

# **Politische Partizipation und Repräsentation in Brasilien:**

Eine Fallstudie zur Konsolidierung  
der neuen Demokratien in Lateinamerika

Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades  
der Geschichts- und Gesellschaftswissenschaftlichen Fakultät  
der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt

vorgelegt von: **Silvana Krause**

Datum: Goiânia, Oktober 2006

Referenten: Prof. Dr. Klaus Schubert  
Prof. Dr. Hans-Joachim König

Tag der letzten mündlichen Prüfung: 18. Februar 2003

„Typisch brasilianisch“:  
Anna Emma Vollmer Krause  
Edmund Ernst Otto Krause

Helma Wartchow Boettcher  
Carlos Boettcher Filho

## Danksagung

Die vorliegende Dissertation konnte ich nur dank vielfältiger Unterstützung durchführen.

An erster Stelle möchte ich herzlich Prof. Dr. Klaus Schubert dafür danken, dass er die Untersuchung von Anfang an angeregt und die daraus hervorgehende Dissertation sorgsam betreut hat. Mein Studienaufenthalt in Deutschland ist durch unsere deutsch-brasilianischen Gespräche, die für mich äußerst anregend waren und unvergesslich bleiben werden, sehr bereichert worden.

Prof. Dr. Hans-Joachim König, zweiter Gutachter dieser Arbeit, möchte ich mich herzlich bedanken. Seine Anmerkungen waren sehr hilfreich. Sein Interesse für Lateinamerika hat mich immer motiviert, meine Arbeit fortzuführen.

Mein Dank gilt auch Dr. Karl Dieter Hoffmann, Geschäftsführer des Zentralinstitutes für Lateinamerika-Studien der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt. Dr. Hoffmann war immer sehr hilfsbereit und hat von Beginn an mein Dissertationsprojekt mit großer Aufmerksamkeit unterstützt und mitbetreut.

Auch der Konrad Adenauer Stiftung, die mein Promotionsstudium in Deutschland durch ein Stipendium ermöglicht und 1998 einen Forschungsaufenthalt in Brasilien finanziell unterstützt hat, möchte ich hier meinen Dank aussprechen. Bei der Konrad Adenauer Stiftung möchte ich herzlich Dr. Detlev Preuße, Herbert Fuchs und den Vertrauensdozenten der Stiftung an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Prof. Dr. Karl Graf Ballestrem, seinem wissenschaftlichen Assistenten Dr. Rudolf Uertz und Prof. Dr. Ferdinand Kramer danken.

Während der Arbeit an dieser Studie konnte ich an zahlreichen Seminaren der Konrad Adenauer Stiftung teilnehmen. Sie waren für meine weitere Ausbildung sehr anregend und wertvoll.

Zuletzt möchte ich der Universidade Federal de Goiás dafür danken, dass sie mir für vier Jahre die Fortsetzung meiner politikwissenschaftlichen Ausbildung im Ausland ermöglicht hat.

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Demokratie und Konsolidierung der Demokratie: Zur Begriffsbestimmung. Wesentliche Merkmale der modernen Demokratie</b> .....	<b>22</b>
2.1	Entstehung und Entwicklung des Demokratiebegriffs.....	22
2.2	Die moderne Definition des Demokratiebegriffs.....	24
2.3	Ergänzende Ansätze zu einem modernen Demokratiebegriff .....	30
2.3.1	Die Forderung nach Substanziierung .....	30
2.3.2	Die Forderung nach Erweiterung der politischen Dimensionen.....	35
2.4	Wesentliche Merkmale der modernen Demokratie .....	42
2.5	Konsolidierung der Demokratie: Abgrenzung des Zeitraums und Begriffsbestimmung .	47
<b>3</b>	<b>Die politikwissenschaftliche Debatte über die Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika</b> .....	<b>58</b>
3.1	<b>Sozioökonomische Faktoren: Implikationen der Konsolidierung neuer Demokratien</b> .....	<b>59</b>
3.1.1	Die 80er Jahre: Das verlorene Jahrzehnt .....	63
3.1.1.1	Demokratisierungswelle und Wirtschaftskrise: Ein schwieriger Zusammenhang .....	63
3.1.1.2	Die sozialen Folgen des verlorenen Jahrzehntes .....	66
3.1.2	Die 90er Jahre: Verunsicherte Hoffnung .....	69
3.1.2.1	Schwankendes Wirtschaftswachstum und Kontrolle der Inflation .....	69
3.1.2.2	Fortbestand der Armut und der sozialen Ungleichheiten .....	71
3.2	<b>Kulturelle Faktoren: Implikationen der Konsolidierung neuer Demokratien</b> .....	<b>72</b>
3.2.1	Politische Kultur: Eine Definition .....	72
3.2.2	Koloniales und katholisches Erbe: Beiträge zu einer politischen Kultur.....	73
3.2.3	„Caudillos“, „Caciques“ und „Coronéis“: Personalismus und „Klientelismus“ als Politikbetrieb .....	79
3.3	<b>Institutionelle Faktoren: Implikationen der Konsolidierung neuer Demokratien und der Parteienkonsolidierung</b> .....	<b>84</b>
3.3.1	Die Regierungssysteme: Präsidialismus und Parlamentarismus.....	84
3.3.1.1	Definition und Charakteristika der Regierungssysteme .....	84
3.3.1.2	Kernelemente der Kritik am präsidentiellen Regierungssystem.....	85
3.3.1.3	Gegenkritik und neue Perspektiven: Zu theoretischen Aspekten, Relativierung und Unterscheidung der Präsidialismus-Varianten .....	89
3.3.2	Ausprägung der Macht des Präsidenten in präsidentiellen Systemen.....	91
3.3.3	Verschiedene Varianten von Parteiensystemen in präsidentiellen Systemen.....	95
3.3.3.1	Zur Typologie der Parteiensysteme .....	95
3.3.3.2	Parteiensysteme und ihre Implikationen für präsidentielle Regierungssysteme .....	99
3.3.4	Verschiedene Varianten von Wahlsystemen in präsidentiellen Systemen .....	102
<b>4</b>	<b>Die Tradition der Herrschaft: Politische Partizipation und Repräsentation in Brasilien bis 1985</b> .....	<b>108</b>
4.1	<b>Wahlpartizipation und Wahlsystem bis 1985: Von einer oktroyierten Partizipation ohne Gesellschaft zu einer Gesellschaft mit eingeschränkter Partizipation</b> .....	<b>109</b>
4.1.1	Wahlpartizipation und Wahlsystem in der Kolonialzeit (1500-1822) .....	109
4.1.2	Wahlpartizipation und Wahlsystem im Kaiserreich (1822-1889) .....	111
4.1.3	Wahlpartizipation und Wahlsystem in der „Alten Republik“ (1889-1930) .....	115
4.1.4	Wahlpartizipation und Wahlsystem in der „Ära Vargas“ (1930-1945).....	120

4.1.5	Wahlpartizipation und Wahlsystem während des „demokratischen Experiments“ (1945-1964) .....	124
4.1.6	Wahlpartizipation und Wahlsystem während des Militärregimes (1964-1985) .....	129
<b>4.2</b>	<b>Charakteristika und Funktionsweise der Parteien und des Parteiensystems bis 1985: Schwach, diffus, personalistisch und regional geprägt.....</b>	<b>134</b>
4.2.1	Parteien und Parteiensystem im Kaiserreich (1822-1889).....	134
4.2.2	Parteien und Parteiensystem in der „Alten Republik“ (1889-1930).....	139
4.2.3	Parteien und Parteiensystem in der „Ära Vargas“ (1930-1945) .....	143
4.2.4	Parteien und Parteiensystem im „demokratischen Experiment“ (1945-1964).....	146
4.2.5	Parteien und Parteiensystem während des Militärregimes (1964-1985) .....	153
<b>4.3</b>	<b>Regierungssystem und Tradition der exekutiven Gewalt bis 1985: Die Einbindung der Regionen in die Nation als ständige Herausforderung .....</b>	<b>159</b>
4.3.1	Die exekutive Gewalt bis zur Proklamation der Republik.....	159
4.3.2	Regierungssystem und exekutive Gewalt in der „Alten Republik“ (1889-1930) .....	162
4.3.3	Regierungssystem und exekutive Gewalt in der „Ära Vargas“ (1930-1945) .....	164
4.3.4	Regierungssystem und exekutive Gewalt im „demokratischen Experiment“ (1945-1964).....	167
4.3.5	Regierungssystem und exekutive Gewalt während des Militärregimes (1964-1985).....	171
<b>4.4</b>	<b>Die lokalen und regionalen Mächte bis 1985: Klientelismus als Kitt .....</b>	<b>178</b>
4.4.1	Grundlage und Entwicklung der lokalen und regionalen Machtzentren.....	179
4.4.2	Die „Alte Republik“: Konsolidierung der lokalen und regionalen Machtzentren (1889-1930).....	182
4.4.3	Die „Ära Vargas“: Überleben der lokalen und regionalen Machtzentren (1930-1945).....	184
4.4.4	Das „demokratische Experiment“: Wiederbelebung der lokalen und regionalen Machtzentren (1945-1964) .....	187
4.4.5	Das Militärregime: Verbindung mit einem alten Partner (1964-1985) .....	189
<b>4.5</b>	<b>Ausprägung der Indikatoren moderner Demokratie in der politischen Tradition Brasiliens .....</b>	<b>191</b>
<b>5</b>	<b>Herrschaft der Tradition: Politische Partizipation und Repräsentation in der „Neuen Republik“ (1985-1998).....</b>	<b>195</b>
<b>5.1</b>	<b>Kontinuität beim Übergang zu einer zivilen Regierung: Von einer Mobilisierung der Gesellschaft zum Stopp der Mobilisierung durch eine elitäre Lösung .....</b>	<b>196</b>
<b>5.2</b>	<b>Die Institutionalisierungsphase der „Neuen Republik“: Institutionalisierung durch Manipulation und Kooptation (1985-1988) .....</b>	<b>200</b>
5.2.1	Wahlpartizipation und Wahlsystem: Verbreitung der Wahlpartizipation trotz Erhaltung alter Muster .....	200
5.2.2	Parteien und Parteiensystem: Ein neues Gewand für alte Akteure und alte Gewohnheiten mit neuen Akteuren in einem instabilen Mehrparteiensystem. ....	206
5.2.3	Regierungssystem und exekutive Gewalt: Einbindung der Regionen in die Nation durch schwache nationale Exekutive und starke Gouverneure .....	219
5.2.4	Lokale und regionale Mächte: Klientelismus als Kooptationsmittel .....	227
<b>5.3</b>	<b>Die Konsolidierungsphase der „Neuen Republik“ (1989-1998): Stabilisierung formaldemokratischer Verfahren trotz defizitärer politischer Institutionen und traditionell autoritärer Verhaltensmuster.....</b>	<b>233</b>
5.3.1	Wahlpartizipation und Wahlsystem: Breite Wahlberechtigung, wachsende Wahlenthaltung und mangelhafte Reformen .....	233
5.3.2	Parteien und Parteiensystem: Schwache Parteien mit alten Gewohnheiten in einem hochfragmentierten Mehrparteiensystem .....	247

5.3.3	Regierungssystem und exekutive Gewalt: Einbindung der Regionen in die Nation durch Dezentralisierung mit mangelhafter Demokratisierung.....	267
5.3.4	Lokale und regionale Mächte: Klientelismus als Überlebensstrategie .....	283
<b>5.4</b>	<b>Ausprägung der Indikatoren moderner Demokratie in der „Neuen Republik“ Brasiliens</b>	<b>289</b>
<b>6</b>	<b>Politische Partizipation und Repräsentation im Bundesstaat Goiás:</b>	
	<b>Die „Ära PMDB“ (1982-1998).....</b>	<b>295</b>
<b>6.1</b>	<b>Der Bundesstaat Goiás: Ein Überblick.....</b>	<b>296</b>
6.1.1	Wirtschaft und Gesellschaft .....	296
6.1.2	Politik.....	299
<b>6.2</b>	<b>Die PMDB: Aufbruch ohne Umbruch und Entwicklung durch personalistische regionale Führung (1982-1990).....</b>	<b>305</b>
6.2.1	Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1982: Zersplitterte Regierungspartei und vereinigte Opposition .....	305
6.2.2	Die Macht des Gouverneurs zwischen 1983 und 1986: Große exekutive Machtkompetenzen, schwache Legislative und Bürgermeister, nachgiebige Opposition gegen den Militärpräsidenten .....	312
6.2.3	Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1986: Einflussreicher Gouverneur, gesplante Regierungspartei und zersplitterte Opposition .....	324
6.2.4	Die Macht des Gouverneurs zwischen 1987 und 1990: Starke exekutive Machtkompetenzen, schwache Legislative und Bürgermeister, instrumentelle Beziehung zum Präsidenten .....	332
6.2.5	Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse der Kommunalwahlen von 1988: Einflussreicher Gouverneur, regierungskonforme Bürgermeister und schwache Opposition im Landesinneren .....	344
6.2.6	Die Präsidentschaftswahlen von 1989 in Goiás: Regionale Spaltung in der PMDB und undisziplinierte Führungen führen zur Schwächung der Partei und Stärkung personalistischer Führung.....	349
<b>6.3</b>	<b>Die Regionalisierung der PMDB: Konsolidierung durch traditionelle Politik (1990-1998).....</b>	<b>353</b>
6.3.1	Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1990: Personenfixierte Konfrontation in der PMDB und Konsolidierung eines „Caciques“ .....	353
6.3.2	Die Macht des Gouverneurs zwischen 1991 und 1994: Starke exekutive Machtkompetenzen, schwache Legislative und Bürgermeister, Konformität mit dem Präsidenten .....	363
6.3.3	Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse der Kommunalwahlen von 1992: Die ländliche Bevölkerung stützt den Gouverneur .....	377
6.3.4	Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1994: Distanzierung vom Präsidentschaftskandidaten der PMDB als politische Überlebensstrategie der etablierten regionalen Führungen der Partei .....	383
6.3.5	Die Macht des Gouverneurs zwischen 1995 und 1998: Starke exekutive Machtkompetenzen, schwache Legislative und Bürgermeister, Allianz mit dem Präsidenten .....	395
6.3.6	Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse der Kommunalwahlen von 1996: Schwächung der PMDB durch mangelhafte Einheit lokaler Führungen und Erstarren der Partei des Präsidenten .....	408
6.3.7	Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1998: Neue Ära oder nur Ersetzen eines „Caciques“ in Goiás? .....	415
<b>6.4</b>	<b>Ausprägung der Indikatoren moderner Demokratie in der „Ära PMDB“.....</b>	<b>427</b>
<b>7</b>	<b>Abschließende Bemerkungen .....</b>	<b>431</b>
	<b>Anhang .....</b>	<b>448</b>
	<b>Bibliographie .....</b>	<b>469</b>

# 1 Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den Prozessen der Konsolidierung der neuen Demokratien in Lateinamerika. Die Analyse von Verlauf und Erfolg der demokratischen Konsolidierung gewann als Untersuchungsgegenstand der politikwissenschaftlichen Forschung zu Lateinamerika an Bedeutung, seitdem die dortigen autoritären Regime durch neue zivile Regierungen ersetzt wurden. Vor diesem Hintergrund stellten sich erneut viele schon länger diskutierte Fragen über die Qualität der politischen Systeme auf dem Kontinent. Dabei wurde einerseits deutlich, dass alte Forschungsfragen über die (In-)Stabilität und über die Natur der politischen Systeme Lateinamerikas noch nicht abschließend geklärt sind. Andererseits wurde ersichtlich, dass die Ausbildung der neuen Regime auch neue Herausforderungen und Fragen aufwarf.

Was die Konsolidierungsforschung selbst betrifft, so lassen sich zwei Phasen unterscheiden. Dabei ging es zunächst darum, Faktoren zu identifizieren, die einst den Zusammenbruch gewählter Regierungen und den Übergang zu autoritären Regimen befördert hatten. In vergleichender Perspektive sollte erschlossen werden, ob sich analoge Belastungen auch jetzt – in der nachautoritären Phase – in den neuen Demokratien fänden. Dies schien wichtig, um besser abschätzen zu können, wie gut die Überlebenschancen der neuen Demokratien waren oder sind. Dabei bestand weithin Konsens, dass der Fortbestand solcher Risikofaktoren, die vor der autoritären Phase zum Zusammenbruch gewählter Regierungen beigetragen hatten, ein Indiz dafür wäre, dass auch die jungen Demokratien nur geringe Überlebenschancen hätten. Doch die reale Entwicklung der neuen lateinamerikanischen Demokratien ließ dann immer klarer hervortreten, dass die jungen Demokratien – trotz mancher problematischen Erblast – insgesamt doch gute Chancen hatten, sich als demokratische Systeme zu festigen. Die Konsolidierungsforschung stand damit vor wesentlich neuen Fragestellungen, die eine neue Forschungsphase begründeten. Zwei Grundlinien kennzeichneten folglich den neuen Problemhorizont der Konsolidierungsforschung.

Die erste, mit der ersten Phase noch eng verbundene Grundlinie, hat mit dem Weiterbestand der Faktoren, die zum Zusammenbruch gewählter Regierungen vor der autoritären Phase in mehreren lateinamerikanischen Ländern geführt hatten, zu tun. Man wollte wissen, warum die neuen Demokratien trotzdem überlebten. Hier rückten zwei unterschiedliche Erklärungsansätze in den Vordergrund. Erstens wurde darauf verwiesen, dass die Faktoren, die für den Zusammenbruch gewählter Regierungen vor der autoritären Phase verantwortlich waren und zum Teil weiter Bestand hatten, den



Zusammenbruch gewählter Regierungen offenbar nicht hinreichend zu erklären vermochten.

Der zweite Erklärungsansatz ging davon aus, dass die neuen Demokratien sich auch auf neue bzw. zusätzlich eingeführte Faktoren der Stabilisierung stützen konnten. Demnach waren zwar relevante Belastungsfaktoren, die einst den Zusammenbruch gewählter Regierungen mit bewirkt hatten, auch in den neuen Demokratien weiterhin vorhanden. Sie konnten jedoch durch neue, stabilisierende Faktoren, die vor der autoritären Phase nicht von Belang waren, neutralisiert oder in ihrer Wirkmacht entscheidend eingeschränkt werden.

Die zweite Grundlinie der neuen Phase der Konsolidierungsforschung interessierte sich weniger für die Frage eines möglichen autoritären Rückfalls. Sie setzte sich vielmehr mit dem Konsolidierungsprozess selbst auseinander. Es wurde analysiert, wie die neuen Demokratien funktionierten und inwieweit sie sich als solche konsolidierten. Zur Diskussion standen also die Fortschritte und die Qualität der jungen Demokratien. Die vorliegende Arbeit schließt sich dieser zweiten Grundlinie an. Im Mittelpunkt der Abhandlung steht deshalb eine Fallstudie. Mit Hilfe einer empirischen Untersuchung soll ein konkreter Konsolidierungsprozess erfasst und – fokussiert auf das Beispiel des Bundesstaates Goiás – analysiert werden, inwieweit die demokratische Konsolidierung in der brasilianischen „Neuen Republik“ gelang. Dabei ist jedoch schon vorab zu bemerken, dass die Studie keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Schließlich wäre die Annahme illusorisch, einen Konsolidierungsprozess in all seinen Facetten vollständig erfassen zu können.

Gleichwohl kann eine Fallstudie für die politikwissenschaftliche Konsolidierungsdebatte bezüglich der neuen Demokratien Lateinamerikas einen erheblichen Beitrag leisten, und dies aus mehreren Gründen:

1. Die Nützlichkeit eines prozeduralen Demokratieverständnisses für die Untersuchung neuer lateinamerikanischer Demokratien kann im Rahmen einer Fallstudie getestet werden.
2. Weiterhin kann empirisch überprüft werden, inwieweit ein bestimmter Konsolidierungsprozess durch sozioökonomische Faktoren konkret beeinflusst wird.
3. Eine Fallstudie liefert reiches Material, um die Konsequenzen abschätzen zu helfen, die sich üblicherweise aus den sozioökonomischen Rahmenbedingungen für die Funktionsweise eines politischen Systems in der Konsolidierungsphase ergeben.
4. Eine Fallstudie erlaubt die empirische Prüfung, inwieweit kulturelle Faktoren auf die Konsolidierung einer neuen Demokratie direkt oder indirekt einzuwirken vermögen.

5. Ermöglicht wird damit auch eine Auseinandersetzung mit in der wissenschaftlichen Literatur vorfindlichen Annahmen über das Beziehungsgeflecht zwischen kulturellen Faktoren und politischen Systemen im Allgemeinen.

6. Nicht zuletzt bietet eine Fallstudie auch eine gute Grundlage für eine systematische und generalisierende Analyse des Einflusses institutioneller Faktoren (Regierung, Parteien und Wahlsysteme) auf die Funktionsweisen und die Funktionstüchtigkeit neuer Demokratien.

Die Untersuchung basiert auf einer vergleichenden Perspektive. Dabei geraten vier ausgewählte Bereiche der politischen Partizipation und Repräsentation ins Blickfeld: Wahlpartizipation und Wahlsystem, Parteien und Parteiensystem, Regierungssystem und exekutive Gewalt sowie lokale und regionale Mächte Brasiliens. An diese vier Bereiche werden zwei vergleichende analytische Frageperspektiven herangetragen. Deren erste vergleicht zehn wesentliche Merkmale der modernen Demokratie mit den vier ausgewählten Bereichen politischer Partizipation und Repräsentation. Dabei dienen die besagten Indikatoren als Instrument, um zu messen, ob und inwieweit die zentralen Merkmale moderner Demokratie in Bezug auf die vier ausgewählten Bereiche politischer Partizipation und Repräsentation in Brasilien vorhanden sind bzw. wie schwach oder wie stark sie jeweils ausgeprägt sind.

Die zweite Frageperspektive vergleicht zwei unterschiedliche Zeiträume. Dabei werden zunächst die Traditionen politischer Partizipation und Repräsentation in Brasilien hinsichtlich der vier ausgewählten Bereiche skizziert. Anschließend werden die erarbeiteten Traditionslinien auf die Realitäten der neuen Demokratie bzw. der „Neuen Republik“ bezogen. Dabei interessieren vor allem Aspekte der Kontinuität und / oder des Wandels in den vier ausgewählten Bereichen politischer Partizipation und Repräsentation – und zwar sowohl auf der Ebene der brasilianischen „Neuen Republik“ insgesamt als auch auf der Ebene des Bundesstaates Goiás. So wird versucht, die Frage nach der Kontinuität bzw. Diskontinuität in Bezug auf wesentliche Traditionen politischer Partizipation und Repräsentation in Brasilien einer Antwort näher zu bringen. Schließlich soll noch genauer untersucht werden, welche der ausgewählten Bereiche der politischen Partizipation und Repräsentation sich stärker an die zehn ausgewählten Indikatoren moderner Demokratie annähern oder von diesen abweichen. Ziel dieser Vorgehensweise ist es, Aussagen darüber zu ermöglichen, ob Fortschritte im demokratischen Konsolidierungsprozess festzustellen sind.

Mit der skizzierten Vorgehensweise möchte die vorliegende Arbeit Folgendes erreichen:

1. Die Aussagekraft und Nützlichkeit prozeduraler Demokratiebegriffe für die Analyse einer real funktionierenden neuen lateinamerikanischen Demokratie testen.
2. Den Gehalt und die Nützlichkeit ergänzender Dimensionen eines modernen Demokratiebegriffs für die Analyse der Dynamik neuer Demokratien überprüfen.
3. Empirisch nachweisen, auf welche Weise sozioökonomische, kulturelle und institutionelle Faktoren auf die Funktionsweise einer real existierenden neuen Demokratie einwirken.
4. Die Erklärungskraft sowohl monokausaler als auch plurikausaler Modelle für die Analyse der Entwicklungsdynamik neuer Demokratien überprüfen.
5. Ein Profil zentraler Bestandteile der einschlägigen Traditionen und zeitgenössischen Realitäten politischer Partizipation und Repräsentation in Brasilien erarbeiten und dieses mit wesentlichen Merkmalen einer modernen Demokratie kontrastieren.
6. Die Frage beantworten helfen, wie ausgeprägt wesentliche Merkmale moderner Demokratien in Brasilien waren und sind bzw. wie (dis-)kontinuierlich sich die Entwicklung in Richtung demokratischer Formen der politischen Partizipation und Repräsentation in Brasilien vollzog.
7. Einen einzelnen Konsolidierungsprozess in Richtung Demokratie in möglichst vielen seiner Dimensionen erfassen und daraufhin befragen, welche Elemente diesen Prozess konkret fördern oder blockieren.
8. Einen Beitrag zur politischen Geschichte bzw. Kultur des brasilianischen Bundesstaates Goiás leisten. Entsprechend werden die für letzteren besonders signifikanten Traditionen und Realitäten politischer Partizipation und Repräsentation eingehend analysiert und zwar insbesondere für den Zeitraum der sogenannten „Ära PMDB“. Gefragt wird hier nach Kontinuität und Wandel im Vergleich zur politischen Tradition des Landes unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Macht. Es soll geklärt werden, ob, und wenn ja, auf welche Weise und warum die „Ära PMDB“ in Goiás einen Fortschritt oder ein Hindernis im demokratischen Konsolidierungsprozess darstellte.

Die Arbeit gliedert sich folgendermaßen:

Zunächst werden (im zweiten Kapitel) zentrale Begriffe der Arbeit erläutert, bewertet und abgegrenzt sowie jene (zehn) Indikatoren erarbeitet bzw. vorgestellt, die im weiteren Gang der Arbeit als wesentliche Merkmale der modernen Demokratie gelten und mithin als Kriterien zur Beantwortung der Untersuchungsfrage dienen. Dementsprechend enthält dieses Kapitel eine Auseinandersetzung mit verschiedenen

Themenkomplexen, deren Ertrag (Klärung der Konzepte, Begriffsbestimmung etc.) schließlich jenes Fundament bildet, auf dem die weiteren Überlegungen und Untersuchungen der Arbeit aufbauen. Dabei wird zunächst rekapituliert, wie der Begriff der Demokratie entstanden ist und wie er sich – politikwissenschaftlich gesehen – entwickelt hat, um der modernen Demokratieforschung dienlich zu sein. Anschließend wird darzustellen versucht, welche Unterschiede zwischen dem antiken und dem modernen Demokratiebegriff bestehen und warum die Abgrenzung wichtig ist, um ein für die Zwecke dieser Abhandlung nützliches Konzept zu entwickeln. Danach werden die beiden grundlegenden Konzepte eines modernen Demokratiebegriffs vorgestellt sowie deren jeweilige Prämissen und Erkenntnisinteressen analysiert. Dabei geht es um zwei fundamental differierende Perspektiven, deren eine den verschiedenen Spielarten normativer Demokratietheorien zugrunde liegt, während die andere die Basis der empirischen Demokratietheorien bildet. Im Kontext der Behandlung dieses Aspekts soll schließlich erläutert werden, von welcher Definition ‚moderner Demokratie‘ die vorliegende Arbeit ausgeht und warum.

Im Rahmen der Demokratisierungswelle und der Debatte über die Konsolidierung junger Demokratien entwickelten sich im Übrigen ergänzende Ansätze zu einem modernen Demokratiebegriff. Dabei lassen sich zwei Grundtypen differenzieren. Einer fordert für die Analyse junger Demokratien in Lateinamerika eine Demokratiedefinition, die die sozioökonomische Dimension besonders nachhaltig berücksichtigt. Dieser Sichtweise zufolge ist es bei der Analyse der jungen Demokratien in Lateinamerika wichtig, Fragen der sozialen Gerechtigkeit gebührend zu berücksichtigen. Der andere Grundtypus plädiert – mit Blick auf Lateinamerika – für eine Erweiterung der politischen und institutionellen Dimensionen herkömmlicher Varianten eines modernen empirischen Demokratiebegriffs. Dadurch soll ein vollständigeres Instrumentarium verfügbar gemacht werden, um das Funktionieren junger Demokratien angemessen analysieren zu können. Beide Grundtypen werden kritisch miteinander konfrontiert; anschließend wird jener ausgewählt, der mit den Zielen der Arbeit besser übereinstimmt.

Im Anschluss daran werden – gestützt auf einen hierfür geeigneten modernen Demokratiebegriff – zentrale Indikatoren einer modernen Demokratie aufgelistet. Diese dienen dann als Maßstäbe bzw. Kriterien, um in den weiteren Kapiteln der Arbeit die einschlägigen brasilianischen Traditionen (Kapitel 4) sowie die Entwicklung von Partizipation und Repräsentation in der ‚Neuen Republik‘ Brasiliens (Kapitel 5) bzw. im Bundesstaat Goiás (Kapitel 6) bewerten zu können. Diese zentralen Indikatoren stützen sich auf vier Dimensionen eines demokratischen Systems, die im Rahmen einer Analyse der ergänzenden Ansätze zu einem modernen Demokratiebegriff gewonnen wurden. Es sind dies: Das allgemeine Merkmal der „Polyarchie“, die Dimension der

politischen Partizipation / Inklusion, die Dimension des politischen Wettbewerbs und die Dimension der Kontrolle.

Was den Ansatz der Konsolidierungsforschung selbst betrifft, so behandelt die Arbeit eingehend Fragen der folgenden Art: Wann beginnt die Phase der Konsolidierung demokratischer politischer Systeme? Was wird unter Konsolidierung der Demokratie in der politikwissenschaftlichen Analyse verstanden? Wann kann man von einer konsolidierten Demokratie sprechen? Ist es möglich, von einer dauerhaft konsolidierten Demokratie zu sprechen?

Betrachtet man die Antworten auf derlei Fragen, so fällt auf, dass in der Konsolidierungsforschung oft identische Begriffe auf verschiedene Phasen politischer Systemwechselprozesse bezogen werden und der Konsolidierungsbegriff selbst zuweilen mit differierenden Inhalten gefüllt wird. Das zweite Kapitel befasst sich deshalb auch mit dieser Problematik. Im Vordergrund steht dabei das Bemühen, den Konsolidierungszeitraum in einer geeigneten Weise von anderen Zeitabschnitten abzugrenzen. Dies soll zugleich deutlich machen, was in der Arbeit selbst unter dem Begriff der ‚Konsolidierungsphase‘ verstanden wird. Zu diesem Zweck werden die verschiedenen Konzepte des Konsolidierungsbegriffs vorgestellt und kritisch miteinander verglichen.

Nachdem das Fundament der Arbeit gelegt, die Klärung der Konzepte abgeschlossen und die für die Untersuchung zentralen Begriffe bestimmt wurden, macht es Sinn, in einem eigenen Kapitel überblicksartig darzustellen, wie die politikwissenschaftliche Debatte über die Konsolidierung junger Demokratien – insbesondere in Bezug auf Lateinamerika – verlief (Kapitel 3).

Hier sind vor allem drei Aspekte hervorzuheben, die die Ausprägung, die Dynamik und die Entwicklung der neuen Demokratien betreffen. Vor diesem Hintergrund beschäftigt das dritte Kapitel sich speziell mit jenen Faktoren, die als sozioökonomische, kulturelle und institutionelle Wirkmächte besonders stark auf die Konsolidierungsprozesse Einfluss zu nehmen vermochten.

Die Frage nach der Beziehung zwischen den sozioökonomischen Rahmenbedingungen und der Qualität politischer Systeme erlebte eine Renaissance, als die jungen Demokratien Lateinamerikas entstanden. Ist eine günstige sozioökonomische Entwicklung eine Voraussetzung dafür, dass eine Demokratie entstehen kann oder fördern demokratische Systeme einen guten Verlauf der sozioökonomischen Entwicklung? Sind bestimmte sozioökonomische Rahmenbedingungen notwendige Voraussetzungen für die Stabilisierung der neuen lateinamerikanischen Demokratien? Welche Folgen können bestimmte sozioökonomische Faktoren für die Gestaltung, das Funktionieren und die

Konsolidierung lateinamerikanischer Demokratien haben? Reichen sozioökonomische Faktoren als Ansatz aus, um die Stabilisierungstendenz und das Funktionieren junger Demokratien zu erklären? Die 80er und 90er Jahre in der Region bieten ein interessantes Untersuchungsfeld an, um solche Fragen zu bedenken.

In der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den jungen Demokratien in Lateinamerika wurde neuerlich die Frage aufgeworfen, ob die Region nicht von einer politischen Kultur geprägt ist, die die Entwicklung und Konsolidierung demokratischer Systeme behindert. Manchen Einschätzungen zufolge prägen Elemente des kolonialen und katholischen Erbes auch weiterhin die zivilen Regierungen, was gelegentlich als mit einer demokratischen politischen Kultur nur schwer vereinbar angesehen wird. Das Klientelwesen durch den Personalismus der „Caudillos“, „Caciques“ und „Coronéis“ wird ebenfalls besonders hervorgehoben. Es geht hier um den zweiten wichtigen Faktor, der die Gestaltung, Dynamik und Entwicklung neuer Demokratien beeinflusst. Diese Perspektive, bzw. der zweite Faktor, der im dritten Kapitel dargestellt und analysiert wird, macht die autoritäre politische Kultur für das Scheitern früherer demokratischer Systeme in Lateinamerika verantwortlich. Allerdings musste eine derart kulturzentrierte Argumentation durch den – allen ebenfalls weiterbestehenden autoritären Elementen zum Trotz – zu konstatierenden Weiterbestand junger Demokratien relativiert werden. Wichtig für die Arbeit ist deshalb eine Reflexion über die Frage, welche Konsequenzen eine bestimmte Ausprägung von politischer Kultur für die Entwicklungsdynamik und für das Funktionieren junger Demokratien im Allgemeinen hat.

Gegen Ende beschäftigt das dritte Kapitel sich ebenfalls noch mit den institutionellen Faktoren und deren Implikationen für die Konsolidierung neuer Demokratien und für die Parteienkonsolidierung. Die Debatte begann mit der Frage nach möglichen Implikationen bestimmter Regierungssysteme. Nach Ansicht mancher Politikwissenschaftler begünstigen präsidentielle Regierungssysteme Verhältnisse politischer Instabilität, was die Festigung junger Demokratien in der Region erschweren könnte. Vor diesem Hintergrund werden zunächst die zentralen Aspekte der Kritik präsidentieller Systeme dargestellt und analysiert. Dabei wird die vermeintliche Schwäche präsidentieller Systeme für Lateinamerika durch verschiedene Gegenargumente relativiert. Dazu kommt, dass der Parlamentarismus in der Region kaum als praktikable Alternative gelten kann, zumal dieses Regierungssystem nur über eine schwache Resonanz bei den politischen Führungseliten und in der Bevölkerung verfügt.

In der über derlei Fragen geführten Debatte wurden ferner verschiedene Varianten von präsidentiellen Systemen unterschieden. Dabei ging die Konsolidierungsforschung allgemein davon aus, dass präsidentielle Regierungssysteme nicht als ein einheitlicher Block behandelt werden können. Im Vordergrund der Betrachtung stehen deshalb drei

Varianten eines politischen Systems, die entweder der Macht des Präsidenten oder der Beschaffenheit des Parteiensystems oder dem jeweiligen Wahlsystem besondere Bedeutung beimessen. Im Mittelpunkt steht zumeist die Frage, wie stark die Konzentration der Macht bei der Exekutive oder die Einflussmöglichkeiten der Parteien das Funktionieren des jeweiligen politischen Systems zu beeinflussen vermögen.

Aufbauend auf den im zweiten und im dritten Kapitel erarbeiteten Fundamenten wird im vierten Kapitel die Tradition der politischen Partizipation und Repräsentation in Brasilien analysiert – und zwar unter besonderer Berücksichtigung der nachfolgend genannten Bereiche: Wahlpartizipation und Wahlsystem, Parteien und Parteiensystem, Regierungssystem und exekutive Gewalt, lokale und regionale Mächte. Hauptziel dieses Kapitels ist es, ein Profil der Tradition zentraler Elemente der politischen Partizipation und Repräsentation Brasiliens zu skizzieren. Dies aus zwei Gründen: Erstens, um den aktuellen Stand der demokratischen Entwicklung der ausgewählten Bereiche an jener Messlatte überprüfen zu können, zu welcher die erwähnten (zehn) Indikatoren einer modernen Demokratie sich zusammenfügen. Und zweitens, um den aktuellen Befund über die brasilianische Demokratiequalität in einer historisch-vergleichenden Perspektive auf etwaige Fortschritte bzw. auch Rückschritte zu befragen. Gefragt wird deshalb nach der Ausprägung der zentralen Indikatoren in den verschiedenen politischen Phasen der brasilianischen Geschichte. Welche politische Tradition hat Brasilien? Inwieweit stimmt diese mit den gewählten Indikatoren überein, nähert sie sich ihnen an oder weicht sie von ihnen ab?

In der Geschichte Brasiliens lassen sich sechs politische Phasen unterscheiden: Die Kolonialzeit (1500-1822), das Kaiserreich (1882-1889), die „Alte Republik“ (1889-1930), die „Ära Vargas“ (1930-1945), das „demokratische Experiment“ (1945-1964) und das Militärregime (1964-1985).

Bezüglich der Wahlpartizipation und des Wahlsystems wird zunächst nach der Entwicklung der Wahlbeteiligung in den verschiedenen Epochen der brasilianischen Geschichte gefragt. Dabei darf der jeweilige politische Gesamtkontext aber nicht übersehen werden. So hat die pure Höhe der Wahlbeteiligung zu wenig Aussagekraft, um die Qualität der politischen Partizipation insgesamt zu verstehen. Zu fragen ist auch nach der Bedeutung der Wahlen bzw., ob Wahlen eine entscheidende Rolle für den Machtwechsel in Brasilien gespielt haben. Einzugehen ist ferner auf die Wahlverfahren in jeder politischen Epoche. Eine Art Gesamtschau bezüglich der Durchführung von Wahlen und zu deren Bedeutung im politischen Leben Brasiliens erweist sich mithin als nötig. Zu analysieren ist selbstverständlich auch das Wahlsystem. Ziel sind hier Erkenntnisse darüber, welche Einflussfaktoren diesbezüglich prägend wirkten und welche Folgen daraus für die jeweilige Machtkonstellation im Lande resultierten.

Welche Tradition haben die brasilianischen Parteien? Wie konstituierten Parteien sich in Brasilien? Wie funktionierten sie und welche Zusammenhänge zwischen dem Parteiensystem und den verschiedenen politischen Phasen resp. Ordnungen Brasiliens lassen sich erkennen? Ist es möglich, in den verschiedenen politischen Epochen gemeinsame Merkmale der brasilianischen Parteien und des Parteiensystems festzustellen? Wenn ja, welche? Das sind die zentralen Fragen, die beantwortet werden sollen. Was die Struktur und die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien und des Parteiensystems betrifft, so hat Brasilien eine sehr fragile und instabile Tradition. Parteien spielten in der Regel keine entscheidende Rolle in der brasilianischen Politik. Sie dienten vorwiegend als Instrument regionaler Führungseliten und „Familien-Clans“. Um das Parteiensystem Brasiliens in den verschiedenen politischen Phasen zu analysieren, werden drei Dimensionen des Parteiensystems berücksichtigt, nämlich Zahl und Größe der Parteien, Art und Grad des Wettbewerbs im Parteiensystem und schließlich noch das Niveau der Institutionalisierung des Parteiensystems.

Die Ausprägung des präsidentiellen Regierungssystems ist in Brasilien eng mit der Tradition der exekutiven Gewalt verbunden. Das Land pendelte in den verschiedenen politischen Phasen seiner Geschichte zwischen einer zentralistischen und einer pointiert dezentralisierten nationalen Exekutive. Dies ist erklärungsbedürftig. Wie bildete und wie entwickelte sich die politische Exekutive im Land? Welche Bedeutung hatte die exekutive Macht für die Formierung von Staat und Nation? Welche Rolle hatte die exekutive Macht in den verschiedenen politischen Epochen des Landes? Diese Fragen sollen beantwortet werden, da sie für das sich anschließende, fünfte Kapitel von großer Wichtigkeit sind, denn ohne ein entsprechendes historisches Wissen lassen die in der jungen brasilianischen Demokratie identifizierbaren Merkmale des präsidentiellen Regierungssystems bzw. die erkennbaren Ausprägungen der exekutiven Gewalt sich kaum angemessen begreifen.

Die Tradition der exekutiven Gewalt des Landes kann besser verstanden werden, wenn die lokalen und regionalen Mächte in die Analyse einbezogen werden. Sie sind zentrale Akteure im brasilianischen Politikbetrieb und das Fundament der politischen Kultur des Landes. Auf die dominanten Formen der nationalen Exekutive wirken sie maßgeblich ein und konstituieren damit gewissermaßen einen spezifischen politischen Stil. Der letzte Teil des (vierten) Kapitels widmet sich somit der Erklärung, wie die lokalen und regionalen Mächte sich in den verschiedenen Epochen der brasilianischen Geschichte entwickelten. Es wird gefragt, warum die lokalen und regionalen Eliten sich zu zentralen Akteuren aufschwingen konnten und welche Folgen daraus resultierten. Außerdem werden die Kernelemente des brasilianischen politischen Stils und der politischen Verflechtung zwischen den zentralen, regionalen und lokalen Mächten skizziert. Dabei bezeugt insbesondere die Tradition der lokalen und regionalen Mächte



eine eigenständige Form politischer Kultur, die im Zusammenhang mit der kulturzentrierten Perspektive interessante Argumente für die Konsolidierungsforschung liefern kann.

Ausgehend von der Tradition der politischen Partizipation und Repräsentation Brasiliens wird im folgenden Kapitel die „Neue Republik“ (1985-1998) analysiert (Kapitel 5). Dabei wird zunächst auf den Prozess des Übergangs zur zivilen Regierung eingegangen. Hier sollen zentrale Merkmale des Übergangs zu einer zivilen Regierung als Merkmale des politischen Wandels in Brasilien vorgestellt werden. Die Analyse der Phasen des demokratischen Aufbaus bzw. des Abschieds vom autoritären Regime verdeutlichen, auf welcher Grundlage die „Neue Republik“ aufgebaut wurde. Die Art und Weise, wie der Übergangsprozess gestaltet wurde, prägte die Entwicklung der jungen Demokratie nachhaltig. Wie stellte sich der brasilianische Übergangsprozess also im Einzelnen dar? Welche Merkmale wies er auf? Wer waren die politischen Akteure, die in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle spielten?

Als nächstes werden zwei Phasen der neuen Demokratie analysiert. Die erste ist die Institutionalisierungsphase (1985-1988), in der die neuen Institutionen gebildet wurden. Sie dauerte bis zur Inkraftsetzung der neuen brasilianischen Verfassung. Die zweite ist die Konsolidierungsphase (1989-1998), in der die politischen Institutionen und Akteure dann auf der Basis der neuen Regeln agierten. Die beiden Phasen werden in den erwähnten vier Hinsichten untersucht (Wahlpartizipation und Wahlsystem, Parteien und Parteiensystem, Regierungssystem und exekutive Gewalt, lokale und regionale Mächte). Sie werden mit den (zehn) ausgewählten Indikatoren moderner Demokratie konfrontiert, um beurteilen zu können, inwieweit sie mit den gewählten Indikatoren übereinstimmen, sich ihnen annähern oder von ihnen abweichen.

