

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Unterentwicklung der brasilianischen Parteien ist ein entscheidendes Hindernis bei der demokratischen und gesellschaftlichen Modernisierung des Landes. Die gesamte politische Geschichte Brasiliens im 20. Jahrhundert läßt sich auf das Ringen zwischen zwei gegenläufigen Grundströmungen verdichten. Die eine ist die des politisch und gesellschaftlich rückständigen, 'archaischen' Brasiliens. Sie kennzeichnet sich durch den Gegensatz zwischen der außerordentlichen Konzentration von Macht und Besitz innerhalb einer kleinen Elite und dem Ausschluß eines Großteils der Bevölkerung vom sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben. In diesem System, das auch ein Wertesystem darstellt, gilt das Privileg der Führungsschichten mehr als demokratische Grundprinzipien wie Gleichheit vor dem Gesetz, Chancengerechtigkeit oder soziale Solidarität. Diese politische Grundströmung steht für das Brasilien der althergebrachten Dominanzstrukturen (insbesondere in den abgelegenen, ländlichen Gebieten), der Unterdrückung sozialer Forderungen, des politischen Opportunismus, der Korruption, der Manipulation von Wahlen und demokratischen Prozessen sowie der Impunität. Sie ist die Konsequenz aus der kolonialen Vergangenheit. Der Graben zwischen dem europäischen Kolonisator und dem unterworfenen Ureinwohner, zwischen Großgrundbesitz und Plantagenarbeit, letztlich – wie von Gilberto Freyre so anschaulich beschrieben – zwischen 'Herrenhaus und Sklavenhütte' zieht sich, zumindest unterschwellig und in angepaßter Form, im sozialen Denken und Handeln bis in die Gegenwart fort.<sup>245</sup>

Die zweite, dem entgegengerichtete Grundströmung basiert auf der Tradition des Humanismus und der parlamentarischen Demokratie, auf dem Einhergehen von wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Fortschritt, dem Bemühen nach Integration des geographisch, kulturell und sozial so heterogenen Landes. Dieses andere Brasilien ist das der Dynamik von Industrialisierung, Urbanisierung und einsetzender Massengesellschaft, der Ausweitung sozialer und politischer Rechte, des Widerstands gegen den Autoritarismus der Militärdiktatur und der Überwindung der krassen sozialen Gegensätze. Es steht für den demokratischen Rechtsstaat, wie ihn die Verfassung von 1988 vorsieht, für eine selbstbewußte Zivilgesellschaft wie zur *diretas-já*-Kampagne und bei der Bewegung der *caras pintadas*, die den Präsidenten Collor zu Fall brachte, sowie für die unzähligen öffentlichen, privaten und kirchlichen Initiativen zur Bekämpfung des Elends und der sozialen Ausgrenzung.

Betrachtet man das politische System der Neuen Republik seit 1985 unter rein formal-demokratischen Gesichtspunkten, scheint sich die zweite Strömung, die des modernen Brasiliens, durchgesetzt zu haben. Bei näherem Hinsehen muß man jedoch feststellen, daß die archaischen Tendenzen immer noch einen bestimmenden Einfluß besitzen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man sich mit den brasilianischen Parteien auseinandersetzt. Dabei müßte gerade den Parteien als Organisationen der politischen Partizipation und sozialen Repräsentation, als Bindeglied und Mittler zwischen Gesellschaft und staatlichen Entscheidungsorganen eine maßgebliche Rolle bei der politischen und gesellschaftlichen Modernisierung zukommen. So ist auch der Ausgangspunkt dieser Arbeit die Überzeugung, daß die Schwäche und Unterentwicklung der brasilianischen Parteien einer Überwindung des archaischen Erbes und dem Aufbau einer stabilen, effektiven und legitimen demokratischen Ordnung den Weg versperrt.

---

<sup>245</sup> 'Herrenhaus und Sklavenhütte' ist der Titel des Standardwerkes von Gilberto Freyre über die sozial-anthropologischen Wurzeln der brasilianischen Gesellschaft in der Kolonialzeit: „Das Herrenhaus, ergänzt durch die Sklavenhütte, steht für ein ganzes ökonomisches, soziales und politisches System: der Produktionsmittel (latifundäre Monokultur); der Arbeitsform (Sklaverei); des Transports (Ochsenkarren, Sänfte, Netz, Pferd); der Religion (Familienkatholizismus, mit einem dem Familienoberhaupt unterstellten Kaplan, Totenkult, etc.); des Sexual- und Familienlebens (polygames Patriarchat); der Hygiene von Körper und Haus (...); der Politik (Vetternwirtschaft).“ Gilberto Freyre, *Casa Grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*, 26a. ed. (Rio de Janeiro: Record, 1989), S. liii (Vorwort zur 1. Auflage).

Angesichts dieser Situation beabsichtigt die vorliegende Studie, die Problematik der Unterentwicklung des brasilianischen Parteienwesens zu untersuchen und ihre Ursachen freizulegen. Dabei sind wir in drei Stufen vorgegangen: Im ersten Teil haben wir die unterschiedlichen Aspekte durchleuchtet, durch die sich die Problematik manifestiert, und über die Folgen reflektiert, die sich aus dieser Situation für den politischen Prozeß und die gesellschaftliche Entwicklung ergeben. Der zweite Teil setzt sich mit der historischen Entwicklung der brasilianischen Parteien auseinander. Hier galt es, die Bedingungsfaktoren dieses Prozesses zu analysieren und die Hindernisse aufzudecken, die sich einer Entstehung starker, repräsentativer Parteien entgegenstellten. Der dritte und letzte Teil befaßt sich mit der Frage nach den Zusammenhängen zwischen der Unterentwicklung und dem Binnenbereich der brasilianischen Parteien.

Die Schwäche der Parteien und die damit einhergehenden Phänomene eines exzessiven Personalismus, eines fast uneingeschränkten Individualismus der Politiker und einer starken Parteienfeindlichkeit sind fester Bestandteil der politischen Kultur Brasiliens. Paradoxerweise steht die Unterentwicklung des Parteienwesens gleichzeitig als erheblicher Mangel und schwerwiegendes Übel brasilianischer Politik ganz oben im politischen Problembewußtsein des Landes. Auch wenn alle über die Schwäche der Parteien klagen, hält doch jeder an den Faktoren fest, die diese Situation verursachen. Die brasilianische Parteienproblematik ist damit keine Laune des Zufalls. Es handelt sich auch nicht etwa um eine unbeabsichtigte Dysfunktion des Parteienwesens oder eine Fehlentwicklung im historischen Prozeß. Die vorliegende Arbeit vertritt die Auffassung, daß die Unterentwicklung der Parteien vielmehr das angestrebte Ergebnis einer seit langem etablierten, bis heute gültigen Strategie der dominanten Gruppen ist. Sie läßt sich bis zur Entstehung der ersten brasilianischen Parteien im 19. Jahrhundert zurückverfolgen.

Mit dieser Strategie verfolgt die traditionelle Elite das Ziel, ihren Führungsanspruch durchzusetzen und eine Ausweitung der sozialen Basis des politischen Systems, die ihre Privilegien begrenzen könnte, zu verhindern. Sie ist die subtile Überbrückung des Gegensatzes zwischen einerseits einer stark elitären, oligarchischen politischen Struktur unter Ausschluß der breiten Masse der Gesellschaft sowie andererseits der Forderung nach Demokratie, die in diesem Verständnis und unter den gegebenen Bedingungen der politischen Kultur Brasiliens bestenfalls formal, kaum aber inhaltlich erfüllt werden kann. Im Rahmen dieser Strategie tragen die Parteien dazu bei, eine demokratische Fassade aufrechtzuerhalten, gleichzeitig verschließen sie sich aber als Kanäle der Partizipation und der Interessenartikulation. So sind die Parteien in der Regel sehr geschlossene, eng mit einer führenden Familie oder kleinen dominanten Gruppe verbundene Verbände mit nur sehr wenigen tatsächlich aktiven Mitgliedern. Im Mittelpunkt steht fast immer eine Elitenfaktion.

Daher ist unsere Hauptthese, daß die Parteien in Brasilien nicht die Funktion besitzen, die ihr die normativ-demokratisch und eurozentrisch geprägte, klassische Parteienlehre eigentlich zuschreibt: die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen. Wie wir darzulegen versucht haben, geht es den Parteien nicht darum, soziale Anliegen und Konflikte aufzugreifen und in die politische Entscheidungskuppel zu tragen. Die Repräsentation der Wählerschaft ist keine Zielfunktion der brasilianischen Parteien.

