Wahlkampf stützte er sich ausschließlich auf professionelle Dienste und die massive Unterstützung der Medien, ohne daß die PRN auch nur die geringste Rolle gespielt hätte. Im Gegenteil, indem er das Image des 'einsamen Kämpfers für Gerechtigkeit' (*justicheiro solitário*) kultivierte, hob er seine Unabhängigkeit gegenüber

²³¹ Zu den unterschiedlichen Oppositionskonzepten von Collor und Lula siehe Brasílio Sallum Jr. / Eduardo P. Graeff / Elisabeth Gomes de Lima, „Eleições presidenciais e crise do sistema partidário“, Lua Nova, 20 (1990), S. 69-87. Mit der Konfrontation dieser beiden Kandidaten trafen zwei grundverschiedene Welten aufeinander. Die Polarisierung zwischen ihnen betrifft verschiedene Ebenen: sozial (Collor gehört zur brasilianischen Elite. Sein Vater war ein erfolgreicher Politiker. Seine Frau kommt aus einer der wohlhabendsten Familien Brasiliens. Lula stammt aus dem armen Nordosten und war Arbeiter im Industriegebiet von São Paulo.); politisch-ideologisch (Collor vertrat neo-liberale Ansichten wie vor allem die Reduzierung der Unternehmerfunktion des Staates. Lula ist eindeutig dem linken politischen Spektrum zuzuordnen.); politischer Stil (Collors Wahlkampf kennzeichnete sich durch Demagogie und Populismus. Lulas Diskurs hingegen war argumentativ.); Profil der Wählerschaft (Collor war der Kandidat der verarmten und ausgeschlossenen Massen vor allem der ländlichen Gegenden, die weder in Gewerkschaften noch in sonstigen Bewegungen organisiert waren. Lulas Wählerschaft war urbaner und verfügte über ein höheres Bildungsniveau.). Vgl. Alice Itani / João Gualberto M. Vasconcellos, „Les élections présidentielles de 1989 au Brésil“, Problèmes d'Amérique latine, 99 (1991), S. 41-57.

parteilichen Verpflichtungen hervor. Seine parteienfeindliche Haltung zeigte sich zudem darin, daß er Lula einen Vorwurf daraus machte, daß dieser Wahlallianzen mit anderen Parteien eingegangen war.²³²

Unter diesem Blickwinkel kann das Aufeinandertreffen von Lula und Collor in der zweiten Wahlrunde auch als Polarisierung zwischen zwei Grundhaltungen gedeutet werden: die eine, in der den Parteien eine wichtige Funktion im politischen Prozeß beigemessen wird; die andere eine individualistische, in der die Rolle der Parteien abgewertet wird. So betrachtet hatte die Wahl Collors auch etwas von einem Plebiszit gegen die Parteien als zentrale politische Institution.

9.7 Erblasten und Chancen

Die Analyse der historischen Dimension der Unterentwicklung des brasilianischen Parteiensystems beenden wir mit den Präsidentschaftswahlen von 1989. Die Wahl Collors markiert den vollständigen Abschluß des demokratischen Transitionsprozesses. Er begann mit der ab 1974 unter Geißel eingeleiteten Politik der graduellen und kontrollierten Öffnung und führte zur Ablösung der Militärregierung durch die Präsidentschaftswahlen von 1985, die Tancredo Neves trotz der Manipulationen des Militärs gewann. Nach seinem überraschenden Tod noch vor der Amtsübernahme trat der gewählte Vize-Präsident José Sarney die Präsidentschaft an.

Die nächsten Jahre waren gekennzeichnet durch den allmählichen Aufbau der neuen demokratischen Ordnung, der mit der Verfassungsänderung Nr. 25 begann und mit der Verabschiedung der neuen Verfassung 1988 endete. In dieser Zeit kam es zu den ersten Wahlen unter demokratischen Vorzeichen: die Gemeindewahlen von 1985 und die Wahlen von 1986 zum Abgeordnetenhaus und zum Senat (Zwei-Drittel-Erneuerung) auf Bundesebene und der Gouverneure und Länderparlamente auf bundesstaatlicher Ebene. Der neue Kongreß war zugleich die verfassungsgebende Versammlung (*Constituinte*), von der 1988 schließlich die neue Magna Carta verabschiedet wurde.

Für eine vollständige Rückkehr zur demokratischen Normalität fehlte jedoch noch immer die demokratische Legitimierung des höchsten Staatsamtes, der Präsidentschaft. Dies geschah nun endlich mit der Wahl Fernando Collors. Wir legen hiermit eine bewußt weit gefaßte Definition des Transitionsprozesses zugrunde, der nicht bereits mit der Überwindung der autoritären Ordnung, sondern erst mit der vollständigen Errichtung des neuen demokratischen Regimes endet. Nach diesem Verständnis dauerte der demokratische Übergang immerhin ganze 15 Jahre (1974-1989)!

Der Transitionsprozeß entscheidet über die Gestaltung des neuen politischen Systems. Durch die Art der Überwindung der autoritären Ordnung werden die politischen Kräfte bestimmt, die bei der Errichtung des neuen demokratischen Regimes dominieren. Wie hier dargestellt wurde, war der demokratische Übergang in Brasilien gerade nicht von einem Wandel oder gar eines Austauschs der politischen Elite begleitet.