Während der Institutionalisierungsphase machte die Partizipation Fortschritte in Bezug auf die Wahlen. Dies galt besonders für die Wahlberechtigung. Jedoch wurden die Wahlen selbst weiterhin nach dem hergebrachten Regelwerk und unter Anwendung des vom Militärregime tradierten Wahlsystems durchgeführt. Bemerkenswert ist, dass nach wie vor traditionelle Muster des Wahlverhaltens vorherrschten. Welche Regeln wurden beibehalten und warum? Welche Folgen hatte dies für die Bildung und das Profil der politischen Institutionen und der jungen brasilianischen Demokratie? Derlei Fragen sollen in diesem Zusammenhang beantwortet werden.

Bezogen auf die Parteien und das Parteiensystem während der Institutionalisierungsphase ist hervorzuheben, dass die Parteienkonstellation sehr instabil war. Deshalb ist zunächst darzustellen, welche Rolle und Funktion die Parteien in dieser Phase gespielt haben und wie das Parteiensystem organisiert war. Gestützt auf eine Typologisierung der Parteiensysteme werden zentrale Merkmale des brasilianischen Parteiensystems

erarbeitet. Wichtig ist ferner zu erklären, welche die Gründe für die mangelnde Stabilität der Parteienkonstellation sind und welche Implikationen dies für die Bildung der jungen brasilianischen Demokratie mit sich brachte.

Die Institutionalisierungsphase war durch eine zunehmende politische Schwächung des Präsidenten und durch eine wachsende Macht der Gouverneure charakterisiert. Daneben orientierte sich das präsidentielle Regierungssystem noch an den einschlägigen institutionellen Vorgaben aus der Zeit des Militärregimes. Dies sicherte der nationalen Ebene eine hohe Machtkonzentration. Mehrere Faktoren erklären diese Konstellation und für die Arbeit ist es sehr wichtig, herauszuarbeiten, welche Konsequenzen daraus für die Gestaltung und für die Entwicklung der neuen brasilianischen Demokratie resultierten.

Der Machtzuwachs zugunsten der Gouverneure während der Institutionalisierungsphase kann besser verstanden werden, wenn die Beziehung zwischen den regionalen und lokalen Exekutiven in die Analyse einbezogen wird. Kennzeichnend war das Übergewicht der regionalen Exekutiven in der regionalen Politik. Dieses ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen, die dazu beitrugen, dass traditionelle Verhaltensweisen in der regionalen Politik weiter überwogen. Welche Faktoren erklären das Übergewicht der Gouverneure? Welche Rolle spielten die Bürgermeister in der regionalen Politik? Welche Folgen brachte diese Konstellation für die Beziehungen der Gouverneure zum Präsidenten? Ein eigener Teil des Kapitels widmet sich der Beantwortung dieser Fragen.

In der Konsolidierungsphase stabilisierten sich formaldemokratische Verfahren, obwohl die politischen Institutionen defizitär blieben und noch immer traditionelle autoritäre Verhaltensmuster dominierten.

Hinsichtlich der Wahlpartizipation und des Wahlsystems sind für diese Phase drei Merkmale hervorzuheben. Erstens erweiterte die junge brasilianische Demokratie in einem Maße wie niemals zuvor den Kreis der Wahlberechtigten. Zweitens brachte die Erweiterung der potenziellen Wählerschaft aber keinen Zuwachs in der realen Teilnahme an Wahlen – das Gegenteil ist festzustellen. Ferner ist, drittens, aufzuzeigen, dass Reformversuche bezüglich des Wahlrechts und des Wahlsystems während der Konsolidierungsphase mangelhaft blieben. Dies wiederum trug dazu bei, dass traditionelle Muster des brasilianischen Wahlverhaltens erhalten blieben. All dies ist näher zu erläutern, ebenso wie die Folgen der genannten Befunde für den Konsolidierungsprozess insgesamt.

Die brasilianischen Parteien präsentierten sich in der Konsolidierungsphase auch weiterhin als schwache Institutionen. Zudem blieb das Parteiensystem in hohem Maße fragmentiert. Charakteristisch war ferner, dass die Parteien sich bezüglich Organisation

und Vertretung als sehr instabil erwiesen. Unter Bezug auf die in der Arbeit verwendete Typologisierung der Parteiensysteme werden die zentralen Kennzeichen des brasilianischen Parteiensystems beschrieben und die einschlägigen Ursachen analysiert. Darüber hinaus soll auch geklärt werden, welche Folgen daraus für das Funktionieren und die Konsolidierung der jungen Demokratie entstanden.

Die neue brasilianische Verfassung verlieh auf dem Wege der Dezentralisierung den regionalen Exekutiven erweiterte Spielräume des Handelns und der Einflussnahme (in politischer, administrativer und finanzieller Hinsicht). Gleichzeitig erwies die nationale Exekutive sich als relativ schwach und instabil – obwohl die Verfassung der Zentralregierung zusätzliche Machtkompetenzen sicherte. Deswegen ist sowohl zu analysieren, warum die neue Verfassung die Dezentralisierung vorantrieb, als auch, warum es kaum gelang, die politische Position des Präsidenten zu festigen. Weiterhin werden die Implikationen dieser Konstellation des Regierungssystems für das Funktionieren und die Konsolidierung der jungen Demokratie bedacht.

Welche Rolle spielten die lokalen und die regionalen Mächte in der Konsolidierungsphase? Welche Ausprägungen hatten die lokalen und regionalen Exekutiven? Obwohl die neue Verfassung den Bundesstaaten und Munizipien politische, administrative und finanzielle Autonomie gab, ist festzustellen, dass in der Beziehung zwischen den lokalen und den regionalen Mächten traditionelle Verhaltensmuster weithin erhalten blieben. Die Gouverneure blieben während der Konsolidierungsphase in der regionalen Politik dominant und in der Beziehung zwischen den lokalen und den regionalen Mächten kam es nicht zu einer echten Demokratisierung. Der letzte Teil des fünften Kapitels versucht deshalb zu erklären, warum die große Bedeutung der lokalen und regionalen Mächte in der Konsolidierungsphase erhalten blieb und welche Folgen daraus für das Funktionieren und die Qualität der jungen Demokratie erwachsen.

Die PMDB regierte den Bundesstaat Goiás nicht weniger als 16 Jahre. Im sechsten Kapitel soll deshalb analysiert werden, welche besonderen Formen von politischer Partizipation und Repräsentation in der „Ära PMDB“ im brasilianischen Bundesstaat Goiás vorherrschten.

Das Kapitel über den Bundesstaat Goiás besteht aus drei Teilen. Zunächst wird ein Überblick über den Bundesstaat Goiás gegeben. Berücksichtigt werden historische, politische und wirtschaftliche Aspekte, um den Bundesstaat darzustellen. Danach werden zwei Phasen der „Ära PMDB“ differenziert, nämlich die Phase des Aufbruchs bzw. der frühen Entwicklung der Partei (1982-1990) und anschließend die Phase, in der die Partei sich regionalisierte (1990-1998).

Der zweite Teil des Kapitels analysiert zunächst den Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1982. Warum war die PMDB im Bundesstaat Goiás erfolgreich? Welche Faktoren trugen dazu bei, dass die Regierungspartei des Militärregimes in Goiás die Wahlen verlor? Auf welche Weise siegte die PMDB bei den Gouverneurswahlen im Goiás? Welche Konsequenzen brachten diese Wahlen für die „Ära PMDB“ im Bundesstaat?

Anschließend wird die Macht des Gouverneurs während der beiden ersten Mandate der Partei analysiert. Wie stellten sich die exekutiven Machtkompetenzen des Gouverneurs dar? Warum war die regionale Legislative fragil und warum hatte die regionale Exekutive ein Übergewicht? Welches Profil hatten die Bürgermeister? Welche Beziehung hatte der Gouverneur während dieser Phase zum Präsidenten?

Außerdem werden der Wahlkampf und die Wahlergebnisse analysiert, bzw. die Wahlen von 1986 (Gouverneurswahlen und Wahlen für die Legislative), die Kommunalwahlen von 1988 und die ersten Präsidentschaftswahlen von 1989 in Goiás. Es wird nach der Rolle des Gouverneurs und der Bürgermeister in den regionalen Wahlen gefragt. Hier sollen auch die Verhaltensmuster bei den Wahlen im Bundesstaat charakterisiert sowie die wesentlichsten Faktoren vorgestellt werden, die die Ergebnisse der Wahlen erklären können.

Die Phase der Regionalisierung der Partei an der bundesstaatlichen Regierung zeigt sich als eine Phase, in der ein „Cacique“ die regionale Politik beherrschte. Welche Faktoren erklären, dass die PMDB in Goiás von einem „Cacique“ kontrolliert wurde? Wie konnte sich ein „Cacique“ im Bundesstaat Goiás etablieren? Das sind die zentralen Fragen, die hier zur Beantwortung anstehen.

Am Wahlkampf und an den Wahlergebnissen von 1990 lässt sich die Bedeutung eines „Caciques“ in der regionalen Politik aufzeigen. Allerdings müssen in die Analyse auch noch andere Faktoren einbezogen werden. Wichtig ist ferner zu analysieren, wie und auf welche Weise die regionale Exekutive in dieser Phase konstituiert wurde. Warum verfügte der Gouverneur weiter über eine starke exekutive Macht und warum spielte die regionale legislative Macht keine zentrale Rolle im Bundesstaat Goiás? Welches Profil hatten in dieser Phase die Bürgermeister und welche Rolle spielten sie in der regionalen Politik? Wie lässt sich die Beziehung des Gouverneurs zum Präsidenten charakterisieren?

Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse dieser Phase werden ebenfalls berücksichtigt. Gleiches gilt für die Kommunalwahlen von 1992 und 1996 sowie für die Wahlen von 1994 und 1998 (Präsidentschaftswahlen, Gouverneurswahlen und Wahlen für die Legislative). Hier sollen wiederum die Verhaltensmuster der Wahlen im Bundesstaat

charakterisiert sowie die wichtigsten Faktoren hervorgehoben werden, welche die Ergebnisse der Wahlen zu erklären vermögen.

Die Wahlergebnisse von 1998 brachten eine veränderte Machtkonstellation im Bundesstaat Goiás, da der nun gewählte Gouverneur nicht mehr der PMDB angehörte. Welche Faktoren können plausibel machen, warum der Gouverneurskandidat der PMDB die Wahlen verlor? Begann damit eine neue „Ära“ oder handelte es sich beim Machtwechsel in Goiás nur um die Ersetzung eines „Caciques“ durch einen anderen?

Das letzte Kapitel (Kapitel 7) fasst die Ergebnisse der Arbeit zusammen und stellt darüber hinaus einige Überlegungen zur Konsolidierungsforschung in Bezug auf lateinamerikanische neue Demokratien an.

## **2 Demokratie und Konsolidierung der Demokratie: Zur Begriffsbestimmung. Wesentliche Merkmale der modernen Demokratie**

### **2.1 Entstehung und Entwicklung des Demokratiebegriffs**

Demokratie ist kein statischer Begriff, dessen Definition und Inhalt unabhängig von historischen und sozio-kulturell bedingten Konstellationen bestimmt werden kann (Leibholz 1974: 147-148). Leibholz warnt deshalb davor, die demokratische Begriffsbestimmung als unveränderlich zu begreifen. Ein Demokratiebegriff kann keinen Anspruch auf endgültige Bestimmung erheben. Die Realisierung demokratischer Erfahrung beeinflusst ständig das Demokratieverständnis und dessen Konfrontation mit neuen gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen führt wiederum zur Anreicherung mit neuen Inhalten. Auch die verschiedenartigen Vorstellungen über das Wesen des Menschen, die Leitbilder und die Ziele einer Gesellschaft haben Einfluss auf die Entstehung und Entwicklung eines Begriffs. Die Auffassung, dass die Herrschaft auf dem „Volk“ („Demos“) beruht, ist Folge eines langen Prozesses. In früheren Jahrhunderten war dieses Prinzip nicht selbstverständlich und ursprünglich leitete sich die Herrschaft vom Menschen oder von Gott ab (vgl. Leibholz 1974: 143).

Historisch betrachtet hat sich das Verständnis des Demokratiebegriffs seit seinem Ursprung deutlich verändert. Der klassische Demokratiebegriff, der auch als antike Theorie bezeichnet wird (vgl. Sartori 1992: 274), unterscheidet sich sehr von dem heute so genannten modernen Demokratiebegriff. Die 2.400 Jahre zurückliegenden griechischen Erfahrungen haben nur wenige Spuren hinterlassen. In der antiken griechischen Demokratie umfasste der Begriff „Volk“ nur einen begrenzten Bevölkerungsteil, der in der direkten Demokratie mitwirken konnte. Zum „Demos“ („Volk“) gehörten weder Frauen noch Sklaven. Die Entwicklung der modernen Massengesellschaft hat dem Begriff „Volk“ eine neue Bedeutung verliehen.

Anhand der verschiedenen politischen Theorien, die in der Moderne auf den Volksbegriff Bezug nehmen, unterscheidet Ernst Fraenkel vier „Demos“-Begriffe. Die konservative politische Theorie versteht „Volk“ („Demos“) *„als eine historisch gewachsene, organische Einheit, d.h. eine transpersonalistische ‘Gestalt’ mit einem eigenen einheitlichen Willen, in dem sich entweder der durch seine Einmaligkeit ausgezeichnete ‘Volksgeist’ manifestiert oder eine volonté générale zur Entstehung gelangt.“* Nach der liberalen politischen Theorie ist „Volk“ *„die Summe der zwar in einem einheitlichen Staate lebenden, im übrigen aber weitgehend isolierten Individuen,*

*die bestrebt sind, in niemals abbrechenden, rationale Argumente verwertenden Auseinandersetzungen und Diskussionen zu einer einheitlichen Meinung über alle öffentlichen Angelegenheiten zu gelangen.“. Die faschistischen Theorien bestimmen „Volk“ als „eine amorphe Masse von Angehörigen eines politischen Verbands, in dem mittels einer manipulierten, die moderne Reklametechnik verwertenden Massenbeeinflussung ein durch den Konformismus der Lebensgewohnheiten und Denkweisen gekennzeichnete consensus omnium hergestellt wird, dessen charakteristische politische Ausdrucksform die acclamatio ist.“. Und zum Schluss sind unter dem pluralistischen „Demos“-Begriff „die Angehörigen der in den verschiedenartigsten Körperschaften, Parteien, Gruppen, Organisationen und Verbänden zusammengefassten Mitglieder einer differenzierten Gesellschaft [zu verstehen], von denen erwartet wird, dass sie sich jeweils mit Erfolg bemühen, auf kollektiver Ebene zu dem Abschluss entweder stillschweigender Übereinkünfte oder ausdrücklicher Vereinbarung zu gelangen, d.h. aber mittels Kompromissen zu regieren.“ (Fraenkel 1991: 344-345).*

Die Bedeutungsentwicklung des „Demos“-Begriffs kann besser verstanden werden, wenn man die zunehmende Forderung verschiedener Gruppen nach mehr Partizipation und Integration betrachtet. Je mehr diesem Integrations- und Partizipationswillen verschiedener Gruppen entsprochen wird, desto mehr erweitert sich auch die Zugehörigkeit zu einem so verstandenen Volk. Nicht nur das Verständnis davon, „wer“ zum Volk gehört, hat sich erweitert. Auch die Frage, „wie“ und „wo“ das „Volk“ seine Souveränität verwirklichen, verwenden und sichern kann, wird im modernen Demokratiebegriff anders beantwortet. Für die klassische Demokratietheorie bedeutete Volksherrschaft im Grunde die aktive Teilnahme der Mehrheit der Erwachsenen an politischen Entscheidungen. Die moderne Theorie wertet Volksherrschaft nicht als direkte aktive Teilnahme, in der das Volk die Macht hat seine Vertreter zu wählen und auszuwechseln (vgl. Lane 1975: 137).

Die antike Demokratie beschäftigte sich nur mit einer räumlich und demographisch begrenzten Ordnung. Deshalb war es möglich, eine vollkommen direkte und aktive Demokratie zu entwickeln. Der moderne Demokratiebegriff ist auf ein anderes Leitbild angewiesen, als es der antiken Gesellschaft zu Grunde lag. Er muss auf die Problematik einer indirekten (repräsentativen) Demokratie eingehen. Es ist unmöglich, dass jedes Individuum einer modernen Gesellschaft bei jeder politischen Entscheidung direkt mitwirkt. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Erstens hat die Komplexität der Gesellschaft zugenommen und dadurch eine wachsende Spezialisierung der Kenntnisse notwendig gemacht. Schatzschneider spricht sogar von einem halbsouveränen Volk, denn nach seiner Ansicht gelangt das Volk in einer modernen Gesellschaft unmöglich zu einem vollständigen Überblick über die Vielfalt und die Verwicklung der eigenen

Gesellschaft (Schatzschneider 1975: 81-89). Das heißt, dass das Volk in einer modernen Gesellschaft nicht immer die Voraussetzungen erfüllt wirksame Entscheidungen zu treffen. Zweitens haben sich auch die politischen Rechte erweitert, so dass mehr Menschen am politischen System teilnehmen. Die moderne Demokratie erfordert eine grundlegend andere politische Organisation als die der Antike. Ein zentraler Unterschied zwischen der klassischen und der modernen Demokratietheorie ist das Verständnis von demokratischer Organisation (vgl. Lane 1975: 130). Die klassische griechische Konzeption von der Demokratie als „Herrschaft des Volkes“ hat sich in der modernen Demokratietheorie, die zunächst von der Erfahrung der westeuropäischen Länder seit Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts ausging, grundsätzlich geändert. In der modernen Theorie wird „Herrschaft des Volkes“ durch „Regierung durch das Volk“ ersetzt (vgl. Pelinka 1976: 15). Es wurde oben erwähnt, dass sich die moderne Demokratie neuen Herausforderungen stellen musste, die für die klassische Demokratie nicht vorhanden waren. So ist die Frage nach dem Funktionieren einer Demokratie zu einem zentralen Punkt des modernen Demokratiebegriffs geworden. Das Problem, wie und wo das „Volk“ Herrschaft ausübt, stand nun im Vordergrund und bis heute ist es einer der wichtigsten Punkte in der Theoriediskussion. Für die klassische Theorie war hingegen die Frage wichtiger, was unter Demokratie zu verstehen sei.

## **2.2 Die moderne Definition des Demokratiebegriffs**

Die Literatur zur modernen Demokratie ist umfangreich. Die vollständige Wiedergabe aller in der wissenschaftlichen Diskussion auftauchenden Gesichtspunkte würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Stattdessen soll hier nur eine Darstellung der wichtigsten Aspekte erfolgen. Ziel dieser grundlegenden Darstellung ist es, einen Ausgangspunkt zu finden, von dem aus sowohl eine operationalisierbar universelle Minimaldefinition als auch Indikatoren wesentlicher Merkmale einer modernen Demokratie<sup>1</sup> für die Arbeit zu gewinnen sind. Eine operationale Minimaldefinition des Demokratiebegriffs ist erstens zur klaren Abgrenzung und Differenzierung dessen nötig, was in dieser Arbeit unter einem demokratischen politischen System verstanden wird<sup>2</sup>. Anhand dieses Instrumentariums muss es zweitens möglich sein, ein demokratisches politisches System von einem nicht demokratischen zu unterscheiden. Geht es um die Problematik der demokratischen Konsolidierung, so muss drittens verdeutlicht werden, was unter Demokratie zu verstehen ist und warum.

Aus der politikwissenschaftlichen Diskussion um den modernen Demokratiebegriff lassen sich zwei Grundhaltungen herauslesen, die auf unterschiedlichen Prämissen beru-

---

<sup>1</sup> Siehe: 2.3.

<sup>2</sup> Siehe: Schubert/Tetzlaff (1998: 13).



hen. Sartori beschreibt diesen Unterschied treffend, wenn er eine empirische von einer normativen Demokratietheorie abgrenzt. Demokratietheorien seien entweder deskriptiv oder präskriptiv, d.h. sie gründen entweder auf einem Sein oder auf einem Sollen. Nach Sartori beruht die Differenzierung darauf, dass die normative Demokratietheorie Normen enthält und dass die empirische Theorie nicht normativ ist. Zur weiteren Bestimmung führt er an, dass die empirische Theorie mehr an die Erfahrung gebunden ist und dadurch ein induktives Fundament besitzt (Sartori 1992: 22-26).

Für Deane E. Neubauer und Charles F. Cnudde sind normative Demokratietheorien solche, die sich mit komplexen Werten befassen. Normative Theorien versuchen zu begründen, warum eine Vorschrift einer anderen vorgezogen wird. Außerdem erweitern sie Sartoris Unterscheidung einer normativen und einer realistischen Theorie durch den ergänzenden Ansatz einer analytischen Theorie. Diese Demokratietheorie untersucht verschiedene Demokratiebegriffe analytisch. Die empirischen Theorien beziehen sich auf die Beobachtung der realen Welt, d.h. sie beschreiben und erklären Phänomene, die beobachtbar sind, und befassen sich nicht mit Wertsetzungen: *„Die empirische Demokratietheorie bemüht sich, a) die empirische Richtigkeit solcher Kausalaussagen in ihrer einfachen Form zu bestimmen und b) die Faktoren zu spezifizieren, die die Entscheidungen für ein demokratisches Regime vor allem anderen ausschlaggebend bestimmen.“* (Neubauer/Cnudee 1975: 117-119).

Von dem selben Prinzip der Unterscheidung geht Aron aus. Er distanziert sich auch von den normativen Demokratietheorien: *„Das Augenmerk der soziologischen Theorien der politischen Herrschaftsformen richtet sich auf die Institutionen und nicht auf die Rechtfertigungssysteme und die Ideale, auf die sie sich berufen. Die soziologische Theorie bezieht sich auf die Realität und nicht auf die Idee.“* (Aron 1970: 42).

Pelinka differenziert die empirischen und normativen Demokratiebegriffe nach einem engen und einem weiten Politikbegriff. Die engste Form sei die empirische Theorie, weil sie Demokratie auf die Organisationsform der politischen Bereiche beschränke. Der normative Demokratiebegriff dagegen beziehe sich auf gesellschaftliche Bereiche, so dass nach diesem weiten Demokratiebegriff die Demokratie als ein gesellschaftliches Prinzip verstanden wird (Pelinka 1976: 25-27).

Wiesendahl behauptet, dass das normative Denken sich an der Legitimation der Demokratie orientiere und sich nicht mit dem Funktionieren einer Demokratie beschäftige (Wiesendahl 1981: 101-102).

Die demokratietheoretische Grunddifferenzierung, die von diesen Autoren vorgenommen wird, zeigt, dass sich die moderne Demokratietheorie hauptsächlich um das Konstrukt einer operationalisierbaren und empirisch beobachtbaren Definition der

Demokratie bemüht. Drei Grundelemente haben solche Bemühungen in der Politikwissenschaft gerechtfertigt, die übrigens auch für diese Arbeit zutreffen. Den Politikwissenschaftlern, die sich mit demokratischen politischen Systemen und nicht mit politischen Demokratietheorien befassen, möchten sie erstens eine Definition bieten, die sie von der tendenziell unendlichen Auseinandersetzung um die Inhalte und Zielsetzungen eines modernen demokratischen Systems „entbindet“<sup>3</sup>. Real existierende Demokratien werden so hauptsächlich hinsichtlich Funktionsweise und Struktur der politischen Institutionen<sup>4</sup> analysiert, ohne sie mit normativen Zielsetzungen zu verbinden. Anders formuliert, eine Demokratiedefinition, die auf einer empirischen bzw. realistischen Demokratietheorie beruht, richtet ihr Augenmerk auf die Frage nach der Stabilität und der Überlebensfähigkeit eines demokratischen Regimes<sup>5</sup>. Das heißt, sie dient empirisch orientierten Forschungszielen und wurde hauptsächlich für diesen Zweck bestimmt.

Zweitens ermöglicht und fördert eine operationalisierbare und dadurch empirisch beobachtbare Demokratiedefinition vergleichende Studien demokratischer politischer Systeme. Durch derartige Bemühungen versucht man einen minimalen terminologischen Konsens zu erreichen. Dies beugt der Gefahr vor eine Definition in verschiedenen „Verständnissen“ anzuwenden<sup>6</sup>. Eine Minimaldefinition vermeidet drittens die Gefahr eine euro- und damit eine ethnozentrische Definition zu bestimmen, die kulturspezifische Aspekte sowie verschiedene politische Erfahrungen anderer Länder außer Acht lässt<sup>7</sup>. Die Bestimmung einer Minimaldefinition erhöht also die Tragfähigkeit bzw. erweitert die Anwendbarkeit des Begriffs.

Die moderne Politikwissenschaft hat drei zentrale Werke vorzuweisen, die aus der Perspektive einer empirischen bzw. realistischen Demokratietheorie eine minimale Demokratiedefinition bieten.

Das Anfang der 40er Jahre veröffentlichte Werk Schumpeters wird gemeinhin als einer der wichtigsten Wendepunkte für die Entwicklung des modernen empirischen Demokratiebegriffs angesehen.

Schumpeter bestimmt Demokratie als eine politische Methode: *„Die Demokratie ist eine politische Methode, das heißt: eine gewisse Art institutioneller Ordnung, um zu*

---

<sup>3</sup> Siehe: Burton/Higley/Gunther (1992: 2).

<sup>4</sup> Der Begriff Institution wurde hier im „engeren“ und „weiteren“ Sinn verstanden. Darin werden sowohl der Staat mit Regierung (Staatsoberhaupt, Kabinett, Parlament, Verwaltung, Gerichtshöfe, Bundes- und Gemeindeeinrichtungen) als auch die gesellschaftlichen Organisationen (Parteien, Verbände, Massenmedien) und die rechtlich geregelten gesellschaftlichen Verhaltensweisen mit einbezogen. Siehe: Göhler (1987: 18).

<sup>5</sup> Siehe: Wiesendahl (1981: 61).

<sup>6</sup> Siehe: Huntington (1989: 11-28).

<sup>7</sup> Siehe: Tetzlaff (1992: 11-13).

*politischen-legislativen und administrativen Entscheidungen zu gelangen, und daher unfähig, selbst ein Ziel zu sein, unabhängig davon, welche Entscheidungen sie unter historischen Verhältnissen hervorbringt.*“ (Schumpeter 1993: 384). Zur Bestimmung einer modernen Demokratiedefinition geht Schumpeter von zwei grundlegenden Prämissen aus, die der empirisch orientierten Demokratieforschung anschließend erhebliche Vorteile bringen sollten. Erstens werden politische Methoden und politische Ziele analytisch getrennt behandelt. Diese Trennung half der empirisch orientierten Demokratieforschung, sich von der endlosen Debatte über Inhalt bzw. „Substanz“ einer modernen Demokratie zu „befreien“. Zweitens wird die politische und institutionelle Ordnung von der sozioökonomischen Ordnung unterschieden. Die demokratische Methode bezieht sich auf eine politische und institutionelle Ordnung, d.h auf ein Modell politischer, administrativer und legislativer Entscheidung, und nicht auf ein sozioökonomisches Modell. Nach Schumpeter kann eine demokratische politische Methode in unterschiedlichen sozioökonomischen Ordnungen verwirklicht werden, sobald die Prinzipien der demokratischen Methode angewendet werden. Zentrale Punkte einer demokratischen Methode sind für Schumpeter die Wählerstimme und der Konkurrenzkampf darum. Die Stimmabgabe der Wähler entscheidet darüber, wer die Kompetenz erlangt politische Entscheidungen zu treffen: *„The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote.“* (Schumpeter 1993: 269).

Eine ähnliche „procedural definition“ von Demokratie hat 1957 Antony Downs vorgelegt. Auch für ihn sind Wahlen und Wettbewerb die wichtigsten Elemente einer Demokratie. Besonders der Parteienwettbewerb spielt eine wichtige Rolle als Fundament einer Demokratie. Nach Downs sind demokratische Regierungen *„diejenigen, die regelmäßig durch Wahlen ausgewählt werden, und zwei oder mehrere Parteien um die Stimme aller Erwachsenen konkurrieren.“* (Downs 1999: 56). Downs achtet auf die Dimension der Partizipation in einer Demokratie, wenn er in seinen Demokratiebegriff die Wahlbeteiligung aller Erwachsenen mit einbezieht. Er versucht damit, einen Aspekt der modernen Demokratie einzuführen, den Schumpeter vernachlässigt hatte<sup>8</sup>. Allerdings gibt Downs nicht genau an, was er unter „allen Erwachsenen“ versteht.

Als problematisch erweisen sich aber die Definitionen von Schumpeter und Downs, wenn es um die Analyse des Wahlwettbewerbs in einer real existierenden Demokratie geht. Es ist unzureichend den Konkurrenzgrad eines politischen Systems an der Zahl der Parteien zu messen, die an Wahlen teilnehmen. Dieser Konkurrenzgrad hängt auch von

---

<sup>8</sup> Siehe: Mainwaring (1992: 294-341).

den Bedingungen ab, unter denen Parteien sich auf Wahlen vorbereiten und miteinander konkurrieren. Sartori macht darauf aufmerksam: „*Man soll die Bedeutung der Wahlen nicht verkleinern, aber man kann das Wahlereignis nicht aus dem gesamten Meinungsbildungsprozess herauslösen. Die Wahlmacht an sich ist die mechanische Garantie der Demokratie; doch die substantielle Garantie liegt bei den Bedingungen, unter denen der Bürger Informationen erhält und dem Einfluss der Meinungsmacher ausgesetzt ist.*“ (Sartori 1992: 94-95). Wenn es um die Analyse einer real existierenden Demokratie geht, ist es also nötig die Bedingungen zu betrachten, unter denen Parteien miteinander konkurrieren. Das Vorhandensein mehrerer Parteien allein garantiert nicht, dass es tatsächlich eine politische Konkurrenz gibt. Auch regelmäßig vorkommende Wahlen allein garantieren nicht, dass ein politisches System wirklich demokratisch ist. Darauf haben schon mehrere Autoren hingewiesen, die sich mit der Analyse real existierender Demokratien und politischer Systeme beschäftigt haben<sup>9</sup>.

Drei Aspekte sind hier zu beachten. Was die Bedeutung der Wahlen in politischen Systemen angeht, ist erstens zu bemerken, dass Wahlen in vielen politischen Systemen durchgeführt wurden, die zumindest nicht als demokratisch gelten können oder gar als autoritär bezeichnet werden müssen. Obwohl in diesen politischen Systemen regelmäßige Wahlen durchgeführt wurden, besaßen sie eine andere Funktion als in einem demokratischen System. Dies war besonders in lateinamerikanischen Ländern der Fall, in denen Militärregimes regelmäßig Wahlen durchführen ließen (z.B. Brasilien<sup>10</sup>) oder es ein Einparteiensystem gab, in dem die Wahlen nur eine Fassade waren (z.B. Mexiko unter der PRI).

Zum zweiten haben Terry Lynn Karl und Philip Schmitter (1993) sowie Ducatzenzeiler und Oxhorn (1994) schon darauf hingewiesen, dass Wahlen als politisches Verfahren in einem demokratischen politischen System zwar unerlässlich sind, aber nicht genügen, um ein politisches System als demokratisch zu kennzeichnen. Wahlen dienen nicht nur demokratischen Systemen, aber politische Systeme ohne regelmäßige Wahlen können nicht als demokratisch eingestuft werden.

Der dritte Aspekt ist, dass solch ein reduktionistischer prozessualer Demokratiebegriff die Analyse real existierender Demokratien zwar vereinfacht, aber Varianten politischer Systeme nicht erfassen kann.

Robert Dahl hat deshalb 1971 den Terminus „Polyarchy“, „Herrschaft der Vielen“ im Gegensatz zu einer oligarchisch ausgeübten Macht, eingeführt, um der vergleichenden Demokratieforschung zu helfen und sie damit von einer Idealform der Demokratie zu entlasten (vgl. Schmidt 1995: 264-265).

---

<sup>9</sup> Siehe: Wehner (1970); Mols (1985); Werz (1987); Nohlen (1988).

<sup>10</sup> Siehe: 4.1.6.

Dahl präzisiert, dass dem Demokratiebegriff eine partizipatorische Dimension der Demokratie hinzugefügt werden muss, um den Grad des in einem politischen System vorkommenden Wettbewerbs zu bestimmen. Dieser Grad des Wettbewerbs hängt auch von der Beteiligung bzw. politischen Inklusion (Wahlrecht) ab: *„Democracy is made up of at least two dimensions: public contestation in elections and the right to participate.“* (Dahl 1971: 7). Diese zusätzliche Dimension des Demokratiebegriffes erlaubt eine vergleichende Analyse zur Bestimmung des Demokratisierungsgrades in einem politischen System. Dadurch kann man politische Systeme besser differenzieren, die zwar einerseits die Dimension des politischen Wettbewerbs (regelmäßige Wahlen mit Parteienkonkurrenz) wahrnehmen, aber andererseits nur ein begrenztes Wahlpartizipationsrecht besitzen, weil z.B. Frauen oder ethnische Gruppen von der Wahlteilnahme ausgeschlossen werden (Schweiz und Südafrika).

Dahl charakterisiert das Wesen einer „Polyarchy“ durch folgende Merkmale: *„competition for power, a highly inclusive level of political participation in the selection of leaders and policies, and a level of civil and political liberties - freedom of expression, freedom of the press, freedom to form and join organisations - sufficient to ensure political competition and participation.“* (Dahl 1971: 235-236).

Die Demokratiedefinition Dahls bzw. die Dimension der „contestation and participation“ ermöglicht es, politische Systeme nach ihrem Demokratisierungsgrad zu ordnen und damit zu bestimmen, welche politischen Systeme mehr oder weniger demokratisch sind und inwieweit ein bestimmtes Land, historisch betrachtet, Fortschritte in dieser Richtung gemacht hat.

Der Begriff der „Polyarchy“ hat somit neue Perspektiven für die empirisch orientierte Demokratieforschung eröffnet. Einerseits bestimmt er Demokratie vorwiegend als einen Entwicklungsprozess. Es geht um die Verbreitung der nicht teleologisch definierten Demokratie. Dadurch wird vermieden, politische Systeme starr als demokratisch oder nicht demokratisch einzustufen. Demokratische politische Systeme werden untereinander nach ihrem Demokratisierungsgrad differenziert und nicht in den selben „Sack“ gesteckt. Andererseits berücksichtigt Dahls „Polyarchy“ präzise den Kontext, in dem Wahlen durchgeführt werden. Dies wurde in der Demokratiedefinition von Schumpeter und Downs nicht ausreichend hervorgehoben. Effektive Partizipation und politischer Wettbewerb werden nach Dahl nicht nur an dem Recht gemessen an den Wahlen teilzunehmen und Ämter zu bekleiden, sondern auch an Meinungsfreiheit, alternativen Informationsquellen und Vereinigungsfreiheit.

## 2.3 Ergänzende Ansätze zu einem modernen Demokratiebegriff

### 2.3.1 Die Forderung nach Substanziierung

Im Rahmen der „dritten Demokratisierungswelle“<sup>11</sup> und der Analysen zur Konsolidierung der neuen Demokratien tauchten in der politikwissenschaftlichen Debatte neue Ansätze auf, die die „Polyarchy“ als eine unzulängliche Definition betrachteten, um real existierende neue Demokratien ausführlich zu erklären. In dieser Debatte lassen sich zwei verschiedene Grundtypen unterscheiden.

Ein Grundtypus plädiert dafür, der Demokratiedefinition der „Polyarchy“ eine sozioökonomische Dimension hinzuzufügen, die besonders für die neuen lateinamerikanischen Demokratien zutreffen würde. Dieser wird vom brasilianischen Politikwissenschaftler Bolivar Lamounier vertreten. Neben „Partizipation“ und „Opposition“ rekurriert er auch auf die Dimension der sozialen „Dekonzentration“, um den Demokratiebegriff zu bestimmen. Er argumentiert, eine minimale sozioökonomische Gerechtigkeit, bezogen auf Besitz- und Einkommensverteilung, sei nicht Bedingung einer Demokratie, sondern Kriterium der Demokratiedefinition: *„It is a trivial observation that a large amount of genuine political democracy tends to be incompatible with a rigid or unequal society, or even with a low rate of change toward greater mobility and equality. Thus, when we think about consolidation, social and economic conditions cannot remain in the category of purely external correlates or prerequisites. They must be 'politicized'; i.e, brought into the model.“* (Lamounier 1989: 145). Eine vollständige Realisierung demokratischer Systeme setzt ein Minimum an sozialer Gerechtigkeit voraus. Erst diese Gerechtigkeit garantiert die Grundbedingungen zum Leben, und zwar so, dass das Individuum anschließend seine Bürgerrechte tatsächlich ausüben und verwirklichen kann.

Ein anderer brasilianischer Politikwissenschaftler, Francisco Weffort (1984, 1992), spricht von einer Tendenz der Demokratien in Lateinamerika, mit einer „sozialen Apartheid“ einherzugehen, in der die große Mehrheit der Bevölkerung überhaupt nicht in der Lage ist Bürgerrechte auszuüben. Nach seiner Ansicht müssen die „Formen“ bzw. die Verfahren demokratischer Systeme „substanziert“ werden: *„Ich lehne hier den Vorschlag ab Formen als inhaltsleer zu konzipieren, und nehme an, dass die Formen immer Formen eines Inhalts sind. In diesem Fall sozialer Inhalt. Keine klassische Theorie berechtigt uns so formalistisch zu sein uns glauben zu machen, dass eine minimale Demokratiedefinition unabhängig von gewissen Grundbedingungen in jedem sozialen Kontext operativ ist. Die politische Wirklichkeit der Bürger eines modernen Nationalstaates erfordert sowohl ein Minimum an institutionellen*

---

<sup>11</sup> Siehe: Huntington (1991).

*Bedingungen als auch ein Minimum an sozialen Bedingungen.*“ (Weffort 1992: 99-100)<sup>12</sup>.

Es müssen aber drei Aspekte in Betracht gezogen werden, die diese ergänzende sozioökonomische Dimension der Dekonzentration von Lamounier und Wefforts Forderung nach „Substanz“ als zumindest problematisch erscheinen lassen. Erstens läuft man Gefahr, normative bzw. substantielle Aspekte in die Demokratiedefinition mitaufzunehmen, was jedoch für eine empirisch orientierte Demokratieforschung wenig hilfreich ist. Zweitens vermischt man Ziele bzw. Resultate mit Verfahren. Schon Przeworskis Demokratiedefinition als „organisierte Unsicherheit“ (Przeworski 1990: 12) machte darauf aufmerksam, dass die Grenze zwischen beiden Elementen klar gezogen werden muss. Dadurch soll vermieden werden, die Definition bzw. einen Bestandteil des Demokratiebegriffs mit den erwünschten Resultaten eines politischen Systems zu verwechseln. Der Demokratiebegriff kann keine substantiellen Inhalte haben, da die „Substanz“ eines demokratischen Systems bzw. das Resultat eines demokratischen Regimes nicht a priori festgelegt werden kann. Resultate und Substanz demokratischer Systeme sind die Folge eines Verfahrens, und wenn sie schon a priori in einem Demokratiekonzept festgelegt werden, nimmt das Wesen einer modernen Demokratie Schaden, da sie dadurch von vornherein auf ein vorhergesehenes gesellschaftliches Modell eingeschränkt wird.

Durch die Annahme sozioökonomischer Dekonzentration als einer ergänzenden Dimension des Demokratiebegriffs wird drittens ein demokratisches politisches Verfahren durch sozioökonomische Aspekte bedingt. Eine solche Perspektive lässt, obwohl wahrscheinlich nicht absichtlich, die Frage offen, ob es sich hier nicht um eine Prämisse von Modernisierungstheoretikern<sup>13</sup> handelt. Danach sind demokratische Systeme nur unter den sozioökonomischen Voraussetzungen der Moderne möglich und nur dort haltbar, wo ökonomische Mindestresultate erreicht wurden. Die Erfahrungen Lateinamerikas zeigen aber die Schwäche dieser Annahme. Im Laufe der 60er und 70er Jahre brachen zwar demokratische Systeme im Zuge ökonomischer Krisen zusammen, aber auch autoritäre Systeme zeigten sich krisenanfällig. Zudem setzte der Übergang zum demokratischen System auch unter schwierigen ökonomischen Bedingungen wieder ein (vgl. Nohlen/Fernandez 1988: 422; Gothner 1988: 317-326; Nohlen 1999: 251). Außerdem zeigt die jüngste Entwicklung der neuen lateinamerikanischen Demokratien, dass

---

<sup>12</sup> *"Rejeito aqui a proposição que concebe as formas como vazias de seu conteúdo. Neste caso, conteúdo social...Nenhuma teoria política clássica nos autoriza a ser tão formalista a ponto de sermos levados a crer que a definição mínima de democracia seja operativa em qualquer contexto social, independente de certas condições básicas. Assim como requer um mínimo de condições institucionais, a realidade política dos cidadãos nos Estados-Nação modernos requer também um mínimo de condições sociais."*  
(Übersetzung der Verfasserin).

<sup>13</sup> Siehe: 3.1. Über das Verhältnis zwischen sozioökonomischer Entwicklung und Demokratie nach Modernisierungstheorie siehe: Thibaut (1996: 24-28); Lauga (1999: 59-65).

sie trotz schwerer ökonomischer Krisen über eine bemerkenswerte Widerstandsfähigkeit verfügen (vgl. Nohlen 1995: 10-11).

Nohlens Kritik lautet, der von Weffort verwendete Begriff der „Demokratie der Apartheid“ sei ein verleumderischer Begriff für die Bewertung der Demokratie in Lateinamerika. Er mache die Demokratie für die sozioökonomischen Probleme der 80er und 90er Jahre verantwortlich (Nohlen 1995: 10-11). Doch die Kritik Nohlens trifft die Aussagen und die Analyse des Autors nicht. Erstens macht Weffort in seinem Werk nicht die Demokratie für die soziale und ökonomische Lage der Region verantwortlich. Zweitens lehnt Weffort nicht die politischen Verfahren der Demokratie ab. Im Gegenteil: Für Weffort sind die gravierenden sozialen Probleme der Region ein wesentlicher Missstand, der die Demokratie bedroht.

An Lamounier und Weffort muss kritisiert werden, dass sie eine prozedurale Demokratiedefinition mit normativen bzw. substantiellen Inhalten verknüpfen. Das führt dazu, dass ihre Auffassung den Fortbestand demokratischer Verfahrensnormen in Lateinamerika nur unzureichend zu erklären vermag. Die ökonomischen und sozialen Bedingungen der Region sind zum Verständnis des konkreten Funktionierens der neuen Demokratien wesentlich, nicht aber zur Bestimmung einer Demokratiedefinition. Man muss sich deswegen auch hüten die Dimensionen eines modernen Demokratiebegriffs mit Bedingungen einer modernen Demokratie zu vermischen. Die Dimensionen eines modernen Demokratiebegriffs werden dazu eingeführt die Bestandteile des Konzepts zu ermitteln, die ein politisches System als demokratisch einzustufen erlauben. Die Bedingungen bzw. Voraussetzungen einer modernen Demokratie beziehen sich auf die Debatte um die Art und Weise, wie sich eine moderne Demokratie verwirklicht oder verwirklichen kann, und auf die Faktoren, die eine Demokratie fördern oder belasten. Hier geht es um die Frage nach der Ermöglichung, den Überlebenschancen und der Qualität einer modernen Demokratie. Die sozialen und ökonomischen Bedingungen der Region beeinflussen die Ausgestaltung des politischen Wettbewerbs und des politischen Stils in Lateinamerika. Zum einen beeinträchtigen sie den politischen Wettbewerb der neuen Demokratien, da grundsätzlich ein großer Anteil der Gesamtbevölkerung nicht in der Lage ist, minimale Standards demokratischer Systeme als Werte zu erkennen und sich hauptsächlich der Befriedigung ihrer konkreten Bedürfnisse widmen muss. Dies aber bezieht sich auf den sozialen Kontext, in dem demokratische Systeme funktionieren, nicht auf deren Natur. So beeinflusst der soziale Kontext, in dem demokratische Verfahren angewendet werden, den Grad des politischen Wettbewerbs und kann Defizite in einer Demokratie verursachen. Werden ökonomische und soziale Bedingungen in die Demokratiedefinition miteinbezogen, läuft man Gefahr zwischen der Qualität und dem Vorhandensein einer Demokratie nicht klar zu differenzieren



sowie anspruchsvolle Demokratiedefinitionen zu entwickeln, die auf keine real existierende Demokratie zutreffen und nur als Idealtypus dienen können.