Tatsächlich besteht ihre wesentliche Funktion vielmehr in der Akkommodation der traditionellen Elite im Staat. Die Parteien dienen den Oligarchien und dominierenden Gruppen dazu, ihre privilegierte Stellung in der Gesellschaftsordnung zu behaupten, die Spannungen und Konflikte zwischen konkurrierenden Faktionen innerhalb der Elite abzutragen und sich den Zugang zu staatlichen Pfründen zu sichern. Damit sind die Parteien gleichzeitig ein wichtiges Instrument zur Aufrechterhaltung althergebrachter Dominanzstrukturen. Statt soziale Interessen zu repräsentieren und einer Verkrustung der Gesellschaft entgegenzuwirken, sind die brasilianischen Parteien ein Machtmittel zur Zementierung elitärer Privilegien, zum Ausschluß breiter

gesellschaftlicher Schichten von einer aktiven Partizipation am politischen Prozeß und zur Verhinderung einer offenen und auf soziale Transformation bedachten Willensbildung in einer demokratischen Massengesellschaft.

In Brasilien kreist die politische wie auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Parteien immer wieder auf die eine oder andere Weise um deren Unterentwicklung. Der Begriff der Unterentwicklung in bezug auf den Zustand des Parteienwesens (*subdesenvolvimento partidário*) hat sich dort seit Mitte der achtziger Jahre zur Beschreibung eines weitreichenden Problemkomplexes allgemein durchgesetzt, ohne daß dieser aber je ausreichend erklärt oder gar definiert worden wäre. Das schien wahrscheinlich auch deshalb nicht notwendig, weil die Unterentwicklung der brasilianischen Parteien in den Augen derjenigen, die sich mit der Materie beschäftigen, unumstritten und von großer Offensichtlichkeit ist.

Dennoch ist der Begriff der Unterentwicklung in diesem Zusammenhang keineswegs unproblematisch. Er verweist stärker in negativer Weise auf die Leistungsmängel der Parteien, als positiv zu erklären, welche Funktion sie im politischen Leben des Landes besitzen. Dabei gehen die Leistungsmängel für die meisten aus dem direkten Vergleich mit den europäischen Verhältnissen bzw. einer eurozentrischen Parteienlehre hervor. Die Unterentwicklung ergibt sich letztlich aus der Konfrontation mit dem Modell der europäischen Parteien, die in der brasilianischen Perzeption explizit oder implizit einen Vorbildcharakter besitzen.

Tatsächlich aber bestehen zwischen den brasilianischen und europäischen Parteien so große Unterschiede hinsichtlich der historischen und gesellschaftlichen Entwicklungsbedingungen, daß ein direkter Vergleich kaum möglich scheint. Selbst die systemischen Funktionen der Parteien in der politischen Gesamtordnung weichen in beiden Fällen weit von einander ab. In der Konsequenz muß deshalb auch der analytische Umgang mit den brasilianischen Parteien ganz andere Wege gehen als die europäische Parteienforschung. Andererseits ist der Begriff der Unterentwicklung in einer normativ-demokratischen Perspektive wiederum sinnvoll, da er die Defizite der brasilianischen Parteien im Hinblick auf die soziale Repräsentation im politischen System und die negativen Folgen für Legitimität und Effektivität des politischen Prozesses hervorhebt und als Problem formuliert.

Die vorliegende Arbeit versucht einerseits, Inhalte und Ursachen des Phänomens der Unterentwicklung der brasilianischen Parteien aufzudecken. Andererseits soll aber auch die Vorstellung und der Begriff der Unterentwicklung im Kontext der brasilianischen Parteien überwunden werden. Mit unserer These, daß die Funktion der Parteien in Brasilien nicht in der Repräsentation der sozialen Interessen, sondern in der Akkommodation der Elite im Staat besteht, schlagen wir einen anderen Bewertungsmaßstab politischer Entwicklung vor. Anhand dieses neutraleren Maßstabs, der sich bewußt von der eurozentrischen und normativ-demokratischen Konzeption abgrenzt, bildet das brasilianische Parteienwesen ein sehr subtiles, komplexes und extrem wandelbares System. Hinsichtlich der tatsächlichen Zielgröße der brasilianischen Parteienprozesse, der Machterhaltung der Eliten in einer Ausgrenzungsstrategie unter formal-demokratischen Bedingungen, erwies es sich keineswegs als unterentwickelt, sondern als äußerst leistungsfähig und stabil. Dabei wird deutlich, daß es nicht genügt, eine brasilianische Themenstellung allein anhand importierter Parameter zu ergründen und zu bewerten. Es muß vor allem auch versucht werden, die politischen Probleme aus der eigenen, historisch und kulturell gewachsenen Situation heraus zu analysieren und zu erklären. Das gilt natürlich nicht nur für brasilianische Fragestellungen.

Diese Überlegungen bilden den konzeptionellen Rahmen der Abhandlung. Vor dem Hintergrund seien nachfolgend die wichtigsten Ergebnisse, Thesen und Argumente der vorangegangenen Kapitel zusammengefaßt.

Im ersten Kapitel sind wir der Notwendigkeit nachgekommen, den Begriff der Unterentwicklung der Parteien eingehender zu beschreiben, als dies bisher in der Literatur geschehen ist. Zu dem Zweck wurden verschiedene Aspekte dargestellt, in denen die Problematik zum Ausdruck kommt. Hier sticht zunächst die außerordentliche Diskontinuität in der historischen Entwicklung der Parteien und Parteiensysteme ins Auge. So kam es zu einer Abfolge von insgesamt sieben völlig unterschiedlichen Parteiensystemen – sechs davon im 20. Jahrhundert (zusätzlich einer Phase ohne Parteien im *Estado Novo* zwischen 1937 und 1945). Der Bruch war jedesmal total. Keine der Parteien überdauerte einen solchen Wandel. Auch ihre spezifische Rolle und Bedeutung für die Funktionsweise des Regimes änderte sich jedesmal stark. (Die Grundfunktion der Akkommodation der Elite blieb hingegen konstant – getreu dem Prinzip: *Plus ça change, plus ça reste la même chose.*) Jede Umwälzung der Parteien wurde durch einen Umsturz der politischen Ordnung hervorgerufen. Da die Parteien in erster Linie auf einem Arrangement dominierender Gruppen basieren, das wesentlich von der Machtkonstellation der Zentralregierung abhängt – die Parteien sich also nach oben orientieren, statt auf einer soliden sozialen Basis aufzubauen –, machte jeder Regimewandel eine vollständige Neuausrichtung der politischen Kräfte erforderlich. In dieser Diskontinuität spiegelt sich die dürftige Institutionalisierung der brasilianischen Parteien, ihre geringe Eigenständigkeit und ihre enorme Abhängigkeit von den jeweiligen Bedingungen der unmittelbaren politischen Herrschaftsverhältnisse wider.

Ein zweiter Aspekt der Unterentwicklung ist die Instabilität und Indefinition der Parteien im gegenwärtigen Parteiensystem. So kam es seit der Rückkehr zur Demokratie 1985 unter den Parteien zu einer Vielzahl von Abspaltungen und Fusionen. Viele erfolgten aufgrund einer momentanen Situation der politischen Konjunktur, andere waren durch persönliche Motive bedingt. Auch das Gewicht einer Partei unterliegt von einer Wahl zur anderen erheblichen Schwankungen. In diesem Zusammenhang wurde das Beispiel der PMDB genannt, die bei den Gouverneurswahlen von 1986 22 der 23 Gouverneursämter gewann, bei den Präsidentschaftswahlen 1989 aber nur auf 5% der Stimmen kam. Die Parteienlandschaft befindet sich in einem ständigen, unberechenbaren Wandlungsprozeß. Die Parteien haben sich noch nicht in einem auch nur halbwegs konsolidierten System organisiert. Dieses durch die ständigen Veränderungen der Kräfteverhältnisse entstehende politische Wirrwarr ist kaum mehr nachvollziehbar.

Drittens besitzen die Parteien nur ein geringes Gewicht im politischen Prozeß. Die politischen und parlamentarischen Initiativen gehen weniger von den Parteien aus als vielmehr von der Regierung, einzelnen Führungspersonlichkeiten oder politischen Faktionen, in denen die Parteigrenzen keine vordringliche Rolle spielen. Auch in der öffentlichen Diskussion zu grundlegenden Fragen sind die Parteien oft passiv und selten geschlossen. Wichtiger als die Parteien sind die individuellen politischen Leader, wichtiger als die Parteizugehörigkeit sind die persönlichen Kontakte zur politischen Führungsschicht.

Ein vierter wichtiger Punkt ist die exzessive Unabhängigkeit und Untreue der Politiker gegenüber den Parteien. Die innere Bindung zur Partei ist sehr gering. Oft sind die Parteien für den Politiker austauschbar und dienen nur dem unmittelbaren politischen Vorteil. Vor den Wahlen treten viele Kandidaten derjenigen Partei bei, von der sie sich die besten persönlichen Erfolgchancen erhoffen. Unmittelbar nach der Wahl wechseln sie dann zu ihrer eigentlichen Partei – oder zur Regierungspartei, um sich einen besseren Zugang zu den staatlichen Pfründen zu sichern. So springen die Politiker von einer Partei zur anderen. Durch die ständigen politischen 'Migrationsbewegungen' kann sich das parteipolitische Kräfteverhältnis im Kongreß während einer Legislaturperiode erheblich verändern. Die Parteien verlieren dadurch noch zusätzlich an Bedeutung im politischen Prozeß.