Diese Kontinuität der politischen Machtverhältnisse trotz eines grundlegenden formellen Wandels des politischen Systems liegt ganz in der Linie der politischen Tradition Brasiliens. Auch diesmal erleichterten die Parteien, wie schon sooft zuvor, die Verbindung und den Ausgleich zwischen den überbrachten führenden politischen Kräften und dem neuen Regime. Unsere These, daß die brasilianischen Parteien weniger der gesellschaftlichen Repräsentation dienen, sondern ihre Hauptfunktion in der Akkommodation der politischen Elite besteht, wird dadurch einmal mehr untermauert.

²³² Siehe Alice Itani / João Gualberto M. Vasconcellos, „Les élections présidentielles de 1989 au Brésil“, *Problèmes d'Amérique latine*, 99 (1991), S. 52.

Der Aufbau der neuen demokratischen Ordnung hat damit auch nicht zur Etablierung eines repräsentativen, institutionalisierten und stabilen Parteiensystems geführt. Das Resultat dieser Entwicklung ist das Fortleben vieler der traditionellen Problemstellungen der brasilianischen Politik wie Populismus, Klientelismus, Personalismus, Korruption, extreme Unabhängigkeit der Wählerschaft und die damit verbundene Unsicherheit über den Ausgang von Wahlen, politische Instabilität und die geringe Repräsentativität des Systems. Alles zusammen sorgte für eine Perpetuierung der politischen und gesellschaftlichen Rückständigkeit. Auch die erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten, unter denen das Land leidet, sind wohl eher eine Folge der allgemeinen politischen Unterentwicklung als deren Ursache.

Die Versäumnisse des demokratischen Übergangs überschatten die neunziger Jahre und werden aller Voraussicht nach noch bis weit ins nächste Jahrhundert nachwirken. Die neunziger Jahre stellen sich als Jahrzehnt der Krisen (die Absetzung Collors, des ersten demokratisch gewählten Präsidenten seit fast 30 Jahren, bildet dabei sicherlich den traurigen Höhepunkt) aber auch der neuen Chancen dar.

Die doppelte Amtszeit des früher links-intellektuellen, mittlerweile aber die moderate Mitte verkörpernden Präsidenten Fernando Henrique Cardoso wirkt sich insgesamt sicherlich stabilisierend und modernisierend auf die politische Entwicklung aus. Zwar wird das breite politische Bündnis, auf das sich Cardoso stützt und das gerade auch die alten Oligarchien (insbesondere in der PFL) mit einschließt, häufig als äußerst problematisch bewertet. Auch bleibt der wirtschaftliche und soziale Fortschritt hinter den Erwartungen vieler zurück. Zudem hinterläßt die liberale Privatisierungspolitik bei eingeschränkten sozialen Initiativen viele Verlierer. Das Ergebnis ist jedoch eine allmähliche Rationalisierung des Staates im weitesten Sinne.

Die langsame und negozierte Reform schlägt sich auch auf den politischen Prozeß nieder. Durch die Verkleinerung des in Brasilien so übermächtigen Staatsapparats wird den traditionellen Dominanzformen des Populismus und Klientelismus ein Teil ihrer Substanz entzogen. Der politische Stil ändert sich allmählich. Neben das traditionelle, oft sehr theatralische Auftreten der Politiker, die gern in lauten Reden die politische Konkurrenz als 'Verräter am Volk' beschimpften, unhaltbare Wahlversprechungen machten und den Einbruch einer grandiosen neuen Zeit voraussagten, wenn man ihrer Führung nur folgte, rückt nun langsam ein neues politisches Selbstverständnis. Man hört heute häufiger ein ruhiges und sachliches Vortragen von Argumenten, eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Opposition, realistischere Prognosen und eine offenere Darstellung der politischen Möglichkeiten und Grenzen. Die Bedeutung dieses behutsamen Wandels der politischen Kultur darf nicht unterschätzt werden. In ihr liegt ein großes Potential für die Erneuerung der zum Teil nur als archaisch zu bezeichnenden sozialen und politischen Verhältnisse.

Der Zustand des Parteiensystems ist in diesem Reformprozeß eher ein Hemmfaktor als ein Element der Förderung jener positiven Tendenzen zu mehr politischer Rationalität. Es wirft sich daher die Frage nach den Möglichkeiten und Chancen für eine Überwindung der traditionellen Schwäche der Parteien und für die Entstehung eines repräsentativen, institutionalisierten und entscheidungsfähigen Parteiensystems auf.

Um zu einer Einschätzung der Aussichten für eine erfolgreiche qualitative Entwicklung des brasilianischen Parteienwesens und einer Bewältigung der dargelegten Erblasten zu gelangen, ist es notwendig, sich den parteiinternen Bedingungsfaktoren zuzuwenden. Zu diesem Zweck wollen wir uns im dritten Teil dieser Arbeit mit der innerparteilichen Dimension der Problematik auseinandersetzen.