Zum anderen muss man sich vor Augen halten, dass ein gewisser politischer Stil (eine autoritäre sowie klientelistische politische Praxis), der oft durch degradierte sozio-ökonomische Verhältnisse gefördert wird und den demokratischen Verfahren eine spezifische Ausprägung verleiht, diese Verfahren zwar pervertieren kann, aber sie nicht zwangsläufig vernichtet. Politische Systeme können nicht einfach mit politischer Praxis gleichgesetzt werden, obwohl sie sich gegenseitig beeinflussen. Eine autoritäre Praxis kann zweifellos in einem demokratischen politischen System bestehen, ohne dass dadurch die Demokratie in Frage gestellt wird.

Dieser Grundtypus, welcher der Dimension der „Polyarchy“ eine sozioökonomische „Substanz“ hinzufügen wollte, ist die Folge einer Einstellung, die ab Mitte der 50er Jahre bis zu den 60er Jahren in Lateinamerika vorherrschte und hauptsächlich linksorientierte lateinamerikanische Politikwissenschaftler prägte. Er tauchte erneut Mitte der 80er und Anfang der 90er Jahre auf, als die neuen lateinamerikanischen Demokratien eine schwierige Wirtschaftskrise durchmachten<sup>14</sup>. Nach dieser Auffassung könne die Demokratie in Lateinamerika nur dann realisiert werden, wenn die Länder sich aus ihren Abhängigkeitsverhältnissen gelöst und eine minimale soziale Gerechtigkeit verwirklicht hätten. D.h. bloße formale demokratische Verfahren hätten keinen Sinn, wenn sie nicht mit einer sozialen und ökonomischen Strukturveränderung einhergingen (vgl. Lauga 1991: 49-51).

Auch wenn mit der Demokratiedefinition keine substantiellen bzw. sozioökonomischen Bedingungen verknüpft werden, sondern diese nur als Voraussetzung für die Existenz prozeduraler demokratischer Verfahren angesehen werden, ist der Fortbestand der neuen lateinamerikanischen Demokratien schwer zu erklären<sup>15</sup>. Obwohl Dahl keine „Substanz“ mit seiner „Polyarchy“ verknüpft, sieht er deren Verwirklichung an die Erfüllung bestimmter sozialer Voraussetzungen gebunden: *„Wenn die Theorie der Polyarchie nur annähernd stichhaltig ist, ergibt sich, dass durch Verfassungskonstellationen keine nicht-tyrannische Republik geschaffen werden kann, sofern nicht bestimmte gesellschaftliche Voraussetzungen gegeben sind. Die Geschichte zahlreicher lateinamerikanischer Staaten beweist dies meiner Ansicht nach zur Genüge.“* (Dahl 1976: 77).

Diese Verknüpfung haben viele Lateinamerikaforscher zunächst Mitte der 80er und Anfang der 90er Jahre angenommen, als die jungen Demokratien unter einer schwierigen Wirtschaftskrise zu leiden hatten und die soziale Ungleichheit und Armut krass

---

<sup>14</sup> Siehe: 3.1.

<sup>15</sup> Siehe: 3.1.

zunahm. Nach Müller ist es „...auch nötig, soziale, ökonomische und politische Verhältnisse zu erreichen, die nicht nur die Wahrung einer demokratischen Ordnung in gefährdenden Zeiten ermöglichen, sondern sie zugleich schaffen, sie nähren, und die Demokratie auf dauernde Weise festigen.“ (Müller 1987: 41)<sup>16</sup>. Ähnlich haben Diamond, Linz und Lipset Ende der 80er Jahre eine enge Korrelation zwischen demokratischem Regime und ökonomischer Entwicklung festgestellt: „Our cases suggest a strong correlation between the economic performance of democratic regimes in Latin America and their consolidation and persistence.“ (Diamond/Linz/Lipset 1989: 44).

Auch O'Donnell vertrat 1992 zunächst die Auffassung, dass die Gestalt einer Demokratie eine gewisse sozioökonomische Entwicklungsstufe voraussetze: „...in Brazil as in few other countries, the task of building democracy includes that of attaining some reasonable levels [...] of modernization and democratization of many social - not just political - relations, and redefining a role for the state consistent with these advances.“ (O'Donnell 1992a: 48-49). O'Donnell entwickelte im selben Jahr (1992b) das Konzept der „delegative democracy“, das der Diskussion über die sozioökonomischen Bedingungen demokratischer Systeme eine andere Kontur gab. Nach O'Donnell bestimmen sozioökonomische Bedingungen zwar die Konfiguration demokratischer Systeme, aber sie sind nicht eindimensional mit demokratischen Systemen verbunden. Die sozioökonomische Krise, in welche die lateinamerikanischen Länder in den 80er und Anfang der 90er Jahre geraten sind, verleiht der Demokratie eine bestimmte Konfiguration, ist aber nicht für deren Vorhandensein entscheidend: „There is an important interaction effect: the deep social and economic crisis that most of these countries inherited from their authoritarian predecessors reinforces certain practices and conceptions about the proper exercise of political authority that lead in the direction of delegative, not representative democracy.“ (O'Donnell 1994: 56).

1993 haben auch Terry Lynn Karl und Philip Schmitter die Beziehungen zwischen Demokratie und sozioökonomischen Bedingungen relativiert, als sie darauf hinwiesen, dass die neuen lateinamerikanischen Demokratien trotz schwieriger Wirtschaftskrise und Strukturanpassungsreformen<sup>17</sup> weiter bestanden: „Democratization will not necessarily bring in its wake economic growth, social peace, administrative efficiency, political harmony, free markets, or the 'end of ideology'. ...No doubt some of these qualities could make the consolidation of democracy easier, but they are neither prerequisites for it nor immediate products of it.“ (Karl/Schmitter 1993: 51).

---

<sup>16</sup> „... es también necesario alcanzar condiciones económicas, sociales y políticas que no solamente permitan conservar el orden democrático en tiempos de peligro, sino que a la vez lo generen, lo alimenten, y que estabilicen la democracia de manera duradera.“ (Übersetzung der Verfasserin).

<sup>17</sup> Siehe: Sangmeister (1991).

Diese Perspektive bezieht sich auf den zweiten Grundtypus, der ebenso für eine Erweiterung der „Polyarchy“-Dimension plädiert, aber zunächst eine klare Unterscheidung zwischen den Dimensionen einer Demokratie und den sozioökonomischen Bedingungen vornimmt und somit die sozioökonomischen „Substanzen“ nicht als eine Dimension oder als eine Voraussetzung der Demokratie betrachtet.

### **2.3.2 Die Forderung nach Erweiterung der politischen Dimensionen**

Im Großen und Ganzen versucht dieser Grundtypus die politischen und institutionellen Aspekte, die in Dahls „Polyarchy“-Dimension vorkommen, zu erweitern, um der empirischen Analyse real existierender lateinamerikanischer Demokratien ein vollständigeres Instrumentarium zu bieten.

Es ist schon bemerkt worden, dass die neuen Regime nicht aufgrund der dichotomischen Modellvorstellung von Diktatur und Demokratie bzw. „Polyarchy“ analysiert werden können. Diese Dichotomie erlaubt kaum Aussagen über die Varianten und die spezifischen Ausprägungen der neuen Demokratien. Der Fortbestand autoritärer und personenfixierter Verhaltensweisen, die Machtkonzentration in der Exekutive sowie die Schwäche des „checks and balances“-Prinzips im politischen System, die mangelhafte Rechtsstaatlichkeit u.a.<sup>18</sup> verliehen den neuen Demokratien eine eigenartige politische Dynamik. Es ist deswegen wenig aufschlussreich, diese neuen Demokratien bloß anhand der Dimensionen und Indikatoren einer „Polyarchy“ zu analysieren, denn sie erfassen diese zentralen Elemente nicht. Es ist auch nicht greifbar, wie die vorhandenen Indikatoren einer real existierenden „Polyarchy“ realisiert werden und inwieweit sie von den oben genannten Schwächen geprägt sind.

Dieser Grundtypus geht speziell auf Philip Schmitter zurück. Er machte darauf aufmerksam, dass es nicht ausreicht, einen Demokratiebegriff nach prozedural feststehenden Minimalregeln zu bestimmen, sondern dass es auch wichtig ist, das gesamte Netzwerk von Beziehungen zwischen den staatlichen Entscheidungsorganen, den intermediären Strukturen der Interessenvermittlung (Parteien, Verbände, soziale Bewegungen, Medien) und den Formen der politischen Entscheidungen in einem Demokratiebegriff zu berücksichtigen (Schmitter: 1985).

Terry Lynn Karl versuchte 1990 als erster zur Charakterisierung der neuen lateinamerikanischen Demokratien der Dahlschen „Polyarchy“ die politischen Dimensionen hinzuzufügen: „...*Specified in this manner, democracy is a political concept involving several dimensions: (1) contestation over policy and political competition for office; (2) participation of the citizenry through partisan, associational, and other forms of collective action; (3) accountability of rulers to the ruled through*

---

<sup>18</sup> Siehe: Maihold (1996); Zakaria (1997); Collier/Levitsky (1997); Krennerich (1999).

*mechanisms of representation and the rule of law; and (4) civilian control over the military. It is this latter dimension, so important in the Latin American context, which sets my definition apart from Robert Dahls classic notion of 'procedural minimum'.*“ (Karl 1990: 2). Die Dimension der „accountability“ sowie die zivile Kontrolle über das Militärwesen sind wichtige Aspekte, um die bestehenden lateinamerikanischen Demokratien zu begreifen. Die Dimension der „accountability“ existiert in der lateinamerikanischen politischen Tradition nicht. Sie besagt, dass es eine gewisse Verantwortlichkeit der Gewählten gegenüber der Wählerschaft gibt. Es ist allerdings schwer die „accountability“ im Rahmen empirisch orientierter Demokratieforschung präzise zu messen. Besonders O'Donnell, Merkel und Lauth haben dieser Schwierigkeit durch die Entwicklung von Kriterien bzw. Attributen abgeholfen, die eine „Polyarchy“ zu charakterisieren und zu differenzieren erlauben<sup>19</sup>.

Andererseits ist es auch klar, dass das Militärwesen unter ziviler Kontrolle stehen muss. Dies wird durch einen problematischen Aspekt der Beziehung zwischen Wahlen und politischem System geklärt, der besonders lateinamerikanische Länder betrifft. Wahlen müssen tatsächlich bestimmen, wer die Regierungsentscheidungen zu fällen hat. Die Militärs können nicht über Sondervollmachten verfügen, die es ihnen ermöglichen sich über eine gewählte Regierung zu stellen. Es gab in der lateinamerikanischen Geschichte mehrere Fälle, in denen es zwar echte Wahlkämpfe gab und zivile Regierungen die Macht ausübten, die Militärs aber gleichzeitig über Sondervollmachten verfügten, die sie über die gewählten zivilen Regierungen stellten.

Später (1991/1993) haben Terry Lynn Karl und Philip Schmitter darauf hingewiesen, dass der institutionelle Kontext, in dem Wahlen durchgeführt werden (Meinungsfreiheit, alternative Informationsquellen und Vereinigungsfreiheit), nur einer von mehreren Aspekten ist, nach dem ein demokratisches politisches System bewertet werden kann. Wichtig ist auch, ob die Bürger in der Zeit zwischen Wahlen durch intermediäre politische Institutionen (z.B. Interessenverbände, Parteien, soziale Bewegungen) die politische Entscheidungsfindung beeinflussen können. Die Existenz mehrerer Ausdruckskanäle fördert den Wettbewerb in einem politischen System: *„During the intervals between elections, citizens can seek to influence public policy through a wide variety of other intermediaries: interest associations, social movements, and so forth. Modern democracy, in other words, offers a variety of competitive processes and channels for the expression of interests and values - associational as well as partisan, functional as well a territorial, collective as well as individual. All are integral to its practices.*“ (Karl/Schmitter 1993: 42).

---

<sup>19</sup> Siehe: 2.4. Die von Merkel und Lauth vorgeschlagenen Dimensionen einer Demokratie werden bei den Indikatoren einer modernen Demokratie betrachtet.

Dahl hat diesen Aspekt in seinem „Polyarchy-Begriff“ nicht ausreichend gewürdigt. Merkel und Lauth<sup>20</sup> haben darauf aufmerksam gemacht, dass die Dahlsche Dimension der Partizipation unzureichend ist, die Periode zwischen den Wahlen zu berücksichtigen. Es müssen weitere Dimensionen in den Demokratiebegriff einbezogen werden, die erklären, ob die politische Partizipation zwischen den Wahlen garantiert ist, ob die gewählten Repräsentanten zwischen den Wahlen kontrolliert werden und ob sie die Verfassung nicht missachten oder sich gar über sie stellen. Hieran liegt es, dass der zweite Grundtypus die „Polyarchy“-Dimensionen als unzulänglich ansieht, um die real existierenden neuen Demokratien zu beschreiben. Es geht nicht an, dem Demokratiebegriff „substantialisierte“ Dimensionen hinzuzufügen oder die neuen Demokratien einfach nur als undemokratisch zu bewerten. Hat es die Dahlsche „Polyarchy“ ermöglicht, nicht nur demokratische von anderen politischen Systemen abzugrenzen, sondern auch den Demokratisierungsgrad eines demokratischen Systems zu bestimmen, so versucht der zweite Grundtypus nicht nur den Demokratisierungsgrad eines demokratischen Regimes zu erfassen, sondern auch die Differenzen zwischen verschiedenen Typen demokratischer Systeme.

Das Konzept der „delegative democracy“ von O'Donnell war diesbezüglich bahnbrechend. Es geht von drei Prämissen aus. Erstens ist die „delegative democracy“ ein neuer Typ von Demokratie: „*Here I depict a 'new species,' a type of existing democracies that has yet to be theorized.*“ (O'Donnell 1994: 55). O'Donnell spricht nicht von gemischten bzw. hybriden politischen Systemen, sondern von einer neuen Art „Polyarchy“. Zweitens enthält die „delegative democracy“ das prozedurale Minimum demokratischer Systeme, erfüllt somit die Kriterien der Dahlschen „Polyarchy“, hat aber spezifische Merkmale, die sie von der „representative democracy“ unterscheiden: „*Some newly installed democracies (Argentina, Brazil, Peru, Ecuador, Bolivia, Philippines, Korea, and many postcommunist countries) are democracies, in the sense that they meet Robert Dahls criteria for the definition of polyarchy. Yet these democracies are not - and do not seem to be on the path toward becoming - representative democracies; they present characteristics that prompt me to call them delegative democracies.*“ (ebd.: 56). Drittens sind die Dimensionen der Dahlschen „Polyarchy“ unzulänglich bei der Erfassung der Differenzen demokratischer Systeme. Es muss eine neue Dimension berücksichtigt werden, nämlich die „accountability“, um die neuen Demokratien präziser erklären zu können. Ohne sie lässt sich nicht zwischen einer „delegativen“ und einer „repräsentativen“ Demokratie unterscheiden: „*Representation entails accountability: somehow representatives are held responsible for their actions by those they claim to be entitled to speak for. In institutionalized democracies, accountability runs not only vertically, making elected officials*

---

<sup>20</sup> Siehe: Merkel (1995; 1999); Lauth (1997: 37).

answerable to the ballot box, but also horizontally, across a network of relatively autonomous powers (i.e., other institutions) that can call into question, and eventually punish, improper ways of discharging the responsibilities of a given official. Representation and accountability entail the republican dimension of democracy: the existence and enforcement of a careful distinction between the public and the private interests of office holders. Vertical accountability, along with the freedom to form parties and to try to influence public opinion, exists in both representative and delegative democracies. But the horizontal accountability characteristic of representative democracy is extremely weak or nonexistent in delegative democracies.“ (ebd.: 61).

O'Donnells zentrale Kritik an Dahl bezieht sich auch auf die Zeit zwischen den Wahlen. Nach seiner Auffassung bestimmt die „Polyarchy“ nicht ausdrücklich, inwieweit die gewählten Regierungen in der Periode zwischen Wahlen den Bürgern gegenüber verantwortlich sind und inwieweit die Rechtsstaatlichkeit sich auf alle Bürger einer Gesellschaft erstreckt: „Also the Definition of polyarchy is silent about important but elusive themes such as if, how, and to what degree governments are responsive or accountable to citizens between elections, and the degree to which the rule of law extends over the country's geographic and social terrain.“ (O'Donnell 1996: 36).

Angesichts der oft kritisierten lateinamerikanischen politischen Tradition<sup>21</sup>, demokratische Verfahren in der Regel nur formal zu achten und autoritäre Verhaltensweisen, Personalismus, Partikularismus und Klientelismus bestehen zu lassen, ist die Kritik von O'Donnell zutreffend. Sein Ergänzungsvorschlag umfasst demnach beide Zeiträume, in denen eine Demokratie verwirklicht wird: „Elections, however, occur only periodically, and their effectiveness at securing vertical accountability is unclear, especially given the inchoate party systems, high voter and party volatility, poorly defined issues, and sudden policy reversals that prevail in most new polyarchies.“ (O'Donnell 1998: 113). Damit wird es möglich mittels empirisch orientierter Demokratieforschung präziser zu untersuchen, inwieweit politische Institutionen einer Demokratie funktionieren und wie sie sich verhalten. Eine solche Perspektive ist nicht nur besonders aufschlussreich, um ein politisches System als demokratisch zu definieren, sondern auch um Elemente der politischen Kultur eines politischen Systems zu erkennen und somit die Eigenart einer real existierenden Demokratie zu bestimmen: „Rather, the way in which political scientists usually conceptualize some institutions prevents us from recognizing that these polyarchies actually have two extremely important institutions. One is highly formalized, but intermittent: elections. The other is informal, permanent, and pervasive: particularism (or clientelism, broadly defined).“ (O'Donnell 1996: 35).

---

<sup>21</sup> Über die Kritik der lateinamerikanischen politischen Tradition bzw. politischen Kultur gibt es umfangreiche Literatur. Siehe z.B.: Wöhlke (1978); Puhle (1978); Wiarda/Kline (1980); Duff (1985); Mols (1985); Diamond/Linz/Lipset (1989).

Nach O'Donnell ist die „delegative Demokratie“ durch eine autoritäre und willkürliche Regierungspraxis gekennzeichnet. Direkt gewählte Präsidenten, deren Legitimation hauptsächlich auf plebiszitären Wahlen beruht, reißen die politische Entscheidungsgewalt an sich. Legislative und Judikative werden vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen und ihrer Kontrollfunktion enthoben. Die Exekutive handelt mit voller Macht, ohne kontrolliert zu werden.

Kritisiert wurde O'Donnells „delegative democracy“-Konzept besonders im Hinblick auf zwei Aspekte. Erstens habe er ein zu abstraktes, theoretisch-induktives Konzept einer repräsentativen Demokratie<sup>22</sup>. Dies habe den Entwurf eines idealisierten Bildes der westlichen Demokratien zur Folge. Diese Kritik muss aber relativiert werden, denn O'Donnell möchte nicht neue Kategorien von politischen Systemen liefern, sondern die unterschiedliche Ausprägung polyarchischer Systeme kategorisieren. Die Unterschiede werden nicht aus der Natur eines politischen Systems abstrahiert, sondern werden an dem Grad gemessen, in dem die „accountability“ einer Demokratie verwirklicht wird. Repräsentative Demokratien können z.B. auch Elemente einer delegativen Demokratie aufweisen, auch wenn repräsentative Elemente vorherrschen.

Das „Polyarchy“-Konzept Dahls ging schon davon aus, dass die „Polyarchy“ kein idealisierter Typus von Demokratie ist und dass die „Polyarchies“ nach ihrem Demokratisierungsgrad zu differenzieren sind. O'Donnell möchte die verschiedenen Demokratisierungsgrade polyarchischer Systeme kategorisieren bzw. typologisieren, aber nicht zwei verschiedene idealisierte Typen gegenüber stellen.

Der zweite damit zusammenhängende Kritikpunkt bezieht sich auf die Natur der repräsentativen Demokratien. O'Donnell habe nicht bemerkt, dass jede repräsentative Demokratie delegative Elemente enthalte bzw. dass die Delegation ein konstituierendes Prinzip der repräsentativen Demokratien sei (Merkel 1999: 368). Allerdings erkannte selbst O'Donnell, dass jede repräsentative Demokratie delegative Elemente enthält: *„Representation necessarily involves an element of delegation: through some procedure, a collectivity authorizes some individuals to speak for it, and eventually to commit the collectivity to what the representative decides. Consequently, representation and delegation are not opposites.“* (O'Donnell 1994: 61). Nach seiner Auffassung geht es um die unterschiedlichen Grade und Typen der „accountability“ einer „Polyarchy“. Was eine „Polyarchy“ als „delegative Democracy“ kennzeichnet, ist nicht bloß das Vorhandensein delegativer Elemente, sondern auch das schwache oder nicht Vorhandensein von „horizontal accountability“. Die „delegative democracy“ weist schwache oder überhaupt keine relativ autonomen Institutionen auf, die besondere Kontrollfunktionen erfüllen. Problematisch wird es aber die Grenze zwischen repräsen-

---

<sup>22</sup> Siehe: Nohlen (1995: 15); Gunther/Diamandouros/Puhle (1996).

tativen und delegativen Demokratien zu bestimmen, wie O'Donnell selbst erkennt: „*It is not always easy to make a sharp distinction between the type of democracy which is organized around 'representative delegation' and the type where the delegative element overshadows the representative one.*“ (ebd. 61).

Mit der Unterscheidung zwischen defekten und funktionierenden Demokratien haben Lauth und Merkel die Trennlinien zwischen Subtypen demokratischer Systeme besser herausgearbeitet. Beide plädieren dafür den Demokratiebegriff dreidimensional aufzufassen und so eine Differenzierung innerhalb der demokratischen bzw. polyarchischen politischen Systeme vorzunehmen. Lauth geht von den beiden Dahlschen Dimensionen der politischen Partizipation/Inklusion und des politischen Wettbewerbs aus, präzisiert diese Dimensionen jedoch.

Die Dimension der politischen Partizipation/Inklusion, die er „Gleichheit“ nennt, wird zutreffend geklärt. Sie dient besonders der empirisch orientierten Demokratieforschung. Lauth meint, die Dimension der Gleichheit müsse auf politische Verfahren beschränkt bleiben und dürfe keinen normativen bzw. substantiellen Inhalt haben. Allerdings unterscheidet er die formelle politische Gleichheit bzw. ein gleiches Wahlrecht, das auf dem Prinzip „one man/woman, one vote“ basiert, von dessen Umsetzung. Nach Lauth bezieht sich die Dimension der politischen Partizipation/Inklusion in einem politischen System auch auf die Chancengleichheit, welche die Qualität des demokratischen Verfahrens bestimmt. Man solle deswegen nicht nur fragen, ob es ein Wahlrecht für alle gibt, sondern auch, ob alle die gleiche Chance haben ihr Wahlrecht wahrzunehmen (Lauth 1997: 38).

Diese Präzisierung der Partizipations-/Inklusionsdimension hat zwei Vorteile. Erstens wird dadurch klar zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit unterschieden. Diese Unterscheidung ist für die Analyse neuer lateinamerikanischer Demokratien besonders wichtig, denn es wurde immer wieder betont<sup>23</sup>, dass sich die Politik in der Region gleichzeitig in einer „realen“ Welt, die sie auf informelle Weise betreibt, und einer „formellen“ Welt abspielt, in der aber politische Rechte und Gesetze nicht wirklich wahrgenommen und nur formal geachtet werden. Zweitens kann man dadurch beobachten, wie unterschiedliche Interessen in das politische System integriert bzw. ob nicht Einzelne privilegiert oder diskriminiert werden. Dies ist besonders in jenen Ländern wichtig, in denen große soziale Ungleichheiten vorhanden sind und finanzielle Mittel eine entscheidende Rolle im Wahlkampf spielen. Die Wahrnehmung des Wahlrechts (besonders des passiven) wird von diesem Aspekt bedeutend eingeschränkt, obwohl formal alle das gleiche Recht haben. Es geht hier wieder nicht

---

<sup>23</sup>Siehe: Beyme (1970); Mols (1985: 258-259); Wehner (1970: 285); Maihold (1996: 66).



um die Frage des Rechts, sondern um dessen Umsetzung. Darin unterscheiden sich die „Polyarchies“.

Die zweite Dahlsche Dimension, die des politischen Wettbewerbs, nennt Lauth die „Dimension der Freiheit“. Er unterteilt sie in eine „Freiheit“, die sich im Wahlakt verwirklicht, in dem also die Bürger ohne Zwang bestimmen, wer die Regierungsposten bekleiden soll, und in eine „Freiheit“ im Sinne der „civil liberties“, die dem Bürger garantiert, dass der Staat keine willkürliche Maßnahmen gegen ihn unternimmt und gegen bürgerliche Rechte verstößt. Lauth differenziert hier zwischen Freiheitsrechten und deren Umsetzung, also formaler und realer Freiheit. Demnach ist aber auch zu fragen, inwieweit die bürgerlichen Freiheiten realisiert sind bzw. inwieweit garantiert wird, dass bürgerliche Rechte für alle Bürger einer Gesellschaft wahrnehmbar sind.

Lauth greift die von O'Donnell entwickelte horizontale Dimension auf. Er nennt sie Kontrolldimension und unterscheidet eine vertikale, in regelmäßigen Wahlen ausgeübte Kontrolldimension und eine horizontale Kontrolldimension zwischen den Wahlperioden, also die „horizontal accountability“. Hilfreich ist die Präzisierung der „accountability“, die Lauth vornimmt. Es geht hier nicht um die Kontrolle der Einhaltung von Wahlversprechen, sondern um die Kontrolle der Realisierung rechtsstaatlicher Prinzipien (legal accountability). Dabei unterscheidet Lauth verschiedene Möglichkeiten diese Kontrollfunktionen zwischen den Wahlen auszuüben: *„Opposition, Gewaltenteilung (Legislative, Föderalismus, Verfassungsgerichtsbarkeit), Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft, Kontrollämter (Regierungshöfe, Wahlkommissionen usw.). Nur wenn institutionalisierte Kontrollmöglichkeiten existieren, egal in welcher Kombination und formeller oder informeller Ausprägung - läßt sich eine Kontrolle über die 'Herrschenden' erzielen.“* (Lauth 1997: 42).

Auch Merkel plädiert dafür in den Demokratiebegriff eine horizontale Dimension einzuführen, die sich auf die Gewaltenkontrolle und Grundrechte bezieht. Die vertikale Dimension, die Dahls „Polyarchy“ charakterisiere, beziehe sich auf die Legitimationsfrage zwischen Wählern und Gewählten, Regierten und Regierenden, sei aber zu unbestimmt, um die Differenzen polyarchischer Systeme zu erkennen (Merkel 1999: 364). Die dritte Dimension, für die er plädiert, bezieht sich auf den schon von Terry Lynn Karl und Philip Schmitter betrachteten Aspekt der Unterordnung der Militärs unter die gewählten Repräsentanten. Weder sie noch irgendeine andere Gruppe sollten ein spezielles Vetorecht haben, das sie über die demokratisch gewählten Repräsentanten stellte (ebd.: 365).

Der zweite Grundtypus bietet ein breiteres analytisches Instrumentarium, um Varianten polyarchischer Systeme zu begreifen. Einerseits ermöglicht er Varianten zu charakterisieren, die eine größere Aussagekraft haben. So kann die konkrete Dynamik

polyarchischer Systeme erklärt werden. Der zweite Grundtypus ist besonders für eine empirisch orientierte Demokratieforschung zur Identifizierung von Wandlungs- und Kontinuitätselementen geeignet, die von einer historisch vergleichenden Perspektive ausgeht. Er gibt sich mit der Konstatierung einer „Polyarchy“ nicht zufrieden, sondern bietet ein analytisches Instrumentarium an, das es dem Forscher ermöglicht nicht nur den Demokratisierungsgrad einer „Polyarchy“ zu bestimmen, sondern auch Blockierungselemente zu identifizieren und deren Aufhebung in einem bestimmten Zeitraum zu bewerten.

Andererseits gibt der zweite Grundtypus das prozedurale Minimum nicht auf, das der empirischen Demokratieforschung erhebliche Vorteile gebracht hat.

## **2.4 Wesentliche Merkmale der modernen Demokratie**

Der oben erläuterte zweite Grundtypus, der den „Polyarchy“-Dimensionen politische und institutionelle Elemente hinzufügt, bringt der empirischen Erforschung neuer Demokratien erhebliche Vorteile. Aufgrund dieser Dimensionen sollen im Folgenden die Indikatoren wesentlicher Merkmale der modernen Demokratie aufgelistet werden. Sie sollen dieser Arbeit als Maßstab bei der Analyse der Entwicklung der neuen Demokratie Brasiliens dienen.

Die Indikatoren sollen dabei helfen zunächst die verschiedenen Phasen der politischen Geschichte Brasiliens zu charakterisieren<sup>24</sup>. Anhand zentraler Indikatoren einer modernen Demokratie wird gefragt, ob sie in den verschiedenen Phasen der Geschichte Brasiliens präsent waren und welche Ausprägung sie hatten. So wird es möglich zentrale Elemente der politischen Tradition Brasiliens zu skizzieren und darauf hinzuweisen, inwieweit sie mit den Indikatoren übereinstimmen, sich ihnen annähern oder von ihnen abweichen.

Danach soll aufgrund dieser Indikatoren geklärt werden, inwieweit zentrale Elemente einer modernen Demokratie in der neuen brasilianischen Demokratie präsent sind, welche Ausprägung sie haben und wie sie sich entwickelt haben<sup>25</sup>. Außerdem wird aus einer vergleichenden historischen Perspektive heraus analysiert, in welchem Maß die „Neue Republik“ Brasilien in Bezug auf die zentralen Elemente einer modernen Demokratie Fortschritts-, Blockierungs- und Rückschritts-elemente aufweist. Es wird dabei selbstverständlich nicht davon ausgegangen, dass sich ein Land kontinuierlich in Richtung einer vollständigen Demokratie entwickelt. In diesem Fall würde man

---

<sup>24</sup> Siehe: Kapitel 4.

<sup>25</sup> Siehe: Kapitel 5 und 6.

zunächst ein abstraktes und theoretisch-induktives Demokratiekonzept annehmen und daraus dann das idealisierte Bild einer „perfekten“ Demokratie entwerfen, dem kein Land entsprechen würde. Außerdem würde man damit die These vertreten, dass die Geschichte der modernen Demokratie und die Geschichte eines Landes immer geradlinig verlaufen, ja, dass die Geschichte einen vorauszusehenden Endpunkt hätte, den alle Länder erreichen würden bzw. sollen.

Ziel dieser Arbeit ist es aber gerade, die Dynamik eines Landes hinsichtlich der zentralen Elemente einer modernen Demokratie zu untersuchen. Obwohl die aufgelisteten Indikatoren nicht den Anspruch erheben können, alle Elemente einer modernen Demokratie ausführlich darzustellen und detailliert zu berücksichtigen, können sie allerdings durchaus nachweisen, ob und in welchem Maß Fortschritte erzielt wurden.

Angesichts der Dimensionen, mit denen Terry Lynn Karl und Philip Schmitter, O'Donnell, Lauth und Merkel die „Polyarchy“ ergänzt haben, werden in dieser Arbeit folgende Indikatoren einer modernen Demokratie als Untersuchungsgrundlage aufgenommen:

#### A. Das allgemeine Merkmal der „Polyarchy“

##### 1. Gewählte Regierungen

„Elected officials“ (Dahl 1989: 221) sind das allgemeine zentrale Merkmal einer „Polyarchy“. Die Vertreter der Exekutive und der Legislative eines politischen Systems müssen regelmäßig gewählt werden und nur gewählte Repräsentanten des Volkes dürfen das Recht haben für das gesamte Staatsterritorium gültige Entscheidungen zu fällen. Merkel formuliert das so: *„Nicht demokratisch gewählte Vetoakteure dürfen keine Entscheidungsdomänen für sich reklamieren und kontrollieren“* (Merkel 1999: 365).

Regierungen werden aber unterschiedlich gewählt, gestaltet und kontrolliert. Dies darf nicht außer Acht bleiben, wenn es eine „Polyarchy“ zu identifizieren und zu beschreiben gilt.

#### B. Die Dimension der politischen Partizipation/Inklusion

##### 2. Universelles Wahlrecht und gleiches Stimmengewicht

Dahl (1989: 221) bestimmt „inclusive suffrage“ (universelle Wahlen) und „*the right to run for office*“ als wesentliche Merkmale einer „Polyarchy“. Alle erwachsenen Bürger einer Gesellschaft müssen das Recht haben zu wählen und gewählt zu werden, ohne Rücksicht auf Geschlechts-, Rassen- oder Religionsunterschiede.

Die Stimmen aller Bürger müssen das gleiche Gewicht besitzen. Das Prinzip „one man, one vote“ muss eingehalten werden (Dahl/Lindblom 1975: 48). Außerdem muss dem Bürger garantiert werden, dass seine Stimme geheim abgegeben wird und auch geheim bleibt.

### 3. Anerkennung und Geltung demokratischer Verfahren und Prinzipien

Die politische Partizipation/Inklusion muss auf drei Kernelementen fußen. Erstens müssen Nichtgewählte unter die politische Leitung der Gewählten gestellt werden. Zweitens müssen die gewählten Volksvertreter bereit sein ihr Amt niederzulegen, sobald die Mehrheit der Wählerschaft neue Vertreter gewählt hat. Drittens muss das Mehrheitsprinzip respektiert werden und die Minderheit muss die Möglichkeit haben sich zu äußern und zu einer Mehrheit zu werden.

### 4. Chancengleichheit bei der Umsetzung des universellen Wahlrechts

Alle Bürger müssen die gleiche Chance haben, ihr Wahlrecht auszuüben. Das universelle Wahlrecht muss auch tatsächlich verwirklicht werden. Politische und institutionelle Hemmnisse oder Einschränkungen, die es dem Bürger erschweren oder ihn hindern sein Wahlrecht auszuüben, schränken die Partizipation in einer „Polyarchy“ ein. Dieser Indikator bezieht sich nicht auf die Identifizierung einer „Polyarchy“, sondern auf den Realisierungsgrad der Dimension der Partizipation und auf die Qualität des Verfahrens.

## C. Die Dimension des politischen Wettbewerbs

### 5. Freie und faire Wahlen

Nach Dahl sind „free and fair elections“ (Dahl 1989: 221) konstituierende Attribute einer „Polyarchy“. Alle Bürger müssen frei sein ihre Stimme abzugeben. Die Parteien müssen frei sein die Repräsentation zu erlangen. Hier muss darauf geachtet werden, inwieweit Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit übereinstimmen. Es muss auch berücksichtigt werden, ob und in welchem Maß politische und institutionelle Elemente vorhanden sind, welche die Realisierung von freien und fairen Wahlen einschränken.

### 6. Meinungsfreiheit und bürgerliche Freiheit

Nach Dahl ist „freedom of expression“ (ebd.: 221) ein grundlegendes Merkmal einer „Polyarchy“. Den Bürgern, die zum politischen System einer Gesellschaft gehören, muss garantiert sein, dass sie ihre Meinung frei äußern können und deswegen keinen Bedrohungen oder Strafen ausgesetzt werden. Das politische System muss sicherstellen, dass seine Mitglieder die Möglichkeit haben eine alternative Politik zu formulieren.

Dazu müssen aber noch einige Anmerkungen gemacht werden: Die Meinungsfreiheit muss auch in der Periode zwischen den Wahlen garantiert sein. Auch hier muss gewährleistet sein, dass die Bürger und die politischen Institutionen (die Parteien, das Parlament, die Presse usw.) frei sind ihre Meinung zu äußern, ohne bestraft zu werden. „Bürgerliche Freiheit“ im Sinne der „civil liberties“ bezieht sich auch auf die Garantie, dass der Staat keine willkürlichen Maßnahmen gegen seine Bürger unternimmt und nicht gegen die bürgerlichen Rechte verstößt. Hier ist immer darauf zu achten, ob und in welchem Maß die bürgerlichen Rechte respektiert und inwieweit sie umgesetzt werden.

## 7. Pluralismus und Elitenkonkurrenz

Nach Dahl ist „alternative information“ (ebd.: 221) ebenfalls ein Attribut der „Polyarchy“. Den Bürgern müssen verschiedene Alternativen zur Verfügung stehen, d.h. mehr als eine Partei (Parteienwettbewerb/ Parteien-Pluralismus) und mehr als ein Kandidat müssen in den Wahlen antreten. Den Wählern müssen auch verschiedene Informationsquellen zur Verfügung stehen und sie dürfen nicht unter der Kontrolle der Regierungsvertreter stehen.

Auch in der Zeit zwischen Wahlen muss garantiert sein, dass die Bürger über alternative Informationen verfügen. Es muss also ein Mehrparteiensystem gewährleistet sein, das besonders in den Repräsentationsinstanzen realisiert wird.

Es muss auch eine Elitenkonkurrenz vorhanden sein. Politiker und Führer müssen so gewählt werden, dass das Prinzip des Wettbewerbs in einem demokratischen System verwirklicht wird. Die Elitenkonkurrenz bezieht sich nicht nur auf die Wahlperiode, sondern auch auf die Zeit zwischen den Wahlen, und wird besonders in den Repräsentationsinstanzen realisiert.

Es muss auch gefragt werden, ob und in welchem Maß politische und institutionelle Elemente vorhanden sind, die die Realisierung der Elitenkonkurrenz einschränken.

## 8. Vereinigungsautonomie

Nach Dahl ist die „associational autonomy“ (ebd.: 221) ein Kernelement der „Polyarchy“. In einer modernen Demokratie müssen besonders die Parteien sowie die Institutionen der politischen Repräsentation in hohem Grad autonom sein. Parteien z.B. müssen besonders vom Einfluss ihrer Geldgeber, der Familienklans und der staatlichen Maschinerie unabhängig sein.

Institutionen der politischen Repräsentation (z.B. Parlament, Landtage, Parteien) müssen in hohem Grad autonom sein, um ihre Vertretungsrolle spielen zu können.

Zwischen „realer“ und „formaler“ Welt muss ein Unterschied gemacht werden, um genau erfahren zu können, ob und inwieweit dieses Prinzip umgesetzt wird. Es muss auch gefragt werden, ob und in welchem Maß politische und institutionelle Elemente vorhanden sind, die die Realisierung der Autonomie einschränken oder blockieren.

#### D. Die Dimension der Kontrolle

##### 9. Möglichkeit des Machtwechsels

Es muss den Bürgern garantiert und regelmäßig ermöglicht werden, gewählte Regierungen bzw. Repräsentanten zu bewerten, d.h. die Regierten und Wähler müssen die Chance haben, die Regierenden und Gewählten auszuwechseln. Diese Kontrolle wird im Wahlakt ausgeübt.

##### 10. Gewaltenkontrolle und Gewaltenbalance

Es muss aber auch garantiert sein, dass die Regierenden und Gewählten in der Periode zwischen den Wahlen kontrolliert werden. Die politische und staatliche Macht muss auf mehrere Herrschaftsträger verteilt sein, um zu garantieren, dass die politische Macht wechselseitig begrenzt und kontrolliert wird (Merkel 1999: 365).

Politische Institutionen wie z.B. Parteien, Legislative, Judikative und Gerichtshöfe sind zentrale Mittel diese Kontrollfunktion auszuüben. Einerseits muss gefragt werden, ob und inwieweit die Träger der politischen und staatlichen Macht über eine Machtkonzentration verfügen, die sie über die Machtsphären anderer Herrschaftsträger stellt und so deren Autonomie verletzt. Außerdem muss beobachtet werden, ob die Regierung die Verfassung und die Gesetze verletzt oder sich über diese stellt. Damit die Entscheidungsfindung nicht willkürlich geschehen kann, muss gefragt werden, ob und inwieweit zwischen den Trägern der politischen und staatlichen Macht ein Gleichgewicht besteht.

Der Unterschied zwischen „realer“ und „formaler“ Welt muss auch zu erfahren erlauben, ob und inwieweit diese Prinzipien umgesetzt werden. Es muss berücksichtigt werden, ob und in welchem Maß politische und institutionelle Elemente vorhanden sind, die die Realisierung von Gewaltenkontrolle und Gewaltenbalance einschränken oder blockieren.

## 2.5 Konsolidierung der Demokratie: Abgrenzung des Zeitraums und Begriffsbestimmung

In der politikwissenschaftlichen Diskussion werden häufig dieselben Begriffe für verschiedene Phasen politischer Systemwechselsprozesse angewendet. Deswegen soll hier zunächst eine Klärung des Begriffs Konsolidierungsphase erfolgen. Einige Politikwissenschaftler wie Mainwaring, O'Donnell, Valenzuela (1992: 2-3) und Maihold (1996: 69) beschreiben die Konsolidierungsphase als Übergang bzw. als zweite Phase. Sie beginnt mit der ersten demokratischen bzw. zivilen Regierung, die nach dem Ende eines autoritären Regimes errichtet wird. Die Konsolidierungsphase als Übergang zu begreifen ist problematisch, weil hier auf zwei verschiedene politische Transformationsprozesse dieselbe Terminologie angewandt wird. Obwohl die Konsolidierungsphase eng mit der Endphase eines autoritären Regimes zusammenhängt, ist sie kein Prozess, in dem ein politisches System verabschiedet und ersetzt wird. Es ist deswegen hilfreicher, zwischen einer Übergangsphase und einer Konsolidierungsphase zu unterscheiden. Die Übergangsphase bezieht sich auf den Verfall eines autoritären bzw. totalitären politischen Systems und auf dessen Ersetzung durch ein demokratisches. Es handelt sich um eine politische Transformation, die die Ablösung eines politischen Systems beschreibt. Der Begriff Konsolidierungsphase hingegen bezieht sich nicht auf eine Phase des politischen Systemwechsels, sondern auf Transformationsprozesse innerhalb eines politischen Systems.