Fünftens besitzen die Parteien nur sehr schwache Wurzeln in der Gesellschaft. Die geringe Parteienidentifikation kann angesichts der Zustände nicht verwundern. Weniger als ein Drittel der Wahlberechtigten haben eine Präferenz für eine bestimmte Partei, knapp 40% halten Parteien sogar für völlig nutzlos. Damit versäumen es die Parteien vollständig, die Gesellschaft in politische Lager zu strukturieren. Durch die Ungebundenheit der Wähler verschwimmen die

sozialen Konfliktlinien im politischen Prozeß. Da die Parteien die Wählerschaft nicht an sich binden, herrscht zudem eine überhöhte Unsicherheit über den Ausgang von Wahlen.

Ein sechster Hauptaspekt der Unterentwicklung der brasilianischen Parteien ist schließlich ihr mangelndes politisches Profil. Sie verkörpern in der Regel weder eine bestimmte Weltanschauung, noch klar umrissene politische Inhalte. Sie beherbergen Politiker aus dem rechten ebenso wie aus dem linken politischen Spektrum. So ist nicht erkennbar, für welche Werte und Ziele sie stehen. Dies macht eine substanzielle Identifikation mit den Parteien geradezu unmöglich.

Im zweiten Kapitel sind wir auf die Folgen eingegangen, die sich aus der soeben beschriebenen Problematik ergeben. Die Hauptkonsequenz besteht darin, daß die Parteien die eigentlichen Funktionen, die ihnen im demokratischen System zukommen, nicht erfüllen. Die wichtigste Grundfunktion der Parteien wird in der Repräsentation sozialer Interessen gesehen. Durch die Artikulation, Aggregation und Integration gesellschaftlicher Anliegen und Forderungen, so die normative Sichtweise, tragen die Parteien in modernen demokratischen Systemen maßgeblich zu einer Willensbildung von unten nach oben bei. Angesichts der patriarchalischen, ausgrenzenden und inhaltlich amorphen Natur der brasilianischen Parteien findet eine solche Repräsentation dort allerdings nicht statt.

Eine weitere elementare Funktion ist die Rekrutierung politischen Personals. Die Parteien spielen – jedenfalls unter parteidemokratischen Bedingungen – eine entscheidende Rolle bei der Förderung, politischen Erziehung und Sozialisierung des politischen Nachwuchses. Innerhalb der Parteien findet eine intensive Vorbereitung und Vorauswahl der künftigen Berufspolitiker statt. In Brasilien erfolgt die Heranbildung der politischen Führungskräfte kaum durch die Parteien. Sie wird zwangsläufig von anderen Institutionen übernommen. Hier spielen traditionell die Familie und persönliche Beziehungen eine große Rolle. Dadurch werden die Oligarchisierungstendenzen noch verstärkt. Ein anderes, gefährliches Rekrutierungsmodell lieferten in der Vergangenheit die Streitkräfte. Die Parteien stellen jedoch unter diesen Alternativen die rationalste und zudem die einzige demokratische Form der Nachwuchsbildung dar. Aufgrund der Werte und Handlungserwartungen, die bei einer Sozialisierung durch die Parteien transportiert werden, und der entsprechenden Selektion innerhalb des Parteiapparats läßt sich auch eine stärkere 'antizipierte Kontrolle' vermuten, als dies bei den anderen Rekrutierungsmustern der Fall ist. Die negativen Folgen für Brasilien zeigen sich in der erschütternd geringen politischen Moral und dem oft ausgesprochen unwürdigen Verhalten der politischen Klasse.

Eine dritte wichtige Funktion der Parteien in der modernen Demokratie betrifft die politische Planung. Starke Parteien bilden Foren für politische Verhandlungen und vergrößern die Kommunikationsmöglichkeiten im politischen System. Darüber hinaus unternehmen leistungsfähige Parteiverbände organisierte und koordinierte Anstrengungen zur Aufnahme und Verarbeitung politischer Informationen und zur Entwicklung von politischen Entscheidungskonzepten. Durch ein arbeitsteiliges und hoch spezialisiertes Vorgehen bilden entwickelte Parteiorganisationen so etwas wie einen 'politischen Braintrust'. Damit besitzt ein starkes Parteienwesen, so unsere These, ein höheres Potential zur Bewältigung komplexer Aufgaben im politischen Entscheidungsprozeß als ein System mit schwachen Parteien. Die Unterentwicklung der brasilianischen Parteien verringert in entsprechender Weise die Problemlösungs-Kapazität der demokratischen Institutionen. Damit trägt sie wesentlich zur chronischen Überlastung des politischen Systems bei.

Die Versäumnisse und die Unfähigkeit der brasilianischen Parteien hinsichtlich der drei genannten normativen Hauptfunktionen in der modernen demokratischen Ordnung – soziale Repräsentation, Rekrutierung und politische Planung – beeinträchtigen so in schwerwiegender Weise die Legitimität und Effektivität der politischen Ordnung und bremsen nachhaltig die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes.

Der zweite Teil der Arbeit untersucht die Unterentwicklung der brasilianischen Parteien in der historischen Perspektive. Hierbei haben wir drei Ziele verfolgt. Erstens sollte die Entwicklung des Parteienwesens vor dem Hintergrund des sozio-ökonomischen und politischen Wirkungsumfelds nachgezeichnet werden. Zweitens wollten wir die wesentlichen Faktoren herausarbeiten, die eine Entwicklung starker, repräsentativer Parteien verhinderten, nämlich die sozialen Dominanzstrukturen, das Übergewicht des Staates gegenüber der Gesellschaft und die institutionellen Rahmenbedingungen. Drittens ging es um die Darstellung und Untermauerung unserer Kernthese, wonach die entwicklungsbestimmende Funktion der brasilianischen Parteien in der Akkommodation der politischen Elite im Staat besteht.

Bereits in den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts hatten sich die ersten Parteien herausgebildet, die Liberale und die Konservative Partei. Dieses Zweiparteiensystem begleitete das gesamte Kaiserreich und ging mit diesem 1889 unter. Beide Parteien setzten sich überwiegend aus Großgrundbesitzern und anderen Teilen der Elite zusammen. Der wesentliche Unterschied war ihre Stellung zur Zentralgewalt. Die Konservativen forderten eine starke, zentralistische Monarchie, während sich die Liberalen mehr auf die Prinzipien der konstitutionellen Begrenzung der kaiserlichen Herrschaft und des Föderalismus beriefen.

Die Parteien konnten sich aber von Anfang an nicht als maßgebliche und repräsentative Institutionen durchsetzen. Hierfür waren vor allem vier Faktoren verantwortlich: Zum einen schränkte die prädominante politische Stellung des Kaisers im politischen System, der aufgrund der Kontrollgewalt des *Poder Moderador* die gewählte Regierung und die Regierungspartei auswechseln konnte, die Entfaltungsmöglichkeiten der Parteien sehr stark ein. Zweitens war die Teilnahme am politischen Prozeß und das Wahlrecht auf einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung begrenzt (je nach Zeitpunkt und Zählweise zwischen 1-13%). Eine gesellschaftliche Verankerung der Parteien war so unmöglich. Ein dritter Faktor war der *coronelismo* als System strenger sozialer und politischer Dominanz auf der lokalen Ebene, das eine spontane und autonome politische Partizipation oder auch nur Artikulation gar nicht erst zuließ. Dieses System war die Folge einer sehr rückständigen, weitgehend ländlich geprägten Gesellschaft, die im Ursprung auf Sklaverei aufbaute (die erst Ende des 19. Jahrhunderts abgeschafft wurde), und auch jenseits der Sklaverei eine enorme Trennung zwischen einer winzigen Elite und einer breiten besitzlosen, völlig unaufgeklärten und abhängigen Masse. Viertens schließlich wurden die Wahlen von der Regierung, hinter der immer der kaiserliche *Poder Moderador* stand, so stark manipuliert, daß der Gedanke der politischen Repräsentation mit einer Willensbildung von unten nach oben völlig auf den Kopf gestellt wurde. Eine gesellschaftliche Verwurzelung und organisationelle Entfaltung der Parteien war unter diesen Bedingungen nicht möglich.

Das Zusammenspiel von *Poder Moderador*, Zweiparteiensystem und regelmäßigen Regierungswechseln gewährleisteten aber auch die Rotation der konkurrierenden Elitenfaktionen an der Macht. In den republikanischen Nachbarländern Brasiliens, wo ein periodischer Austausch der politischen Führung nicht von monarchischer Hand vorgenommen wurde, kam es oft zur Perpetuierung einer Elitenfaktion an der Regierung und zum dauerhaften Ausschluß aller anderen. Dies führte dort zu starken Spannungen mit häufigen Revolten und Bürgerkriegen. In Brasilien sorgten die unter der Aufsicht des kaiserlichen Zepters rotierend an der Regierungsmacht beteiligten Parteien für eine Integration und Akkommodation der unterschiedlichen Elitengruppen im politischen System. Der Zugang zu den Pfünden der Zentralmacht wurde gleichmäßiger verteilt. Dies sorgte für eine relativ hohe Regimestabilität und ersparte Brasilien die Erfahrungen der anderen lateinamerikanischen Länder von Anarchie, *caudilhismo* und territorialer Desintegration.