Nohlen (1988: 5), Linz (1990: 28), Garretón (1988: 364-365), Gasiorowski und Power (1998: 742-743) grenzen deshalb die Übergangsphase von der Konsolidierungsphase ab. Ihrer Argumentation zufolge ist die Übergangsphase mit der Einsetzung eines neuen Regimes beendet und die Konsolidierungsphase beginnt mit den ersten freien Wahlen und der Verabschiedung einer neuen Verfassung. Rüb (1996: 47) sowie Merkel, Sandschneider und Segert (1996: 13-16) unterscheiden noch zwei weitere Phasen, die sich nach dem Abschluss der Übergangsphase herausbilden. Nach der Ablösung des autoritären bzw. totalitären Regimes beginnt zunächst eine Aufbauphase des neuen Regimes, in der neue Institutionen gebildet oder wieder eingerichtet werden<sup>26</sup>. Sie wird als Institutionalisierungsphase<sup>27</sup> definiert. Diesen Autoren zufolge wird der Institutionalisierungsprozess in der Regel mit der Verabschiedung der Verfassung und

---

<sup>26</sup> Dies bezieht sich auf Länder, die über demokratische Erfahrungen verfügen. Institutionen, die durch das autoritäre bzw. totalitäre Regime vernichtet wurden, werden wieder eingerichtet.

<sup>27</sup> Der Begriff Institutionalisierung wird ebenfalls mit unterschiedlichen Bedeutungen verwendet. Huntington bezieht ihn auf einen Prozess, in dem politische Organisationen/Institutionen und Verfahren Stabilität und Wert gewinnen. Siehe: Huntington (1968: 12). Merkel, Sandschneider und Segert verbinden Institutionalisierung mit dem Aufbauprozess politischer Institutionen und nicht mit dem Begriff der Stabilität. In dieser Arbeit (5.2) wird die Institutionalisierungsphase im Sinne des „institution building“ verwendet.

mit dem Beginn der ersten Wahlen abgeschlossen. Die Institutionalisierung der Demokratie bezieht sich auf die Organisation und die Festlegung demokratischer Spielregeln, auf das so genannte „institution building“. Die Konsolidierungsphase beginnt, wenn zentrale demokratische Institutionen gegründet werden, d.h. in der Regel nach Verabschiedung der neuen Verfassung.

Der Konsolidierungsbegriff tauchte in der politikwissenschaftlichen Analyse auf, als die neuen Demokratien geschaffen wurden, und wurde eng mit einer zentralen Fragestellung verknüpft, mit der die Mehrheit der Politikwissenschaftler sich zunächst beschäftigte. Gefragt wurde nach dem Bestand der neuen Demokratien. Man versuchte Faktoren und Elemente zu ermitteln, die ihre Stabilität und Fortdauer förderten oder bedrohten. Konsolidierung wurde im Grunde synonym mit Stabilisierung und Dauerhaftigkeit gebraucht. Diese Verknüpfung wurde besonders in den 80er und Anfang der 90er Jahre auf die jungen lateinamerikanischen Demokratien angewendet, als sich die Region nämlich, historisch betrachtet, in einem Teufelskreis zwischen autoritären und begrenzten demokratischen Erfahrungen befand<sup>28</sup>.

Morlino kennzeichnete die Konsolidierung als *„den Verstärkungs-, Behauptungs- und Festigungsprozess des demokratischen Systems, in dem es auf dem Wege ist, seine Stabilität und seine Fähigkeit zu erhöhen, weiter zu bestehen und möglichen Krisen vorzubeugen und sie zu verhüten“* (Morlino 1986: 13)<sup>29</sup>. Ähnlich Nohlen: *„Die Konsolidierung der Demokratie bezieht sich auf die Herstellung jener politischen, wirtschaftlichen, sozialen und soziokulturellen Bedingungen, die den Bestand der Demokratie höchstwahrscheinlich machen.“* (Nohlen 1988: 5-6). Auch Diamond verstand unter Konsolidierung der Demokratie einen Prozess, in dem eine Demokratie stabil und eine Rückkehr zu einem autoritären bzw. totalitären Regime unwahrscheinlich wird: *„Consolidation is the process by which democracy becomes so broadly and profoundly legitimate among its citizens that it is very unlikely to breakdown.“* (Diamond 1994: 15).

Die Verknüpfung beider Begriffe, also der Konsolidierung der Demokratie mit der Stabilität und Dauerhaftigkeit, musste allerdings relativiert werden, als Anfang der 90er Jahre die neuen lateinamerikanischen Demokratien trotz aller Probleme<sup>30</sup> fortbestanden. Als Folge dieser Entwicklungstendenz neuer Demokratien veränderte sich die Forschungsperspektive der Politikwissenschaftler. Im Vordergrund der Konsolidierungsforschung standen nun neue Fragestellungen, die sich mit der Erklärung des

---

<sup>28</sup> Siehe: Pastor (1989); Diamond/Plattner (1993).

<sup>29</sup> *„!el proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis.“*

<sup>30</sup> Siehe: Kapitel 3. Z.B. schlechte soziale und wirtschaftliche Ergebnisse der demokratischen Regierungen, Korruption. Interessanterweise brachen in der Vergangenheit mehrere lateinamerikanische Demokratien zusammen, obwohl die Leistungen ihrer Regierungen verhältnismäßig besser waren.



Fortbestands und mit der Dynamik, der Qualität<sup>31</sup> und dem Charakter der neuen lateinamerikanischen Demokratien beschäftigten. Besonders Politikwissenschaftler, die eine kritische Stellung gegenüber der Entwicklung neuer lateinamerikanischer Demokratien einnahmen, bemühten sich hinsichtlich des Konsolidierungskonzeptes zwischen der Dauerhaftigkeit bzw. dem bloßen Bestand und der Konsolidierung demokratischer Systeme zu differenzieren<sup>32</sup>.

Valenzuela sowie O'Donnell weisen darauf hin, dass die Beibehaltung demokratisch gewählter Regierungen nicht unbedingt eine demokratische Konsolidierung des politischen Systems bedeutet: „*In some instances it is possible that democratically elected governments may succeed one another for a considerable time without reversals simply as a result of the caution of its leadership in not challenging actors whose power escapes democratic accountability. In this case the resulting stability cannot be equated with progress towards creating a fully democratic regime; what enhances stability may detract from the democratic quality of a regime.*“ (Valenzuela 1992: 59). Und wie O'Donnell schreibt: „*Delegative Democracy are not consolidated (i.e. institutionalized), but they may be enduring.*“ (O'Donnell 1994: 55).

Schmitter erweiterte die zweidimensionale Zukunftsperspektive der neuen lateinamerikanischen Demokratien. Nach seiner Ansicht zeitigte die Übergangsphase verschiedene Resultate, die sich nicht nur auf die Alternative zwischen Demokratie und Rückkehr zu einem autoritären bzw. totalitären System beschränken: „*There is no simple choice between regression to autocracy and progression to democracy, for at least two other alternatives are available: 1) a hybrid regime that combines elements of autocracy and democracy; and 2) persistent but unconsolidated democracy.*“ (Schmitter 1994: 59).

Schmitter vermochte zwei Probleme der Konsolidierungsforschung neuer Demokratien ins Auge zu fassen. Erstens wird der Fortbestand neuer Demokratien in einem anderen Licht gesehen. Durch die Annahme, dass nach der Übergangsphase verschiedene Resultate erreicht werden können und dass der Fortbestand bzw. die Dauerhaftigkeit demokratischer Regierungen nicht zwangsläufig einer konsolidierten Demokratie gleichzustellen ist, wurde es erst möglich, zwei Elemente der lateinamerikanischen neuen Demokratie zu verstehen, die sich auf dem ersten Blick zu widersprechen schienen. Wäre die bloße Dauerhaftigkeit der neuen lateinamerikanischen Demokratien ein Indikator konsolidierter Demokratie, wie könnte man dann zugleich die Leistungsschwäche, die strukturellen und institutionellen Defizite, die autoritäre Verhaltensweise usw. dieser Demokratien identifizieren und erklären? Die Annahme,

---

<sup>31</sup> Qualität im Sinne Lijpharts bezeichnet „*the degree to which a system meets such democratic norms as representativeness, accountability, equality, and participation.*“ (Lijphart 1991: 75).

<sup>32</sup> Siehe z.B: Gasiorowski/Power (1998); Haggard/Kaufman (1994); Sangmeister (1996).

dass verschiedene Ausprägungen (neben der konsolidierten Demokratie) nach der Übergangsphase entstehen und fortbestehen können, ermöglicht die Lösung dieses Problems, obwohl die oben genannten Autoren nicht die Fragen klären, warum „nicht konsolidierte“ Demokratien überleben.

Zweitens wurde die Konsolidierungsphase als eine offene Phase aufgefasst, in der es keinen sicheren Weg zu einer konsolidierten Demokratie gibt und sogar Rückschritte zu gewärtigen sind. Die Konsolidierung bezieht sich auf eine Phase, in der ein Konsolidierungsprozess eine Möglichkeit unter anderen darstellt.

Wolfgang Merkel spricht sogar von einer anderen Konsolidierungsform in den neu entstandenen Demokratien, die mit institutionalisierten demokratischen Verfahrensweisen einhergehen kann: *„Die Gefahr, die dadurch in der Zukunft droht, ist nicht die offene Reautokratisierung der demokratischen Ordnungen, sondern die Konsolidierung exekutivlastiger, 'defekter' Demokratien. Die gewählten Eliten dieser Demokratien mögen zwar das 'Schumpeterianische' Minimum demokratischer Wahlen akzeptieren, aber zwischen den Wahlterminen beschädigen sie rechtsstaatliche Garantien für individuelle wie kollektive Bürgerrechte.“* (Merkel 1997: 19). Nolte spricht von der Verfestigung eines Demokratietypus: *„Die schwächere Verankerung bürgerlicher Freiheitsrechte könnte ein Beleg dafür sein, dass sich in einigen lateinamerikanischen Ländern 'nichtliberale Demokratien' bzw. nur 'elektorale Demokratien' verfestigt haben. Es handelt sich dabei um politische Systeme, in denen die Zusammensetzung von Regierung und Parlament zwar über weitgehend demokratische Wahlen entschieden wird. Diese demokratisch gewählten Regierungen verletzen jedoch regelmäßig den von der Verfassung vorgegebenen Rahmen für die Machtausübung.“* (Nolte 1999: 31).

Diese Zitate stehen für neue Bemühungen der Konsolidierungsforschung demokratischer Systeme, bei denen die Frage des Überlebens demokratischer Systeme und des „no return“ zu einem autoritären Regime nicht mehr der Schwerpunkt ist.

Im Unterschied zur ersten Phase der Konsolidierungsforschung, die sich mit der Frage der Gefährdungs- und Förderungsfaktoren demokratischer Systeme beschäftigte und auf einem generellen und konsensuellen Konsolidierungsbegriff basierte, ist die zweite Phase der Konsolidierungsforschung anders geprägt.

Die Erforschung der Qualität und Dynamik der neuen Demokratien brachte mit sich eine schwierige Aufgabe besonders für Politikwissenschaftler, deren Erkenntnisinteresse sich mehr auf das Ziel der konsolidierten Demokratie als auf den Konsolidierungsprozess richtete. Sie versuchten hauptsächlich verschiedene Merkmale zu bestimmen, die es erlauben eine konsolidierte von einer nicht konsolidierten Demokratie zu unterscheiden, und diskutierten, was unter einer konsolidierten Demokratie zu

verstehen ist und ab welchem Punkt eine Demokratie als konsolidiert bezeichnet werden kann. Diese Fragen haben im Hinblick auf die Definition des Konsolidierungsbegriffes Anlass zu einer Kontroverse zwischen den Vertretern einer „minimalistischen“ und einer „maximalistischen“ Richtung gegeben.

Wichtige Vertreter des „minimalistischen“ Konsolidierungskonzeptes sind Linz, Stepan, Przeworski, Di Palma sowie Gunther, Diamandouros und Puhle. Sie schränken die demokratische Konsolidierung hauptsächlich auf minimale demokratische Verfahren ein. Wie es Linz und Stepan formulieren: „*Essentially, we mean by a consolidated democracy a political situation in which, in a phrase, democracy has become 'the only game in town'.*“ (Linz/Stepan 1996: 5). Wenn alle relevanten Akteure die demokratischen Verfahren anerkennen und sie als die einzigen Mittel betrachten, die politische Macht zu erreichen, ist die Demokratie konsolidiert (vgl. Linz 1990: 29). Nicht anders Przeworski (1990: 26) und Di Palma (1988: 73), die eine Demokratie als konsolidiert ansehen, wenn die demokratischen Verfahren sich besonders in der politischen Elite etabliert haben und sie von ihr als „*the only game in town*“ betrachtet werden. Gunther, Diamandouros und Puhle heben die Einstellungs- und die Verhaltensmuster der politischen Elite hervor: „*we consider a democratic regime to be consolidated when all politically significant groups regard its key political institutions as the only legitimate framework for political contestation, and adhere to democratic rules of the game.*“ (Gunther/Diamandouros/Puhle 1996: 152).

Das „minimalistische“ Konsolidierungskonzept ist aber analytisch beschränkt, was sich besonders auf die empirische Konsolidierungsforschung auswirkt. Einerseits berücksichtigen solche Konzepte die Beziehungen zwischen den politischen Repräsentationsinstanzen nicht und auch die Periode zwischen den Wahlen wird vernachlässigt. Andererseits überwiegen dabei formale Aspekte demokratischer Verfahren, ohne dass deren unterschiedliche Umsetzung berücksichtigt wird, in der die „reale“ und die „formale“ Welt voneinander abweichen. Für die empirische Konsolidierungsforschung, deren Hauptziel es ist den Verlauf eines Konsolidierungsprozesses zu untersuchen und die nach der Eigenart der Dynamik und dem Entwicklungsstand (Fortschritt, Stockung und Rückschritt) einer neuen Demokratie fragt, sind solche Konsolidierungskonzepte wenig hilfreich, weil zur Erfassung solcher Elemente unzulänglich.

Die „maximalistische“ Auffassung hingegen hat sich ein erweitertes Konsolidierungskonzept zu Eigen gemacht. Andere Dimensionen werden einbezogen, um eine demokratische Konsolidierung zu bestimmen. Wichtige Vertreter dieser Auffassung sind Huntington, Merkel, Sandschneider und Segert und Rüb.

Huntingtons Konsolidierungskonzept ergänzt das „minimalistische“. Er plädiert für die Inklusion einer demokratischen politischen Kultur in das Konsolidierungskonzept, die

sich nicht auf die relevanten politischen Akteure beschränkt: „*Democracies become consolidated when people learn that democracy is a solution to the problem of tyranny, but not necessarily something else.*“ (Huntington 1991: 263). Huntington begreift die demokratische Konsolidierung als einen langwierigen Prozess, in dem die Bevölkerung die demokratischen Institutionen und Verhaltensnormen internalisiert und akzeptiert. Allerdings bleibt sein Konsolidierungskonzept auf politische Institutionen und Verhaltensnormen begrenzt und schließt nicht die Beziehungen und Instanzen ein, die außerhalb der Wahlperiode zwischen den politischen Institutionen und den Akteuren vermitteln.

Merkel, Sandschneider und Segert dagegen schlagen ein Konsolidierungskonzept vor, das die demokratische Konsolidierung als ein mehrschichtiges Modell (institutionelle und repräsentative Konsolidierung sowie die Konsolidierung eines demokratischen Verhaltens und einer „civic culture“<sup>33</sup>) betrachtet. Die verschiedenen Ebenen der demokratischen Konsolidierung werden analytisch verbunden. Die demokratische Konsolidierung ist danach „*die Verfestigung, Legitimierung und Stabilisierung der demokratischen Strukturen.*“ (Merkel/Sandschneider/Segert 1996: 13). „*Erst wenn alle vier Konsolidierungsphasen abgeschlossen sind*“, so Merkel, „*kann von einer weitgehend konsolidierten, krisenresistenten Demokratie gesprochen werden.*“ (Merkel 1995: 39). Obwohl bei Merkel, Segert und Sandschneider klar wird, dass eine demokratische Konsolidierung nicht eine bloße Stabilisierung bzw. Fortdauer demokratischer Verfahren ist und sie die Verfestigung und Legitimierung demokratischer Strukturen sowie die Beziehungen zwischen den politischen Institutionen und Akteuren außerhalb der Wahlperioden in den Konsolidierungsbegriff mit einbeziehen, sind sie nicht in der Lage zwei Schwierigkeiten der empirischen Konsolidierungsforschung zu überwinden: Erstens besteht bei einem anspruchsvollen generellen Konzept konsolidierter Demokratie die Gefahr fast keine oder nur wenige Demokratien als konsolidiert einzustufen. Zweitens umfasst die Konsolidierung eines demokratischen Verhaltens und einer „civic culture“ verschiedene und umfangreiche Dimensionen, deren Messung in der Politikwissenschaft umstritten ist. Für eine empirisch orientierte Demokratieforschung, deren Augenmerk dem Verlauf eines demokratischen Konsolidierungsprozesses gilt und nicht der Frage, ob eine Demokratie konsolidiert ist, ist eine solche Bestimmung demokratischer Konsolidierung nicht von Nutzen. Hilfreicher ist es aber, dass die Autoren die demokratische Konsolidierung auf verschiedenen Ebenen analysieren. Die Ebene der intermediären Interessenvermittlung zwischen den staatlichen Entscheidungsorganen und der Gesellschaft z.B. wird berücksichtigt. Auch werden die verschiedenen Ebenen nicht statisch und ungebunden nebeneinander gestellt, ihrer gegenseitigen Beeinflussung und ihrer Dynamik je nach

---

<sup>33</sup> Siehe: Merkel (1995: 38-39).

dem Konsolidierungs- oder Dekonsolidierungsprozess (vgl. Merkel / Sandschneider / Segert 1996: 12-13) wird Rechnung getragen. Sie eröffnen damit eine analytische Perspektive, welche die demokratische Konsolidierung nicht auf das Wahlverfahren einengt und somit das gesamte Netz politischer Institutionen, Akteure und Verfahren in Betracht zieht.

Rüb hebt die institutionelle Autonomie hervor, um eine Demokratie als konsolidiert anzusehen: *„Demokratien sind dann konsolidiert, wenn die politische Handlungsfähigkeit eines Gemeinwesens vollständig institutionalisiert ist. Das entscheidende Kriterium hierfür ist die institutionelle Autonomie... Alle Institutionen, insbesondere politische, haben eigene Logik, einen je spezifischen Funktionsmodus, der sie von anderen Institutionen absetzt. Nur wenn Institutionen von anderen Institutionen geschieden sind, können sie sich konsolidieren.“* (Rüb 1996: 61-62).

Rüb koppelt sein demokratisches Konsolidierungskonzept gänzlich vom Begriff der Stabilität einer Demokratie ab. Außerdem geht es ihm in der demokratischen Konsolidierung hauptsächlich nicht um die Verfestigung und Verstärkung demokratischer Wahlen, sondern um die Art der Beziehung zwischen politischen Institutionen und Akteuren in einer Demokratie. Einer empirischen Konsolidierungsforschung ist ein solches Konzept hilfreich, weil es klar darauf aufmerksam macht, dass die Beziehungen zwischen den politischen Institutionen und den Akteuren auch in den Perioden zwischen den Wahlen nach demokratischen Spielregeln organisiert sein müssen.

Allerdings ist es schwierig, mithilfe der oben genannten „maximalistischen“ Konsolidierungskonzepte, die „Maximalkriterien“ festsetzen, genau zu bestimmen, zu welchem Zeitpunkt eine Demokratie als konsolidiert eingestuft werden kann und wie weit sie von diesem Ziel noch entfernt ist<sup>34</sup>.

Viele Politikwissenschaftler haben sich durch die Bemühung verdient gemacht, Indikatoren einer konsolidierten Demokratie zu bestimmen. Huntington (1991: 266) sowie Gasiorowsky und Power (1998: 741-747) geben den Zeitpunkt und die Machtabwechslung als Indikatoren einer konsolidierten Demokratie an. Nach Huntington ist eine Demokratie konsolidiert, wenn eine Gruppe die Macht von einer mit ihr rivalisierenden Gruppe ohne Abbruch der Demokratie übernehmen kann. Gasiorowsky und Power geben folgende Indikatoren an:

- a. Wenn zwei Wahlen für die nationale Exekutive durchgeführt wurden.

---

<sup>34</sup> Siehe: Barrios (1999).

- b. Wenn sich rivalisierende Gruppen im Rahmen der demokratischen Verfahrensregeln an der Macht abwechseln.
- c. Die Dauerhaftigkeit bzw. Lebensdauer einer Demokratie.

Diese Indikatoren genügen aber in zweifacher Hinsicht nicht. Einerseits beschränken sie sich hauptsächlich auf Wahlen und vernachlässigen die Beziehungen zwischen den politischen Institutionen und Akteuren. Andererseits verbinden sie eine konsolidierte Demokratie mit der Machtübergabe rivalisierender Gruppen. Anhand dieser Kriterien ist die Einstufung von Regimes wie z.B. Deutschland und Japan nach dem zweiten Weltkrieg zweifelhaft, in denen jahrelang regelmäßig freie Wahlen durchgeführt wurden, wo sich aber keine rivalisierenden Gruppen an der Macht abwechselten.

Linz und Stepan (1996: 6) führen drei Dimensionen, das Verhalten der relevanten Akteure, die politischen Einstellungen und die Verfassung des politischen Systems an. Eine Demokratie ist konsolidiert, wenn:

- a. kein signifikanter nationaler, sozialer, politischer oder institutioneller Akteur die Anstrengung unternimmt, das Regime mit Gewalt zu stürzen mit dem Ziel ein nicht demokratisches Regime einzuführen.
- b. die große Mehrheit der Bevölkerung glaubt, dass die demokratischen Verfahren und Institutionen die besten und auch die geeigneten Wege sind, die Gesellschaft zu regieren, und daneben die Unterstützung nicht-demokratischer Alternativen unbedeutend ist.
- c. die Regierung und die anderen politischen Akteure sich der Ordnung der demokratischen Spielregeln fügen, d.h. wenn die Konflikte nach den Regeln der aufgestellten Gesetze, Verfahren und Institutionen des neuen demokratischen Systems ausgetragen werden.

Gunther, Diamandouros und Puhle (1996: 154) geben fünf Indikatoren an, die eine konsolidierte Demokratie kennzeichnen:

- a. Rivalen wechseln an der Macht ab.
- b. Das Regime wird weitgehend unterstützt und wahrt seine Stabilität in Zeiten extremer und harter Wirtschaftskrisen.
- c. Rebellionen werden erfolgreich erstickt und bestraft.
- d. Das Regime bleibt stabil angesichts einer radikalen Umstrukturierung des Parteiensystems.

- e. Es gibt keine relevanten Parteien und sozialen Bewegungen, die sich gegen das bestehende System stellen.

Obwohl diese Indikatoren mehrere Elemente berücksichtigen, werden bei ihnen die Beziehungen zwischen den politischen Institutionen und Akteuren außerhalb der Wahlperioden vernachlässigt.

Rüb (1996: 63) führt drei Indikatoren an, die darauf hinweisen, ob eine Demokratie konsolidiert ist. Auch er greift zunächst Huntingtons (1968: 13-14) Institutionalisierungsindikatoren auf. Erstens ist eine Institution umso konsolidierter, je länger sie oder ihre institutionellen Muster unverändert bleiben. Hier ist das Alter der Institution ausschlaggebend. Nach dem zweiten Indikator ist eine Institution umso konsolidierter, je fähiger sie ist sich der Abwechslung führender Gruppen friedlich anzupassen, ohne die Regeln der Verfassung zu missachten. Man könnte dies den generationellen Indikator nennen. Zum Schluss wählt er als Indikator die Abwesenheit autoritärer und populistischer Diskurse, weil diese die Institutionen einer Demokratie in Frage stellen.

Die Indikatoren von Rüb bleiben aber in zweifacher Hinsicht offen. Huntington verbindet die Institutionalisierung nicht mit bestimmten politischen Systemen. Die Institutionalisierung ist nach Huntington ein Prozess, der in jeder Art politischer Systeme vorkommt, seien es autoritäre, totalitäre oder demokratische, die mehr oder wenig institutionalisiert sind. Der chronologische und generationelle Institutionalisierungsindikator Huntingtons zeigt also einen Institutionalisierungsgrad an. Kann aber das Vorhandensein von Institutionen, die innerhalb eines demokratischen Regimes chronologisch und generationell alt sind, zwangsläufig eine demokratische Institutionalisierung gewährleisten? Rüb bietet das Konzept der institutionellen Autonomie an, um diese Frage zu beantworten. Es ist aber schon darauf aufmerksam gemacht worden, dass das Maß der Autonomie umstritten ist, das eine Institution aufweisen muss, um als konsolidiert eingestuft werden zu können. Die Forderung nach dem Ausbleiben autoritärer und populistischer Diskurse wird zunehmend als ein Kriterium der demokratischen Konsolidierung betrachtet. Es ist fraglich, ob es überhaupt möglich ist dies, in einem demokratischen System zu erreichen.

Für die kontroversen Konzepte demokratischer Konsolidierung und für das Problem, ab wann eine Demokratie als konsolidiert betrachtet werden kann, bietet Schedler (1998) einen Ausweg, der besonders für die empirische Konsolidierungsforschung interessant ist. Deren Bestreben konzentriert sich ja auf den Verlauf, die Dynamik und den Stand eines Konsolidierungsprozesses und geht vom Prinzip aus, dass der Stand einer demokratischen Konsolidierung nicht aufgrund absoluter und feststehender Kriterien, sondern im Vergleich zu anderen Fällen oder zur historischen Erfahrung und Entwicklung des demokratischen Systems eines Landes zu beurteilen ist (vgl. Nohlen

1995). Nach Schedler variiert die Bedeutung der demokratischen Konsolidierung besonders nach dem normativen Horizont und der Fragestellung des Beobachters. Eine demokratische Konsolidierung könne im Grunde fünf verschiedene Bedeutungen haben: 1. Konsolidierung als Sturzvermeidung (Vermeidung des Rückfalls in das autoritäre bzw. totalitäre System), 2. Konsolidierung als Erosionsvermeidung (Vermeidung des Rückfalls von einer liberalen Demokratie in eine Wahldemokratie), 3. Konsolidierung als Vollendung (von einer Wahldemokratie zu einer liberalen Demokratie), 4. Konsolidierung als Vertiefung (zu einer fortgeschrittenen Demokratie bzw. zu mehr als einer Wahldemokratie oder liberalen Demokratie) und 5. Konsolidierung als Konstruktion demokratispezifischer Institutionen (die liberale Demokratie ist als Ausgangspunkt und als Zielpunkt erwünscht).

In der vorliegenden Studie wird die demokratische Konsolidierung als ein Prozess verstanden, in dem es keinen a priori festgelegten Endpunkt gibt. Ein demokratischer Konsolidierungsprozess kann relativ zu einem Ausgangspunkt und zu einem zeitlich festgelegten Endpunkt, d.h. in einer historischen bzw. zeiträumlich vergleichenden Perspektive, oder in Bezug auf vergleichbare Fälle analysiert werden. Einen demokratischen Konsolidierungsprozess gibt es dann, wenn in der analysierten Periode zwischen dem Ausgangspunkt und dem willkürlich festgelegten zeitlichen Endpunkt eine positive Bewegung zur Verfestigung der zentralen Indikatoren einer modernen Demokratie konstatiert werden kann. Eine positive Bewegung wird hier verstanden als eine solche, die im Verhältnis zum Ausgangspunkt Fortschritte aufzeigt. Diese Fortschritte werden im Sinne eines Vervollkommnungsprozesses in Bezug auf zentrale Indikatoren einer modernen Demokratie bestimmt. Dieser Prozess kann nicht als vollkommen abschließbar betrachtet werden. Dadurch soll vermieden werden einer theoretischen Grauzone anheim zu fallen, in der nicht genügend zwischen einer konsolidierten und einer „perfekten“ bzw. idealisierten Demokratie unterschieden wird.

Eine Demokratie kann als mehr oder wenig konsolidiert betrachtet werden, und zwar immer im Verhältnis zu ihrer historischen und zeiträumlichen Entwicklungsdynamik oder im Vergleich zu anderen Fällen. Die Einstufung einer Demokratie als restlos konsolidiert sollte aber besser vermieden werden, denn die Parameter, die sie als solche bestimmen, basieren nicht auf konkreten und empirischen Vergleichen, sondern nur auf einem vorgeschlagenen Modell, das an sich nur ein analytisches Mittel ist.

Will man eine Demokratie als konsolidiert oder als nicht konsolidiert einstufen, wird das Modell stark beansprucht. Es wird schwer eine Grenze zwischen Modell und untersuchtem Fall zu ziehen und es bleibt die Frage offen, ob das Modell einer konsolidierten Demokratie identisch mit dem Fall sein muss, um ihn als eine konsolidierte Demokratie zu definieren. Mit einem solchen Anspruch tauchen zunächst



drei Probleme auf. Erstens kann keine Demokratie als konsolidiert eingestuft werden, weil das Modell hohe Anforderungen stellt und deshalb die Frage offen bleibt, ob das Problem auf die Demokratien oder auf das Modell zurückzuführen ist. Zweitens wird dadurch das Modell als ein absolutes unterstellt, das „perfekt“ und „ausführlich“ die Gesamtheit des politischen Systems zu erfassen fähig ist. Drittens wird damit eine konsolidierte Demokratie als vollkommen abgeschlossen betrachtet. Dagegen ist aber einzuwenden, dass eine Dekonsolidierung bzw. Rückschritte in der Demokratie vorkommen können. Zudem: Wenn die demokratische Konsolidierung des politischen Systems abgeschlossen wurde, wird es dann statisch?

Selbstverständlich wird ein demokratischer Konsolidierungsprozess auch mithilfe zentraler Indikatoren einer modernen Demokratie bzw. eines vorgeschlagenen Modells konstatiert. Hier lassen sich aber drei Aspekte unterscheiden. Erstens kann man aufgrund dieses Modells verschiedene politische Wirklichkeiten beurteilen. Zwei politische Systeme z.B. können als sich diesem Modell mehr oder weniger annähernd bestimmt werden, oder anders formuliert, eine Demokratie kann als mehr oder weniger konsolidiert betrachtet werden. Zweitens werden die Parameter auch auf zweifache Weise zeitlich eingegrenzt, d.h. sie werden auf den Ausgangspunkt und den festgelegten Endpunkt des Prozesses bezogen. Das Modell bleibt hier ein analytisches Mittel, wird aber mit zwei konkreten Zeitpunkten kontrastiert. Drittens wird die demokratische Konsolidierung als Prozess verstanden, und zwar relativ zu ausgewählten Indikatoren. Der demokratische Konsolidierungsprozess wird in Bezug auf diese Indikatoren konstatiert oder nicht. Der Anspruch besteht nicht darin, das demokratische System als Ganzes zu bewerten, sondern nur die ausgewählten Indikatoren. Damit entgeht man der Illusion, dass es möglich wäre alle zentralen Elemente eines politischen Systems zu erfassen. Auch wird die Enttäuschung vermieden eine Demokratie als konsolidiert bestimmt zu haben und danach andere wichtige Elemente aufzufinden, die darauf hindeuten, dass die untersuchte Demokratie nicht als konsolidiert betrachtet werden kann.

### **3 Die politikwissenschaftliche Debatte über die Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika**

In der Konsolidierungsforschung werden drei zentrale Faktoren hervorgehoben und diskutiert, die die Gestaltungsart und Entwicklungsdynamik neuer Demokratien konstituieren und deren Entwicklungsperspektive beeinflussen.

Einer bezieht sich auf die sozioökonomischen Rahmenbedingungen, unter denen die neuen lateinamerikanischen Demokratien entstanden sind und sich entwickeln. Die Debatte über die Konsolidierung der Demokratien in der Region dreht sich hauptsächlich um die Frage nach den Implikationen sozioökonomischer Rahmenbedingungen für die Entwicklungsdynamik und -perspektive neuer Demokratien.

Der zweite Faktor ist kultureller Art. In der Konsolidierungsforschung neuer lateinamerikanischer Demokratien wird diskutiert, wie, warum und inwieweit eine bestimmte politische Kultur die Entwicklungsdynamik prägt und welche Perspektive sich daraus ergibt. Es wird hervorgehoben, dass in der Region eine politische Kultur vorherrscht, die auf das koloniale und katholische Erbe zurückzuführen ist und im Konsolidierungsprozess neuer Demokratien präsent bleibt. Es wird nach den Folgen dieser politischen Kultur für die neuen Demokratien gefragt.

Drittens hat die Forschung zur Konsolidierung neuer Demokratien auch eine Reihe von Studien durchgeführt, die sich mit der Frage nach der Bedeutung und den Implikationen der institutionellen Faktoren<sup>35</sup> für die Konsolidierung der Demokratien in Lateinamerika beschäftigten. Im Vordergrund solcher Studien stand die Frage nach den Leistungen, der Tragfähigkeit und den politischen Konsequenzen institutioneller Arrangements, welche die neuen demokratischen Regierungen gestalteten.

Zunächst wurde vor allem die Organisation des Präsidialismus als regionaltypisches politisches System diskutiert. Später traten Untersuchungen hinzu, die diese Fragestellung um das Thema der exekutiven Macht des Präsidenten sowie der Parteien- und

---

<sup>35</sup> Der sogenannte „new institutionalism“ basiert auf der Prämisse, dass eine erfolgreiche politische Demokratie nicht nur von bestimmten ökonomischen und sozialen Bedingungen abhängt, sondern auch von der Gestalt politischer Institutionen. Siehe: March/ Olson (1984: 738). Auf anderen Voraussetzungen basierte der „old institutionalism“ der 40er und 50er Jahre. Er wurde als Form des „Legalismus“ bezeichnet und hauptsächlich deswegen kritisiert, weil er die sozioökonomischen sowie die historischen und kulturellen Faktoren in der Analyse nicht berücksichtigt hätte. Siehe: Mainwaring (1990: 159-160); Rüb (1996: 38).

Die vorliegende Studie geht davon aus, dass sich der Komplex der demokratischen Konsolidierung nicht nur auf die Dimension institutioneller Elemente beschränken kann. Vergleichende Studien belegen, dass gleiche institutionelle Konstellationen auch verschiedene politische Resultate produzieren können. In diesem Sinn müssen auch historische, sozioökonomische sowie kulturelle Elemente in der Analyse berücksichtigt und in einen Zusammenhang gebracht werden. Dazu siehe: Nohlen/Rial (1988: 327-328); Rockman (1997: 54-55).

Wahlssysteme erweiterte. In Bezug auf die Fallstudie, welche die Beziehungen und Wechselwirkungen zwischen Konstellationen gewisser institutioneller Arrangements und einem bestimmten Stil von Politik untersuchen will, werden in den folgenden Kapiteln diese institutionellen Elemente auf das spezifisch brasilianische Institutionengefüge angewendet.

### **3.1 Sozioökonomische Faktoren: Implikationen der Konsolidierung neuer Demokratien**

Folgt der Demokratie die sozioökonomische Entwicklung oder der sozioökonomischen Entwicklung die Demokratie? Diese Frage haben sich mehrere Politikwissenschaftler gestellt, um die Wechselbeziehung zwischen sozioökonomischer und politischer Entwicklung zu erfassen.

Modernisierungstheoretiker haben in den 50er und 60er Jahren behauptet, dass das Wirtschaftswachstum zu einer politischen Entwicklung bzw. zu einem demokratischen System führt. Eine soziale und ökonomische Modernisierung sei die grundlegende Bedingung für die Entstehung demokratischer politischer Systeme. Wichtige Vertreter dieser These waren Rustow (1960) und Lipset (1959). Sie gingen davon aus, dass die Gesellschaften verschiedene Entwicklungsphasen durchlaufen und dass die Demokratie ein Ergebnis der modernen Gesellschaft ist, in der die traditionellen feudalen Strukturen durch moderne soziale und ökonomische Strukturen (z.B. einen hohen Grad an Urbanisierung, Schulbildung, Industrialisierung usw.) ersetzt wurden. Die Wirtschaftsentwicklung habe positive Auswirkungen auf die Demokratisierung und es müsse das Wirtschaftswachstum gefördert werden, sollte ein demokratisches System erwünscht sein. Wie Lipset es formuliert: „*The more well-to-do a nation, the greater the chance that it will sustain democracy.*“ (Lipset: 1960: 31). Mehrere Gründe führten Vertreter dieser Auffassung ins Feld. Die wirtschaftliche Entwicklung erhöhe die Urbanisierung und den Schulbesuch, sie fördere auch einen größeren Wohlstand und eine bessere Güterverteilung. Sie habe eine komplexere, unabhängigere und somit weniger kontrollierbare Wirtschaft zur Folge, was zu einer Erweiterung der privaten gegenüber der öffentlichen Sphäre führen würde.

Die Modernisierungstheoretiker wurden besonders auf zwei Weisen widerlegt. Das erste Gegenargument bezog seine Kraft aus den empirischen Befunden. Besonders ab den 30er Jahren begann in den lateinamerikanischen Ländern eine wirtschaftliche Modernisierung (Industrialisierung zur Ersetzung der Importartikel, Urbanisierung, Entstehung neuer sozialen Schichten usw.). Dadurch hoffte man die Demokratisierung und somit die politische Stabilisierung zu fördern. Während allerdings in den 50er Jah-

ren gewählte zivile Regierungen die Mehrheit der lateinamerikanischen Länder regierten, waren die 60er und 70er Jahre durch politische Unsicherheit charakterisiert, in der autoritäre politische Systeme die Regel waren. Zudem wurde empirisch konstatiert, dass Demokratien auch in nicht entwickelten Ländern bestehen können (vgl. Erdmann 1996).

Die autoritäre Welle in Lateinamerika musste erklärt werden. Deshalb bemühten sich Politikwissenschaftler, die Prämissen der Modernisierungstheoretiker zu relativieren und zu kritisieren sowie neue Ansätze zu entwickeln. Hierin liegt das zweite Gegenargument. Die Prämisse der Modernisierungstheoretiker, die denselben Entwicklungsverlauf für verschiedene Länder voraussah, wurde widerlegt. Man sah nun die Unterschiede im Entwicklungsniveau verschiedener Staaten nicht mehr in den verschiedenen Entwicklungsphasen desselben Prozesses, die jeder Staat durchlaufen musste. Diese Prämisse wäre deswegen deterministisch und eurozentristisch, weil sie einerseits die Entwicklungsphasen als einen linearen und zwangsläufigen Prozess betrachtete und die Entwicklung der Länder homogenisieren bzw. standardisieren möchte, ohne die historischen Erfahrungen der Länder in Zusammenhang mit den verschiedenen Entwicklungsphasen des Kapitalismus zu analysieren, und weil sie andererseits von einem Entwicklungsmodell ausging, das hauptsächlich auf westeuropäischen Erfahrungen basierte (vgl. Schlosser 1985).

O'Donnell (1973) entwickelte eine Alternative, um zu erklären, warum es in den lateinamerikanischen Ländern trotz Modernisierung zu einer autoritären Welle kam. Zwei Prämissen der Modernisierungstheoretiker wurden widerlegt. Zunächst wies er darauf hin, dass ein Modernisierungsprozess nicht unbedingt zu einer Demokratie führt. Nach O'Donnell führte die Modernisierung Lateinamerikas zu einer wachsenden sozialen Mobilität und die autoritäre Welle wäre eine Reaktion auf diese Mobilität. Die andere Prämisse bezieht sich auf die Entwicklungsphasen. Nach O'Donnell haben die lateinamerikanischen Länder einen eigenen Modernisierungsprozess durchlaufen, der sich von dem der westeuropäischen Länder unterscheidet. Die autoritäre Welle Lateinamerikas war nach O'Donnell eine politische Reaktion auf die Erschöpfung des lateinamerikanischen Entwicklungsmodells der Importersetzung.

Huntington (1968: 12) erklärt die autoritären Regimes Lateinamerikas aus einer mangelnden Entwicklung politischer Institutionen. Nach seiner Auffassung haben sich hier die politischen Institutionen nicht genügend modernisiert, obwohl in mehreren lateinamerikanischen Ländern eine ökonomische und soziale Modernisierung zustande kam. Eine wachsende soziale Mobilität ohne entsprechende politische Institutionen führte zu politischer Instabilität und zu autoritären Herrschaftsformen.

Wiarda und Kline (1990) machen darauf aufmerksam, dass moderne Elemente, die durch einen sozialen und ökonomischen Modernisierungsprozess entstehen, nicht

unbedingt die traditionellen Elemente einer Gesellschaft vernichten. Moderne und traditionelle Elemente können zusammen bestehen, wenn sie sich einander anpassen.

Als die „dritte Demokratisierungswelle“ aufkam, fragte man zunächst nach den Faktoren, die sie anregten. Man versuchte die Erklärung, dass die „dritte Demokratisierungswelle“ eine Widerspiegelung des wirtschaftlichen Wachstums war, obwohl man erkannte, dass das Wirtschaftswachstum allein nicht ausreichte, um sie zu erklären. Huntington vertrat diese Auffassung: *„In considerable measure, the wave of democratizations that began in 1974 was the product of economic growth of the previous decades.“* (Huntington 1991: 61). Trotzdem erkannte er gleichzeitig, dass die „dritte Demokratisierungswelle“ nicht deterministisch aus einer Ursache zu erklären war (ebd.: 59). Selbst Huntington stellt fest, dass die wirtschaftliche Entwicklung die Demokratie ermöglicht, die politische Elite sie aber verwirklicht: *„Economic development makes democracy possible; political leadership makes it real.“* (Huntington 1993: 24).

Sogar der Modernisierungstheoretiker Lipset stimmte dem zu, dass eine wirtschaftliche Entwicklung allein nicht eine Demokratie schafft und dass andere Faktoren dabei mitspielen: *„This article does not assume that economic development alone produces democratization...other factors, such as the force of historical incidents in domestic politics, cultural factors, events in neighbouring countries, diffusion effects from elsewhere, leadership and movement behaviour, can affect the nature of polity.“* (Lipset/Seong 1993: 158).

Die Analyse der Implikationen sozioökonomischer Faktoren für die Konsolidierung der neuen Demokratien konnte sich nicht von dieser Debatte lösen. Die Wirtschaftskrise der meisten lateinamerikanischen Diktaturen war ein wichtiger Faktor ihres Zusammenbruchs. Als in den 80er Jahren die neuen lateinamerikanischen Demokratien unter einer schwierigen Wirtschaftskrise, Armut und sozialen Ungleichheiten zu leiden hatten, entstand die Frage nach den Konsequenzen der sozioökonomischen Rahmenbedingungen für den Bestand der „dritten Demokratisierungswelle“. Würden die neuen lateinamerikanischen Demokratien diese Krise überstehen? Ist das Schwanken zwischen Diktaturen und Demokratien in der Region letztlich davon abhängig?

Obwohl man nicht mehr davon ausging, dass sozioökonomische Faktoren den Bestand der Demokratie deterministisch beeinflussen und dass eine monokausale Erklärung ausreiche das Vorhandensein demokratischer Systeme zu erklären, waren die meisten Politikwissenschaftler der Auffassung, dass eine sozioökonomische Entwicklung und das Wirtschaftswachstum sich positiv auf die neuen Demokratien auswirken würden und dass die Wirtschaftskrise samt sozialer Ungleichheit Belastungsfaktoren für die neuen lateinamerikanischen Demokratien darstellten.

Nohlen bemerkte Ende der 80er Jahre: *„Eine wesentliche Bedingung zur Aufrechterhaltung der gegen Ende der achtziger Jahre zahlreichen nominellen Demokratien ist die Entwicklung von demokratieverträglichen und sie stützenden Sozialstrukturen. Ohne entscheidende Schritte in dieser Richtung bleibt die Demokratie zweifelhaft und instabil. Auf dem Boden wirtschaftlicher Krisen und sozial ungerechter Verteilung gedeihen die kulturellen, ideologischen und politischen Argumente und Kräfte gegen die Demokratie.“* (Nohlen 1988: 17).

Nolte verband 1990 die Konsolidierungsperspektive neuer Demokratien mit einer erfolgreichen Wirtschaft: *„Die Silberstreifen am Horizont der lateinamerikanischen Demokratien sollten nicht zu einer vollständigen Ignorierung der grauen Krisenwolken führen. Eine dauerhafte Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika hängt von der wirtschaftlichen Gesundung und dem langfristigen Wachstum der lateinamerikanischen Volkswirtschaften ab.“* (Nolte 1990: 27).

Krumwiede sah Anfang der 90er Jahre in der ökonomischen und sozialen Krise sowie der sozialen Ungleichheit Belastungsfaktoren für die neuen lateinamerikanischen Demokratien und im Wirtschaftswachstum einen zentralen Faktor zur Stabilisierung der neuen Demokratien: *„Demokratien sind aber auf längere Perioden einer prosperierenden Wirtschaft angewiesen, wenn sich eine die Konsolidierung von Demokratie begünstigende 'Legitimitätsreserve' bilden soll. Eine derartige 'Legitimitätsreserve' bewirkt, dass man dem System auch in schlechten ökonomisch-sozialen Zeiten die Treue hält... Es ist unvorstellbar, dass die lateinamerikanischen Demokratien Stabilität erlangen können, wenn sie das Problem tiefgreifender sozialer Ungleichheiten nicht energisch angehen.“* (Krumwiede 1993: 12;17-18).

Friedmann ging 1994 noch weiter. Die sozioökonomische Entwicklung sei eine Voraussetzung, um die neuen lateinamerikanischen Demokratien zu konsolidieren: *„Eine wesentliche Voraussetzung für die Konsolidierung ist die Entwicklung sozioökonomischer Strukturen, die mit der Demokratie kompatibel seien und ihr als Stütze dienen.“* (Friedman 1994: 76)<sup>36</sup>.

Przeworski erblickte Anfang der 90er Jahre in den Wirtschaftsreformen und Strukturanpassungsprogrammen Gefährdungsfaktoren für die Stabilisierung und Konsolidierung neuer Demokratien und verband den Weiterbestand neuer Demokratien mit deren ökonomischer Leistung: *„The durability of the new democracies will depend... to a large extent on their economic performance.“* (Przeworski 1990: 189).

---

<sup>36</sup> *„Un requisito esencial para la consolidación es el desarrollo de estructuras socioeconómicas que sean compatibles con la democracia y que le sirvan de sustento.“*

All diese Ansichten wurden ab Mitte der 90er Jahre relativiert<sup>37</sup>. Eine interessante empirische Studie von Karen Remmer (1996) zeigt die Schwäche der Annahme, dass der Untergang der lateinamerikanischen demokratischen Regimes auf schlechte ökonomische Leistung zurückzuführen sei. Die Autorin kommt zu dem Ergebnis, dass kein systematischer Zusammenhang zwischen politischer Instabilität und ökonomischer Leistung festzustellen sei. Schlechte ökonomische Leistung wirke sich direkt auf die Dauerhaftigkeit eines autoritären Regimes aus, indem es seine Lebensdauer verkürze, aber die Dauerhaftigkeit eines demokratischen Regimes sei auf den Grad seiner Wettbewerbsfähigkeit und nicht auf seine ökonomische Leistung zurückzuführen. Angeregt durch den Weiterbestand der neuen lateinamerikanischen Demokratien in den 90er Jahren versuchte man immer mehr, die Fragen anders zu formulieren. Welche Folgen haben Wirtschaftskrise, Armut und soziale Ungleichheit für die Entwicklungsdynamik demokratischer Systeme? Inwieweit prägen sozioökonomische Faktoren die politischen Institutionen und deren politischen Stil? Die Fragen drehen sich nicht mehr um das Überleben neuer Demokratien, sondern um ihre Qualität.

### **3.1.1 Die 80er Jahre: Das verlorene Jahrzehnt**

#### *3.1.1.1 Demokratisierungswelle und Wirtschaftskrise: Ein schwieriger Zusammenhang*

Kaum hatten nach der Demokratisierungswelle die ersten zivilen Regierungen die Macht übernommen, standen sie vor einer schwierigen Wirtschaftskrise, wie sie die Region seit den 30er Jahren nicht mehr erlebt hatte (vgl. Benecke 1987). Die neuen zivilen Regierungen – besonders in den Ländern, in denen eine große Verschuldungskrise ausgebrochen war – reagierten darauf mit makroökonomischen Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen, die zwar vom IWF vorgeschlagen wurden, jedoch zu einer Rezessionswelle führten (vgl. Sangmeister 1994: 110). Die Strategie dieser Regierungen eine neue Wirtschaftsorientierung durchzusetzen, konzentrierte sich im Grunde auf drei Merkmale, die unter dem Begriff des Washington Consensus zusammengefasst wurden.

---

<sup>37</sup> Siehe: O'Donnell 2.3.1.

### Abbildung 3.1: Merkmale der neuen Wirtschaftsorientierung in Lateinamerika

Staatsreform	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Privatisierung der staatlichen Unternehmen</li> <li>- finanzpolitische Disziplin</li> <li>- Sanierung des Haushaltsdefizits</li> <li>- Steuerreform</li> <li>- Abkehr von der zentralen staatlichen Planung</li> </ul>
Liberalisierung und Deregulierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liberalisierung des nationalen Kapitalmarktes</li> <li>- Freigabe der Zinssätze</li> <li>- Liberalisierung des Außenhandels/ Senkung der Zolltarife/Weltmarktintegration</li> <li>- Beseitigung von Hemmnissen für ausländische Investitionen</li> </ul>
Einheitliche (flexible) Wechselkurse	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zur Förderung der Exporte wird eine Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit angestrebt.</li> </ul>

Quellen: Meller (1993: 54); Sangmeister (1993: 37).

Wichtige Charakteristika der Wirtschaftskrise waren Auslandsverschuldung, Inflation und negative Wirtschaftswachstumsraten.

Das Problem der Auslandsverschuldung war für die Region nicht neu. Auch in den vorangegangenen Jahrzehnten hatten viele lateinamerikanische Länder ausländische Kredite aufgenommen. Dennoch war, historisch gesehen, das Ausmaß der Auslandsverschuldung in den 80er Jahren sowie deren wirtschaftliche und soziale Konsequenzen unvergleichbar hoch und brachte enorme Beeinträchtigungen für die gesamte Region mit sich (vgl. Sangmeister 1993: 29).

**Tabelle 3.1: Entwicklung der Auslandsverschuldung in lateinamerikanischen Ländern (in Mrd. US\$)**

	1970	1980	1990
Gesamtverschuldung	27,7	257,4	432,5

Quelle: Iberostat, nach Weltbankdaten; entnommen aus Nohlen/Thibaut (1995: 34).

Der Staat war von der Krise der Auslandsverschuldung in vielen Ländern direkt betroffen, da er selbst die größten Auslandskredite aufgenommen hatte und auch die Verpflichtungen von zahlungsunfähigen Privatschuldnern übernehmen musste. Um das Staatsdefizit auszugleichen bzw. ihre Auslandsschulden zu begleichen, ließen die Regierungen Geld drucken, was zu einer galoppierenden Inflation führte (Nohlen/Thibaut 1995: 35). Die Inflation explodierte in den 80er Jahren in fast allen Ländern der Region. Mit Ausnahme Chiles und Boliviens haben es die Regierungen bis 1990 nicht geschafft, die Inflationsraten wenigstens auf das Maß der 70er Jahre zu senken.



**Tabelle 3.2: Entwicklung der Inflation in lateinamerikanischen Ländern (in %)**

	1971-80	1981-83	1984-86	1988	1990
Argentinien	141,6	188,5	374,2	343,0	2314,0
Bolivien	20,2	122,9	1732,7	16,0	17,1
Brasilien	36,7	114,3	187,6	682,3	2938,0
Chile	174,1	18,8	23,2	14,7	26,0
Costa Rica	11,1	51,2	12,9	20,8	19,0
Ecuador	12,7	26,2	27,4	58,3	48,5
Kolumbien	21,3	23,9	19,6	28,1	29,1
Mexiko	16,8	60,1	69,4	114,2	26,7
Nicaragua	20,4	26,5	223,3	14295,3	7485,2
Paraguay	13,4	11,3	25,7	22,7	38,2
Peru	31,9	82,6	114,4	667,1	7482,6
Uruguay	63,1	33,5	67,7	61,9	112,6
Venezuela	8,5	10,6	11,7	29,5	40,8

Quellen: Für die Jahre bis 1986: BID 1990/Banco Interamericano de Desarrollo - Interamerikanische Entwicklungsbank; für die übrigen Jahre BID 1993. Economic Social Progress...1993 Report; entnommen aus Nohlen/Thibaut (1995: 102).

Die ökonomische Situation der Länder spitzte sich noch zu, da in der Regel die Inflation mit einer ökonomischen Stagnation verbunden ist. Die direkten privaten ausländischen Investitionen, die in den 70er Jahren eine wichtige Rolle für die Wirtschaftsentwicklung der Region gespielt hatten, sanken drastisch. Die gesamte regionale Zahlungsbilanz erlebte einen signifikanten Rückgang. Zwischen 1981 und 1986 sank sie von 8 Mrd. Dollar auf 2,8 Mrd. Dollar (ebd.: 37).

Kein lateinamerikanisches Land konnte in den 80er Jahren eine höhere Wirtschaftswachstumsrate vorweisen als in den zehn Jahren zuvor. Die meisten erlebten sogar ein negatives Wachstum, Ausnahmen waren z.B. Chile und Kolumbien, die während dieser Phase noch positive Wachstumsraten erzielten.

**Tabelle 3.3: Wirtschaftswachstum (BIP) in lateinamerikanischen Ländern (Jährl. Wachstumsraten in %)**

	1971-80	1981-90
Argentinien	0,9	-2,2
Bolivien	1,3	-2,5
Brasilien	6,3	-0,7
Chile	1,9	0,9
Costa Rica	2,6	-0,6
Ecuador	5,6	-0,9
Kolumbien	3,3	1,5
Mexiko	3,7	-0,7
Nicaragua	-3,2	-4,4
Paraguay	5,5	0,0
Peru	0,8	-3,3
Uruguay	2,6	-0,3
Venezuela	0,7	-1,8

Quellen: Für 1980 BID 1990/Banco Interamericano de Desarrollo-Interamerikanische Entwicklungsbank. Für die übrigen Daten: BID 1993. Economic Social Progress...1993 Report. Entnommen aus Nohlen/Thibaut (1995: 96).

Die Wirtschaftskrise war für die jungen Demokratien eine schwierige Probezeit (vgl. Skidmore 1989: 136), besonders, weil die zivilen Regierungen aufgrund ihrer mangelhaften Verwaltungserfahrungen nicht in der Lage waren den Problemen effizient entgegenzutreten.

Die wirtschaftliche Krise der 80er Jahre trug in der Regel dazu bei, dass die Wählerschaft die etablierten zivilen Führungen und Regierungen ablehnte und neue, unbekannte Politiker an die Macht wählte (vgl. Nolte 1990). Die ersten Jahre der neuen Demokratien zeigten auf diese Weise, dass die Gesellschaft bereit war, das Regelwerk der Demokratie zu benutzen, um der Krise zu begegnen und dass sie sich die Lösung der Probleme von einer demokratisch gewählten Regierung erhoffte. Dennoch hat die Erfahrung der 80er Jahre gezeigt, dass die Gesellschaft effektive und wirksame Problemlösungen erwartet und dass man an die Demokratie die Anforderung stellt, sie solle zu konkreten und positiven Ergebnissen führen (vgl. Nolte 1992).

### *3.1.1.2 Die sozialen Folgen des verlorenen Jahrzehnts*

Armut und soziale Ungleichheiten sind traditionelle Probleme der Region. Sie können nicht nur als ein konjunkturelles, sondern müssen als ein strukturelles und historisches Problem angegangen werden (vgl. Hofmeister 1994: 16). Allerdings hat die Wirtschaftskrise der 80er Jahre die Armut deutlich erhöht und ihr ein neues Ausmaß gegeben (vgl. Morley 1994: 20-21). Die Armut konzentrierte sich zunehmend in den städtischen Räumen, was durch die wachsende Abwanderung der ländlichen Bevölkerung in die Städte zu erklären ist.

**Tabelle 3.4: Entwicklung der Armut in lateinamerikanischen Ländern 1980-1990**

<b>Weltbank (I):</b>			
Prozentsatz der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze			
	<b>1985</b>	<b>1990</b>	
	22,4	25,5	
Zahl der Armen (in Millionen)			
	<b>1980</b>	<b>1989</b>	
	87	108	
<b>Weltbank (II):</b>			
Prozentsatz der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze			
	<b>1980</b>	<b>1989</b>	
	26,5	31,5	
Zahl der Armen (in Millionen)			
	<b>1980</b>	<b>1989</b>	
	91	133	
<b>Cepal:</b>			
Prozentsatz der Haushalte unterhalb der Armutsgrenze (nationaler Durchschnitt)			
	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>
	40	35	39
in städtischen Gebieten	26	25	34
auf dem Land	62	54	53
Prozentsatz der Haushalte in extremer Armut	19	15	18
Prozentsatz der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze	40	41	46
Zahl der Armen (in Millionen)	113	136	196
Extreme Armut (in Millionen)			94

Quelle: Cepal/Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Weltbank. Entnommen aus: Informationen zur politischen Bildung (1994: 61).

Die Privatisierung der öffentlichen Unternehmen und die Rezession führten dazu, dass Arbeitsplätze verloren gingen. Damit nahm der informelle Wirtschaftssektor erheblich an Bedeutung zu, da er für viele die einzige Arbeitsmöglichkeit darstellte (vgl. Jung 1995: 93).

Außer dem Problem der städtischen Arbeitslosigkeit hatte die wachsende Inflation auch weitere gravierende soziale Folgen (vgl. Hofmeister 1994: 6), da in der Regel die Löhne nicht den jeweiligen Inflationsraten entsprechend angehoben wurden. Dies betraf besonders den Teil der Bevölkerung, dessen Lohn am Mindestlohn gemessen wurde, da dieser real sank.

Die wachsende Armut konnte von Seiten der Regierung nicht effektiv bekämpft werden. Der Staat war nicht einmal in der Lage eine Politik zu betreiben, die zumindest die Folgen der sozialen Verelendung hätte lindern können, denn die Anpassungsprogramme – besonders die notwendige Sanierung der Staatsfinanzen – brachten eine Kürzung der Ausgaben für Sozialleistungen mit sich.

Dazu kam noch die weiter bestehende Konzentration der Einkommen. Das bedeutet, dass die Kosten der Wirtschaftskrise vorwiegend von den Unter- und Mittelschichten getragen wurden, während einige Sozialgruppen sogar von der Krise profitierten oder zumindest ihre Auswirkungen nicht zu spüren bekamen<sup>38</sup>.

**Tabelle 3.5: Die Kluft zwischen Arm und Reich in lateinamerikanischen Ländern (Verteilung der Haushaltseinkommen, Anteil in %)**

Land	reichste 10 Prozent	ärmste 40 Prozent
Mexiko	43,9	10,2 (1989)
Guatemala	46,6	7,9 (1989)
Honduras	47,9	8,7 (1989)
El Salvador	33,6	13,9 (1990)
Costa Rica	34,1	13,1 (1989)
Venezuela	33,2	14,3 (1989)
Kolumbien	41,8	10,7 (1989)
Ecuador	34,6	14,7 (1987)
Brasilien	51,3	7,0 (1989)
Peru	35,1	15,4 (1990)
Bolivien	41,2	11,2 (1989)
Paraguay	29,5	16,4 (1990)
Chile	48,9	10,5 (1989)
Uruguay	32,6	15,4 (1989)
Argentinien	35,9	12,7 (1989)

Quelle: Weltbank. Human Resources Division. Entnommen aus: Informationen zur politischen Bildung (1994: 60).

Armut und soziale Ungleichheit sind Faktoren, die eine Konsolidierung demokratischer Systeme und die politische Stabilität zumindest erschweren. Sie lösen potentiell soziale Konflikte aus und fördern eine öffentliche Meinung, die sich leicht gegen demokratische Systeme aussprechen kann.

Die „neue städtische Armut“ hat den sozialen Spannungen ein neues Gesicht gegeben. Die daraus folgenden Forderungen, die städtische Infrastruktur zu verbessern, haben die öffentlichen Stadtverwaltungen überfordert und die sozialen Konflikte verhärten. Allerdings haben die neuen Demokratien die 80er Jahre überlebt, ohne die sozialen Ungleichheiten gemildert oder die Armut vermindert zu haben. Die sozialen Probleme stellten eine große Hypothek für die neuen Demokratien dar und blieben in den 90er Jahren weiter als Herausforderung bestehen.

<sup>38</sup> Über die wichtigsten Ursachen der Einkommenskonzentration in Lateinamerika siehe: Nohlen/Thibaut (1995: 51).

### 3.1.2 Die 90er Jahre: Verunsicherte Hoffnung

#### 3.1.2.1 Schwankendes Wirtschaftswachstum und Kontrolle der Inflation

Die Mehrheit der lateinamerikanischen Länder verzeichnet seit 1991 einen beachtlichen Wirtschaftsaufschwung. Dennoch zeichnet sich dieses Wachstum in der Regel durch Instabilität aus.

**Tabelle 3.6: Entwicklung des BIP in lateinamerikanischen Ländern (real), in %**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentinien	10,5	10,3	6,3	8,5	-4,6	4,3	8,6	4,6
Bolivien	5,3	1,6	4,3	4,6	4,7	4,1	4,2	4,7
Brasilien	1,0	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,8	3,7	0,2
Chile	7,3	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	7,1	3,4
Costa Rica	2,3	7,7	6,3	4,5	2,4	-0,6	3,7	5,5
Ecuador	5,0	3,6	2,0	4,0	2,3	2,0	3,4	0,5
Kolumbien	2,0	4,0	5,4	5,8	5,7	2,0	3,1	1,8
Mexiko	4,2	3,6	2,0	4,5	-6,2	5,1	7,0	4,7
Nicaragua	-0,2	0,4	-0,4	3,3	4,2	4,5	5,0	4,0
Paraguay	2,5	1,8	4,1	3,1	4,7	1,3	2,6	-0,5
Peru	2,6	-2,8	6,5	13,0	7,2	2,6	7,2	0,7
Uruguay	3,2	7,9	3,0	6,8	-2,4	4,9	5,1	3,3
Venezuela	9,7	6,1	0,3	-2,3	3,7	-0,4	5,9	-0,7

Entnommen aus: Kurzbericht über Lateinamerika. Dresdner Bank/Lateinamerika (1999: 136).

Drei zentrale Faktoren haben dazu beigetragen.

Erstens schuf die Weltkonjunktur ein günstiges Investitionsklima. Der Anstieg ausländischer Direktinvestitionen in die Region begann Anfang der 90er Jahre. 1997 z.B. gab es einen Zufluss ausländischer Direktinvestitionen von 50 Mrd. Dollar (Mewes 1998: 12). Allerdings handelt es sich bei ausländischen Investitionen überwiegend um kurzfristige und spekulative Kapitalanlagen. Diese Kapitalzuflüsse sind sehr unbeständig, sie bieten keine langfristige Projektion für eine dauerhafte Wirtschaftsentwicklung. Außerdem sind die Investoren nicht am Wachstumspotential der Region interessiert, sondern werden von den Chancen auf hohe Gewinne an den Finanzmärkten angezogen (vgl. Nolte 1997: 41).

Zweitens wurde ein positives Wachstum von der Tatsache begünstigt, dass die unermüdlichen Versuche die Wirtschaft zu stabilisieren belohnt wurden. Die erfolgreiche Kontrolle der Inflation konnte für die Region internationales Vertrauen wiedergewinnen. Dies hatte ebenfalls eine bedeutende ausländische Investitionswelle zur Folge. Auch nationale und regionale Kapitalanleger übertrugen einen Teil ihrer Investitionen, die sie vor der Währungsstabilisierung als Sicherung gegen die hohen Inflationsraten in Finanzmärkte fließen ließen, vom Finanzmarkt in die Produktionsmärkte.

**Tabelle 3.7: Entwicklung der Inflation in lateinamerikanischen Ländern (in %)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentinien	84	18	7	4	2	0	0	1
Bolivien	15	10	9	9	13	8	7	4
Brasilien	480	1158	2709	910	15	9	8	2
Chile	19	13	12	9	8	7	6	5
Costa Rica	25	17	9	19	23	14	11	12
Ecuador	49	60	31	25	23	26	31	43
Kolumbien	27	25	23	23	20	22	18	17
Mexiko	19	12	8	7	52	28	16	19
Nicaragua	866	4	20	12	11	12	7	19
Paraguay	12	18	20	18	11	8	6	15
Peru	139	57	40	15	10	12	7	6
Uruguay	82	59	53	44	35	24	15	9
Venezuela	31	32	46	71	57	103	38	30

Quelle: Kurzbericht über Lateinamerika. Dresdner Bank (1999: 137).

Drittens ist das positive Wirtschaftswachstum durch die Zunahme des Handels zwischen den lateinamerikanischen Ländern zu erklären, der in den 90er Jahren besonders durch die Wirtschaftsintegration (Nafta und Mercosur) gefördert wurde<sup>39</sup>.

Obwohl die Auslandsverschuldung in den 90er Jahren nicht mehr als oberste Priorität auf der Agenda der internationalen Finanzinstitutionen stand (vgl. Sangmeister 1993: 29) und der Koeffizient der Zahlungsfähigkeit sich besonders durch das kontinuierliche Wachstum der Devisenreserven deutlich verbessert hatte (vgl. Dresdner Bank 1999: 142), ist sie in fast allen Ländern weiter angestiegen.

**Tabelle 3.8: Auslandsverschuldung (zum Jahresende), in Mio US\$**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentinien	64.185	71.216	75.680	86.416	98.593	106.949	120.800	132.909
Bolivien	4.333	4.523	4.426	4.773	5.103	5.024	4.966	5.200
Brasilien	166.915	178.951	188.731	191.300	214.400	228.300	233.400	239.000
Chile	17.319	18.964	19.665	21.768	21.736	24.449	28.200	31.100
Costa Rica	3.935	4.081	4.237	4.261	4.150	3.900	4.000	4.050
Ecuador	12.802	12.795	14.110	14.954	14.418	14.480	15.099	16.000
Kolumbien	17.335	17.277	18.942	21.941	25.056	29.202	31.847	34.300
Mexiko	121.593	132.711	153.062	162.843	172.546	167.469	153.600	160.000
Nicaragua	10.912	11.177	11.408	12.103	10.359	5.929	6.050	6.300
Paraguay	2.066	1.634	1.597	1.979	2.288	2.200	2.400	2.700
Peru	26.364	27.855	27.489	30.392	33.515	33.545	28.508	30.000
Uruguay	4.769	5.359	5.528	6.431	6.959	7.443	7.900	8.100
Venezuela	34.436	36.842	38.818	38.183	37.226	33.525	32.114	33.000

Quelle: Kurzbericht über Lateinamerika. Dresdner Bank (1999: 137).

<sup>39</sup> Über die Konsequenzen des Mercosur und der Nafta für die wirtschaftliche Entwicklung der Region siehe: Bodemer/Nolte (1997); Mercosur. Sechs Jahre Mercosur. Zwischenbilanz und Zukunft (1997).

Trotz der Konzentration der Auslandsverschuldung auf einige Länder wie Argentinien, Brasilien und Mexiko ist nicht zu übersehen, dass dieses Problem weiterhin fast alle Regierungen beschäftigen wird, da es nach wie vor ungelöst ist. Außerdem hat der Grad der gegenseitigen Wirtschaftsabhängigkeit vieler Länder in der Region (besonders für ökonomisch schwächere und kleinere Länder) zugenommen. Das bedeutet, dass sich eine lokale Krise wegen der Entwicklung der regionalen Wirtschaftsintegration schnell negativ auf die Nachbarländer auswirken kann.

### 3.1.2.2 Fortbestand der Armut und der sozialen Ungleichheiten

Die 90er Jahre haben gezeigt, dass es keine notwendige Beziehung zwischen positivem Wirtschaftswachstum und einer Milderung der Armut und der sozialen Ungleichheiten gibt. Ein Anstieg des Wirtschaftswachstums hat die soziale Lage der Region nicht wesentlich verbessert (vgl. Sangmeister 1994: 25).

Angaben des Berichts über die „Menschliche Entwicklung 1998“, der aktuelle Daten über die soziale Entwicklung Lateinamerikas beinhaltet, bestätigen dies.

**Tabelle 3.9: Armut und soziale Indikatoren**

	Anteil der Bevölkerung (in %) unterhalb der Armutsgrenze 1989-94	Anteil der Bevölkerung (in %) ohne Zugang zu		
		Wasservers. 1990-96	Gesundheitsvers. 1990-95	Sanitären Einr. 1990-96
Argentinien	26	29	29 <sup>a</sup>	32
Bolivien	-	37	33	42
Brasilien	17	24	-	30
Chile	-	5	3 <sup>a</sup>	-
Costa Rica	11	4	20 <sup>a</sup>	16
Ecuador	35	32	12	24
Kolumbien	19	15	19	15
Mexiko	34	17	7	28
Nicaragua	50	39	17 <sup>a</sup>	69
Paraguay	22	40	37 <sup>a</sup>	59
Peru	32	33	56	28
Uruguay	-	29	29 <sup>a</sup>	32
Venezuela	31	21	-	41

a) Daten beziehen sich auf anderes Jahr oder anderen Zeitraum als im Kolummentitel angegeben, weichen von der Standarddefinition ab oder beziehen sich nur auf einen Teil des Landes.

Quelle: Bericht über die menschliche Entwicklung. UNDP. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (1998 : 170-171).

Die Situation der Einkommenskonzentration in der Region hat sich in den 90er Jahren grundsätzlich nicht verändert. Laut Cepal<sup>40</sup> heißt es, dass der Anteil der obersten 10% der Haushalte am Gesamteinkommen gestiegen und der der ärmsten 40% gleich geblieben oder sogar gesunken ist.

<sup>40</sup> Siehe: [www.dse.de/aktuell/cepall.htm](http://www.dse.de/aktuell/cepall.htm)

Auch die Arbeitslosigkeit erreichte 1997 durchschnittlich ein Niveau von 7%<sup>41</sup> und sorgte für weitere soziale Spannungen in der Region. Da es keine ausreichenden sozialpolitischen Maßnahmen zur Milderung dieser Situation gibt, ist dieses Niveau für die Region hoch und für viele stellte der informelle Sektor, wie in den 80er Jahren, die einzige Grundversorgungsalternative dar.

Ende der 90er Jahre bestanden – trotz der sozialen Missstände – die neuen lateinamerikanischen Demokratien immer noch. Inwieweit die sozialen Spannungen ihren Fortbestand gefährden, ist immer kontrovers gewesen, besonders weil das Ausmaß der sozialen Missstände gravierender war als in anderen Perioden der lateinamerikanischen Geschichte, in denen es zum Scheitern von Demokratien kam. Das Verhältnis zwischen der Beständigkeit der politischen Demokratie und dem Grad der Armut bzw. der sozialen Ungleichheit scheint zu zeigen, dass es nicht auf der Basis eines deterministischen und unikausalen Paradigmas zu analysieren ist. Die Region bietet als Untersuchungsfeld eine interessante Widerlegung analytischer Perspektiven, die die Problematik der politischen Stabilität auf solche Faktoren reduziert und dabei historische, institutionelle und kulturelle Faktoren nicht mit berücksichtigt haben. Dennoch stellen diese sozialen Rahmenbedingungen entscheidende Faktoren für den Grad und die Art der Institutionalisierung derjenigen politischen Akteure innerhalb der neuen Demokratien dar, über die sich der Konsolidierungsprozess der Demokratie in der Region vollzieht.

## **3.2 Kulturelle Faktoren: Implikationen der Konsolidierung neuer Demokratien**

### **3.2.1 Politische Kultur: Eine Definition**

Die politische Kultur umfasst die gesamte internalisierte politische Haltung, die Normen und die Meinungen einer Gesellschaft (vgl. Holtmann et al. 1994: 484; Sani 1986: 306-307). Sie bezieht sich nicht nur auf politische Meinungen, Einstellungen und Werte, sondern auch auf jede Art politischen Verhaltens und politischer Aktionen, seien sie konventionell (durch formale politische Institutionen) oder unkonventionell organisiert<sup>42</sup>. Die politische Kultur prägt und bestimmt die Art des politischen Systems einer Region oder eines Landes<sup>43</sup> und sie wird durch die sogenannte politische Sozialisierung tradiert. Familie und Schule sowie politische Institutionen als die wichtigsten gesellschaftlichen Akteure konstituieren die politische Kultur einer Region oder eines Landes.

---

<sup>41</sup> Siehe: [www.oit.org/public/spanish/235/press/pkits/wer98ch6.htm](http://www.oit.org/public/spanish/235/press/pkits/wer98ch6.htm)

<sup>42</sup> Siehe: Puhle (1978).

<sup>43</sup> Siehe: Almond/Verba (1972: 14).



Rossi und Plano bestimmen politische Kultur als „*the system of attitudes, values, and beliefs by which a people understand, evaluate, and respond to the institutions, policies, and leaders of their society. The political culture of a society includes: (1) empirical belief, or what people think the political world is really like based on their observation and experience, (2) value preference, or what people think the government ought to do; and (3) emotional responses, or how people react to political phenomena.*“ (Rossi/Plano 1980: 75-76).

Die Studien von Wöhlke (1978), Diamond, Linz und Lipset (1989) beziehen sich nicht nur auf die Frage, was politische Kultur ist, sondern auch darauf, wie sie sich in einer Region oder einem Land entwickelt und welche Faktoren sie beeinflussen und ändern können. Nach der Meinung dieser Autoren wird die politische Kultur stark von den sozialen und wirtschaftlichen Wandlungen beeinflusst und kann nicht als ein unveränderliches Phänomen gesehen werden. Diese Ansicht wendet sich gegen eine deterministische und monistische Interpretation, nach der die politische Kultur einer Region oder eines Landes nicht veränderlich wäre. Die Erhaltung einiger zentraler Elemente einer politischen Kultur kennzeichnet deren Fähigkeit, sich verschiedenen sozioökonomischen Kontexten anzupassen, sowie ihre Wandlungsfähigkeit.

### **3.2.2 Koloniales und katholisches Erbe: Beiträge zu einer politischen Kultur**

In der politikwissenschaftlichen Diskussion über die Ursachen des Schwankens Lateinamerikas zwischen Diktatur und Demokratie wurden Erklärungsansätze hervorgehoben, die in der Region eine autoritäre politische Kultur zeichnen. Nach dieser Auffassung ist der kulturelle Faktor zentral für die Erklärung, warum in der Region autoritäre Regime zustande kamen und warum demokratische Regime sich nicht etabliert haben bzw. trotz sozioökonomischer Modernisierung in der Region immer fragil waren.

Es wurde nach den Wurzeln des Autoritarismus gefragt, der die Entwicklung demokratischer Regime in der Region behinderte. Das koloniale und katholische Erbe wurde dafür verantwortlich gemacht. Folgende zentrale Elemente des kolonialen und katholischen Erbes Lateinamerikas werden hervorgehoben<sup>44</sup>, die sich einer demokratischen Kultur entgegenstellen:

Erstens haben die Spanier und die Portugiesen im 16. Jahrhundert ein habsburgisches Modell nach Lateinamerika gebracht, das von neofeudalistischen und mittelalterlichen Leitbildern beeinflusst war. Diese Tradition war hauptsächlich hierarchisch, zentralistisch und bürokratisch-patrimonial geprägt. Werte wie Partizipation,

---

<sup>44</sup> Siehe: Lambert (1979: 11-12); Wiarda/ Kline (1990: 20-28); Wiarda (1974); Stein/ Stein (1970).

kontrollierte Regierung (Gewaltenteilung), politische Repräsentation und Pluralismus waren nicht präsent oder nicht verbreitet.

Zweitens führte das mangelnde Vertrauen der Krone in die lokalen kolonialen Gruppen, welche die Interessen der Kolonialmacht vertreten sollten, zu einer Verwaltungspolitik, die durch die Erteilung von Privilegien die lokalen Eliten mit der Krone zu verbinden trachtete. Durch die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung<sup>45</sup>, die Verteilung von öffentlicher Arbeit und Land, die Gewährung von Handelsmonopolen und Rechten zur Ausbeutung von Minen konzentrierten die Monarchen der Kolonialmächte die Macht in ihren Händen. Diese Art hochzentralisierter Verwaltungspolitik bildete eine der wichtigsten Grundlagen für den sogenannten „Klientelismus“<sup>46</sup>. Dieses Phänomen wurde hauptsächlich durch die koloniale Agrarstruktur hervorgebracht. Seit der ersten Phase der Kolonisierung war der Landbesitz in den Händen einiger Großgrundbesitzerfamilien konzentriert, die über politische und soziale Macht verfügten. Die Großgrundbesitzer herrschten über Abhängige, sie waren die örtliche Hegemonialmacht. Diese örtliche Macht war durch die personenzentrierte Art charakterisiert, in der die Großgrundbesitzer Arbeit und Schutz für die von ihnen Abhängigen boten und ihnen somit die Macht vorenthielten. Politik basierte auf der Person („Personalismus“) und war nicht mit einem öffentlichen Konzept verbunden. Die öffentlichen Interessen waren vorwiegend nicht ein von der Gesellschaft gemeinsam aufgebautes Konzept, sondern entweder die Interessen des monarchischen Staates oder private Interessen der kolonialen Eliten. Politische Organisationen und Institutionen waren in dieser Herrschaftsform nicht entscheidend. Die politische Loyalität war auf eine Person ausgerichtet und zentralisiert. Die heutige Einstellungspolitik für Beamtenposten, bei der Verwandtschaftsbeziehungen, Freundschaften und persönliche Beziehungen eine entscheidende Rolle spielen, um eine öffentliche Stelle zu bekommen, ohne Kriterien wie Qualifikation, Ausbildung oder Anforderungen der Arbeitsstelle zu berücksichtigen, hat eine ihrer Wurzeln in dieser Zeit (Vgl. Mols 1985: 58).

---

<sup>45</sup> In Lateinamerika mussten alle hohen Stellen der Behörden von der Kolonialmacht besetzt werden. Die Macht des Monarchen wurde durch einen Vize-König (in den spanischen Kolonien) und einen Obergouverneur (in der portugiesischen Kolonie Brasilien) vertreten. Diese Vize-Regierungen waren sehr groß und wurden z.B. in Brasilien in Statthalterschaften („Capitanias“) unterteilt. Die Statthalter unterhielten einen regelmäßigen Briefwechsel mit dem König und waren von dem Obergouverneur („Governador Geral“) sehr unabhängig. Die Provinzen der spanischen Kolonien wurden durch die vom Vize-König ernannten Gouverneure verwaltet. Obwohl dieses Verwaltungssystem im 18. Jahrhundert durch die Bourbonen geändert wurde, erhielt sich im Großen die hierarchische und zentralistische Verwaltungspolitik. Die Monarchen wollten durch persönliche Kontakte mit den Statthaltern und dem Vize-König sowie durch die hierarchische Organisation möglichst eine einheitliche Machtballung in den Kolonien verhindern. Siehe: Lambert (1979: 184-186).

<sup>46</sup> Siehe: Kaplan (1969: 68).

Drittens spielte die Religion eine wichtige Rolle dabei, keine pluralistische Tradition aufkommen zu lassen. Die lateinamerikanischen Länder wurden von einer katholischen Hegemonie konstituiert, die eng mit dem Absolutismus verbunden war<sup>47</sup>.

Die Eroberung neuer Gebiete hatte für die damaligen Kolonisatoren eine besondere religiöse Bedeutung. Durch sie sollte eine Art Erlösung bewirkt, neue Seelen dem Christentum zugeführt und die indianische Kultur abgelöst werden. Religiöse Toleranz, in der die Religiosität der Indianer akzeptiert wurde, war damals nicht vorhanden. Es konnte sich keine pluralistische Mentalität entwickeln, in der eine gewisse Erfahrung mit öffentlichen Auseinandersetzungen eine Verhandlungskultur hätte entstehen lassen können.

Die damals in der iberischen katholischen Kirche vorherrschende thomistische Tradition konstituierte in der lateinamerikanischen Gesellschaft eine Internalisierung von Werten, die eine demokratische Kultur nicht aufkommen ließen. Ordnung, Autorität, Hierarchie, Position, Korporatismus, politische Entscheidungen, die an der Spitze der Hierarchie gefällt wurden, und ein organistisches Gesellschaftsmodell waren die Grundlage für die damalige starke absolutistische und zentralisierte Verwaltungspolitik der iberischen Monarchien. Die iberische thomistische Tradition begünstigte eine Annahme des sozialen und politischen Ausschlusses und die Akzeptanz einer himmlischen Ordnung, welche die irdische Ordnung bewirkt. Die Organisation der Gesellschaft wird durch eine solche religiöse Tradition als ein Ergebnis des alles entscheidenden Gotteswillens angesehen. So entwickelte sich eine Mentalität, in welcher der Mensch die Lösungen der irdischen Probleme „von oben“ erwartet, ohne selbst die Initiative zu ergreifen (vgl. Wiarda 1989: 6-18). Dies erleichterte auch die Entwicklung einer politischen Einstellung, die sich in der Tradition der Gewaltenteilung in Lateinamerika erkennen lässt. Von der Exekutive wird viel erwartet, sie hält die wichtigsten Entscheidungsbefugnisse in den Händen, wobei meistens politische Kontrolle und politische Partizipation keine wichtige Rolle spielen (vgl. Maihold 1990: 9).

Friederich Wehner hat diese katholische Mentalität beleuchtet und gezeigt, wie sie sich auswirkt: *„Aus der katholischen Grundlage heraus erklärt sich auch die*

---

<sup>47</sup>Wenn Octávio Paz in seinem Buch „El Labirinto de la Soledad“ die Nordamerikaner mit den Lateinamerikanern vergleicht, betont er die Ausprägung der religiösen Mentalität beider Kulturen als ein wichtiges Element zur Erklärung unterschiedliche Verhaltensmuster: *„Me parece que para los norteamericanos el mundo es algo que se puede perfeccionar; para nosotros, algo que se puede redimir. Ellos son modernos. Nosotros, como sus antepasados puritanos, creemos que el pecado y la muerte constituyen el fondo último de la naturaleza humana. Sólo que el puritano identifica la pureza con la salud. De ahí el ascetismo que purifica, y sus consecuencias: el culto al trabajo por el trabajo, la vida sobria a pan y agua, la inexistencia del cuerpo en tanto que posibilidad de perderse- o encontrarse- en otro cuerpo. Todo contacto contamina.“* Paz (1993: 159).

Über die Ethik des Protestantismus und die Beziehungen zwischen Protestantismus, Liberalismus und Modernität siehe: Weber (1934).

*spanischamerikanische Neigung zu apokalyptischen Visionen, mit denen man die unvollkommene, ungewünschte irdische Realität zu überspielen sucht. Während der Liberalismus die Welt perfektionieren will, sucht sich der Katholik von der Welt zu befreien, er sucht 'totale' Lösungen magischer Art. Hier liegen die Wurzeln der Neigung zu messianischen Träumen und zum charismatischen Führertum.*“ (Wehner 1970: 289). Deshalb kam auch in Lateinamerika kein Säkularisierungsprozess zum Tragen, welcher die Entwicklung liberaler Werte hätte begünstigen können.

Interessanterweise zeigt die Studie von Claudio Veliz (1980: 191-195), wie sich die zentralistische Tradition in Lateinamerika auch durch mangelhafte Erfahrungen mit religiösen Auseinandersetzungen erklären lässt. Die enge Verbundenheit, ja die Identität zwischen Staat und Kirche ließen während der Kolonialzeit keine Erfahrungen mit dem religiösen Nonkonformismus aufkommen. Trotz des nach der Unabhängigkeitsbewegung entstandenen Antiklerikalismus erfolgte in Lateinamerika keine echte religiöse Zäsur. Der Katholizismus blieb beherrschend. Die Verbreitung liberaler, radikaler und antiklerikaler Ideen nach den Unabhängigkeitsbewegungen konnte ihn nicht wesentlich in Frage stellen. Dies zog eine Mentalität nach sich, welche Mannigfaltigkeit sehr schwer akzeptiert und integriert.

Viertens waren die Sozial- und die Wirtschaftsstruktur sehr starr. Ein sozialer Aufstieg durch freie Konkurrenz war nicht möglich. Die Wirtschaftstradition lateinamerikanischer Länder, die sich in der Zeit des Merkantilismus bildete, war mit feudalen und monopolistischen Strukturen durchsetzt. Die Ideale der Industrialisierung und des freien Marktes waren nicht präsent, was die Entwicklung von Schichten mit einer liberalen Mentalität behinderte.

Die Ansicht, dass das koloniale und katholische Erbe die Entwicklung einer Demokratie in Lateinamerika verhindert oder zumindest erschwert hat, ist schon von den Führern der Unabhängigkeitsbewegungen (z.B. Simon Bolívar) vorgetragen worden und wurde im 19. und 20. Jahrhundert immer verbreiteter<sup>48</sup>.

Als in den 60er und 70er Jahren in der Region wieder autoritäre Herrschaftsformen auftauchten, versuchten mehrere Politikwissenschaftler das koloniale Erbe dafür verantwortlich zu machen. Mitte der 60er Jahre betonte Tannenbaum, dass die autoritäre politische Kultur in der Region auf die koloniale Tradition zurückzuführen sei und dass sie trotz des Unabhängigkeitsprozesses weiter bestand: *„Die koloniale Tradition war zentralistisch, hierarchisch und autoritär... Die Erhebung, durch die die unabhängigen amerikanischen Nationen entstanden, haben es nicht vermocht, diese grundsätzliche Einstellung der Bevölkerung zu Regierung und Gesellschaft zu ändern: Zentralismus,*

---

<sup>48</sup> Siehe: Whitaker (1950: 110-113).

*Hierarchie und autoritäre Regime galten auch weiterhin als 'natürlich' und verdienstvoll.*“ (Tannenbaum 1964: 55).

Anfang der 70er Jahre versuchte auch Puhle, Elemente der politischen Tradition Lateinamerikas hervorzuheben, um die damalige autoritäre Welle zu erklären, und identifizierte das koloniale und katholische Erbe als ein wichtiges Hindernis für die Entwicklung moderner demokratischer Werte: *„Die Tradition der rund 300-jährigen spanischen und portugiesischen, also spätf feudalen und katholischen, und nicht wie in Nordamerika, frühkapitalistischen und protestantischen Kolonialherrschaft in allen Bereichen der Politik und Kultur, der Wirtschaft und Gesellschaft...“* (Puhle 1971: 16).

Die politische Kultur der Region als Hindernis für die Entwicklung demokratischer Systeme tauchte wieder in der politikwissenschaftlichen Debatte auf, als der Übergangsprozess zu zivilen Regierungen abgeschlossen war und die neuen Demokratien entstanden. Nun wurde nach der Entwicklung einer demokratischen Kultur in der Region gefragt, um die neuen zivilen Regierungen zu fördern. Man machte sich Sorgen um das „Überleben“ der jungen Demokratien und fragte nach der politischen Verhaltensweise zentraler politischer Akteure und nach der Bewertung der Demokratie bei der Bevölkerung, da eine Demokratie sich nicht allein mit der Entstehung einer zivilen Regierung behaupten könnte.