Auf diese Weise wurden bereits im Kaiserreich die Grundlagen für den politischen Zentralismus, die Elitenherrschaft unter Ausschluß der gesellschaftlichen Basis und des staatlich gespeisten Klientelismus geschaffen, die bis heute nachwirken. In dem so strukturierten politischen System dienten die Parteien dazu, den dominanten Gruppen den Zugang zur Regierungsgewalt und zu den

öffentlichen Mitteln zu sichern. Es entstand eine Konzeption und Praxis des politischen Prozesses, die sich durch die gesellschaftliche Entfremdung der Parteien und deren einseitige Orientierung an der Zentralgewalt charakterisieren. Damit entwickelten sich die Parteien von Anfang an nicht zu Agenturen sozialer Repräsentation, sondern zu Hilfsstrukturen der Elite zum Zweck der Akkommodation im Staat.

Mit dem Sturz der Monarchie und der Proklamation der Republik 1889 zerfielen auch die Konservative und die Liberale Partei. Nun setzten sich in den Bundesstaaten die Republikanischen Parteien durch, die bis dahin kaum politisches Gewicht besessen hatten. Sie organisierten sich ausschließlich auf bundesstaatlicher Ebene. In ihnen verbanden sich die führenden regionalen und lokalen Kräfte, rissen die Macht im weitgehend autonomen Bundesstaat an sich und machten jede nennenswerte Opposition unmöglich. So entstand ein System bundesstaatlicher Einheitsparteien ohne landesweit organisierte Parteien. Auf nationaler Ebene wurde das politische Geschehen durch ein Dauerbündnis zwischen den beiden wichtigsten Bundesstaaten Minas Gerais und São Paulo beherrscht, die abwechselnd den Präsidenten stellten.

Die 'Revolution von 1889', die eigentlich ein Militärputsch war, schuf einen lange nachwirkenden Präzedenzfall. Sie markierte einen grundlegenden Umbruch in den militärisch-zivilen Beziehungen. Waren die Streitkräfte bis dahin eine politisch neutrale Institution des Kaiserstaats, wandelten sie sich mit der Absetzung der Monarchie zu einer entscheidenden politischen Kraft. In den kommenden Jahrzehnten übernahmen sie die Rolle des *Poder Moderador*. Wann immer es politischen Gruppierungen innerhalb der Elite nicht gelang, aus eigenen Stücken die politische Regierungsmacht zu erlangen, appellierten sie an das Militär, die bestehende Ordnung umzustürzen. Damit setzten sich die Streitkräfte als maßgeblicher politischer Akteur durch – letztlich auch auf Kosten der Parteien.

Die wichtigsten Eckpunkte der Alten Republik (1889-1930) bildeten das Präsidialsystem, das den politischen Spielraum der Parteien gegenüber einem parlamentarischen Regime erheblich einengte, sowie ein sehr restriktives Wahlrecht, welches nur etwa 5% der Bevölkerung das Stimmrecht zugestand. Von herausragender Bedeutung war zudem der starke Föderalismus, mit dem die regionalen politischen Machtverhältnisse das Gegengewicht der Zentralgewalt verloren. Eine regelmäßige Rotation der führenden Elitenfaktionen, wie sie zuvor im Kaiserreich durch den *Poder Moderador* gewährleistet wurde, fand nun nicht mehr statt. Auf diese Weise gewannen die oligarchischen Gruppen in den Bundesstaaten und die *coroneis* auf lokaler Ebene noch zusätzlich an Einfluß und Gewicht.

Durch die Abhängigkeit der lokalen *coroneis* vom Gouverneur im Kontext des klientelistischen Systems und durch die massiven Wahlmanipulationen sicherten sich die führenden Oligarchien (meist nur eine oder wenige Familien), eine eiserne, nicht zu brechende Dominanz in ihrem Bundesstaat. Hinzu kam die *Política dos Governadores*, die besagte, daß bei den häufigen Anfechtung des Wahlergebnisses derjenige Kandidat als Sieger zu gelten habe, der auf Seiten der bundesstaatlichen Regierung stand. In der Praxis konnte so selbst bereits gewählten Oppositionskandidaten das Mandat aberkannt werden. Die Parteien verfielen unter diesen Bedingungen zu Machtinstrumenten, mit denen sich die dominanten Agraroligarchien ihres Bundesstaats ermächtigten. Dabei verloren sie jegliche programmatischen Inhalte. An das Postulat der gesellschaftlichen Repräsentation war angesichts dieser Umstände nicht zu denken. Aber dieses System oligarchisch organisierter, bundesstaatlicher Einheitsparteien war die ideale politische Formel, um die Interessen der dominierenden sozialen Kräfte im Hinblick auf eine möglichst monolithische Kontrolle innerhalb ihres regionalen Wirkungskreises und auf einen optimalen Zugang zu den staatlichen Ressourcen durchzusetzen. Auch in dieser gegenüber dem Kaiserreich völlig anderen Gestalt des Parteienwesens manifestiert sich deutlich die unverändert gebliebene Grundfunktion der brasilianischen Parteien – die Akkommodation der Elite im Staat –, allerdings in Anpassung an die veränderten Bedingungen eines ganz anderen politischen Regimes.

Mit dem Ende des politischen Bündnisses zwischen den beiden stärksten Bundesstaaten São Paulo und Minas Gerais gestaltete sich die Präsidentschaftsnachfolge 1929/30 so konfliktreich, daß das Militär eingriff und den Oppositionskandidaten Getúlio Vargas an die Macht brachte. Vargas und die sehr heterogenen politischen Kräfte, auf die er sich stützte (wie die *Partido Democrático* und die *tenentes*), standen für grundlegende Reformen. Damit markierte die 'Revolution von 1930' das Ende der Alten Republik. Wie auch 1889 spielte das Militär eine entscheidende Rolle (in der Tradition des *Poder Moderador*), auch diesmal bedeutete der Regimewandel auch das Ende des bisherigen Parteiensystems.

Vargas brach das Herrschaftsmonopol der dominierenden Elitenfaktionen in den Bundesstaaten, indem er die Gouverneure durch von ihm ernannte Interventoren ersetzte. Damit wurde die Artikulation bislang ausgegrenzter Gruppen und die Gründung neuer Parteien ermöglicht. Auch die neuen Parteien organisierten sich – bis auf zwei Ausnahmen – nur auf regionaler, bundesstaatlicher Ebene. Angesichts der allgemeinen politischen Instabilität entwickelte sich kein beständiges Parteiensystem. Die beiden Ausnahmen von Parteien mit landesweitem Anspruch und Wirkungsgrad waren die faschistische *Ação Integralista Brasileira* (AIB) und die linke Volksfrontbewegung *Aliança Nacional Libertadora* (ANL).

Die zunehmende politische Polarisierung und Radikalisierung bewegten Vargas zu einem erneuten Militärputsch und zur Errichtung eines autoritären Regimes, dem *Estado Novo*. Diese neue Ordnung stützte sich auf die Streitkräfte und die Demobilisierung der Gesellschaft, nicht aber auf eine Partei. Die Parteien wurden aufgelöst. Inhaltlich kennzeichnete sich der *Estado Novo* durch eine starke Zentralisierung des politischen Systems, den ökonomischen Nationalismus (Importsubstituierung und forcierte industrielle Entwicklung durch massive staatliche Intervention) und erste sozialpolitische Initiativen.

Durch den umfassenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Transformationsprozeß schaffte ausgerechnet der *Estado Novo*, der keine Parteien zuließ, eine tiefgreifende Veränderung der Rahmenbedingungen für die weitere Parteienentwicklung. So sorgten die Zentralisierungsmaßnahmen dafür, daß künftig nicht mehr der Bundesstaat die wichtigste Bezugsgröße brasilianischer Politik sein sollte wie in der Alten Republik. Seither steht die nationale Politik und die Zentralgewalt im Fokus der politischen Auseinandersetzung. Zudem veränderte sich die brasilianische Gesellschaft sehr stark infolge der wirtschaftlichen Modernisierung. Neben der archaischen, fast noch feudalen Gesellschaftsstruktur auf dem Land, die bisher zum überwiegenden Teil die brasilianische Realität beschrieb, entwickelte sich eine zunehmend urbane, industriell geprägte Massengesellschaft mit einer dynamischen Mittelschicht. Im Zuge der Demokratisierungswelle gegen Ende des Zweiten Weltkriegs wurde Vargas von den Militärs zum Rücktritt gedrängt. Die erhöhte soziale Komplexität stellte ganz neue Anforderungen an die nachfolgende demokratische Ordnung, gerade auch im Hinblick auf die Parteien.