Ende der 80er Jahre erwähnte Wiarda (1989: 15) in einer seiner Studien über Lateinamerika, dass die 300-jährige Kolonialgeschichte der Region sich bis in die Gegenwart verfolgen lasse und dass die sozioökonomische Entwicklung keine wesentlichen Veränderungen in der politischen Kultur der Region mit sich gebracht hat.

Auch der Diskussionsbeitrag von Mols (1985) zeigt, wie stark in der politischen Kultur Lateinamerikas die präkolonialen und kolonialen Wurzeln erhalten sind: *„Trotz langer Zeitspannen, vielfältigster Veränderungsimpulse von innen und von außen und trotz weitgehender internationaler Einflüsse auf Politik, Wirtschaft und kulturelle Verhaltensmuster haben sich soziale Beziehungen, Verwaltungsgebräuche, politische Stilformen, Rechtsauslegungen usw. gehalten, die aus der spanischen (bzw. portugiesischen) Kolonialzeit stammen, ja teilweise sogar präkolumbianische Wurzeln haben, und die heute wie gestern und vorgestern für autoritäres Verhalten, stark zentralistische Tendenzen, Überbürokratisierung, unübersichtlichen Verwaltungsaufbau, Patrimonialismus, verbreitete Korruption in Staat und Gesellschaft, Ineffizienz, Klientelismus, politische Labilität usw. mitverantwortlich sind.“* (Mols 1985: 11).

Sechs Jahre später erwähnt Mols (1991: 49-50), dass in der lateinamerikanischen politischen Kultur einige Veränderungen zu bemerken waren, aber sich weiterhin eine

Mentalität behauptete, die sich nicht hinlänglich von der feudalen kolonialen Tradition abgekoppelt hatte.

Das kulturzentrierte Argument, das das Scheitern der demokratischen Systeme Lateinamerikas erklärte, wurde hauptsächlich in dreifacher Hinsicht kritisiert und relativiert. Erstens könne sich dieses Argument nicht als Erklärung für alle Länder der Region halten, denn auch in Ländern mit signifikanten demokratischen Erfahrungen und Kultur (z.B. Uruguay, Chile) brachen demokratische Regierungen zusammen<sup>49</sup>. Es müssten also zumindest andere Elemente in die Analyse einbezogen werden, um das Phänomen des Scheiterns demokratischer Systeme zu erklären. Zweitens sei das kulturzentrierte Argument insofern deterministisch, als es eine zwangsläufige Beziehung zwischen politischer Kultur und politischem System voraussetze. Wie könnte dadurch erklärt werden, dass gerade in Ländern mit keiner nennenswerten demokratischen Erfahrung (z.B. Mittelamerika, Paraguay) demokratische Systeme entstanden sind<sup>50</sup>? Aufgrund des Weiterbestehens demokratisch gewählter Regierungen in den 90er Jahren trotz Erhaltung von Elementen einer autoritären politischen Kultur musste drittens der kulturzentrierte Erklärungsansatz mit anderen analytischen Elementen verknüpft werden, um die Stabilisierung formaler demokratischer Verfahren in der Region zu erklären.

Durch die Entwicklungsdynamik der neuen lateinamerikanischen Demokratien wurde es immer deutlicher, dass autoritäre Elemente einer politischen Kultur nicht zwangsläufig formale demokratische Verfahren vernichten bzw. dass die „Polyarchy“ zusammen mit Elementen einer autoritären politischen Kultur bestehen kann. Es sieht so aus, als ob Huntingtons These, die Zukunft der Demokratien der „Dritten Welle“ von zwei Faktoren, nämlich der wirtschaftlichen Entwicklung und der Akzeptanz demokratischer Spielregeln in den nicht-westlichen Kulturen (Huntington 1997) abhängig zu machen, nicht genügend Aussagekraft hätte, den Weiterbestand demokratischer Spielregeln in mehreren neuen Demokratien zu erklären.

In der Konsolidierungsforschung verliert die Frage nach dem Überleben neuer Demokratien bzw. nach den Faktoren, die den Zusammenbruch demokratischer Spielregeln verhindern, immer mehr an Bedeutung. Im Vordergrund steht nun die Erforschung der Qualität bzw. der Fortschritte neuer Demokratien und der Funktionsweise demokratischer Spielregeln. Die kulturzentrierte Perspektive dient eher dazu, die Dynamik und Charakteristika neuer Demokratien zu analysieren. Die kulturellen Elemente müssen aber mit sozioökonomischen Rahmenbedingungen und formalen institutionellen Arrangements in Zusammenhang gebracht werden. Sie agieren in einem

---

<sup>49</sup> Siehe: Huneus (1984).

<sup>50</sup> Siehe: Nohlen (1988).

Spielraum, der auch von sozioökonomischen Faktoren und institutionellen Arrangements gestaltet wird. Die Erhaltung einer autoritären politischen Kultur, auch deren Konsequenzen für die Entwicklungsdynamik und das Funktionieren demokratischer Spielregeln, können verstanden und erfasst werden, wenn sie mit sozioökonomischen und institutionellen Elementen verknüpft werden.

### **3.2.3 „Caudillos“, „Caciques“ und „Coronéis“: Personalismus und „Klientelismus“ als Politikbetrieb**

Die „Caudillos“, die „Caciques“ und die „Coronéis“ sind zentrale Akteure in der politischen Tradition Lateinamerikas. Politikwissenschaftler sind sich einig, dass die Wurzeln dieses Phänomens auf die koloniale Struktur und die Unabhängigkeitsbewegung zurückzuführen sind. Durch die fragile Struktur der nationalen politischen Integration entwickelten sich politische Führungseliten, die die einzigen waren, die eine gewisse nationale Einheit garantieren konnten. Die mangelhafte Struktur politischer Institutionen, die bei der Förderung und Verwirklichung der nationalen politischen Integration als Vermittlungsinstanz hätten dienen können, ließ eine Art politischer Führung entstehen, welche die politischen Institutionen als Vermittlungsinstanz ersetzte. Den „Caciques“ und „Coronéis“, die während der Kolonialzeit über die lokale Macht verfügten, haben sich nach den Unabhängigkeitskriegen die „Caudillos“<sup>51</sup> angeschlossen.

In Bezug auf die Charakteristika des politischen Stils des „Caudillo“, des „Cacique“ und des „Coronel“ werden von vielen Autoren die gemeinsamen Merkmale unterstrichen: *„...seine Autorität beruhte weniger auf staatlichen Verordnungen und Gesetzen als auf einer ihm ergebenen Anhängerschaft. In jedem Fall erwartete man von ihm, der in seiner Person für alles zuständig und verantwortlich war, dass er imstande sei, die bestehenden Probleme zu lösen und für alle Schwierigkeiten einen Ausweg zu finden.“* (Kahle 1980: 21). Für Waldmann ist das Caudillowesen *„...ein Typus autoritärer Herrschaft, der nicht institutionell verankert ist, sondern primär auf den persönlichen Führungsqualitäten des bzw. der Herrschenden beruht.“* (Waldman 1978: 194). Tannenbaum schreibt: *„Die Regierung ist etwas Persönliches, Intimes, eine Sache zwischen Freunden - eine Familienangelegenheit. Das Volk würde es nicht zulassen, dass irgendetwas das Präsidentialamt usurpiert, das ausschließlich dem wirklichen Führer, dem Vater, zusteht.“* (Tannenbaum 1964: 123).

---

<sup>51</sup> Der Begriff „Caudillo“ hat seinen Ursprung in den spanischen Rückeroberungskriegen gegen die Mauren, der sogenannten „reconquista“. In der Eroberung Amerikas („conquista“) wurde dieser Begriff auch mit der Art der italienischen Konquistadorenführer verbunden. Die „Caudillos“ waren hauptsächlich dadurch charakterisiert, dass die hierarchischen Beziehungen zwischen ihnen und ihren Untergebenen vorwiegend durch persönliche und nicht durch militärische Reglements gefestigt wurden. Ursprünglich war der „Caudillo“ während der „Conquista“ ein Soldat, der der spanischen Krone gehorsam war. Siehe: Kahle (1980: 20).

Zwei Grundmerkmale treten hervor, nämlich der „Personalismus“ und der „Klientelismus“ der „Caudillos“, „Caciques“ und „Coronéis“. Der „Personalismus“, in dem die formalen politischen Institutionen und Repräsentationsinstanzen keine zentrale Rolle spielen, kann auch in anderen Gesellschaften gelegentlich vorkommen. Allerdings unterscheidet sich der „Personalismus“ der „Caudillos“, „Caciques“ und „Coronéis“ durch den institutionellen Zusammenhang, in dem sie agieren. Er wird nämlich in einem Umfeld betrieben, in dem politische Institutionen schwach ausgebildet<sup>52</sup> sind. Elemente des „Personalismus“ sind auch in Gesellschaften anzutreffen, in denen politische Einrichtungen institutionalisiert sind, aber dann eher gelegentlich. In diesem Fall wirken sie auf den politischen Prozess mit weniger Intensität, da politische Institutionen auf die Auswirkungen solcher Elemente effektiver reagieren können.

Blankstein definiert „Personalismus“ folgendermaßen: „*Personalism may be defined as the tendency to follow or oppose a political leader on personality rather than ideological grounds, through personal, individual, and family motivations rather than because of an impersonal political idea or program.*“ (Blankstein 1963: 673).

Rossi und Plano (1980: 60-61) bestimmen „Personalismus“ als eine auf einer charismatischen Persönlichkeit gründende Herrschaft einer Person. Politische Organisationen und Institutionen sind in dieser Herrschaftsform nicht entscheidend. Die politische Loyalität ist auf eine Person ausgerichtet und in ihr zentralisiert.

„Personalismus“ und „Klientelismus“ sind Phänomene, die eng miteinander verbunden sind und sich gegenseitig ergänzen. Nach Rossi und Plano sind „klientelistische Beziehungen“: „*Personal relationship that link patron and clients together in a system in which jobs, favor, and protection are exchanged for labor, support, and loyalty.*“ (ebd.: 60-61).

Klientelbeziehungen weisen folgende Eigenschaften auf:<sup>53</sup>

a. Tausch, Diffusität und Reziprozität - Zwei individuelle Akteure tauschen „etwas“ (Materielles oder Schutz durch Prestige und Status usw.) aufgrund einer persönlichen Beziehung, d.h. sie bekommen „etwas“ voneinander. Die Beziehung soll für beide nutzbringend sein, doch sie wird nicht formal geregelt. Es gibt auch keine formal festgelegten Regeln, die dem Tauschvorgang zugrunde liegen, d.h. keiner ist im Hinblick auf eine Gegenleistung formal verpflichtet. Die Reziprozität der Beziehung wird auf utilitaristische und/oder auf moralische Weise garantiert.

---

<sup>52</sup> Institutionalisierung im Sinne von Huntingtons Begriff. Politische Institutionen/Organisationen sind institutionalisiert, wenn sie in einer Gesellschaft stabil und wertvoll geworden sind. Siehe: Huntington (1968: 12).

<sup>53</sup> Siehe: Bestler (1996). Über die Grundlage klientelistischer Beziehungen in den lokalen und regionalen Machtzentren Brasiliens siehe: 4.4.1.



b. Asymmetrie - In der klientelistischen Beziehung tauschen zwei ungleiche Akteure „etwas“. Klientelistische Beziehungen basieren auf einem ungleichen Verhältnis zwischen einer Person, dem Patron, der über „etwas“ verfügt, und einer anderen Person, dem Klienten, der nicht darüber verfügt.

c. Voluntarismus - Klientelbeziehungen basieren nicht auf Zwang wie z.B. die Beziehung zwischen einem Sklaven und seinem Herrn, sondern auf Freiwilligkeit, obwohl sie asymmetrisch sind.

d. Loyalität - Die klientelistische Beziehung ist auch emotional. Der Klient fühlt sich seinem Patron emotional verpflichtet, aufgrund der erlangten materiellen Hilfe oder des Schutzes ist der Klient seinem Patron dankbar und treu.

e. Dauerhaftigkeit - Klientelistische Beziehungen sind regelmäßig und nicht nur eventuell, d.h. die Tauschbeziehung ist dauerhaft.

Obwohl Übereinstimmung über die Wurzeln des Phänomens und seine Charakteristika herrscht, ist sich die Politikwissenschaft nicht einig darüber, was die „Caudillos“, „Caciques“ und „Coronéis“ eigentlich sind. Einerseits geht die Debatte darum, den Zeitabschnitt des Phänomens zu bestimmen. „Caudillos“, „Caciques“ und „Coronéis“ werden zum einen als politische Akteure verstanden, die in der traditionellen kolonialen Agrarstruktur vorkamen, die durch die Modernisierung der lateinamerikanischen Länder (Industrialisierung, Einschulung, Verstädterung usw.) überwunden wurde, somit einem politischen Stil entsprechen, der im Kontext einer historischen Phase Lateinamerikas und ihrer sozioökonomischen Strukturen (traditionelle Agrarstruktur, ländliche Bevölkerung) zu sehen ist. Zum anderen werden sie als ein Phänomen verstanden, das unabhängig von sozioökonomischen Strukturen erhalten bleiben kann und somit einem politischen Stil entspricht, der sich der Modernisierung der lateinamerikanischen Gesellschaft anpasst, auch in urbanen Kontexten vorhanden sein kann und also nicht zwangsläufig als Auswirkung einer traditionellen sozioökonomischen Agrarstruktur anzusehen ist.

Andererseits geht die Debatte um die unterschiedliche Verwendung der Terminologie. Nach Ansicht einiger Autoren stehen die Termini „Caudillos“, „Caciques“ und „Coronéis“ für verschiedene Akteure und können nicht als Synonyme verwendet werden. Andere Autoren gehen davon aus, dass „Caudillos“, „Caciques“ und „Coronéis“ doch einen gemeinsam politischen Stil besitzen und differenzieren nicht zwischen ihnen.

Wiarda (1974: 14) benutzt den Ausdruck „Caudillo“ für eine bestimmte Phase der lateinamerikanischen Geschichte. Der „Caudillo“ ist demnach ein klassisches Phäno-

men der Zeit nach den Unabhängigkeitsbewegungen Lateinamerikas (1820-1870). Die politische Machtlosigkeit und die fehlende Verbundenheit unter den lokalen Mächten bewirkten seiner Meinung nach eine politische Instabilität, in der sich rivalisierende Gruppen bekämpften. Die lokalen Eliten und die neuen nationalen Armeen waren unfähig die Auseinandersetzungen zwischen den von verschiedenen Führern geleiteten rivalisierenden Gruppen zu bewältigen.

Auch Rossi und Plano (1980: 129) sehen den „Caudillo“ als ein Phänomen, das zeitlich nach der Unabhängigkeitsbewegung anzusetzen ist. Der „Caudillo“ war ursprünglich ein Militärangehöriger, der durch autoritäre Unterdrückungsmittel an die Macht kam. Er stellte sich über die lokalen Mächte und erreichte durch seine Autorität, eine nationale Verbundenheit unter ihnen herzustellen. Diese Autoren vertreten aber die These von Tannenbaum (1964: 110), der die Machtkontinuität der „Caudillos“ im 20. Jahrhundert betont. Tannenbaum hatte nämlich schon darauf hingewiesen, dass die lateinamerikanischen „Caudillos“ nicht nur ein vorübergehendes Phänomen während der Bildungszeit der lateinamerikanischen Nationalstaaten darstellten, sondern auch eine Art lateinamerikanischen politischen Stil, der sich in der Region institutionalisiert und verfestigt hatte. In diesem Sinn sehen auch Rossi und Plano die „Caudillos“ des 20. Jahrhunderts nicht unbedingt als Militärs, obwohl sie oftmals militärische Unterstützung (z.B. Getúlio Vargas 1930-1945 in Brasilien) genossen haben. „Caciques“ und „Coronéis“ sind demnach lokale Führer, die sich in den ländlichen Gebieten durch persönliche Kontakte (Verwandtschaft, Freundschaft usw.) an der Macht halten.

Auch andere Autoren wie Lambert, Morse, Germani und Silvest, Frederick Nunn, Puhle und Kahle sehen im „Caudillo“ ein Phänomen, das durch die Emanzipationsbewegungen zustande kam.

Lambert (1979: 153-167) definiert die „Caciques“ und „Coronéis“ auch als ländliche Phänomene, die sich während der Kolonialzeit entwickelt haben. Diese Art politischer Führung hat sich im 20. Jahrhundert als lokale Macht in vielen lateinamerikanischen Ländern erhalten. „Caciques“ und „Coronéis“ sind demnach lokale politische Führer, die der pränationalen und feudalen Struktur der Länder entsprechen. Der „Caudillo“ dagegen wird als ein Phänomen des lateinamerikanischen Nationalstaatenaufbaus gesehen. Er erfüllte die Funktion der nationalen Einheit und garantierte die Zentralisierung der nationalen Macht. Dieselbe Meinung über die Entstehung und die Funktion des Phänomens des „Caudillo“ wird von Morse (1974: 62) vertreten. Der „Caudillo“ integrierte und kontrollierte durch autoritäre politische Mittel und durch seine charismatische Persönlichkeit die verschiedenen regionalen Clans, die sich nach der Unabhängigkeitsbewegung ständig feindlich gegenüberstanden.

Dagegen machen Germani und Silvest (1976: 34-35) sowie Kahle (1980: 21)<sup>54</sup> und Nunn (1974) keinen Unterschied zwischen dem „Coronel“, „Cacique“ und „Caudillo“ als einer lokalen oder als einer nationalen Macht. Sie gehen davon aus, dass es sowohl lokale als auch nationale „Caudillos“ gab, und beschreiben sie als Folge des Fortbestandes der mangelhaften geographischen Integration in den lateinamerikanischen Nationalstaaten und des institutionellen Machtvakuum im 19. Jahrhundert. Doch die „Caudillos“ werden nicht nur als nationale Führer beschrieben. Nunn betont weiterhin den regionalen Charakter des „Caudillo“, weil gerade dann, wenn der „Caudillo“ einen nationalen Posten z.B. als Landespräsident übernahm, die lokalen Interessen der Region des „Führers“ überwogen.

Ernest Duff (1985: 6-8) verfeinert die Definition, um einen alten von einem neuen „Caudillo“ zu unterscheiden. Der „neue Caudillo“, der in den 20er und 30er Jahren entstand (z.B. Getúlio Vargas), besaß einen neuen politischen Stil. Er mobilisierte besonders die Mittelschicht und die neuen Arbeitnehmer, um sich eine neue soziale Basis für die Machterhaltung zu schaffen. Er war eine Folge der lateinamerikanischen Industrialisierung nach dem ersten Weltkrieg, also einer Zeit, in der die Bedeutung neuer sozialer Schichten zunahm. Duff identifiziert aber bei den „neuen und alten Caudillos“ interessanterweise einen gemeinsamen politischen Stil, nämlich den personalistischen und autoritären.

Einen Ausweg aus der Diskussion über die Differenzierung der Terminologie bietet die Auffassung von Peter Waldmann (1978: 193). Seine Definition des „Caudillo“, die sich von der Diskussion um die Unterscheidung der Termini „Caudillo“, „Coronel“ und „Cacique“ ablösen möchte, sieht in dem „Caudillo“ eine Herrschaftsform bzw. einen politischen Stil, der sich unbeschadet des gemeinsamen Ursprungs noch im 20. Jahrhundert durch einen gemeinsamen politischen Stil erkennen lässt. Für die politikwissenschaftliche Analyse sei es wichtig, unabhängig von der verschiedenen Verwendung dieser Termini ihren gemeinsamen politischen Handlungsstil zu charakterisieren, um die Kontinuität der betreffenden politischen Kultur erfassen zu können. Problematisch ist aber bei Waldmann, dass er diesen gemeinsamen Stil, Politik zu betreiben, mit einer bestimmten sozioökonomischen Struktur (der traditionellen Agrarstruktur, der mangelhaften Industrialisierung und Urbanisierung) verbindet. Der „Caudillo“ kann seiner Ansicht nach in verschiedenen Phasen der lateinamerikanischen Geschichte existieren, solange sich die entsprechende sozioökonomische Struktur nicht ändert, die ein solches Phänomen stützt. Wie konnte aber das Vorhandensein wesentlicher Elemente des politischen Stils der „Caudillos“, „Coronéis“ und „Caciques“ („Personalismus“ und „Klientelismus“) in Stadtgebieten festgestellt werden? Wie haben

---

<sup>54</sup> Kahle benutzt den Ausdruck „Provinzcaudillos“.

sich diese Elemente trotz Modernisierung und unter verschiedenen sozioökonomischen Strukturen erhalten?

Die Feststellung, dass die „Caudillos“, „Caciques“ und „Coronéis“ ihren Ursprung in der kolonialen Agrarstruktur und im Unabhängigkeitsprozess haben, ist kein Argument dafür, dass sie durch die Überwindung dieser bestimmten sozioökonomischen Agrarstrukturen dem Untergang geweiht wären. Demgegenüber kann man aber auch nicht sagen, dass das Weiterbestehen des politischen Stils der „Caudillos“, „Caciques“ und „Coronéis“ rein deterministisch aus dem Weiterbestehen der lateinamerikanischen politischen Kultur zu erklären wäre, ohne andere Faktoren, nämlich politisch-institutionelle und sozioökonomische (Armut, soziale Ungleichheit), in diese Erklärung einzubauen.

### **3.3 Institutionelle Faktoren: Implikationen der Konsolidierung neuer Demokratien und der Parteienkonsolidierung**

#### **3.3.1 Die Regierungssysteme: Präsidialismus und Parlamentarismus**

##### *3.3.1.1 Definition und Charakteristika der Regierungssysteme*

Im Allgemeinen kann man die beiden Systeme folgendermaßen beschreiben<sup>55</sup>:

Parlamentarismus: Ein Regierungssystem, in dem die Regierung und ein Premierminister vom Parlament gebildet bzw. gewählt werden. Die oberste Regierungsautorität (Premierminister, Kanzler, Ministerpräsident, Premier) ist vom Parlament abhängig und das Mandat der Parlamentarier ist mit der ministerialen Ebene kompatibel. Das Regierungskabinett wird durch das Parlament gebildet. Das Parlament kann die Regierungsautorität abberufen bzw. ersetzen, wenn ein Misstrauensvotum des Parlaments durchgesetzt wird.

Präsidialismus: Ein Regierungssystem, in dem die oberste Regierungsautorität und das Parlament voneinander unabhängig sind und die Regierung (Präsident) nicht durch das Parlament gebildet wird. Das Staatsoberhaupt wird durch direkte Wahlen oder durch ein Wahlkollegium bestimmt, das speziell zu diesem Zweck gewählt wird. Der Präsident hat ein festes Mandat und kann in der Regel nur durch ein kompliziertes und langwieriges Verfahren (Impeachment) abberufen bzw. ersetzt werden. Das Mandat der Abgeordneten ist mit der ministerialen Ebene nicht kompatibel und das Kabinett wird vom Präsidenten gebildet.

---

<sup>55</sup> Siehe: Fraenkel (1957); Verney (1963); Steffani (1983); Riggs (1988); Linz (1993; 1994); Sartori (1997).

### *3.3.1.2 Kernelemente der Kritik am präsidentiellen Regierungssystem*

Die Kritik am präsidentiellen Regierungssystem basiert grundsätzlich auf zwei analytischen Aspekten und zwei verschiedenen Fragestellungen, die selbstverständlich eng miteinander verknüpft sind und in der Regel nicht getrennt behandelt werden können.

In Bezug auf die analytischen Aspekte ist das präsidentielle Regierungssystem zum einen grundsätzlich als Modell eines politischen Organisationssystems und Entscheidungsprozesses kritisiert worden. Der andere Aspekt bezieht sich auf die Besonderheiten der spezifisch lateinamerikanischen Form des Präsidentialismus. Hinsichtlich der beiden unterschiedlichen Fragestellungen konzentrieren sich einige Studien vor allem darauf zu untersuchen, ob der Präsidentialismus ein entscheidender und verantwortlicher Faktor für die Instabilität bzw. den Zusammenbruch demokratischer politischer Systeme darstellt. Andere Studien beschäftigen sich eher grundsätzlich mit der Frage der Qualität des präsidentiellen Systems. Dabei geht es nicht um die Stabilität einer demokratischen Regierung, sondern um die institutionelle „Schwäche“ des Präsidentialismus, welche die Demokratie daran hindere sich fortzuentwickeln.

Die Kritik der politischen Organisation des präsidentiellen Systems wird hauptsächlich auf das Funktionieren des Systems gestützt, das an sich als problematisch betrachtet wird. Diese Auffassung wird besonders durch Blondel/Suarez (1981), Linz (1993; 1994) und Lijphart (1991; 1994) vertreten, die behaupten, dass die präsidentielle Demokratie auf gewissen politischen Regelungen beruhte, die den demokratischen Prozess belasteten. Die Kernelemente der Kritik an den Verfahrensweisen und Entscheidungsprozessen des präsidentiellen Systems sind folgende:

- a. Die doppelte Legitimität: Das präsidentielle System beruht auf zwei verschiedenen Amtsgewalten, die beide unabhängig voneinander demokratisch legitimiert werden. Dies ermöglicht, dass beide Instanzen auf unterschiedlicher Basis gewählt werden können und dass so ein ständiger Konflikt und politische Lähmung entstehen können.
- b. Die Rigidität des Mandats: Das feste Mandat beider Instanzen erschwert es unpopuläre Präsidenten zu ersetzen sowie die Folgen der Politik eines unfairen und boykottorientierten Parlaments zu lindern.
- c. The Winner Takes All: In einem präsidentiellen System haben normalerweise die Verlierer der Wahl keinen großen Einfluss auf die politischen Entscheidungen der Exekutive. Diese Unterrepräsentation der Minderheiten in der Exekutive regt nicht dazu an eine Politik der Kompromisse zu führen und einen Konsens auf breiterer Ebene zu finden.

d. Die Mehrheitsbildung der Regierung im Parlament: Durch die unabhängig voneinander gewählten Mandate (doppelte Legitimität) sieht sich die Regierung (Exekutive) oft mit dem Problem konfrontiert, dass sie keine Mehrheit im Parlament findet, da es nicht gesichert ist, dass die Partei bzw. die Politik des Präsidenten über eine Mehrheit im Parlament verfügt<sup>56</sup>.

In Bezug auf die Besonderheiten in Lateinamerika ist die Kritik am Präsidentialismus nicht neu<sup>57</sup>, dennoch wurde sie in der politikwissenschaftlichen Analyse durch den Institutionalisierungsprozess der neuen Demokratien wiederbelebt.

Die Schwerpunkte der Kritik am Präsidentialismus der Region konzentrieren sich auf die Art und Weise des Entscheidungsprozesses und des Funktionierens des Systems, die nach Meinung der Autoren zur Entwicklung eines bestimmten politischen Stils führen.

Im Grunde taucht in der Analyse wieder die Kritik an zentralen Elementen der traditionellen politischen Kultur Lateinamerikas auf. Der Präsidentialismus sei einer der wichtigsten Faktoren, der die etablierte lateinamerikanische politische Kultur weiter nähre und sedimentiere. Er trage dazu bei, dass die Demokratie in der Region sich nicht weiterentwickle.

Drei zentrale Aspekte werden in die Kritik mit einbezogen. Zum einen kommt es in präsidentiellen Systemen zu einem Übergewicht der Exekutive, was dem Grundprinzip der Demokratie zumindest teilweise im Wege steht. Denn einerseits wird dadurch das Prinzip der Gewaltenteilung bzw. die Autonomie der Gewalten teilweise untergraben, andererseits wird durch das Übergewicht der Exekutive die Grenze zwischen gesellschaftlichem und staatlichem Bereich nicht klar genug gezogen, was wiederum dazu beiträgt, dass die Autonomie der gesellschaftlichen Organisationen nicht ausreichend gewährleistet ist oder nicht respektiert wird (Waldmann 1983: 19). Dieser Prozess wird noch durch die Tatsache verstärkt, dass sich die oligarchischen Interessen in Lateinamerika tendenziell vorwiegend auf die Exekutive konzentrieren, die von ihnen als privilegierte politische Instanz zur Ausübung ihrer Macht betrachtet wird (Nohlen/Fernandez 1991: 40).

Das Übergewicht der Exekutive im lateinamerikanischen präsidentiellen System trage auch dazu bei, dass das Prinzip der „checks and balances“ nicht immer zu verwirklichen

---

<sup>56</sup> Diesen Aspekt der potentiellen Lähmung der Entscheidungsprozesse im präsidentiellen System hat auch Sartori betont, obwohl er davon ausging, dass das parlamentarische Regierungssystem auch nicht „das beste und ideale“ wäre. Siehe: Sartori (1994).

<sup>57</sup> Besonders in den 50er und 60er Jahren wurde eine Reihe von Studien veröffentlicht, die sich mit der Frage der Unterschiede zwischen dem präsidentiellen System Nordamerikas und dem Lateinamerikas beschäftigten. Damals wurde auf die Dominanz der lateinamerikanischen Präsidenten gegenüber dem politischen System aufmerksam gemacht. Dies wurde mit dem nordamerikanischen präsidentiellen System verglichen, dessen „checks and balances of power“ als effektiv betrachtet wurden. Einen Kurzüberblick über die damalige Auseinandersetzung bietet Mainwaring (1990: 160, 162, 163).

sei, da die Exekutive über institutionelle sowie auch informelle Mechanismen verfüge, die es ihr ermöglichen ihre Macht ohne starke Kontrolle auszuüben (Mols 1985: 56). So werden klientelistische Netze und partikularistische politische Tendenzen weiter gefördert. Die umfassende Kontrolle der Exekutive über die staatlichen Organe gibt ihr Gelegenheit die staatlichen Ressourcen vorwiegend für eigene Interessen zu nutzen.

Der zweite Aspekt, der kaum vom oben genannten Aspekt zu trennen ist, ist die Kritik an der Verwaltungspraxis im präsidentiellen System Lateinamerikas. In der Region herrsche eine zentralistische Verwaltungspolitik vor, die dem Präsidenten einen Machtzuwachs verschaffe und dazu führe, dass Trennung und Gleichgewicht zwischen den horizontalen und vertikalen Machtebenen geschwächt würden bzw. verschwänden (Nohlen 1991).

Schließlich führt der politische Stil des Präsidentialismus dazu, dass sich in der Region „Outsiderkandidaten“ und personalistische Politiker weiter entwickeln können (Blondel/Suarez 1981: 60-62). Erstens weil sich der Wahlkampf bei den Präsidentschaftswahlen hauptsächlich auf einen Kandidaten konzentriert, zweitens weil die Verbindung bzw. die Kontakte zwischen den Präsidentschaftskandidaten und den Wählern vorwiegend direkt, d.h. ohne institutionelle Vermittlungsinstanzen geknüpft werden können. Dies beeinträchtigt besonders die Entwicklung der Parteien, da ein Kandidat auch ohne die Unterstützung etablierter Parteien in den Wahlen siegen könne (Mainwaring 1990: 172-173). Drittens werde durch den plebiszitären Charakter des Wahlkampfes um das Präsidentenamt eine sachliche und qualifizierte politische Debatte gehemmt, so dass populistische Politiker leichter an die Macht gelangen könnten (Linz 1994). Viertens werde die exekutive Gewalt bei der Kabinettsbildung auf personenfixierte Art und Weise vergeben. Dies trage dazu bei, dass die politischen Interessen und Konflikte in der Regel personifiziert werden. Das heißt, dass der Präsident die wichtige Verantwortung der politischen Entscheidung trägt. Andere politische Vermittlungsinstanzen teilen die Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Regierens nicht, für Erfolge oder Niederlagen werden sie nicht mit verantwortlich gemacht.

Die Frage, inwieweit der Präsidentialismus die entscheidende Ursache der Instabilität bzw. des Zusammenbruchs demokratischer Systeme in Lateinamerika darstellt, wurde von Linz (1978: 72) wiederbelebt. Linz argumentiert, das präsidentielle Regierungssystem führe zu Polarisierungstendenzen und politischen Systemkrisen in der Region. Die geringe Problemlösungsfähigkeit sowie die systemimmanenten potentiellen institutionellen Konflikte des Regierungssystems tragen nach Linz dazu bei, dass einer Regierungskrise nicht wirkungsvoll entgegengetreten werden kann. Statistisch führt Linz an, dass - abgesehen von den USA - Stabilität und sozioökonomische Fortschritte mit parlamentarischen Regierungssystemen verbunden seien (Linz 1990: 45).

Kritische Reaktionen auf solche Erklärungszusammenhänge kamen besonders durch die Argumente von Nohlen (1992), der diese Interpretationen einer systematischen Analyse unterzog. Er stellte fest, dass solche analytischen Ansätze Schwächen haben und relativiert werden müssten. Politische Stabilität und sozioökonomischer Erfolg der parlamentarischen Systeme Europas seien auch auf andere Faktoren zurückzuführen. Die Regierungsform allein könne den Erfolg parlamentarischer Demokratien Europas nicht erklären. Dazu müssten noch andere Elemente in die Analyse mit einbezogen werden: Die politische Kultur, die Dimension des gesellschaftlichen Konsenses sowie die Beschaffenheit der internationalen Zusammenhänge und die Einbindung dieser europäischen Länder.

Außerdem, betont Nohlen, sei es fraglich, „...ob die europäischen Demokratien der 30er Jahre nicht überlebt hätten, wenn sie präsidentiell regiert gewesen wären.“ (Nohlen 1992: 87). Auf Lateinamerika bezogen ist es ja auch fragwürdig, argumentiert er weiter, ob die extreme ideologische Polarisierung sowie die wirtschaftliche Krise in den 70er Jahren unabhängig vom Regierungssystem zu ähnlichen politischen Umbrüchen geführt hätten (ebd.: 87). Dazu müsse man sich überlegen, ob das Problem der politischen Instabilität auch in Zusammenhang mit anderen spezifischen regionalen Variablen zu erklären wäre, da - methodologisch betrachtet - zwei unterschiedliche Regierungsformen in unterschiedlichen Zusammenhängen verglichen werden (ebd.: 89).

Weiterhin sollte man auch nicht übersehen, dass die parlamentarischen Erfahrungen Lateinamerikas (Chile 1891-1925<sup>58</sup>, Brasilien 1961-1963<sup>59</sup>) als unfruchtbar beurteilt wurden. Ebenso lassen sich unter einem präsidentiellen System stabile demokratische Phasen in der Geschichte Lateinamerikas nachweisen<sup>60</sup> (Chile 1933-1973, Uruguay 1942-1973)<sup>61</sup>.

Durch die in den 90er Jahren durchgeführten Forschungen über die präsidentiellen Regierungssysteme in Lateinamerika wurde diese Fragestellung (Präsidentialismus vs. politische Stabilität) tendenziell anders formuliert und mit anderen analytischen Elementen und Variablen verknüpft.

Einerseits wurde darauf hingewiesen, dass der Präsidentialismus als unabhängige und isolierte Variable nicht ausreicht, um die politische Instabilität der Region zu erklären (Mainwaring 1993: 209). Andere institutionelle Elemente bzw. Kombinationsvarianten

---

<sup>58</sup> Siehe: Nohlen (1992: 90-91).

<sup>59</sup> Siehe: Lamounier (1994: 255).

<sup>60</sup> Siehe: Mainwaring (1990: 206).

<sup>61</sup> Horowitz führt noch ein anderes kontrafaktisches Argument an, indem er darauf aufmerksam macht, dass parlamentarische Regierungssysteme nicht zwangsläufig demokratische Systeme sind, z.B. im englischsprachigen afrikanischen Raum. In einem parlamentarischen System herrscht eine kleine ethnische Gruppe, welche die anderen gesellschaftlichen Gruppen nicht in das politische System integriert. Horowitz (1993: 127-133).



sowie der Zusammenhang internationaler und nationaler sozioökonomischer und politischer Konjunkturen, der jeweilige historische Kontext der einzelnen Länder bzw. der Region insgesamt, Besonderheiten der internen politischen Struktur und Kultur der Länder müssen mit berücksichtigt werden (Thibaut 1996; Mettenheim/Rockman 1996). Präsidentsysteme Lateinamerikas und deren Funktionsweise waren häufig verallgemeinert behandelt worden, was zu unzureichenden Ergebnissen geführt hatte (Nolte 1999).

Andererseits hatte die Alternative, rein parlamentarische Regierungssysteme, in der Regel überhaupt keine oder zumindest nur sehr geringe Resonanz in den politischen Führungseliten wie auch in der Bevölkerung der Region. Eine lateinamerikanische parlamentarische Demokratie wurde nicht realisiert und mit großer Wahrscheinlichkeit wird sie auch in der Zukunft nicht als alternatives Projekt erscheinen. Außerdem haben sich in der Regel die präsidentiellen Demokratien durch die wirkungsvolle Bekämpfung der Wirtschaftskrise in den 90er Jahren bewährt, obwohl die Methoden, mit denen die Regierungen ihre Politik durchsetzten – nämlich mit zentralisierten politischen Institutionen (vgl. Philip 1993: 568) und exekutiven Dekreten (vgl. Carey/Shugart 1998) –, zweifelhaft und umstritten sind.

Das bedeutete hauptsächlich, dass die Debatte wie auch die Forschung über die Konsolidierung der Demokratie sich in eine andere Richtung bewegt hat. Die neuen Demokratien und deren Konsolidierung werden sich wohl unter präsidentiellen Regierungssystemen entwickeln „müssen“. Vor diesem Hintergrund erhielt diejenige Forschungsrichtung mehr Gewicht, die Untersuchungen anstellte über die Qualitätsdefizite, mögliche Reformen bzw. Renovierung und Verbesserung der Institutionen und Vorgehensweisen der präsidentiellen Demokratien Lateinamerikas.

### *3.3.1.3 Gegenkritik und neue Perspektiven: Zu theoretischen Aspekten, Relativierung und Unterscheidung der Präsidentialismus-Varianten*

Einerseits sollen die präsidentiellen Systeme in dem Kontext, in dem sie gebildet und strukturiert wurden und in dem sie funktionieren, berücksichtigt werden. Es muss empirisch nachgewiesen werden, dass solche Systeme nicht zwangsläufig zu „guten“ Resultaten geführt haben. Das Gegenargument sollte man auch vor Augen haben, da empirisch nachweisbar ist, dass präsidentielle Erfahrungen auch „gute“ Resultate produziert haben. Dasselbe „Rezept“ kann also in unterschiedlichen Umfeldern ebenso unterschiedliche „Wirkungen“ haben.

Andererseits sollen Regierungssysteme auch mit anderen institutionellen Elementen in Zusammenhang gebracht werden, da nicht sie allein die politischen Spielräume und Spielregeln eines politischen Systems bestimmen.

Die Linzische These hat nicht erwogen, dass „gute“ institutionelle Arrangements nur dann „besser“ die politischen Konflikte regulieren und eine politische Stabilität garantieren können, wenn auch die Konflikte auf der institutionellen Bühne ablaufen und entschieden werden, d.h. wenn die jeweiligen konflikttragenden Akteure diese Prämisse internalisiert haben und respektieren.

Das Argument von Nohlen ist nachvollziehbar, besonders wenn berücksichtigt wird, dass in der politischen Kultur der Region institutionelle Regeln nicht unbedingt beachtet werden, wenn es um die Lösung polarisierender Interessenkonflikte geht. „Gute“ institutionelle Arrangements führen nicht zwangsläufig zu politischer Stabilität und gefestigten Demokratien. Sie können den Weg erleichtern und begünstigen. Außerdem gibt es nicht nur ein „Rezept“, um eine „Krankheit“ zu heilen. Präsidentsche Regierungssysteme können ebenfalls, je nachdem wie sie arrangiert und strukturiert sind, effizient sein.

Die Kernelemente der Kritik an den politischen Verfahrensweisen und Entscheidungsprozessen des präsidentiellen Systems wurden besonders durch Shugart/Carey (1992: 44-49), Mainwaring/Shugart (1997) und Sartori (1994) relativiert. Den Autoren zufolge können präsidentielle Regierungssysteme von ihrem Organisationsprinzip her auch Vorteile bringen, genauso wie parlamentarische Systeme Nachteile haben können. Folgende Argumente werden benutzt:

a. Die doppelte Legitimität: Die unabhängige Gestaltung der exekutiven und legislativen Gewalt kann auch eine gegenseitige Kontrolle („Checks“) und das Gleichgewicht („Balance“) beider politischer Instanzen fördern. Das Parlament kann in präsidentiellen Systemen Gesetze erlassen, die nicht der Linie des Präsidenten entsprechen, ohne dass damit unmittelbare und beunruhigende Konsequenzen für das Überleben der Regierung verbunden sein müssen. In diesem Sinne können die Parlamentarier unabhängiger über legislative Maßnahmen urteilen. Außerdem kann auch die parlamentarische Unabhängigkeit dazu beitragen, dass breite Koalitionen gebildet werden. Selbst wenn ein Präsident über eine Mehrheit verfügt, ist es nicht gesichert, dass ihm eine uneingeschränkte Unterstützung seiner Partei oder Koalitions-partei zur Verfügung stehen wird.

b. Die Rigidität der Mandate: Das Argument, parlamentarische Systeme seien flexibler darin Regierungskrisen zu bewältigen, ist nicht zu verallgemeinern. Ständige Demontage und Wiederaufbau von Kabinetten beeinträchtigen die Regierungsfähigkeit und können auch zu politischer Instabilität führen.

c. The Winner Takes All: Dieses Problem ist kein spezifisches Charakteristikum präsidentieller Systeme. Auch in parlamentarischen Systemen können politische

Konstellationen auftreten, in denen eine disziplinierte Partei über die parlamentarische Mehrheit verfügt und keine effektiven „Checks“ im Parlament durchgeführt werden.

d. Wahloption, Wahlverantwortlichkeit und Identifizierung: Präsidentsysteme bieten den Wählern mehr Wahlmöglichkeiten an, da es ihnen möglich ist unterschiedlich für Exekutive und Legislative zu wählen. Durch die direkte Wahl wird die Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber ihren Wählern im Prinzip auch vergrößert, da die Verbindung zwischen dem Wähler und dem Exekutiventscheidungsträger direkt ist. So kann auch verhindert werden, dass sich die Regierung zwischen den Wahlen vom Wähler distanziert und dass ein Regierungswechsel im Parlament ohne Wahlkonsultation durchgesetzt wird.

Die Relativierung der Effekte des Präsidentialismus als Modell für politische Organisation und Entscheidungsprozesse reicht nicht aus, um das reale Funktionieren präsidentieller Systeme der Region zu beschreiben und die „Schwächen“ und „Defizite“ solcher Systeme identifizieren zu können. Die politikwissenschaftliche Forschung hat zunächst verschiedene präsidentielle Systeme untersucht. Auf diese Weise versucht sie zu ergründen, welche Elemente dazu beitragen, dass solche Regierungssysteme gut funktionieren, welche spezifischen politischen Strukturen und Verfahren dem Ausbau demokratischer Systeme entgegenwirken und wie unterschiedliche politische Strukturen und Verfahren verschiedene politische Handlungsräume konstituieren bzw. auf das gesamte politische System einwirken.

Unter dieser analytischen Perspektive wurden präsidentielle Regierungssysteme nach der Ausprägung der Macht der Exekutive (Stärke des Präsidenten), der Parteiensysteme und der Wahlsysteme unterschieden und in Zusammenhang gebracht.