Die demokratische Phase zwischen 1945 und dem Militärputsch 1964 gilt als die Hoch-Zeit der brasilianischen Parteienentwicklung. In diesen Jahren gab es ein relativ stabiles Dreiparteiensystem. PSD, PTB und UDN besaßen – jedenfalls für brasilianische Verhältnisse – einigermaßen klar umrissene Profile. Sie definierten sich in erster Linie durch die Führungspersonen bzw. Elitenfaktionen, die in ihnen vertreten waren, und ihr Verhältnis zur Zentralmacht. Darüber hinaus besaßen sie auch erkennbare politische Inhalte. Es waren zwar keine Weltanschauungsparteien, aber die UDN berief sich auf den Liberalismus und bündelte das rechte politische Spektrum, die PTB war eindeutig eine Arbeiterpartei, und die PSD bildete die 'situationistische' (also regierungsnah), entwicklungsnationalistische Mitte. Diese deutlichen Identitäten führten auch zu einer stärkeren Parteienidentifikation bei den Wählern.

Dennoch änderte das kaum etwas am elitären, oligarchischen Grundcharakter der Parteien. Das Parteiensystem war eine Anpassung der traditionellen politischen Klasse an die veränderten politischen Rahmenbedingungen am Ende des *Estado Novo*. So war die UDN das Sammelbecken

der unter Vargas ausgegrenzten regionalen Oligarchien. Um seinerseits die Kontrolle über den Transitionsprozeß 1945 nicht zu verlieren, organisierte Vargas die Regimekräfte des *Estado Novo* in der PSD. Vargas bildete so auch noch nach dem Ende seiner Diktatur weiterhin die politische Wasserscheide und prägte in bestimmender Weise die neue demokratische Nachkriegsordnung Brasiliens. Hinsichtlich ihrer sozialen Wurzeln gab es zwischen UDN und PSD kaum Unterschiede. In beiden dominierten die alteingesessenen, konservativen Kräfte, die Kinder, Enkel und Erben derselben Schichten, die schon in der Alten Republik und im Kaiserreich an der Spitze des politischen und gesellschaftlichen Lebens standen.

Auch die dritte Partei, die PTB, entstand auf Initiative von Vargas. Die Führungskräfte der PTB waren ebenfalls politische Kader aus dem *Estado Novo*, ihre Basis bildete der staatliche Gewerkschaftsapparat. Die von ihr vertretene Linie des *trabalhismo* zielte auf die politische Integration der wachsenden Arbeiterschaft durch sozialpolitische Zugeständnisse. Dabei ging es nicht um deren soziale Emanzipation und autonome Organisation von unten nach oben, sondern um die Kontrolle und Einbindung in die bestehende Ordnung. Durch diese pragmatische, nicht-ideologische und populistisch geprägte Arbeiterpartei sollte die Entstehung einer genuinen Arbeiterbewegung verhindert werden.

In einem Dauerbündnis zwischen PSD und PTB schafften es die Kräfte aus dem *Estado Novo*, sich auch in den nachfolgenden beiden Jahrzehnten an der Macht zu halten. Die so auf ewig in die Opposition verdrängte UDN appellierte daher fortwährend an das Militär, der vermeintlichen Gefährdung der politischen Ordnung durch Korruption, gesellschaftlichen Zerfall und kommunistische Unterwanderung ein Ende zu bereiten, und die bestehende Ordnung zu stürzen. In einem Putsch sah die UDN schließlich die einzige Möglichkeit, doch noch an die Macht zu gelangen.

Hinsichtlich der Frage nach dem Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Parteiensystems und dem Staatsstreich von 1964 wurden verschiedene Thesen diskutiert. Während bis in die siebziger Jahre davon ausgegangen wurde, daß eine Parteienkrise (in Form des Zerfalls oder der Polarisierung des Parteiensystems) mit zum Putsch beitrug, zeigen spätere Arbeiten im Gegenteil eine Neuausrichtung des Parteiensystems und eine landesweite Ausbreitung des Parteienpluralismus. In dieser Perspektive hätte gerade die Stärkung der Parteien und ihre zunehmende Repräsentativität die herrschenden Eliten und ihre parteienfeindliche, zentralistische Staatskonzeption bedroht. Die zivil-militärische Koalition für einen Putsch kam also ausgerechnet zu dem Zeitpunkt zustande, als sich eine Überwindung der Akkommodationsfunktion der Parteien und eine Entwicklung repräsentativer, stärker institutionalisierter Parteien abzeichnete. Die traditionelle politische Elite konnte einen solch einschneidenden Paradigmenwandel, der an den Fundamenten ihrer Herrschaft rüttelte, nicht zulassen.

Die Hauptursachen für den Putsch von 1964 waren der starke sozio-ökonomische Wandel, der die bestehenden elitären Herrschaftsstrukturen zu bedrohen schien, und die damit einhergehende politische Konjunktur, die durch eine Radikalisierung der politischen Kräfte, den angeblichen Zerfall der inneren Ordnung und die Regierungsunfähigkeit unter dem Präsidenten Goulart geprägt war. Hinzu kam eine Wende in den militärisch-zivilen Beziehungen vom *moderator pattern* zum *director pattern*. Anders als bisher sahen sich die Streitkräfte nicht mehr nur als Schiedsrichter über den politischen Prozeß, sondern als kompetent genug und angesichts der angenommenen Gefährdungen der politischen Ordnung durch Korruption und Subversion der zivilen Politiker auch legitimiert, die Regierungsgeschäfte selbst in die Hand zu nehmen.

Die brasilianische Militärdiktatur schlug unter den autoritär-bürokratischen Regimen Lateinamerikas einen Sonderweg ein, indem es an gewissen demokratischen Institutionen festhielt. Dazu gehörten regelmäßige Wahlen, das Parlament und nicht zuletzt auch politische Parteien. Die regimeinternen Widersprüche zwischen der autoritären Herrschaftsform und der Beibehaltung demokratischer Mechanismen sowie die geringe Institutionalisierung der Diktatur führten immer

wieder zu ernststen politischen Krisen. Sah sie ihre Kontrolle und Legitimität in Frage gestellt, reagierte sie mit Repression.

Nach der Auflösung aller bestehenden Parteien 1965 erwirkten die Militärs die Gründung einer Pro-Regime-Partei, die ARENA (*Aliança Renovadora Nacional*), sowie einer Oppositionspartei, die MDB (*Movimento Democrático Brasileiro*). Beide Parteien waren zunächst weitgehend künstliche Gebilde, in denen durch die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen äußerst heterogene und gegensätzliche politische Kräfte zusammengepflecht wurden. Das Ergebnis waren erhebliche innerparteiliche Spannungen. Zu diesen internen Schwierigkeiten kamen externe Probleme hinzu. Die MDB und ihre Mitglieder wurden vom Regime massiv unter Druck gesetzt. Die ersten Wahlergebnisse der Oppositionspartei unter den Militärs waren entmutigend. Die ARENA verfügte bei den Wahlen anfangs zwar geradezu über eine staatliche Erfolgsgarantie, besaß aber keine Autonomie (wichtige Maßnahmen der Militärs zielten gerade auf die Disziplinierung der ARENA ab) und wurde von den Wählern immer stärker mit der Militärdiktatur selbst gleichgesetzt. Mit der zunehmenden Diskreditierung des Regimes verschlechterten sich so auch die Wahlergebnisse der ARENA.

Die politische Rolle der Parteien im autoritären Regime war widersprüchlich. Die ARENA war die Partei *der* Regierung, aber nicht *an* der Regierung. Ihr Handlungsspielraum war gering. Sie besaß keine eigenständige Regierungsfunktion, sondern war nur ein Instrument der autoritären Führung. Ebenso kann man bei der MDB nicht von einer echten Oppositionsfunktion sprechen, denn sie konnte sich unter den autoritären Bedingungen weder als eine reelle Alternative zur Regierung präsentieren, noch eine effektive Regierungskontrolle ausüben.

Welche Funktionen also hatten die Parteien unter den Militärs? Eine wichtige Funktion bestand darin, den demokratischen Schein zu wahren und so einen Mindestgrad an Legitimation zu gewährleisten. Die autoritäre Führung beabsichtigte, über das Parteiensystem einen manipulierten Kanal zur Artikulation passiver Akzeptanz zu etablieren. Eine zweite wesentliche Funktion war die Kooptation der traditionellen politischen Elite. Ihre vollständige Ausgrenzung hätte ihren Widerstand gegen das Regime zur Folge haben können. Statt dessen wurde die alte politische Klasse über die Parteien in die autoritäre Ordnung mit einbezogen. Auf diese Weise konnten sich die Militärs auf die vorhandenen elitären Machtstrukturen stützen, wo diese intakt waren (wie insbesondere in den rückständigeren Gebieten im Landesinneren, im Nordosten und Norden). Tatsächlich dienten die Parteien also auch zur Delegation politischer Kontrolle an die kooptierten Elitengruppen. Über die Parteien hatten die etablierten Eliten auch während der Diktatur die Möglichkeit, sich in einem Pakt mit dem Militär in unmittelbarer Nähe zur Zentralgewalt zu akkommodieren und – unter Respektierung der vorgegebenen Spielregeln – am politischen Prozeß teilzuhaben.

Insgesamt betrachtet ist die Strategie der Militärs, das Regime über die Aufrechterhaltung demokratischer Mechanismen zu stabilisieren, fehlgeschlagen. Durch den Parteiendualismus erhielten die Wahlen einen zunehmend plebiszitären Charakter. In dem Maß, in dem die Akzeptanz der autoritären Ordnung sank, gewann die MDB an Wählerstimmen. Die Parteidynamik trug ab 1974 – also parallel zu den Anstrengungen des Präsidenten Geisel für eine graduelle und kontrollierte Öffnung mit dem Fernziel der Beendigung der Militärdiktatur – immer stärker zum Legitimitätsentzug und zur politischen Erosion des Regimes bei. Durch das Anwachsen der Opposition war die politische Führung gezwungen, fortlaufend das Wahlsystem zu ändern, um sicherzustellen, daß die ARENA nicht die Mehrheit verlor.

Einen Höhepunkt erreichte dieses *institutional engineering* mit der Parteienreform von 1979. Sie verfügte die Auflösung der beiden bestehenden Parteien und lockerte die Bestimmungen für die Gründung neuer Parteien. Von dieser Initiative versprach sich das Regime eine Zersplitterung der sehr heterogenen Opposition und die Überwindung des plebiszitären Charakters der Wahlen.

Theoretisch wäre damit eine Rückkehr zur Situation vor dem Militärputsch, zu den Parteien aus der Zeit zwischen 1945 und 1964 (PSD, UDN und PTB) möglich gewesen. Dies geschah jedoch nicht. Ein Grund dafür war die systematische Zerstörung der alten Parteiidentitäten unter den Militärs und ihre Substituierung durch die neuen, plebiszitären Identitäten. Ein anderer Grund lag im tiefgreifenden sozialen Transformationsprozeß der zweiten Hälfte der sechziger und der siebziger Jahre. Mit dem beschleunigten gesellschaftlichen Wandel hatten sich auch die sozialen Forderungen, Kräfteverhältnisse und Rahmenbedingungen grundlegend verändert.

Die politischen Blöcke, die sich nach der Parteienreform herausbildeten waren die PDS als Nachfolgerin der ARENA, die PMDB als Erbin der MDB sowie die neuen Parteien PP, PTB (die mit ihrer Vorgängerin von vor 1964 nichts verband), PDT und PT. Mit Ausnahme der PT, die ihre Wurzeln in der neuen Gewerkschaftsbewegung hatte, entstanden all diese Parteien aus dem Kongreß heraus. Sie waren das Ergebnis politischer Verhandlungen unter etablierten Politikern und keine spontanen Zusammenschlüsse neuer gesellschaftlicher Kräfte. Wie in der Vergangenheit verlief ihre Organisation von oben nach unten. An der elitären Grundstruktur der brasilianischen Politik änderte sich auch durch die Parteienreform nichts.

Zunächst schien es, als würde das politischen Kalkül der Regierung einer Spaltung der MDB aufgehen. Als dann aber die zweitgrößte Oppositionspartei PP wieder mit der PMDB fusionierte, ging der alte Zweikampf zwischen ARENA und MDB unter den neuen Namen PDS und PMDB in eine weitere Runde.

Die nachfolgenden Wegstationen bei der Überwindung der Militärdiktatur waren der Wahlerfolg der PMDB 1982, die gewaltige Massenmobilisierung der letztlich erfolglosen Kampagne für direkte Präsidentschaftswahlen (*diretas-já*), die Abspaltung der PFL von der PDS, das Wahlbündnis zwischen PMDB und PFL (*Aliança Democrática*) und schließlich der Triumph des Oppositionskandidaten Tancredo Neves bei den indirekten Präsidentschaftswahlen 1985. Durch eine dramatische Fügung erkrankte Tancredo am Vorabend seiner Amtseinführung und verstarb kurze Zeit später. Daraufhin wurde der gewählte Vize-Präsident José Sarney verfassungsgemäß als sein Nachfolger vereidigt. Sarney war einer der Gründer der PFL, also ein Dissident der Pro-Regime-Partei. Er besaß nicht die politische Autorität und Legitimität von Tancredo Neves. Zudem verkörperte er als ehemaliges ARENA-Mitglied die Kontinuität mit der gerade bezwungenen autoritären Ordnung.

Für Kontinuität sorgten auch die Veränderungen des Parteiensystems. Durch den Eintritt der PFL in die *Aliança Democrática* hielten sich Teile der alten ARENA auch nach 1985 in der demokratischen Neuen Republik an der Regierung. Andere Teile der Regimekräfte wanderten in die PMDB ab, die als neue Regierungspartei auch für die vielen klientelistischen und damit vom Zugang zu staatlichen Ressourcen abhängigen Politiker interessant wurde. Die politische Identität der MDB/PMDB wurde so völlig verdreht und entstellt, um die Neuausrichtung und Akkommodation der alten politischen Kräfte unter den modifizierten Bedingungen einer neuen demokratischen Ordnung zu gewährleisten. Insgesamt sorgten die Manipulationen der Militärregierung und die Bereitschaft der Elite zur Paktbildung für einen zwar von oben kontrollierten, dafür aber relativ sanften und konfliktarmen demokratischen Übergang. Die besondere Weise des Transitionsprozesses stand aber auch einmal mehr der Entwicklung starker und repräsentativer Parteien entgegen.

Mit der Rückkehr zur Demokratie wurden zunächst die Restriktionen aus der Militärdiktatur beseitigt und neue Grundlagen für die künftige Funktionsweise des politischen Systems geschaffen. Die zu diesem Zweck verabschiedete Verfassungsänderung Nr. 25 hob auch die autoritären Einschränkungen auf, denen das Parteienleben bisher unterlegen hatte. Es wurde allerdings bewußt versäumt, ein sinnvolles, auf die brasilianischen Bedingungen zugeschnittenes Regelwerk aufzustellen, welches die Disziplin und Verantwortlichkeit der politischen Kräfte fördern und den alten Lasten der politischen Kultur entgegenwirken würde. Die übermäßige Permissivität führte zu groben Exzessen innerhalb der politischen Klasse (Absentismus,

Klientelismus, ständiger Parteienwechsel, Opportunismus, Korruption, etc.), die sehr schnell für eine Diskreditierung der jungen demokratischen Ordnung sorgte.

Mit der undifferenzierten Liberalisierung kam es auch zu einem rasanten zahlenmäßigen Anstieg der Parteien. Die Neugründungen vollzogen sich ausnahmslos im Kongreß, also von oben nach unten, und ohne jegliche soziale Basis. Es handelte sich in erster Linie um eine Zersplitterung der bestehenden Parteien. Die Neue Republik führte gerade nicht zu einer Aufwertung und Stärkung der Parteien, sondern zu einer graduellen Fraktionierung und Auflösung des bestehenden Parteiensystems.

Bis zu den Wahlen von 1986 (bei denen die Öffentlichkeit durch eine künstliche Verlängerung des Cruzado-Plans getäuscht wurde) baute die PMDB ihre konkurrenzlose Führungsposition auf imposante Weise aus. Gleichzeitig verzeichneten die Rechtsparteien PDS und PFL einen drastischen Niedergang. Der Erfolg der PMDB währte allerdings nur kurz. Als Regierungspartei zog sie immer mehr konservative Kräfte an, die für einen grundlegenden Profilwandel der ehemaligen Oppositionspartei sorgten. Während der Verfassungsdebatte spaltete sich 1988 der sogenannte 'authentische Flügel' von der PMDB ab und gründete die PSDB. Bei den Gemeindewahlen von 1988 und den Präsidentschaftswahlen von 1989 wendeten sich die Wähler zusehends von der PMDB ab. Es waren Protestwahlen, die deutlich den Zerfall des Parteiensystems markierten.

Bei den ersten allgemeinen Präsidentschaftswahlen seit über 25 Jahren rückten ausgerechnet zwei Kandidaten in die zweite Runde vor, die sich von den politischen Kräften der Neuen Republik stark abzugrenzen suchten: auf der linken Seite Lula von der PT, und rechts Collor, der '*justiceiro solitário*', der einsame Kämpfer für Gerechtigkeit und gegen Korruption. Beide verkörperten auch zwei völlig konträre parteipolitische Modelle. Lulas PT war die einzige Partei, die auf starke Verbandsstrukturen und eine solide gesellschaftliche Basis setzte. Collor hingegen betonte immer seine Unabhängigkeit gegenüber den Parteien und machte sich die Parteienfeindlichkeit der politischen Kultur zunutze. Die traditionelle Elite, zu der Collor gehörte, unterstützte ihn in der Endrunde des Wahlkampfes. Collors Sieg war damit auch ein Sieg der alten politischen und gesellschaftlichen Ordnung, in der die Parteien nicht mehr waren als ein Instrument zu Akkommodation der Eliten.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der politischen Konjunktur der ersten Jahre der Neuen Republik waren das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative. Die Regierung Sarney griff zur Durchsetzung seiner politischen Ziele massiv in die Sphäre des Kongresses ein, sei es durch Einsatz der staatlichen Ressourcen im Rahmen einer klientelistischen Politik, durch politischen Druck auf oppositionelle Kräfte bis hin zu Putschdrohungen oder durch die Organisation parteiübergreifender Parlamentsblöcke wie des *Centrão*. Diese Manipulationen, die während der Arbeit der Verfassungsgebenden Versammlung ihren Höhepunkt fanden, sabotierten eine Entwicklung starker und repräsentativer Parteien.