### **3.3.2 Ausprägung der Macht des Präsidenten in präsidentiellen Systemen**

Um zu erfahren, ob sich der lateinamerikanische Präsidentialismus tatsächlich durch eine besonders starke Machtkonzentration der exekutiven Gewalt auszeichnet, wurden in der politikwissenschaftlichen Forschung einige vergleichende Untersuchungen angestellt, die verschiedene Ausprägungen und Konstitutionen von exekutiver Macht des Präsidenten zu typologisieren und zu charakterisieren versuchten (vgl. Shugart/Carey 1992). Dadurch wurde versucht zu bestimmen, welche Elemente die Macht des Präsidenten ausmachen bzw. stärken und welche Folgen sich daraus für andere institutionelle Elemente und politische Konstellationen ergeben.

Die Ausprägung der Macht des Präsidenten in präsidentiellen demokratischen Systemen wurde im Grunde auf vier Ebenen analysiert, die aus der Verfassung des Landes oder aus der jeweiligen Parteienkonstellation resultieren:

a. Legislative Machtkompetenzen: Den Präsidenten werden durch die Verfassung unterschiedliche legislative Kompetenzen zugeschrieben, die ihm keine, geringe oder vielfältige Möglichkeiten geben, auf die Gesetzgebung Einfluss zu nehmen. Ein Aspekt dieser Macht bezieht sich auf die Möglichkeit des Präsidenten die Unterschrift für einen Gesetzentwurf des Parlaments zu verweigern, das sogenannte Vetorecht. Wenn der Präsident über eine solche Kompetenz verfügt, kann er Gesetzentwürfe verhindern. Sie können nur dann dennoch verabschiedet werden, wenn dem Parlament durch die Verfassung eine Vormachtstellung eingeräumt wird, also das Parlament nach erneuter Beratung das Gesetz trotz Veto des Präsidenten durchsetzen kann. In einigen Ländern hat der Präsident ein partielles Vetorecht. Dieses Veto ermöglicht es dem Präsidenten einige Aspekte eines Gesetzentwurfes zu verkünden, andere jedoch abzulehnen. Die Aspekte des Gesetzentwurfes, mit denen der Präsident nicht einverstanden ist, werden zur nochmaligen Beratung an das Parlament zurückgeschickt. Das partielle Vetorecht des Präsidenten variiert je nach Vorrang des Präsidenten bzw. des Parlaments, der durch die Verfassung geregelt wird.

Präsidentielle Systeme können dem Präsidenten auch das Recht auf Gesetzesinitiativen zugestehen. Diese so genannten Dekrete können es dem Präsidenten ermöglichen, dass er Gesetzentwürfe modifiziert oder neue Gesetzentwürfe einleitet<sup>62</sup>. Die Dekretmacht eines Präsidenten unterscheidet sich nach dem Grad der Restriktionen, an die ihre Ausübung gebunden ist (Zeitbegrenzung der Gültigkeit der Maßnahmen und ihr Rahmen).

Dazu kommen noch andere Unterschiede in den legislativen Kompetenzen der Exekutive bzw. die unterschiedlichen Regelungen in den Verfassungen, die bestimmen, ob und inwieweit die Initiative bei der Erstellung des Haushaltes bzw. die Gesetzgebungsinitiative der Exekutive obliegen.

b. Nichtlegislative Machtkompetenzen: Die Ausprägung der Macht des Präsidenten unterscheidet sich auch je nach der Art, wie die Verfassung die Kabinettsbildung regelt. Entweder können Präsidenten ihr Kabinett bilden, ohne eine Investitur und Bestätigung des Parlamentes zu benötigen, oder sie können nur Minister nominieren, die das Parlament vorschlägt. Auch die Entlassung von Ministern ist unterschiedlich geregelt. In einigen präsidentiellen Systemen kann der Präsident ohne Restriktion oder Bestätigung seine Minister entlassen, in anderen kann das Parlament die Entlassung sogar ablehnen. Das Misstrauensvotum des Parlaments gegenüber dem Kabinett des

---

<sup>62</sup> Dekrete werden hauptsächlich (aber nicht nur, siehe: 5.3.3) angewendet, wenn die Exekutive wenig Unterstützung im Parlament hat (Minderheit). Durch solche Maßnahmen kann der Präsident Gesetzentwürfe durchsetzen, ohne dass das Parlament sie autorisiert hat. Solche Maßnahmen charakterisieren einen exekutiven Entscheidungsprozess, in dem weder Verhandlungs- noch Vermittlungsprozess vorhanden sind. Sie bezeichnen einen niedrigen Grad der Verantwortlichkeit und der institutionellen Entwicklung der politischen Befugnisse in einem politischen System.

Präsidenten und die Macht des Präsidenten das Parlament aufzulösen werden in den Gesetzen ebenfalls sehr unterschiedlich geregelt.

c. Die Macht der Partei des Präsidenten im Parlament: Der Einfluss des Präsidenten auf das Parlament bezieht sich auf die Repräsentation der Partei des Präsidenten im Parlament. Je höher der Prozentsatz der Partei des Präsidenten im Parlament, desto größer die Chancen des Präsidenten auf das Parlament Einfluss auszuüben. Mainwaring und Shugart (1997: 429-430) klassifizieren die Macht der Partei des Präsidenten nach der Anzahl der Sitze dieser Partei im Parlament. Nach ihrer Klassifikation ist seine Macht: 1. sehr hoch: Mindestens 50% der Sitze im Zweikammer- bzw. mindestens 50% im Einkammersystem; 2. mittelhoch: Mindestens 40% der Sitze im Zweikammersystem, aber in einer der beiden Kammern unter 50% bzw. mindestens 40% im Einkammersystem; 3. niedrig: Mindestens 30% der Sitze im Zweikammersystem, aber in einem unter 40% bzw. mindestens 30% im Einkammersystem; 4. sehr niedrig: Unter 30% im Zweikammersystem oder Einkammersystem.

Dennoch kann man die Macht der Partei des Präsidenten im Parlament besser bewerten, wenn man zwei Variablen in die Analyse mit einbezieht. Einerseits ist es nötig zu berücksichtigen, ob und wie die Partei des Präsidenten innerhalb einer Koalition gestellt und repräsentiert ist. Außerdem konstituiert sich die Gestaltung der Partei des Präsidenten bzw. der Koalitionsregierung auch durch andere Elemente, die sich nicht immer auf die formale Repräsentation beschränken (Führungsart des Präsidenten und der politischen Elite)<sup>63</sup>. Dadurch kann der Einfluss der Partei des Präsidenten geschwächt oder gestärkt werden.

Die Partei des Präsidenten kann isoliert betrachtet eine schwache Vertretung im Parlament haben, aber wenn sie in der Koalitionsregierung eine Antriebsrolle spielt und die anderen Koalitionsparteien allein eine schlechtere Repräsentation im Parlament haben, kann der politische Einfluss und Spielraum der Präsidentenpartei im Parlament größer sein als ihre Repräsentation. Eine gute Verhandlungsfähigkeit der Partei des Präsidenten in der Koalition verstärkt den Einfluss des Präsidenten im Parlament, da die Partei des Präsidenten die politischen Effekte der Mehrheitskoalitionsbildung in der Regel zu ihren Gunsten kanalisieren kann. Dies kann noch erleichtert werden, wenn die anderen Koalitionspartner sich untereinander ständig bekriegen bzw. wenige gemeinsame Strategien in der Koalition haben<sup>64</sup> und so ihren potentiellen Einfluss auf die

---

<sup>63</sup> Über die Typen und unterschiedlichen Rollen der politischen Führung und deren Konsequenzen für die Konsolidierung demokratischer Systeme siehe: Higley/Gunther (1992).

<sup>64</sup> Dies ist besonders der Fall, wenn solche Koalitionsregierungen sich vorwiegend auf Wahlziele konzentrieren und die Regierungsprogramme eine untergeordnete Rolle bei der Gestaltung der Koalition spielen.

Partei des Präsidenten nicht nutzen. Dann besteht die Möglichkeit, dass der Spielraum und der politische Einfluss der Partei des Präsidenten im Parlament groß werden.

Wenn die Partei des Präsidenten aber keine Antriebsrolle in der Koalitionsregierung innehat, die anderen Parteien der Koalition eng verbunden sind und sich die Macht des Präsidenten auf diese Koalitionsparteien stützen muss, dann kann der politische Spielraum und Einfluss der Partei des Präsidenten im Parlament kleiner sein, weil er in der Regel von den anderen Parteien abhängiger ist. Solche politischen Konstellationen können sogar entstehen, wenn die Partei des Präsidenten stärker als ihre Koalitionspartner im Parlament vertreten ist, aber über keine absolute Mehrheit verfügt.

Andererseits muss auch berücksichtigt werden, wie es um die Disziplin der einzelnen Parteien steht<sup>65</sup>. Wenn die Partei des Präsidenten undiszipliniert ist, dann kann er trotz Mehrheit im Parlament seinen politischen Einfluss nicht immer geltend machen. Der Spielraum des Präsidenten kann kleiner sein, wenn seine Parteikoalition trotz Mehrheit im Parlament nicht diszipliniert ist. Das Gegenteil ist aber auch möglich. Das heißt, mit undisziplinierten Parteien kann sich auch der Einfluss des Präsidenten im Parlament erhöhen, da ihm dies die Möglichkeit gibt andere Parteien im legislativen politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen (vgl. Riggs 1988: 260).

d. Die Macht des Präsidenten auf regionaler und lokaler Ebene: Präsidentsysteme unterscheiden sich nach dem Grad der politischen Dezentralisierung<sup>66</sup> des Systems. Je höher der Grad der politischen Dezentralisation ist, desto kleiner sind die Spielräume, in denen der Präsident auf lokaler und regionaler Ebene Einfluss ausüben kann.

Der Grad der politischen Dezentralisation eines präsidentiellen Systems unterscheidet sich nach der föderalistischen Ausprägung, der Art der Auswahl der regionalen und lokalen exekutiven Machtinhaber (in Provinzen bzw. Bundesstaaten Gouverneure, in Munizipien bzw. auf Kommunalebene Bürgermeister), die direkt gewählt oder vom Präsidenten berufen werden, und dem Vorrang des Präsidenten vor der Amtsgewalt der anderen Exekutivebenen (Willis/Garman/Haggard 1999: 11)<sup>67</sup>.

Dennoch müssen noch drei Elemente in der Analyse berücksichtigt werden, um den Grad des Einflusses des Präsidenten auf die regionale und lokale Ebene besser bewerten zu können.

---

<sup>65</sup> Parteidisziplin bezieht sich auf das Verhalten der Politiker gegenüber ihrer Partei. Je mehr die Politiker einer Partei gemeinsam stimmen, desto disziplinierter ist die Partei.

<sup>66</sup> Die politische Dezentralisierung bezieht sich hier auf die vertikale Organisationsstruktur eines Landes. Siehe: Nohlen (1991).

<sup>67</sup> Nach Angaben der Autoren wird in allen 18 untersuchten lateinamerikanischen Ländern die lokale Exekutive gewählt (Munizipien bzw. Gemeindeebene), doch auf regionaler Ebene unterscheiden sich diese Länder nach der Auswahl der Exekutive (Wahl oder Berufung).

Das erste Element ist der Dezentalisierungsgrad der Finanzverwaltung. Das heißt zum einen, wie und zu welchem Anteil im System die Steuern dezentralisiert erhoben werden, und zum anderen, welcher Anteil des gesamten nationalen Steueraufkommens wieder auf die verschiedenen Ebenen verteilt wird (ebd. 13-14). Je höher die lokale Steuererhebung und der Rückfluss des Gesamtsteueraufkommens auf die lokale Ebene, desto größer ist die Möglichkeit, dass der Einfluss des Präsidenten auf regionaler und lokaler Ebene verringert wird, da die finanzielle Abhängigkeit dadurch zumindest vermindert werden kann.

Als weiteres Element ist die politische Organisation und Konstellation der Parteien auf der regionalen Ebene in die Analyse einzubeziehen. Durch Gouverneurswahlen besteht die Möglichkeit, dass der Einfluss des Präsidenten kleiner wird. Je mehr Machtpositionen auf regionaler und lokaler Ebene auf Repräsentanten oppositioneller Parteien entfallen, desto geringer wird die Einflussmöglichkeit des Präsidenten. Im Falle einer Koalitionsregierung müssen auch die Vertreter der Koalitionsparteien berücksichtigt werden. Wenn die Parteien der Koalitionsregierung mehr Gouverneure als die Partei des Präsidenten haben, dann verringert sich der Einfluss des Präsidenten auf regionaler Ebene, denn die relative Macht der Partei des Präsidenten in der Koalition wirkt direkt auf den regionalpolitischen Spielraum des Präsidenten ein.

Schließlich ist auch hier die Parteidisziplin zu berücksichtigen, da undisziplinierte Parteien nicht immer garantieren, dass sich der Präsident auf regionaler Ebene auf seine Partei bzw. Koalition verlassen kann. Andererseits können es auch undisziplinierte Parteien dem Präsident erleichtern, mit regionalen oppositionellen Führungen zu verhandeln<sup>68</sup>.

### **3.3.3 Verschiedene Varianten von Parteiensystemen in präsidentiellen Systemen**

#### *3.3.3.1 Zur Typologie der Parteiensysteme*

Die Klassifikation der Parteiensysteme<sup>69</sup> wurde in der Politikwissenschaft sehr unterschiedlich vorgenommen und bis heute werden einige Kriterien der Klassifikation nicht immer einheitlich angewendet.

In der Regel werden die Parteiensysteme demokratischer Systeme nach zwei Dimensionen klassifiziert, die im Zusammenhang behandelt werden. Eine Dimension ist

---

<sup>68</sup> So entstehen einflussreiche regionale Führungen, die auf persönlichen Beziehungsgeflechten und nicht auf politischen Programmen basieren. Daher entwickeln sich in einigen präsidentiellen Regierungssystemen geradezu pervertierte Beziehungen zwischen verschiedenen exekutiven Ebenen. Sie verstärken sich gegenseitig, ohne dass eine Kontrollinstanz vorhanden wäre.

<sup>69</sup> Parteiensystem wird hier verstanden als die strukturelle Gestaltung und der Zusammenhang der vorhandenen Parteien eines Staates. Siehe: Nohlen/Fernandez (1991: 61).

eher quantitativ, sie berücksichtigt die Zahl und Größe der Parteien; die andere ist qualitativer Natur und blickt eher auf die Aspekte des Wettbewerbs unter den Parteien.

a. Zahl und Größe der Parteien: Die ersten Bemühungen, die Parteiensysteme nach Zahl und Größe der Parteien zu klassifizieren, hat Duverger unternommen. Er unterschied Zwei- und Mehrparteiensysteme. Der Größe nach unterteilt er die Parteien in Mehrheitsparteien, die im Parlament über eine absolute Mehrheit verfügen oder in der Lage sind diese zu erringen, in große Parteien, die über keine absolute Mehrheit im Parlament verfügen und nicht in der Lage sind diese zu erreichen, aber eine wichtige Rolle bei der Gestaltung einer Koalitionsregierung oder einer wirksamen Opposition spielen, und in kleine Parteien (Duverger 1959: 227-297), die nicht in der Lage sind, bei der Bildung einer Koalitionsregierung oder einer einflussreichen Opposition eine zentrale Rolle zu spielen.

Man muss auch zwischen den Parteien, die zur Wahl antreten, und den Parteien, die nach den Wahlen in das Parlament einziehen, unterscheiden. In einigen Parteiensystemen treten viele Parteien zur Wahl an, erreichen aber unbedeutende Wahlergebnisse. Es kann aber auch der Fall vorkommen, dass – bedingt durch das Wahlsystem – manche Parteien trotz beachtlicher Wahlerfolge dennoch nicht in das Parlament einziehen.

Um diesen Aspekt zu berücksichtigen, hat Blondel (1969: 157) die Parteiensysteme nicht nach der Anzahl, sondern nach den Wahlergebnissen der Parteien klassifiziert. Er unterscheidet Zweiparteiensysteme, in denen die zwei größten Parteien mehr als 90% der Stimmen bekommen, Zweieinhalb-Parteiensysteme, in denen die zwei größten Parteien zwischen 75% und 80% der Stimmen erhalten, Mehrparteiensysteme mit einer dominierenden Partei, in denen die Summe der beiden größten Parteien ca. 75% der Stimmen ausmacht und eine von ihnen ca. 40% der Stimmen erreicht, und schließlich Mehrparteiensysteme mit keiner prädominierenden Partei, in denen die beiden größten Parteien ca. 50% der Stimmen bekommen. Dennoch hat Blondel die Dimensionen der Relevanz der Parteien in Mehrparteiensystemen mit keiner dominierenden Partei nicht untersucht. Auch Mehrparteiensysteme, in denen die beiden größten Parteien 50% der Stimmen nicht erreichen, wurden von dem Autor nicht analysiert.

Das Kriterium der Zahl und Größe der Parteien in demokratischen Systemen hat Sartori weiterentwickelt. Es gilt in der Politikwissenschaft als Grundlage für die Klassifizierung von Parteiensystemen<sup>70</sup>. Sartori unterschied relevante und irrelevante Parteien in einem politischen Parteiensystem. Um die Relevanz einer Partei zu bestimmen, nennt er zwei Aspekte. Einer ist die Koalitionsfähigkeit der Partei. Eine Partei ist relevant, wenn sie

---

<sup>70</sup> Auch für die Parteiensysteme Lateinamerikas wird die Typologie Sartoris als hilfreich und nützlich bewertet. Siehe: Bendel (1998: 151-169).



über eine lange Zeit hinweg eine Regierungsmehrheitsbildung im Parlament ermöglicht oder für eine alternative Regierungskoalition potentiell wichtig ist. Der zweite Aspekt ist die Relevanz der „Erpressungsfähigkeit“ einer (Anti-System-)Partei, also die Fähigkeit auf den Wettbewerb unter den regierungsorientierten Parteien Einfluss zu nehmen (Sartori 1976: 122-123).

Für die Analyse der Relevanz einer Partei in Lateinamerika muss man noch berücksichtigen, dass sich die Bündnisse und Wahlkoalitionen präsidentieller Systeme auch außerhalb der parlamentarischen Vertretung konstituieren. Die formale Repräsentation einer Partei im Parlament spielt eine entscheidende Rolle, aber andere Elemente, wie z.B. die regionale Vertretung einer Partei, sind auch wichtig zur Durchsetzung nationaler Beschlüsse<sup>71</sup>.

Der Autor klassifiziert die Parteiensysteme – ähnlich wie Blondel – nach dem Prinzip der Mehrheit. Er unterscheidet dominierte Systeme (eine einzige Partei hat eine lange Zeit, z.B. 4 Legislaturperioden lang, die parlamentarische Mehrheit), Zweiparteiensysteme (zwei Parteien kämpfen um die Mehrheit und stellen abwechselnd die Regierung) und Mehrparteiensysteme ohne Gleichgewicht (mit einer dominierenden Partei) oder mit Gleichgewicht (ohne eine dominierende Partei). Außerdem berücksichtigt er den Grad der Fragmentation eines Mehrparteiensystems. Parteiensysteme, in denen sich keine Partei einer Mehrheit nähert und in dem fünf relevante Parteien vorhanden sind, sind für Sartori gemäßigt fragmentiert. Sind mehr als fünf relevante Parteien vorhanden, gilt das System als extrem fragmentiert (Sartori 1976: 127). Für Sartori ist die Dimension des Wahlergebnisses und der Verteilung der Sitze nicht die einzige, die ein Parteiensystem bestimmt, da er auch die Dimension der Haltung der Parteien zueinander und gegenüber dem politischen System berücksichtigt.

b. Der Grad und die Art des Wettbewerbs: Den Grad und die Art des Wettbewerbs in einem Parteiensystem in demokratischen Systemen hat Sartori nach der ideologischen Polarisierung (dem ideologischen Abstand zwischen den Parteien bzw. der Ausprägung des Rechts-Links-Spektrums) klassifiziert. Zweiparteiensysteme sind nicht polarisiert und haben eine zentripetale Dynamik. Mehrparteiensysteme, die extrem fragmentiert und polarisiert sind (polarisierter Pluralismus<sup>72</sup>), haben eine zentrifugale Dynamik.

---

<sup>71</sup> In Brasilien spielen noch andere Elemente eine Rolle, eine Partei als relevant erscheinen zu lassen. Kleine Parteien haben z.B. eine Bedeutung für die Regelung intern-regionaler Konflikte. Die großen Parteien versuchen, einen gewissen Abstand von solchen unterschiedlichen Interessen auf lokaler und regionaler interner Ebene zu wahren. Auf diese Weise bewahren sie sich vor den in der lokalen Oligarchie verschieden gelagerten Interessen einer Region und garantieren, dass sie die Unterstützung verschiedener oligarchischer Lokalgruppen für nationale Wahlkoalitionen erlangen können. Besonders für die Unterhaltung regionaler Exekutiven spielen kleine Parteien eine wichtige Rolle. Siehe: Kapitel 6.

<sup>72</sup> Beyme (1982: 314) unterteilt den polarisierten Pluralismus in zwei Typen: „*Polarisierter Pluralismus mit Fundamentaloppositionen von rechts und links. Polarisierter Pluralismus mit regierungsfähigen Mittelparteien.*“

Gemäßigte pluralistische Parteiensysteme, in denen niedrige Fragmentation und Polarisation vorhanden sind, haben eine zentripetale Dynamik (Sartori 1976: 125-127). Die anderen zwei möglichen Parteiensysteme, also extrem fragmentierte aber nicht polarisierte und extrem polarisierte aber gemäßigt fragmentierte Systeme, hat Sartori in seiner klassischen Studie nicht analysiert<sup>73</sup>.

c. Der Grad der Institutionalisierung der Parteiensysteme: Mainwaring und Scully (1995: 4-6) haben eine ergänzende Typologie von Parteiensystemen entwickelt. Sie unterscheiden die Parteiensysteme nicht nur nach Zahl, Größe, Relevanz und Wettbewerb, sondern auch nach dem Grad der Institutionalisierung<sup>74</sup> des Parteiensystems. Dieser bestimmt, inwieweit die Parteien wichtige Akteure sind, die den Machtzugang und den politischen Einfluss innerhalb eines politischen Systems gestalten<sup>75</sup>.

Sie setzen folgende vier Kriterien fest, damit ein Parteiensystem als institutionalisiert gilt: 1. Zwischen den größeren Parteien muss eine gewisse (mittel- bis langfristige) Stabilität ihrer jeweiligen (Stimmenanteils- oder Parlamentsvertretungs-)Stärke vorhanden sein. Das heißt, zwischen den größeren Parteien kann es nicht ständig zu Stärkeverschiebungen kommen. 2. Die größeren Parteien müssen stabil in der Gesellschaft verankert sein. 3. Die Mehrheit der politischen Akteure einer Gesellschaft muss sich durch Parteien und Wahlen legitimieren. 4. Parteien dürfen nicht den persönlichen Interessen von Führern unterstellt sein und müssen über eine breit gefächerte territoriale Organisation verfügen.

Diese Typologie erlaubt es den formalen Zustand des Institutionalisierungsgrades eines Parteiensystems zu messen und mit anderen zu vergleichen. Allerdings sind manche Messkriterien der Typologie umstritten, da einige Aspekte des Parteiensystems nicht berücksichtigt werden. Die Stabilität der relativen Stärke der größeren Parteien messen die Autoren nach der Stimmenverteilung. Stabile Parteiensysteme sind diejenigen, in denen die größeren Parteien langfristig und konstant politische Repräsentation in den Repräsentationsinstanzen innehaben. Eine solche Messung quantifiziert die Stabilität des Wettbewerbs nach der formalen Bezeichnung der Parteien. Sie kann aber nicht anzeigen, inwieweit die Veränderung der Stimmenverteilung und der Repräsentation der Parteien eine wesentliche Veränderung des Kräfteverhältnisses im gesamten Parteiensystem bedeutet. Eine instabile formale Repräsentation der Parteien bedeutet

---

<sup>73</sup> In einer späteren Arbeit hat Sartori anerkannt, dass Demokratien mit hoher Fragmentation ohne Probleme funktionieren können, wenn sie nicht extrem polarisiert sind. Siehe: Sani/Sartori (1983: 335).

<sup>74</sup> Die Autoren benutzen das Konzept von Huntington (Mainwaring/Scully 1995: 4).

<sup>75</sup> Institutionalisierte Parteiensysteme erschweren das Auftreten von „Outsiderkandidaten“ im politischen System.

nicht zwangsläufig, dass die politischen Akteure eines Parteiensystems und deren entsprechendes Kräfteverhältnis instabil im System vertreten sind<sup>76</sup>.

Bezüglich der Verankerung der Parteien in der Gesellschaft benutzen die Autoren das Kriterium des Alters der Parteien. Je älter die Parteien sind, desto institutionalisierter ist das Parteiensystem eines Landes. Mit diesem Kriterium kann man aber nicht herausfinden, inwieweit „junge Parteibezeichnungen“ „alte und verankerte“ institutionalisierte politische Akteure eines Parteiensystems wieder institutionalisiert haben. Umgekehrt ist fraglich, ob eine stabile Parteienvertretung in den Repräsentationsinstanzen bzw. ein konstantes und regelmäßiges Stimmverhalten eine Verankerung der Parteien in der Gesellschaft bezeichnen. Konstantes und stabiles Stimmverhalten kann auch durch andere Faktoren hervorgerufen werden<sup>77</sup>.

### 3.3.3.2 *Parteiensysteme und ihre Implikationen für präsidentielle Regierungssysteme*

Die Frage, welches Parteiensystem für die Entwicklung einer Demokratie am besten geeignet ist, hat in der Politikwissenschaft eine lange Tradition. Nach dem zweiten Weltkrieg dominierte die Auffassung, dass ein Zweiparteiensystem besser für die Entwicklung demokratischer Systeme wäre, da nach Vertretern dieser Auffassung solche Parteiensysteme die Tendenz zur politischen Polarisierung verhindern und eine zentripetale Dynamik fördern (Duverger 1959: 221-231). Dennoch wurde diese Auffassung in der Politikwissenschaft relativiert, denn nach dem zweiten Weltkrieg festigten sich auch demokratische Systeme mit vielen Parteien. Lijphart argumentierte, dass Mehrparteiensysteme besser geeignet sind für Gesellschaften, die ethnische, kulturelle und religiöse Spaltungen aufweisen. Mehrparteiensysteme könnten die unterschiedlichen Gruppen besser in das politische System integrieren, sie würden dazu beitragen, dass diese im politischen Prozess nicht untergehen (Lijphart 1968: 3-44). Die Feststellung, dass die Kombination aus Mehrparteiensystem und demokratischer Regierung kompatibel sein kann, wurde aber wiederum relativiert, als eine weitere Variable in die Analyse einbezogen wurde, nämlich dass Mehrparteiensysteme in unterschiedlichen Regierungssystemen agieren.

---

<sup>76</sup> Dies ist besonders im Parteiensystem Brasiliens der Fall, in dem die Schwankungen in den Stimmabgaben und Veränderungen hinsichtlich der Repräsentation der Parteien nicht immer bedeuten, dass die politischen Akteure, die in dem Parteiensystem agieren, instabil vertreten sind oder dass unbedingt eine wesentliche Kräfteverhältnisverschiebung (Veränderung im Grad und der Art des Wettbewerbs im gesamten Parteiensystem) vorhanden ist. Siehe: Nicolau (1996: 72).

<sup>77</sup> Die Institutionalisierung einer Partei kann auch durch den privilegierten Zugang zu staatlichen Ressourcen, die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung und strategische Befugnisse hervorgebracht werden. Sie ist eher nicht oder nur wenig in der Gesellschaft verankert. Für die Analyse der Parteiensysteme Lateinamerikas sind diese Aspekte für die Bedeutung der Basis wichtig, auf welcher die Parteiensysteme eingerichtet sind. Informationen über die Art und Weise der Organisation der Parteien in Lateinamerika haben die Autoren vermisst: „*Relatively little has been written about the internal life of such organizations in Latin America.*“ (Mainwaring/Scully 1995: 16).

Die Analyse der Implikationen der Parteiensysteme für die präsidentiellen Systeme konzentriert sich im Grunde auf zwei Aspekte. Der erste ist die Analyse des Spielraums der Parteien in einem präsidentiellen System und dessen Implikationen für die Entwicklung der Parteien<sup>78</sup>. Der andere Aspekt stellt die Frage nach den spezifischen Auswirkungen der jeweils verschiedenen Parteiensysteme auf präsidentielle Systeme. Dieser soll hier analysiert werden. In dieser Arbeit wurde schon betrachtet, inwieweit der Grad der Macht und des Einflusses eines Präsidenten auch von der Parteienkonstellation abhängt. Zusätzlich soll nun auf den Aspekt der Einwirkung verschiedener Parteiensysteme auf das Funktionieren präsidentieller demokratischer Systeme eingegangen werden.

Die Debatte über die Regierbarkeit präsidentieller Systeme wurde besonders durch Mainwaring (1990) um die Variable Parteiensystem bereichert. Sein Argument basiert auf der Funktionsweise präsidentieller Regierungssysteme. Präsidentielle Regierungen seien auf eine Mehrheit im Parlament angewiesen, um den politischen Entscheidungsprozess effektiv und ohne Blockade durchzusetzen. Nach seiner Analyse erschweren Mehrparteiensysteme die Mehrheitsbildung einer Regierung und belasten die Entwicklung einer stabilen demokratischen Regierung. Dies ist besonders dort der Fall, wo fragmentierte Mehrparteiensysteme entstehen und die Regierung sich auf eine fragile Basis stützt.

In einer seiner Studien stellte Mainwaring fest, dass fast alle stabilen präsidentiellen Demokratien, d.h. diejenigen präsidentiellen Demokratien, die 25 Jahre ohne Unterbrechung als Demokratien bestanden (nach 1945), ein Parteiensystem besaßen, das weniger als drei relevante Parteien umfasste (1993: 212). Nach diesem Kriterium von stabiler Demokratie kann man die neuen lateinamerikanischen präsidentiellen Demokratien noch nicht als stabil bezeichnen und die These von Mainwaring wird bewertet werden können, wenn dieser Zeitraum abgelaufen ist.

Die Kombination präsidentieller Demokratie mit Mehrparteiensystemen hat bis jetzt „überlebt“ und in vielen Fällen haben die Regierungen mit Mehrparteiensystemen eine Mehrheitsstrategie entwickelt<sup>79</sup>, damit ihre Politik „gut funktionieren“<sup>80</sup> kann. Zu

---

<sup>78</sup> Regierungssysteme wirken auf die Parteien direkt ein, da sie einerseits unterschiedliche Spielräume und Umfeldler für die Parteien bilden und sich die Parteien andererseits auf verschiedene politische Strategien konzentrieren, um ihre politische Ziele zu erreichen. In präsidentiellen Systemen konzentrieren sich die Parteien vorwiegend darauf, die exekutive Macht zu beeinflussen und zu erlangen. Allerdings sind sich die Politikwissenschaftler über die Auswirkungen des Präsidentialismus auf die Parteien nicht einig. Kritiker präsidentieller Systeme gehen davon aus, dass der Präsidentialismus die Entwicklung der Parteien behindert. Durch die Weiterführung der Forschung stellte sich immer klarer heraus, dass präsidentielle Regierungssysteme nicht zwangsläufig die Parteien beeinträchtigen, da es präsidentielle Systeme gibt, in denen die Parteien wichtige und entscheidenden Akteure darstellen, die den politischen Prozess gestalten. Siehe: Shugart/Carey (1992); Mainwaring/ Scully (1995); Mainwaring/Shugart (1997).  
<sup>79</sup> Siehe: Deheza (1998).

untersuchen bleibt, wie sich die Parteiensysteme in den neuen Demokratien etabliert haben und welche Folgen die jeweiligen Konstellationen haben. Wichtig ist, dass die verschiedenen Parteiensysteme eine unterschiedliche Dynamik für das politische System entwickeln, die aber nur besser bewertet werden kann, wenn man auch die einzelnen Elemente der Gestaltung des Parteiensystems und der gesamten Funktionsweise des präsidentiellen Systems berücksichtigt.

Zunächst ist die These, dass Zweiparteiensysteme eine Mehrheitsbildung erleichtern, in dreierlei Hinsicht zu revidieren. Erstens ist es – rein typologisch betrachtet – fraglich, ob solche Systeme in der Tat existieren<sup>81</sup>. Zweitens ist es – wenn man davon ausgeht, dass solche Systeme vorhanden sind – umstritten, ob sie zwangsläufig eine Mehrheitsbildung gewährleisten, denn dafür spielen auch die Regelung interner Kontroversen und Konflikte sowie die Disziplin der Partei eine wichtige Rolle, damit die Regierung tragfähig ist und nicht blockiert wird. Drittens ist es für den Fall fragmentierter Mehrparteiensysteme, in denen die Regierung über keine Mehrheit verfügt, wichtig zu untersuchen, wie sich die Oppositionsparteien gestalten. Hier spielt die Art der Opposition eine wichtige Rolle, denn die Dominanz boykottorientierter Oppositionsparteien mit extremistischen ideologischen Programmen belastet den Entscheidungsprozess und die Problemlösungsfähigkeit einer Regierung. Wenn sich aber die Oppositionsparteien vorwiegend kooperativ und nicht regierungsfeindlich gebärden, dann kann das Problem der Regierungsfähigkeit zumindest vermindert werden. Der Grad der Fragmentierung eines Mehrparteiensystems spiegelt also nicht unbedingt den Grad der Spaltung einer Gesellschaft wider<sup>82</sup>. Außerdem können Mehrparteiensysteme ein Gegengewicht zur Machtkonzentration des Präsidenten darstellen, wenn dieser auf die Kooperation verschiedener Parteien angewiesen ist. Solche Konstellationen sind aber wiederum anfälliger für eine Patronagepolitik (vgl. Mainwaring 1993: 218) und für die Herausbildung klientelistischer Netze, in denen der Präsident seine Politik darauf aufbaut, dass ihm einzelne Politiker Gefallen erweisen. Dies ist besonders dann der Fall, wenn die Oppositionspolitiker geringen politischen Einfluss auf die staatlichen Organe und Ressourcen ausüben (vgl. Mainwaring 1990: 169). Dennoch können auch dort, wo die Exekutive über eine Mehrheit verfügt, solche Beziehungen persönlicher Verbindlichkeiten vorhanden sein. Dies hängt besonders von der Art der Konstitution

---

<sup>80</sup> Wenn man das Kriterium des „guten Funktionierens“ präsidentieller Regierungen auf die Gewährleistung einer Mehrheit beschränkt. In diesem Fall wäre die Auffassung von Jones umstritten, da viele Mehrparteiensysteme in den neuen Demokratien Lateinamerikas auf diese Weise „gut funktioniert“ haben. Nach Jones „*Parliamentary rather than any type of presidential system (with the possible exception of a collegial presidency which is a constitutional rarity) is the only democratic constitutional arrangement that functions effectively with a multi-party system.*“ (Jones 1995: 10).

<sup>81</sup> Beyme (1982: 320) wies darauf hin, dass Zweiparteiensysteme „*mehr eine Abstraktion als eine Realität darstellen*“.

<sup>82</sup> Die Überlebensstrategien politischer Führungen können auch dazu beitragen, dass ein Parteiensystem fragmentiert ist. Siehe: 5.2.2 und 5.3.2.

der Koalitionsbildung (was die Parteien repräsentieren, wie sie repräsentiert sind und welche Bedeutung sie in der Koalition haben) und der Disziplin der Parteien ab.

### **3.3.4 Verschiedene Varianten von Wahlsystemen in präsidentiellen Systemen**

Die Politikwissenschaft ist sich nicht darüber einig, in welchem Maß sich ein Wahlsystem auswirkt. Die Frage nach der Bedeutung der Wahlsysteme für die Entwicklung von Parteiensystemen, für die Integration der Wählerschaft und die Förderung oder Behinderung der politischen Stabilität kann besser beantwortet werden, wenn man die konkreten sozioökonomischen Bedingungen und die politisch-institutionelle Konstellation berücksichtigt, in denen ein Wahlsystem angewendet wird. Wahlsysteme agieren im Zusammenhang mit anderen Elementen eines politischen Systems und haben je nach Umfeld unterschiedliche Folgen<sup>83</sup>. Das heißt aber nicht, dass sich nicht einige grundsätzliche Folgetendenzen feststellen lassen. Wahlsysteme regeln einerseits, wie der Wähler seine Stimme abgibt (Input), andererseits bestimmen sie, wie sich die Stimmen der Wähler im Anteil der Parlamentssitze niederschlagen (Output)<sup>84</sup>.

Präsidentielle Systeme unterscheiden sich in ihrer Art, wie der Präsident gewählt wird, in vier Aspekten, die verschiedene Folgetendenzen mit sich bringen:

a. Die Art der Wahl: Präsidenten werden direkt oder indirekt gewählt. Auf die Probleme einer direkten Präsidentenwahl wurde schon von den Kritikern präsidentieller Regierungssysteme aufmerksam gemacht. Sie können aber durch andere Konstellationen innerhalb des Systems relativiert werden. Indirekte Wahlen garantieren auch nicht die problemlose Bewältigung politischer Konflikte, da indirekte Wahlen durch ein Wahlkollegium zu einer politischen Diskrepanz führen können, wenn der indirekt gewählte Präsident nicht den Stimmenanteilen in der Wählerschaft entspricht<sup>85</sup>.

b. Die Art der Mehrheitserfordernisse: Zwei Typen von direkten Präsidentschaftswahlen bestimmen präsidentielle Systeme. In einem Typ übernimmt der Kandidat das Amt, der in einem Wahlgang die relative Mehrheit der Stimmen erreicht hat. Im anderen Typ muss ein Kandidat die absolute Mehrheit der Stimmen erlangen, um das Amt zu übernehmen. Dieses System sieht vor, dass zwei Wahlgänge durchgeführt werden, wenn kein Kandidat bzw. Koalitionskandidat die absolute Mehrheit der Stimmen erlangt.

---

<sup>83</sup> Siehe: Nohlen (1986: 38-44).

<sup>84</sup> Siehe: Sartori (1997: 3).

<sup>85</sup> Argentinien hatte bis 1994 indirekte Wahlen für den Präsidenten. Ein Wahlkollegium entschied nach den Wahlen, welcher von den beiden meistgewählten Kandidaten das Amt übernahm. In der Gegenwart haben alle lateinamerikanischen präsidentiellen Systeme direkte Wahlen für den Präsidenten. Siehe: Nohlen (1998: 174).

Nach der Auffassung von Linz fördert das System, in dem der Präsident mit einer relativen Mehrheit gewählt wird, das Antreten von extremistischen Kandidaten, da diese Systeme dazu führen, dass sich viele Kandidaten zur Wahl stellen. Dadurch besteht die Möglichkeit eines Wahlsieges extremistischer Kandidaten. Andererseits fördern Systeme, in denen der Präsident eine absolute Mehrheit erlangen muss, Parteienkoalitionen und führen so eher zur politischen Polarisierung und Konfrontation zwischen zwei Blöcken (Linz 1993: 114). Linz geht sowieso davon aus, dass der Prozess der Präsidentschaftswahlen an sich Konflikte mit sich bringt und ein Belastungsfaktor für demokratische Systeme darstellt.

Andere Studien haben festgestellt, dass Systeme absoluter Stimmenmehrheit tendenziell die Vermehrung von Parteien fördern und sich dadurch die Möglichkeit des Präsidenten verringert, eine Mehrheit im Parlament zu erlangen<sup>86</sup>. Da auch zwei Wahlgänge mehrere Parteien motivieren, eigene Kandidaten zu präsentieren, wird in der Regel der erste Wahlgang vorwiegend zu einem Kräftemessen unter vielen Parteien. Viele Parteien, die keinen Präsidentschaftskandidaten für den zweiten Wahlgang haben, beginnen vor dem zweiten Wahlgang aufgrund ihrer im ersten Wahlgang erhaltenen Stimmen darüber zu verhandeln, welchen Kandidaten einer anderen Partei sie unterstützen. Dadurch erhöht sich die Gefahr, dass politische Abmachungen auf persönlichen Gefälligkeiten statt auf Koalitionen aufgrund programmatischer Inhalte basieren. Für einen gewählten Präsidenten ist eine solche Unterstützung in der Regel fragil. Die Wahlsysteme, in denen dem Präsidenten eine relative Mehrheit genügt, fördern breite Wahlkoalitionen und erleichtern es dem gewählten Präsidenten im Parlament Unterstützung zu bekommen. Dennoch können solche Schemata und Tendenzen nicht verallgemeinert werden. Einerseits hängen erfolgreiche breite Wahlkoalitionen von der Beschaffenheit der Parteien und politischen Führungen sowie von konjunkturellen Faktoren ab. Andererseits existieren Beispiele, in denen auch in Systemen mit absoluter Mehrheit ein Präsidentschaftskandidat breite Wahlkoalitionen einging und einen Wahlerfolg im ersten Wahlgang erreichte<sup>87</sup>.

c. Die Gleichzeitigkeit der Präsidentschaftswahlen mit anderen Wahlen: Shugart und Carey (1992: 226) sowie Jones (1995: 17) zeigen in ihren Studien, dass die Gleichzeitigkeit der Präsidentschaftswahlen mit Parlamentswahlen die Gestaltung des Parlaments beeinflusst. Präsidentschaftswahlen ziehen die Aufmerksamkeit der Wähler auf sich und wirken sich direkt auf die Wahlergebnisse für das Parlament aus. Relative Mehrheiten für Präsidentschaftswahlen mit gleichzeitigen Wahlen für das Parlament

---

<sup>86</sup> Siehe: Shugart/ Carey (1992: 215- 216); Jones (1995: 90).

<sup>87</sup> Z.B. die Präsidentschaftswahlen von 1998 in Brasilien. Siehe: 5.3.3.

führen eher dazu, dass ein Präsident eine breitere Unterstützung im Parlament erreicht<sup>88</sup> und dass die Zahl der relevanten Parteien vermindert wird. Der Wahlkalender beeinflusst auch die regionale und lokale Machtrepräsentation. Präsidentschaftswahlen, die zusammen mit Regionalwahlen abgehalten werden, haben die Tendenz, die regionalen Wahlen stärker mit den nationalen Präsidentenwahlen zu verknüpfen. Allerdings sind die Verminderung der Zahl der relevanten Parteien sowie die Verbreitung von national verankerten Parteistrukturen dadurch nicht gesichert<sup>89</sup>.

d. Dauer des Mandats und Möglichkeit der Wiederwahl: Die Mandatsdauer und die Option auf Wiederwahl in präsidentiellen Systemen wurden immer kontrovers und polemisch diskutiert. Einerseits können lange Mandate Konflikte zuspitzen, wenn große Unzufriedenheit mit einem Präsidenten herrscht und der Präsident geringen Rückhalt in der Bevölkerung hat. Andererseits verhindern kurze Mandate, dass ein beliebter Präsident weiterregieren kann.

Die Wiederwahl eines Präsidenten wurde normalerweise vorwiegend als negativ betrachtet, da man davon ausging, dass sie durch den Missbrauch öffentlicher Ressourcen und die Kontrolle klientelistischer Netze dazu führt, dass sich ein Präsident an der Spitze festsetzt. Auch die Erfahrungen mit autoritärer präsidentieller Vorherrschaft trugen dazu bei, dass die Wiederwahl in präsidentiellen Systemen nicht befürwortet wurde.