Damit steht auch die Neue Republik voll in der Tradition der gesamten politischen Entwicklung des unabhängigen Brasiliens seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Das Modell brasilianischer Politik, das sich durch die ganze Geschichte durchzieht, ist gekennzeichnet durch ein Übergewicht des Zentralstaats gegenüber der Gesellschaft, durch die soziale und politische Dominanz einer kleinen, äußerst resistenten Elite sowie durch eine allgemeine politische Instabilität, Desorganisation und Unterinstitutionalisierung. Dieses Modell verhindert eine Überwindung der allgemeinen gesellschaftlichen Rückständigkeit und eine damit einhergehende Bedrohung des elitären Führungsanspruchs. Unter diesen Rahmenbedingungen besaßen die Parteien immer die klar definierte Funktion der Akkommodation der herrschenden politischen Klasse im jeweiligen politischen System.

Wie sich die Problematik der Unterentwicklung der brasilianischen Parteien aus der innerparteilichen Perspektive darstellt, war Gegenstand des dritten Teils der Arbeit. Eine

Auseinandersetzung mit dem Binnenbereich der Parteien im Rahmen dieses Vorhabens ist besonders wichtig, da die besondere Natur der Parteien und ihre Leistungsmängel zwangsläufig auch durch ihre internen Strukturen bedingt sind. Eine wesentliche Ursache für die anhaltende Schwäche der Parteien muß daher in ihrer inneren Organisation liegen: Die Parteien sind unterentwickelt, weil die Parteiorganisationen unterentwickelt sind. Eine Erneuerung und Stärkung des Parteienwesens ist nicht allein von externen Faktoren abhängig. Die Überwindung der brasilianischen Parteienfrage ist letztlich nur möglich, wenn es den Parteiverbänden aus sich heraus gelingt, die traditionellen Entwicklungshindernisse des exzessiven Individualismus der Politiker sowie der Partizipationsfeindlichkeit und Desorganisation der Parteien zu bezwingen.

Mit innerparteilichen Fragestellungen hat sich die brasilianische Parteienforschung erstaunlicherweise noch gar nicht befaßt. Es besteht hier also noch ein großer Forschungsbedarf. In einer stark funktionalistischen Perspektive wurden die Parteien lediglich als Subsystem des politischen Systems betrachtet. Das überwiegende Forschungsinteresse fokussierte dabei die Wechselbeziehung zwischen Subsystem und Gesamtsystem, zwischen den Parteien und der allgemeinen politischen Entwicklung. Die vollständige Vernachlässigung des Binnenbereichs der Parteien haben wir auf drei Faktoren zurückgeführt: die geringe politikbestimmende Bedeutung innerparteilicher Prozesse, die unzureichende Rezeption der internationalen akademischen Produktion zu dieser Themenstellung sowie die erheblichen Schwierigkeiten, die bei einer empirischen Binnenbereichsanalyse der brasilianischen Parteien auftreten.

Im Rahmen der Auseinandersetzung mit der innerparteilichen Dimension der Unterentwicklung der brasilianischen Parteien haben wir uns zunächst die Frage gestellt, welchen Spielraum und Stellenwert die Parteiverbände der politischen Partizipation an der Basis einräumen (Kapitel 11). Dabei gingen wir von der Prämisse aus, daß die Partizipation einer möglichst breiten und aktiven Parteibasis für einen Parteiverband von grundlegender Bedeutung sein sollte. Sie fordert einerseits die Anpassung der Verbandsstrukturen und -prozesse an die wachsenden Anforderungen der Basis und fördert so die interne Komplexität, die Institutionalisierung und die organisationelle Entwicklung der Partei. Zudem ist eine ausgedehnte und demokratisch organisierte Mitgliederbasis ein wesentliches Element zur Legitimation der Partei im demokratischen System. Drittens schließlich besitzt die Parteibasis auch eine wichtige Funktion als stabiler Pool von Stammwählern und Meinungsmultiplikatoren.

Angesichts dieser elementaren Funktionen der parteipolitischen Partizipation gehört es zum Kern der brasilianischen Parteienproblematik, daß sie von der Bevölkerung nicht als Mittel der Partizipation angenommen werden. Sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht ist ihr Partizipationsniveau äußerst gering. Es ist bezeichnend, daß die brasilianischen Parteien darin offensichtlich kein Problem erkennen, denn sie unternehmen so gut wie gar nichts, um Mitglieder zu werben und zur politischen Teilnahme zu bewegen. Die Defizite werden besonders deutlich, wenn man sich vor Augen hält, wie es um die wesentlichen Motive und Anreize zur parteipolitischen Partizipation im brasilianischen Kontext bestellt ist: um die Verfolgung bzw. Befriedigung materieller, ideell-politischer sowie sozialer und emotioneller Interessen.

Materielle Anreize besitzen im politischen Leben Brasiliens sicherlich den höchsten Stellenwert. Auf ihnen baut auch das klientelistische System auf, das in der brasilianischen politischen Kultur eine so herausragende Rolle spielt. Beim Klientelismus handelt es sich um ein Tauschgeschäft von Leistungen und Gefälligkeiten (*favores*) politischer, finanzieller oder administrativer Natur seitens des Politikers gegen die politische Unterstützung (*apoio*) des Klienten, und das sind insbesondere Wählerstimmen. Den Nährboden für den Klientelismus bildet die allgemeine Knappheit öffentlicher Ressourcen. Diese Ressourcen können sehr unterschiedlich sein: Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst, Verwaltungsprozesse, Krankenhausbetten, Aufträge der öffentlichen Hand oder die Zuweisung staatlicher Gelder für bestimmte Infrastrukturleistungen. Die allgemeine Mittelknappheit macht eine Gleichbehandlung aller unmöglich. Indem sich die Politiker die verfügbaren Ressourcen aneignen, können sie ihre gezielte Verteilung von

Gegenleistungen abhängig machen. Unter diesen Bedingungen ist die Protektion durch einflußreiche Politiker oft von entscheidender Bedeutung für das persönliche Fortkommen.

Die klientelistische Partizipationsform ist dabei immer immediatistisch und individualistisch: sie bezieht sich nur auf eine bestimmte Wahl und auf einen bestimmten Kandidaten. Die Parteizugehörigkeit oder auch ein Parteiwechsel des Kandidaten sind dabei nicht weiter von Bedeutung. Eine langfristige Mitarbeit des mündigen Bürgers in einer demokratisch organisierten Partei steht dem klientelistischen Konzept diametral entgegen. Eine Parteibindung aus innerer Überzeugung und dem Willen zur politischen Mitgestaltung wird durch den Klientelismus sogar ausgehebelt. Damit liegt im Klientelismus auch eine der wesentlichen Ursachen für die Unterentwicklung des Parteienwesens. Aber selbst wenn man versucht, mit klientelistischen Mitteln eine politische Bewegung aufzubauen, neue Parteimitglieder zu werben und die Partizipation und politische Identifikation zu stärken, sind materielle Anreize allein unzureichend. Wie wir gesehen haben, mußten jegliche Versuche der FITAN/SC unter Ferlas Leitung in diese Richtung scheitern. Für den nachhaltigen Aufbau einer Parteiorganisation bedarf es vor allem ideell-politischer sowie sozialer und emotioneller Anreize.

Die ideell-politischen Anreize müssen sich aus der politischen Praxis, der Programmatik und dem weltanschaulichen Wertgefüge ableiten. In der politischen Praxis erweisen sich die Parteien jedoch als zu heterogen, instabil und machtlos, um zur Mitarbeit einzuladen. Hinsichtlich der inhaltlichen Definition versäumen die Parteien eine klare Positionierung zu den tiefgreifenden Konfliktlinien innerhalb der brasilianischen Gesellschaft. Die allgemeine programmatische Apathie ist dabei nicht nur eine unbeabsichtigte Fehlentwicklung. Vielmehr verbirgt sich hinter ihr eine bewußte Strategie zur Stabilisierung des bestehenden politischen und sozialen Systems, dem die politische Klasse ihren Erfolg und ihre Privilegien verdankt. Viele der wichtigen Parteien verzichten so ganz auf einen ideologisch-weltanschaulichen Bezug. Das Bekenntnis der politischen Klasse zu einem ideologisch unverklärten Pragmatismus (hinter dem sich allzu oft ein technokratisches und populistisches Politikverständnis verbergen) und zur linken Mitte des politischen Spektrums sind in Brasilien schon fast eine Frage des guten Tons.

Soziale und emotionelle Partizipationsmotive, die von gruppenspezifischen Prozessen in der Partei ausgehen können, werden schließlich gänzlich vernachlässigt. Mitgliedertreffen, regelmäßige Stammtische, Vorträge, Ausflüge und sonstige Veranstaltungen, die bei allen deutschen Parteien den Gemeinschaftscharakter und die gemeinsame politische Identität an der Basis fördern, sind in Brasilien unbekannt.

In bezug auf die innerparteiliche Willensbildung haben wir den autoritären Aufbau der Parteihierarchie dokumentiert. Parteipolitische und personelle Entscheidungen werden an der Spitze getroffen und in verschiedenen Etappen nach unten durchgesetzt. Dabei ist es besonders wichtig, die ständige Gefährdung des Partezusammenhalts abzuwenden, die sich aus der inneren Heterogenität und dem starken Individualismus ergeben. Der eigentlich konstitutive Moment des Parteitags ist in der brasilianischen Wirklichkeit ein manipuliertes Ereignis, bei dem die Delegierten in Volksfeststimmung die vorher beschlossenen 'Artikulationen' annehmen. Demokratische Spielräume wie regelmäßige Wahlen zwischen alternativen Optionen, demokratische Umgangsformen und die Ausweitung der innerparteilichen Kommunikationskanäle werden nicht ausgefüllt.

Die von der allgemeinen Parteienlehre formulierten normativen Forderungen nach Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten innerhalb der Parteiverbände und nach mehr innerparteilicher Demokratie beschreiben weder die politische Realität, noch den eigenen Anspruch der brasilianischen Parteien. Auf diese Weise halten die dominanten Kräfte mittels der bestehenden parteiinternen Strukturen selbst an der Schwäche und Unterentwicklung der Parteien fest.

Im Anschluß haben wir versucht, die brasilianische Parteienfrage mit Hilfe der Organisationstheorie zu erfassen (Kapitel 12). Dabei bemühten wir uns, die Natur und Essenz der

brasilianischen Parteiorganisationen anhand der drei zentralen Definitionskriterien formaler Organisationen zu untersuchen: ihre explizite Zielorientierung, ihre rationale Konfiguration und ihre Komplexität. Als Prämisse galt, daß die Effektivität einer Organisation durch ihren Grad der organisationellen Entwicklung bedingt ist. Unter organisationeller Entwicklung verstehen wir in diesem Zusammenhang das Maß, in dem eine soziale Formation die genannten Definitionskriterien erfüllt.

Hinsichtlich des ersten Definitionskriteriums, der expliziten Zielorientierung, haben wir zwischen generellen, offiziellen, rationalen operativen und irrationalen operativen Zielen unterschieden. Maßgeblich sind vor allem die operativen Ziele als die unmittelbaren und klar definierten Entscheidungen und Handlungsanweisungen. Diese operativen Ziele verstehen wir dann als rational, wenn sie die generellen Organisationsziele betreffen, und als irrational, wenn sie nicht der Organisation, sondern bestimmten mißbräuchlichen Partikularinteressen dienen.

Weiterhin sind wir davon ausgegangen, daß sich die rationalen Ziele auf die Bereitstellung oder der Erhaltung der vitalen Organisationsressourcen beziehen, wie sie von Perrow definiert wurden: „(1) die Sicherung des inputs in Form von ausreichendem Kapital...; (2) der grundsätzlichen Legitimierung der Aktivitäten; (3) die Bereitstellung der notwendigen Fähigkeiten (*skills*); und (4) die Koordinierung der Mitgliederaktivitäten und der Beziehungen mit anderen Organisationen...“<sup>246</sup>. Hinsichtlich aller vier der von Perrow genannten Aufgabengebiete konnten wir bei den brasilianischen Parteien große Defizite feststellen. Statt rationale operative Ziele zu bestimmen und in geplanter und koordinierter Weise umzusetzen, überwiegen irrationale und partikulare Ziele individueller Politiker und oligarchischer Gruppen gegenüber einem nicht ausreichend definierten Parteiinteresse. Neben den schon angesprochenen Problemen des exzessiven Individualismus der Politiker und der inhaltlichen Amorphie der Parteien besteht darin unter einem organisationellen Blickwinkel auch ein Mangel an innerparteilicher Führung und Parteimanagement.

Das zweite Definitionskriterium formaler Organisationen, die rationale Funktionsaufteilung, führte in Mitteleuropa zu bürokratischen Parteiapparaten mit ausgedehnten und weitgehend rational durchorganisierten Verbandsstrukturen. Demgegenüber wird das Bild der brasilianischen Parteiverbände nach wie vor durch die persönliche Autorität der lokalen Parteiführer und die parteipolitische Improvisation innerhalb der Parteispitze bestimmt. Auch an dieser Stelle ist die übermäßige Unabhängigkeit der Politiker gegenüber der Partei noch einmal hervorzuheben. Dieses Phänomen ist stark durch die Besonderheiten des brasilianischen Wahlrechts bedingt. In diesem Zusammenhang wurde besonders auf das System der offenen Listenwahl und das Prinzip des '*candidato nato*' hingewiesen. Diese Bestimmungen machen einen zentral von den Parteien gesteuerten Wahlkampf unmöglich und vergrößern die internen Spannungen zwischen Kandidaten einer selben Partei. Zudem nehmen sie den Parteien jegliche Möglichkeit der Sanktionierung und Penalisierung von Mandatsträgern und Kandidaten im Falle von Konflikten mit der Partei. Eine zielorientierte Zusammenarbeit im Rahmen rational konfigurierter, funktionaler Strukturen ist unter den bestehenden brasilianischen Bedingungen gänzlich unrealistisch.

Auch in bezug auf das dritte Definitionskriterium formaler Organisationen, die Komplexität der internen Interaktionen, lassen sich bei den brasilianischen Parteien starke Defizite erkennen. Die geringe gesellschaftliche Partizipation an den Parteiaktivitäten, der Individualismus und die parteipolitische Ungebundenheit der Politiker, die inhaltliche Indefinition und die Heterogenität der Parteien sowie der viel zu kleine, den Interessen privater, oligarchischer Gruppen unterworfenen Parteiapparat widersprechen dem organisationstheoretischen Begriff einer komplexen Organisation.

Angesichts dieser schwerwiegenden organisationellen Defizite zeigt sich, daß sich die brasilianischen Parteien konzeptionell nicht als entwickelte formale Organisationen im hier

---

<sup>246</sup> Charles Perrow, „The Analysis of Goals in Complex Organizations“, Readings on Modern Organization, ed. Amitai Etzioni (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1969), S. 68.

definierten Sinn verstehen lassen. In ihnen verschwimmen die Grenzen zwischen politischer Organisation und anderen gesellschaftlichen Formationen, die auf Familie, persönlicher Autorität und tradierten sozio-ökonomischen Dominanzstrukturen basieren. Daher schlagen wir für den brasilianischen Fall ein Parteienmodell vor, in dem die regionalen Oligarchien im Mittelpunkt stehen. Je nach dem, wie die oligarchischen Führer die Erfordernisse der politischen Konjunktur für die persönliche Machterhaltung einschätzen, gehen sie Bündnisse mit anderen, geographisch entfernten und nicht-konkurrierenden Oligarchien ein. Diese potentiell instabilen Allianzen bilden den Kern der bürgerlichen Parteien Brasiliens. Auf dieser Grundlage und mit den daraus erwachsenden Einschränkungen entwickeln sich die Parteiorganisationen in ihrem politischen und gesellschaftlichen Umfeld.

Wie wir gesehen haben, ließe sich die Unterentwicklung der brasilianischen Parteien, die von der brasilianischen Politikwissenschaft und öffentlichen Meinung als vordringliches normativ-demokratisches Problem verstanden wird, mit wenigen Eingriffen in das Wahlsystem (*institutional engineering*) effektiv bekämpfen. Der fehlende politische Wille verhindert aber strukturelle Reformen. Statt dessen halten die dominanten politischen Kräfte an dem beschriebenen Parteienmodell der Allianz kooperierender Oligarchien als einer zentralen Komponente des brasilianischen Entwicklungsmodells fest, auf dem letztlich ja auch der Erfolg und die Kontinuität der Führungsschicht basiert. Der Schlüssel zum Erfassen dieser Zusammenhänge und der Singularität des brasilianischen Parteienwesens liegt in der besonderen Funktion der Parteien im elitengesteuerten politischen Prozeß: die Akkommodation der Elite im Staat.

Nur vor diesem Hintergrund ist auch der Kommentar von Paulo Bornhausen zu dem hier verfolgten Untersuchungsvorhaben zu verstehen. Er ist der jüngste Nachfolger der einflußreichsten Politikerfamilie aus dem südlichen Bundesstaat Santa Catarina. Sein Vater und sein Großvater waren beide Gouverneur, der Vater Mitbegründer und Bundesvorsitzender der PFL, er selbst mit kaum mehr als dreißig Jahren bereits im Landesvorstand der PFL von Santa Catarina und zu diesem Zeitpunkt Spitzenkandidat der Landes-PFL bei den Parlamentswahlen. Es war nicht bitterer Zynismus, mit dem er seine Verwunderung über das in seinen Augen exotische akademische Interesse eines Ausländers äußerte, sondern besseres Wissen, das er in dem kurzen Wort kodierte:

„In Brasilien gibt es keine Parteien!“