Viele der neuen lateinamerikanischen präsidentiellen Demokratien haben die Dauer des Präsidentenmandats in jüngster Zeit verkürzt<sup>90</sup>. In den letzten Jahren wurde die Wiederwahl des Präsidenten in einigen Ländern ermöglicht<sup>91</sup>. Argumentiert wurde dabei

---

<sup>88</sup> Diese Tendenz kann jedoch nicht verallgemeinert werden. 1994 gab es z.B. gleichzeitig Wahlen für das Präsidentenamt und das Parlament in Brasilien. Dennoch haben verschiedene Faktoren dazu beigetragen, dass die Wahlkoalition des gewählten Präsidenten über keine Mehrheit im Parlament verfügte und dass die Zahl der relevanten Parteien nicht vermindert wurde, obwohl der gewählte Präsident schon im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit erreicht hatte. Siehe: 5.3.3.

<sup>89</sup> Das Zusammentreffen von Präsidentschaftswahlen und Gouverneurswahlen hat 1994 und 1998 nicht die Zahl der relevanten Parteien Brasiliens vermindert. Außerdem wurde dadurch keine bedeutende nationale Gestaltung der Parteien gefördert. Die Art der regionalen Wahlkoalitionen, die unabhängig von nationalen Koalitionstendenzen für das Präsidentenamt abgeschlossen werden können, sowie die Möglichkeit, dass der Wähler gleichzeitig unterschiedliche Parteien auf verschiedenen Ebenen (z.B. für das Parlament und den Landtag, für Gouverneur und Präsident) wählt, sind wichtige Faktoren für die Zersplitterung der Parteien. Siehe: 5.3.2. Auch der Wahlkalender auf regionaler Ebene (Bürgermeister- und Gouverneurswahlen) beeinflusst die Konstitution der regionalen Macht. Siehe: Kapitel 6. Siehe z.B. Abrucio (1998: 122-123).

Über die Konsequenzen der Beibehaltung des Wahlkalenders in den Municipien während des Militärregimes und die Bedeutung der Gouverneurswahlen während des Demokratisierungsprozesses Brasiliens für die regionale Machtstruktur siehe: 4.4.5 und 5.1.

<sup>90</sup> Siehe: Thibaut (1996: 215, 218, 230).

<sup>91</sup> 1995 Fujimori in Peru und Menem in Argentinien, 1998 Fernando Henrique Cardoso in Brasilien. Siehe: Ames (1996: 81-88); De Riz (1996: 89-96). In Brasilien wurde bekannt, dass die Zustimmung zur Durchsetzung der Verfassungsänderung mit unlauteren Mitteln erlangt wurde. Viele Parlamentarier hätten



meistens, dass man einem erfolgreichen Präsidenten die Chance geben sollte seine Politik weiterzuführen. Damit könne auch eine längerfristige Politik verfolgt werden, was durch die Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten manchmal schwierig gewesen sei.

Für die Parlamentswahlen benutzt die Mehrheit der lateinamerikanischen präsidentiellen Systeme Verhältniswahlen (Nohlen 1991: 180), die aber unterschiedlich gestaltet sind. Im Grunde bilden vier Elemente die verschiedenen Varianten von Verhältniswahlen<sup>92</sup>:

a. Die Art der Wahlkreise: Die Wahlkreise werden auf zwei unterschiedliche Arten bestimmt: Durch die Anzahl der Kreise und durch die Repräsentationsgröße der Kreise im Parlament. Ein ganzes Territorium kann auf einen Wahlkreis beschränkt sein. Die Form, wie die Wahlkreise eines Landes verteilt werden und im Parlament repräsentiert sind, spielt eine wichtige Rolle bei der Definition des Wesens der politischen Repräsentationsinstanz<sup>93</sup>. Je nach dem wie die Wahlkreise eingeteilt werden, können einige Parteien bevorzugt werden, die etablierte Bevölkerungsgruppen vertreten und ihnen zur Ausübung politischer Kontrolle verhelfen. So kann die Konstituierung der Wahlkreise beispielsweise konservative Parteien begünstigen, wenn die ländlichen, meist unterentwickelten und konservativen Regionen auf mehrere Kreise verteilt werden und dadurch eine Überrepräsentation im Parlament erhalten. Durch die ungenügende Berücksichtigung sozioökonomischer Veränderungen können Wahlkreise der realen Gestalt einer Region bzw. Landes nicht mehr entsprechen. So entstehen Repräsentationssysteme, in denen die Stimmen der Wähler ungleichmäßig verteilt sind.

b. Die Gestaltung der Wahllisten: Die Gestaltung der Wahllisten beeinflusst die Parteidisziplin<sup>94</sup>. Im Grunde gibt es drei verschiedene Möglichkeiten, die Wahllisten zu organisieren<sup>95</sup>. In einer starren Liste kontrolliert die Partei die Stellung ihrer Kandidaten. Dem Wähler wird eine Liste gegeben, die von der Partei erstellt wird. Der Wähler entscheidet nicht über die Ordnung der Liste, sondern wählt einen Block. Zwei positive Tendenzen lassen sich bei einer solchen Wahlliste feststellen. Erstens sind die

---

dem Präsident ihre Stimme „verkauft“, um die Wiederwahl des Präsidenten zu ermöglichen. Siehe: Neue Zürcher Zeitung vom 21.05.1997 und 03.06.1997.

<sup>92</sup> Verhältniswahlen haben die Tendenz, Mehrparteiensysteme zu favorisieren. Schwerlich werden sich dadurch Zweiparteiensysteme etablieren. Die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung über die Korrelation zwischen beiden Elementen bezieht sich auf das Maß und die bedingte Kausalität der Beziehung. Die Autoren stimmen darin überein, dass dieses Arrangement eine Tendenz bezeichnet. Siehe: Duverger (1959: 252-266); Sartori, Giovanni (1986: 64); Taagepera/ Shugart (1989: 65); Lijphart (1994).

<sup>93</sup> Siehe: Nohlen (1986: 46-50).

<sup>94</sup> Siehe: Mainwaring/Shugart (1997: 421); Carey/Shugart (1998: 277).

<sup>95</sup> Siehe: Nohlen (1986: 58). Mainwaring und Shugart berücksichtigen noch einige Abweichungen, die in einigen Ländern Lateinamerikas vorkommen (1997: 424). Die Details Brasiliens werden in einem anderen Kapitel berücksichtigt (siehe: 5.2.1/5.2.2/5.3.1/5.3.2).

Abgeordneten und Politiker von der Partei abhängig. Das heißt einerseits, dass die politische Karriere eines Politikers ohne die Unterstützung einer Partei schwer durchzusetzen ist, und andererseits, dass der Politiker fast gezwungen ist diszipliniert zu sein bzw. dass er mit seinen Parteigenossen gemeinsam in den Repräsentationsinstanzen entscheidet und wählt. Zweitens vermindert sich dadurch der Spielraum personalistischer Politiker. Die Parteien werden in der Regel gestärkt, da einerseits der Politiker von einer Partei abhängt und andererseits der Wähler nicht direkt für eine Person stimmt.

Negative Tendenzen können durch solche starren Listen auch gefördert werden, wenn etablierte politische Gruppen innerhalb einer Partei es konkurrierenden Gruppen erschweren in die Partei integriert zu werden. Dadurch kann sich eine Distanzierung der Partei von der Wählerschaft ergeben.

Die lose gebundene Liste gibt dem Wähler die Möglichkeit, aus der gegebenen Parteiliste einen Kandidaten zu wählen. Solche Listen können Vorteile haben, je nach dem wie andere Elemente des politischen Systems gestaltet sind. Sie motivieren eine interne Konkurrenz in der Partei und können dazu beitragen, dass die Politiker intensivere und lebhaftere Kontakte mit der Wählerschaft aufnehmen, da die Parteistruktur bei der Wahl eine geringere Rolle spielt. Außerdem hat der Wähler eine größere Auswahlmöglichkeit.

Wo aber eine personalistische politische Kultur vorherrscht und die Parteien schwach strukturiert sind, tragen solche Systeme zu individualisierten Wahlkämpfen und zur Unterstützung personenfixierter politischer Beziehungen bei. Die Unabhängigkeit der Politiker von ihren Parteien ist dadurch größer und ermutigt sie eigene Entscheidungen zu treffen.

Bei der zweiten Form der Wahlliste, der freien Liste, schlägt die Partei eine Liste vor und der Wähler kann frei innerhalb der Liste und unter den Listen wählen. Der Wähler kann verschiedene Parteien wählen. Solche Listen tragen in Ländern, in denen die Parteien schwach strukturiert sind, dazu bei, dass die Parteien im politischen System weiter geschwächt werden.

c. Stimmabgabe und Stimmenverrechnung: Die Art der Stimmenabgabe hängt mit der Listenform zusammen. Es gibt Listen, in denen der Wähler nur einen Kandidaten wählen kann, und Listen, in denen der Wähler mehrere Kandidaten auswählen kann (Präferenzkandidat, Alternativkandidat usw.).

Die Stimmenverrechnung ist unterschiedlich geregelt und hat eine große Bedeutung für die Repräsentation der Parteien im Parlament. Sperrklauseln sowie deren unter-

schiedliche Handhabung (nach dem Prozentsatz der gültigen Stimmen einer Partei auf regionaler bzw. nationaler Ebene usw.) bestimmen, inwieweit kleine nationale Parteien oder bedeutende regional verankerte Parteien im Parlament Sitze erhalten.

Ein weiterer grundlegender Aspekt ist die Formel zur Verteilung der Parlamentssitze unter den Parteien. In der Regel werden drei unterschiedliche Formeln in demokratischen Systemen angewendet, die auf das politische Repräsentationssystem direkt einwirken. Die D'Hondtsche Formel begünstigt eher die großen Parteien und wird in den meisten Demokratien herangezogen. Die modifizierte St.-Lague-Formel ist die, die am wenigsten die großen oder kleinen Parteien begünstigt. Die Methode des größten Restes berücksichtigt am meisten die Proportionalität der abgegebenen Wählerstimmen und begünstigt so die kleinen Parteien<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Siehe: Nohlen (1986: 112-114).

## **4 Die Tradition der Herrschaft: Politische Partizipation und Repräsentation in Brasilien bis 1985**

Dieses Kapitel behandelt vier Elemente der Tradition der politischen Partizipation und Repräsentation Brasiliens. Im ersten Teil wird zunächst analysiert, welche politischen Phasen das Land durchlaufen hat und welche Bedeutung diese für die Gestaltung der politischen Kultur Brasiliens hatten. Es geht um die Frage, inwieweit die verschiedenen Phasen der politischen Geschichte Brasiliens bis zur letzten Militärregierung 1985 Kontinuitäten und Wandel aufwiesen und welche soziopolitischen Trends sie erkennen lassen. Danach wird die Entwicklung der Wahlpartizipation und des Wahlsystems in den verschiedenen politischen Phasen des Landes untersucht. Es geht um die Frage der Tradition von Bedeutung, Stil und Gestaltung der Wahlen und des Wahlsystems Brasiliens bzw. inwieweit und wie sich welche zentralen Merkmale dieser Tradition in den verschiedenen Phasen etabliert haben.

Im zweiten Teil des Kapitels sollen die Charakteristika und die Funktionsweise der Parteien und des Parteiensystems Brasiliens dargestellt werden. Dabei geht es darum, die Entwicklung und die zentralen Merkmale der brasilianischen Parteien und des Parteiensystems in den verschiedenen Phasen der politischen Geschichte des Landes hervorzuheben. Es wird gefragt, welche Kernelemente sie charakterisierten, inwieweit und warum sie in den verschiedenen politischen Phasen bestehen blieben.

Im dritten Teil des Kapitels werden das Regierungssystem und die Tradition der exekutiven Gewalt Brasiliens behandelt. Es geht hier zunächst um die unterschiedlichen Tendenzen und Merkmale der brasilianischen Exekutive in den verschiedenen Phasen der politischen Geschichte Brasiliens. Ein zentraler Punkt wird bei der Analyse der Tradition der brasilianischen Exekutive hervorgehoben, nämlich die Problematik der Einbindung der Regionen in die Nation und deren Konsequenzen für die Gestaltung und Entwicklung der zentralen Macht.

Der letzte Teil des Kapitels beschäftigt sich mit der Analyse von Entstehung, Merkmalen, Entwicklung und Bedeutung der lokalen und regionalen Mächte. Es wird gefragt, wie, warum und in welchem Ausmaß die lokalen und regionalen Machtstrukturen und -netze in den verschiedenen politischen Phasen Brasiliens weiter bestanden.

## **4.1 Wahlpartizipation und Wahlsystem bis 1985: Von einer oktroyierten Partizipation ohne Gesellschaft zu einer Gesellschaft mit eingeschränkter Partizipation**

Die politische Partizipation Brasiliens, besonders die Entwicklung der Wahlpartizipation, kann besser bewertet werden, wenn man die Indikatoren der Wahlbeteiligung in den verschiedenen historischen Phasen Brasiliens mit den jeweiligen politischen Kontexten in Zusammenhang bringt. Isolierte Zahlen über die Wahlpartizipation zeigen, wie weit das formale Recht auf politische Beteiligung verbreitet ist, sind aber unzulänglich für das Verständnis und die Charakterisierung der Bedeutung der Wahlen und des Funktionierens der politischen Partizipation. Das ist besonders in Brasilien der Fall, wo Wahlen vorwiegend als Machtlegitimierungsmittel etablierter oligarchischer Gruppen angewendet wurden.

Die politische Geschichte des Landes erlebte bis 1985 sechs Phasen, welche die Entwicklung und Bedeutung der Wahlpartizipation geprägt haben. Bemerkenswert an allen diesen Phasen ist, dass Wahlen bei ihrer Konstituierung keine entscheidende Rolle gespielt haben. Machtwechsel, die in der Tat keine tiefgreifende Strukturveränderung im politischen und sozialen System bedeuteten und vorwiegend Anpassungs- und Überlebensstrategien politisch etablierter Gruppen gegenüber einer potentiellen Bedrohung ihres Machterhaltes oder Interessenkonflikte unter oligarchischen Gruppen widerspiegelten, wurden in der Regel entweder unter Duldung oder durch die Initiative der Militärs vollzogen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass durch die Entwicklung der Wahlbeteiligung die Wahlen in der politischen Geschichte des Landes an Bedeutung gewonnen haben. Dies war sowohl während des demokratischen Experiments von 1945-1964 als auch während des Militärregimes von 1964-1985 der Fall.

### **4.1.1 Wahlpartizipation und Wahlsystem in der Kolonialzeit (1500-1822)**

Die ersten nationalen Wahlen wurden in Brasilien während der Kolonialzeit abgehalten (1821) und sind im Wesentlichen durch drei Merkmale gekennzeichnet.

Erstens waren sie vorwiegend auf eine externe Initiative zurückzuführen. Die Anregung kam aus Portugal und hatte das Ziel eine engere Verbindung mit der Kolonie herzustellen (vgl. Neves 1995: 386), ohne dass es dort einen signifikanten Anspruch auf eine solche politische Partizipation gab. Es war eine „von oben“ oktroyierte Initiative. Wahlpartizipation wurde auf diese Weise konzidiert, doch nicht errungen.

Die gewählten brasilianischen Abgeordneten, die in Lissabon die Vertretung ausübten, wurden in den Prozess der Ausarbeitung der Verfassung des portugiesischen Kaiser-

reichs einbezogen, aber sie konnten nur diffuse Interessen vertreten, da die Interessenvertretung in der Kolonie nicht genügend festgelegt war.

Zweitens stellte die Einführung der nationalen Wahl eine Strategie der Kolonialmacht dar, ihre Macht zu erhalten. Nachdem König João VI. 1821 nach Portugal zurückgekehrt war, versuchte man zu erreichen, dass die Stimmung des vom König Imstichgelassenwerdens kompensiert, nationale Ressentiments gelockert und die Integration des Königreichs gefördert würde (vgl. Faoro 1996: 269-270). In diesem Sinne wurden die nationalen Wahlen als ein Mittel zur Erhaltung der Kolonialstruktur betrachtet.

Drittens war das Wahlsystem so eingerichtet, dass die Kolonialmacht den Prozess im Griff hatte. Einerseits war die Kontrolle der Wahlen hauptsächlich durch die indirekte Auswahl der Abgeordneten gewährleistet, die in vier Phasen durchgeführt wurde und somit ermöglichte, dass nur „gut gesonnene Männer“ die Abgeordneten nominierten. Außerdem konnte die große Mehrheit der Bevölkerung nicht wählen (Frauen, Sklaven) und die Stimme stand unter der Macht der Leitung des Wahllokales. Die Leitung eines Wahllokales setzte sich aus Personen zusammen, die von der öffentlichen Verwaltung ernannt wurden. Während des Wahltages organisierten sie den Verlauf der Abstimmung und waren für die Stimmenverrechnung und für die Ausarbeitung der Wahlakten zuständig. Diese Leitung konnte besonders wegen der nicht geheimen Stimmabgabe die Abstimmung kontrollieren und dem Wähler blieb in dem Prozess nur eine Bestätigungsrolle übrig<sup>97</sup>.

Andererseits war das Repräsentationssystem von den Portugiesen so eingerichtet, dass die Brasilianer nur eine unbedeutende Rolle bei der Ausarbeitung der Verfassung spielen konnten. Die Portugiesen waren mit 130 Abgeordneten vertreten, während die Brasilianer 72 Abgeordnete wählen konnten. Tatsächlich aber wurde Brasilien nur von 50 Abgeordneten vertreten, da einige der Gewählten nicht nach Portugal reisen wollten oder einige Provinzen<sup>98</sup> nicht bereit waren, Abgeordnete nach Portugal zu schicken (vgl. Faoro 1996: 268).

Die Wahlen auf lokaler Ebene<sup>99</sup>, die es schon vor den nationalen Wahlen gab, hatten eine andere Dimension. Für die sogenannten „Conselhos“ (wie damals die Stadträte hießen) war der Auswahlprozess der Stadträte zwar auch indirekt, wurde aber in zwei

---

<sup>97</sup> Über diesen Wahlprozess für die sogenannten „Cortes de Lisboa“ siehe: Porto (1989: 17-23); Braga (1990: 6-10).

<sup>98</sup> Die Provinzen wurden bis einige Monate vor der Unabhängigkeit als „Capitanias“ bezeichnet (vgl. Faoro 1996: 266).

<sup>99</sup> Auf regionaler Ebene, d.h. für die exekutive Macht in den Provinzen, gab es keine Wahlen, da die damaligen Gouverneure oder „Capitães“ (so wurden in einigen Regionen die Gouverneure genannt) vom Monarchen ernannt wurden. Auf der lokalen Ebene gab es damals noch keine Bürgermeister. Die exekutiven Kompetenzen wurden unter die „Câmaras“ und die Gouverneure verteilt (vgl. Faoro 1996: 152).

Phasen durchgeführt. Analphabetismus war kein Kriterium bei der Einschränkung des Wahlrechts. Da aber die Stimmabgabe bei lokalen Wahlen schriftlich und geheim war, waren die Ungeschulten auf die Hilfe eines Mannes angewiesen, der die Stimme der Wähler nicht verraten „durfte“. Die Stimme wurde auf diese Weise manipuliert, weil der „Helfer“ doch die Stimme ändern konnte, ohne dass der Wähler das wusste<sup>100</sup>. Außerdem hatte dieses Recht keine bedeutende Auswirkung auf die Wahlbeteiligung, da nur wählen und gewählt werden konnte, wer einer bestimmten sozioökonomischen Schicht (Sklavenherren, gut situierte Bürokraten, Kaufleute) angehörte. Die große Mehrheit der Bevölkerung, z.B. Frauen, Sklaven und diejenigen, die kein hohes Einkommen hatten, wurde von diesen Wahlen ausgeschlossen.

#### **4.1.2 Wahlpartizipation und Wahlsystem im Kaiserreich (1822-1889)**

Der erste politische „Wandel“ Brasiliens, die Unabhängigkeit von Portugal, bestätigt ein Grundmerkmal des politischen Stils Brasiliens, der in der Kolonialzeit verwurzelt ist und im Verlauf der republikanischen Geschichte des Landes immer wieder, wenn auch in veränderter Form, auftauchte. Die Unabhängigkeit wurde am 7. September 1822 vom Sohn des portugiesischen Königs, Pedro I., also „von oben“ proklamiert, ohne dass ein verbreitetes organisiertes und aktives Engagement für eine solche Bewegung im Land vorhanden gewesen wäre.

Einerseits konnte auf diese Weise die königliche Familie weiter im Land präsent sein und das Land regieren und beeinflussen. Die Veränderung des politischen Status Brasiliens ermöglichte ein politisches Arrangement, in dem der Sohn des portugiesischen Königs den Unabhängigkeitsprozess leitete. Andererseits wurden die Interessen der etablierten ländlichen Oligarchiegruppen berücksichtigt, die hauptsächlich mehr Freiräume für ihre Agrarexportprodukte und Reduzierung der Steuern forderten, (vgl. Faoro 1996: 245; Costa 1984). Im Grunde wurde die Veränderung eingeführt, um die Grundstruktur (Sklavenarbeit und Agrarstruktur) des Landes weiter zu erhalten (nach dem Motto: Verändern, um erhalten zu können) und zu verhindern, dass die Unabhängigkeitsbestrebungen außer Kontrolle gerieten<sup>101</sup>.

Während des Kaiserreichs wurde die Beteiligung an den Wahlen zunächst nach der 1824 von Pedro I. bewilligten Verfassung verordnet. Die Wahlen für Abgeordnete der „Assembléa Geral“ (des damaligen Parlaments), deren Mandat auf vier Jahre bemessen war, und für Senatoren, deren Amt lebenslänglich war, sowie für die „Assembléias

---

<sup>100</sup> Siehe: Porto (1989: 13).

<sup>101</sup> Dies kann durch die Aussage von João VI. gegenüber seinem Sohn Pedro I. verdeutlicht werden, bevor der König 1821 Brasilien verließ: „*Pedro, se o Brasil se separar, antes seja para ti, que me há de respeitar, do que para alguns desses aventureiros.*“ („Pedro, soll Brasilien unabhängig werden, so sei es eher für Dich, der Du mich respektieren wirst, denn für einen dieser Abenteurer“). Siehe: Vianna (1966: 202).

Provinciais“ (Provinzparlamente) wurden bis 1881 (Wahlreform des Gesetzes Saraiva<sup>102</sup>) durch indirekte Wahlen in zwei Phasen durchgeführt.

Die erste Phase, in der die Wahlmänner gewählt wurden, wurde in den damaligen sogenannten „Freguesias“ bzw. „Vilas“ (Gemeinden bzw. Munizipien) durchgeführt. Danach kam die zweite Phase, in der die Wahlmänner über die Abgeordneten, Senatoren und Mitglieder des Provinzparlaments abstimmten. Senatoren wurden in jeder Provinz durch eine dreifache Liste gewählt, der Kaiser ernannte ein Drittel dieser Liste.

Die Provinzen hatten damals unterschiedlich viele Sitze im Senat. Das Kriterium für die Zahl der Abgeordneten und Senatoren, d.h. für die Zahl der Sitze jeder Provinz im Parlament, wurde während des Kaiserreichs als ungerecht betrachtet und ständig diskutiert. Die Bevölkerungszahlen der Provinzen waren damals nicht aktuell und ziemlich ungenau. Nach dem ersten nationalen Zensus von 1872 wurde aber deutlich, dass es sehr große Unterschiede bei der Repräsentation der Provinzen gab. Um als Abgeordneter einer der dichtbevölkerten Provinzen gewählt zu werden (vgl. Porto 1989: 135), z.B. Minas Gerais, damals die am dichtesten bevölkerte Provinz, musste ein Politiker fast viermal mehr Stimmen haben als ein Politiker aus der Provinz Mato Grosso, die eine der am wenigsten bevölkerten Provinzen war. Die Provinzen, es waren ihrer zwanzig, wurden manchmal in Wahldistrikte eingeteilt. Jeder Wahldistrikt verfügte dann über mehrere Sitze. Dies gab es nur während bestimmter Zeitabschnitte (1855-1875/ 1881-1889)<sup>103</sup>.

Nach der Verfassung war für die nationalen Wahlen und die Wahlen für die Mitglieder des Provinzparlaments jeder Bürger wahlberechtigt, der über 25 Jahre alt war, über ein Jahreseinkommen von mindestens 100 000 Réis für die erste Phase und 200 000 Réis für die zweite Phase verfügte (Grundbesitz, Gewerbe, Handel, Beamte). Die Höhe des erforderlichen Jahreseinkommens wurde 1846 verdoppelt, da durch die Inflation diese Voraussetzungen zu niedrig geworden waren (vgl. Graham 1995: 358).

Die Einschränkung der Wahlpartizipation basierte nicht nur auf dem Einkommen. Frauen durften weiterhin nicht wählen, auch Sklaven und befreite Sklaven wurden vom Wahlprozess ausgeschlossen. Die Verfassung setzte bei dem Recht, sich an nationalen und regionalen Wahlen zu beteiligen, keine allgemeine Einschränkung aufgrund der Ethnie fest, aber tatsächlich war für die afrikanischstämmige Bevölkerung dieses Recht

---

<sup>102</sup> Siehe: Braga (1990: 40).

<sup>103</sup> Siehe: Porto (1989: 41).



nicht vorhanden<sup>104</sup>. Obwohl Ungeschulte auch bei diesen Wahlen mitabstimmen konnten, spielte dieses Wahlrecht keine große Rolle, denn das Einkommenskriterium wurde weiter aufrechterhalten (vgl. Braga 1990: 46). Nach Angabe von Love (1970: 7) nahm am Ende des Kaiserreichs nur ca. 1% der gesamten Bevölkerung als Wähler an den Parlamentswahlen teil. Die Forderung nach einem minimalen Jahreseinkommen, um Abgeordneter, Senator oder Mitglied des Provinzparlaments werden zu können, wurde aufrechterhalten. Senatoren mussten mindestens 800 000 Réis, Abgeordnete und Provinzparlamentarier 400 000 Réis verdienen, und auch diese Werte wurden wegen der Inflation angehoben<sup>105</sup>.

Während der Kolonialzeit wurden die Wahlen für die Stadträte<sup>106</sup> („Conselhos“) indirekt und in zwei Phasen durchgeführt. Diese Lokalwahlen wurden jetzt insofern verändert, als die Stadträte während des Kaiserreichs direkt gewählt wurden. Die Wahl war nicht mehr schriftlich und geheim. Bei diesen Wahlen konnte nur wählen und gewählt werden, wer dieselben Bedingungen wie für die erste Phase der nationalen und regionalen Wahlen erfüllte, d.h. über ein minimales Jahreseinkommen verfügte, männlichen Geschlechts, frei und kein befreiter Sklave war<sup>107</sup>.

Wahlmanipulation wurde während des Kaiserreichs durch sechs Aspekte ermöglicht. Da erstens die Stimme nicht geheim war, konnte sie kontrolliert werden. Dies hinderte den Bürger daran gegen die Regierung zu wählen. Zweitens war das Aufstellen von Wahlhelfern abhängig von der lokalen Macht. Die Entscheidung über die Wahlhelfer stand in der Regel unter dem Einfluss der Großgrundbesitzer, die ihre „Leute“ als Wahlhelfer angaben. Die Wahlhelfer waren wie in der Kolonialzeit für die Stimmenverrechnung und für die Ausarbeitung der Wahlakten zuständig, d.h. wer die Wahlhelfer im Griff hatte, war Wahlsieger<sup>108</sup>. Drittens stand die Wähler- und Kandidatenwerbung unter der Kontrolle der etablierten lokalen Macht. Die Entscheidung darüber, wer die erforderlichen Bedingungen erfüllte, wählen zu können und gewählt zu werden, wurde durch eine Gruppe getroffen. Diese Gruppe setzte sich aus einem Priester, einem Richter und dem höchsten Polizeichef der Region zusammen, der

---

<sup>104</sup> Erstens waren fast alle Schwarzen entweder Sklaven oder befreite Sklaven. Zweitens waren viele Mulatten Sklaven oder befreite Sklaven. Drittens hatten die Schwarzen und Mulatten, die nicht Sklaven und befreite Sklaven waren, in der Regel nicht das notwendige jährliche Einkommen. Nach dem Zensus von 1872 lebten in Brasilien 9.930.478 Einwohner. Davon waren 19,77% Schwarze, 38,2% Mulatten und 38,1% Weiße. Der Anteil der Sklaven an der Bevölkerung Brasiliens änderte sich in bedeutendem Maße. Über die Entwicklung der Sklavenbevölkerung Brasiliens, die Ursachen der Veränderungen der Zahlen der Sklavenbevölkerung und die Beschäftigung der brasilianischen Bevölkerung nach Ethnien während dieser Zeit siehe: Merrick/Graham (1979: 29, 70, 75-76).

<sup>105</sup> Siehe: Braga (1990: 19, 26).

<sup>106</sup> Wahlen für die Exekutive der Provinzen und Gemeinden gab es weiterhin nicht. In einigen Provinzen wurden aber vom Gouverneur ernannte Bürgermeister eingesetzt. Siehe: Queiroz (1976: 68-69).

<sup>107</sup> Siehe: Braga (1990: 27).

<sup>108</sup> Siehe: Ebd.: 46.

in der Regel von der lokalen Obrigkeit ernannt wurde<sup>109</sup>. Viertens konnte der Kaiser durch den von ihm ernannten Präsidenten der Provinz und der Nationalgarde im Wahlprozess intervenieren<sup>110</sup>. Auch eine Nachprüfungsbefugnis, über die das Parlament verfügte, verhinderte, dass „unerwünschte“ Politiker ihr Amt antraten<sup>111</sup>. Auf diese Weise wurden Führer der Opposition gehindert ein Amt zu übernehmen. Fünftens wurde Wahlmanipulation auch durch das Repräsentationssystem der Provinzen ermöglicht. Die am wenigsten bevölkerten Provinzen, die in der Regel auch die unterentwickeltesten waren, waren überrepräsentiert.

Schließlich beruhte die Manipulation bei den Wahlen auch auf einem bestimmten politischen Stil. Die Wahlen und der Wahlkampf bedeuteten für die Brasilianer in der Regel einen Grund zu feiern, und der Höhepunkt war, „Gefälligkeiten“ auszutauschen. Mit großen Emotionen und Feierlichkeiten, mit Musik und Feuerwerk wurden die Wähler von den einflussreichen lokalen politischen Führungen besonders zu den Wahlen der ersten Phase angeregt, die eine größere Wählerschaft mobilisierten. Während des Wahlkampfes oder am Wahltag bekam der Wähler von seinem „Patron“ (dem „Coronel“, der in der Regel Großgrundbesitzer war) neue Schuhe, Kleidung oder andere Geschenke, deren Erhalt von ihm schon als ein Anrecht betrachtet wurde<sup>112</sup>. Die lokalen Führer versuchten dadurch ihre „Klienten“ zu mobilisieren, um ihre politische Kraft zu zeigen. Auf diese Weise bestätigten sie ihren politischen Einfluss auf die Machtkonstitution des Kaiserreichs und gewährleisteten, dass die Abgeordneten sowie die Provinzparlamentarier auf ihre Unterstützung angewiesen waren. Der lokale Führer war es, der die Posten der zentralen Regierung auf lokaler Ebene verteilte, und er garantierte auf diese Weise die Wählerbasis des Kaisers<sup>113</sup>.

Die Abgeordneten und Provinzparlamentarier pflegten mit den lokalen Führern eine Tauschbeziehung. Sie garantierten, dass die Interessen der Großgrundbesitzer auf der regionalen und nationalen Ebene vertreten wurden. Der Politiker, der im Rat der Provinz oder im Parlament saß, brachte für die Gemeinde die Durchsetzung der erwünschten Interessen des „Coronel“. Der Kreis schloss sich mit dem ernannten „Präsidenten der Provinz“, der ein Vertrauensagent des Kaisers in der Provinz war und die regionale Wahlmaschinerie gemeinsam mit den „coronéis“ in Bewegung setzte<sup>114</sup>. Wer nicht in diesen Kreis eingebunden war, hatte Schwierigkeiten seine Wählerbasis zu konstituieren und so seine politische Karriere zu fördern<sup>115</sup>.

---

<sup>109</sup> Siehe: Leal (1977: 118-119).

<sup>110</sup> Siehe: Braga (1990: 46).

<sup>111</sup> Siehe: Ebd.: 16.

<sup>112</sup> Siehe: Graham (1995: 360).

<sup>113</sup> Siehe: Ebd.: 367.

<sup>114</sup> Siehe: Faoro (1996: 377).

<sup>115</sup> Siehe: Queiroz (1976: 84).

### 4.1.3 Wahlpartizipation und Wahlsystem in der „Alten Republik“ (1889-1930)

Die Aussage eines Führers bei Ausrufung der Republik stellt klar, wie der zweite politische „Wandel“ Brasiliens unternommen wurde, und zeigt, wie ein bestimmter politischer Stil weiter vordrang: *„O povo assistiu aquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada.“*<sup>116</sup> („Das Volk hat dem entgeistert, verblüfft und überrascht zugesehen, ohne zu wissen, was es bedeutete. Viele glaubten ehrlich, dass sie eine Parade sahen“).

Die Republik wurde am 15.11.1889 nach einem Militärputsch unter der Leitung des Feldmarschalls Deodoro, d.h. also auch „von oben“ proklamiert<sup>117</sup>. Sie wurde ohne eine breite Mobilisierung und Engagement ausgerufen und spiegelte keine Errungenschaft einer Gesellschaft wider, die durch Wahlen eine Entscheidung über die Zukunft des Kaiserreichs getroffen hätte.

Die zentralen Akteure, welche die Proklamation der Republik unterstützten und antrieben, zeigen, in welcher Hinsicht die erste Republik nicht in der Lage war, eine wesentliche strukturelle Veränderung einzuleiten.

Einerseits waren die ehemaligen Sklavenherren mit dem Kaiserreich unzufrieden. Für die Freilassung ihrer Sklaven, die 1888 durch das von Dona Isabel, Tochter des Kaisers, unterschriebene Goldene Gesetz („Lei Aurea“) frei wurden, gab es keine Entschädigung. Dies führte zu Ressentiments gegenüber dem Kaiserreich. Die Republik bedeutete für diese ehemaligen Sklavenherren (besonders im Nordosten) ohnehin keine Bedrohung, da ihr „goldenes Zeitalter“ des Zuckeranbaus schon längst vorbei war. Neue Akteure, die Großgrundbesitzer der Kaffeeplantagen, gewannen an Bedeutung und wollten ihre Interessen in den politischen Prozess einbringen. Der Militärputsch wurde aus der Sicht dieser Akteure als der beste Weg zu ihrer Verwirklichung angesehen, da sie nicht in der Lage waren sie alleine durchzusetzen. Die lokalen Interessen der hauptsächlich in São Paulo ansässigen Kaffeeplantagenbesitzer genügten nicht für eine Mobilisierung größerer Bevölkerungsteile Brasiliens, die sich für eine Republik hätten einsetzen können (vgl. Souza 1984).

Andererseits wuchsen antimonarchistische Strömungen innerhalb der Kirche, aber besonders im Militär, das sich vom Kaiser zurückgesetzt fühlte und positivistische Ideen propagierte (vgl. Ribeiro 1984). Die so genannte „Alte Republik“ behielt die Landstruktur des Großgrundbesitzes bei und versuchte die etablierten oligarchischen Interessen in den politischen Prozess zu integrieren. Viele monarchistische Politiker

---

<sup>116</sup> Entnommen aus: Faoro (1996: 487).

<sup>117</sup> Siehe: Boehrer (1966: 43-57).

traten den Republikanern bei, besonders diejenigen, die zur konservativen Partei gehörten<sup>118</sup>. Die erste Strukturveränderung Brasiliens, die Abschaffung der Sklaverei, legte schon in der Art ihrer Durchführung den politischen Stil zutage, der in anderen Erscheinungsformen im Verlauf der Geschichte der brasilianischen Republik immer wieder auftauchten sollte<sup>119</sup>. Die Sklaverei wurde im Kaiserreich langsam und graduell abgeschafft. Zuerst wurde 1871 das Gesetz verabschiedet, das die neugeborenen Sklavenkinder befreite („Lei do Vente Livre“), dann kam 1885 das Gesetz, das die über Sechzigjährigen befreite<sup>120</sup> („Lei do Sexagenário“), bis die Sklavenbefreiung schließlich endgültig vollzogen wurde, ohne dass die nachfolgend begründete „Republik“ eine Wahlpartizipation für die ehemaligen Sklaven ermöglichte.

Die Republik „kam“, aber die Wahlpartizipation wurde dadurch nicht verbreitert. Neue Wahlregeln wurden aufgestellt oder alte beibehalten, damit die große Mehrheit der Bevölkerung weiter von dem Prozess ausgeschlossen werden konnte. Das Wahlsystem wurde nach dem Motto eingerichtet: „Was muss verändert werden, damit nichts verändert wird, oder was kann man verändern, ohne dass eine wesentliche Veränderung stattfindet?“<sup>121</sup>.

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit die Brasilianer an den Wahlen beteiligt waren:

**Tabelle 4.1: Entwicklung der Wahlberechtigung in der „Alten Republik“**

Jahr	Wahlberechtigte in % der Gesamtbevölkerung
1894	2%
1898	3%
1902	3%
1906	3%
1910	3%
1914	2%
1922	3%
1930	6%

Quelle: IBGE/ TSE. Brasília; Revista Veja (7.10.1998: 48-49).

Die erste Verfassung<sup>122</sup> in der republikanischen Geschichte Brasiliens, die 1891 verkündet wurde und in Kraft trat, bestimmte die Grundlinien der Wahlpartizipation und des Wahlsystems. Sie wurde ohne Konsultation festgelegt und war im Grunde nach der Willkür des Feldmarschalls Deodoro eingerichtet<sup>123</sup>.

<sup>118</sup> Siehe: Faoro (1996: 623).

<sup>119</sup> Dies war z.B. der politische Stil des Militärs in den 70er Jahren, den Prozess der politischen Lockerung („abertura politica“) weiterzuführen, der von ihnen als eine „langsame, allmähliche und eingeschränkte Lockerung“ („abertura lenta gradual e restrita“) benannt wurde.

<sup>120</sup> Siehe: Skidmore (1974: 16).

<sup>121</sup> Einige Studien stellen fest, dass der Anteil der Wahlberechtigten in der „Alten Republik“ im Vergleich zum Kaiserreich sogar kleiner wurde. Siehe: Klein (1995: 453).

<sup>122</sup> Sie blieb in ihren wesentlichen Aspekten bis 1930 unverändert.

<sup>123</sup> Siehe: Souza (1984: 164).

In Bezug auf die Wahlberechtigung war das jährliche Einkommen nicht mehr ausschlaggebend. Das Wahlalter wurde auf 21 Jahre herabgesetzt. Doch nun durften die Analphabeten nicht mehr wählen, und das war der entscheidende Faktor, der die Mehrheit der Bevölkerung von den Wahlen ausschloss, besonders ehemalige Sklaven<sup>124</sup>. Frauen durften auch weiterhin nicht wählen<sup>125</sup>. Gewählt werden konnte jeder, der auch wählen konnte, jedoch war ein Mindestalter für die Mandate erforderlich. Das heißt, die Voraussetzung eines bestimmten jährlichen Einkommens, um gewählt werden zu können, wurde abgeschafft, aber Analphabeten hatten trotzdem kein Wahlrecht<sup>126</sup>.

Der erste Präsident Brasiliens wurde 1890 indirekt vom verfassunggebenden Parlament gewählt<sup>127</sup>, danach durch direkte Wahlen. Falls kein Präsidentschaftskandidat eine absolute Mehrheit erreichte, wählte das Parlament einen der beiden Kandidaten mit den besten Wahlergebnissen<sup>128</sup>.

Die Präsidentschaftswahlen wurden nicht gleichzeitig mit den Parlamentswahlen oder regionalen und lokalen Wahlen durchgeführt. Das Mandat eines Präsidenten dauerte vier Jahre, und wenn er wieder gewählt werden wollte, musste er die Dauer eines Präsidentenmandates abwarten<sup>129</sup>.

Bemerkenswert bei den direkten Präsidentschaftswahlen war, dass es praktisch keinen Wettbewerb gab. In den elf durchgeführten direkten Wahlen siegten ohne Ausnahme die Kandidaten der etablierten Regierung und eine Opposition hatte überhaupt keine Chance durch Wahlen das Präsidentenamt zu übernehmen (vgl. Lamounier 1990: 9-10). Für das Abgeordnetenhaus und den Senat wurden direkte und gleichzeitige Wahlen eingeführt, die Legislaturperiode für Senatoren dauerte neun Jahre, d.h. das Amt war nicht mehr lebenslang, und drei Jahre für einen Abgeordneten<sup>130</sup>. Jeder Bundesstaat, so hieß nun jede der zwanzig ehemaligen Provinzen, und die Bundeshauptstadt, Rio de Janeiro, wurden von je drei Senatoren vertreten. Der Wähler wählte immer den Senator, dessen Mandat abgelaufen war.

---

<sup>124</sup> Anfang des 20. Jahrhunderts waren 65% der erwachsenen Bevölkerung Brasiliens Analphabeten. Siehe: *Almanaque* Abril 21 (1995: 152).

<sup>125</sup> Siehe: Braga (1990: 50).

<sup>126</sup> Siehe: Ebd.: 62.

<sup>127</sup> Siehe: Porto (1989: 147).

<sup>128</sup> Nach Informationen von Muszynski und Lamounier (1993: 132) war bei den Wahlen des Präsidenten bis 1988 eine relative Mehrheit erforderlich. Dennoch ist eine Erklärung zu den Präsidentschaftswahlen in der „Alten Republik“ nötig. Die Verfassung bestimmte, dass zuerst in jeder Provinz direkte Wahlen für den Präsidenten durchgeführt wurden. Das heißt, jede Provinz wählte zuerst in direkter Wahl mit relativer Mehrheit einen Präsidenten. Danach hatte jede Provinz eine Stimme. Die Summe der Stimmen der Provinzen bzw. die Summe der gewählten Präsidenten in jeder Provinz entschied, wer Präsident wurde. Um Präsident zu werden, war die absolute Mehrheit erforderlich. Falls keiner der Kandidaten über die erforderliche absolute Mehrheit verfügte, entschied das Parlament. Siehe: Porto (1989: 142-143).

<sup>129</sup> Siehe: Braga (1990: 52-53).

<sup>130</sup> Siehe: Ebd.: 52.

Die Zahl der Abgeordneten wurde nach Bundesstaaten bestimmt. Jeder Bundesstaat hatte ein Recht auf mindestens vier Abgeordnete. Hatte er mehr als 6.000 Einwohner, erhielt er einen zusätzlichen Sitz, überschritt die Einwohnerzahl 12.000, einen weiteren zusätzlichen Sitz usw.<sup>131</sup>. Die Bundesstaaten wurden in Wahldistrikte eingeteilt, falls ihre Bevölkerungszahl ihnen das Recht gab sechs oder mehr Abgeordnete zu stellen. Jeder dieser Wahldistrikte stellte mindestens drei und maximal fünf Abgeordnete im Abgeordnetenhaus und die Stimmen der jeweiligen Wahldistrikte wurden nach dem Kriterium der einfachen Wahlzahl verrechnet<sup>132</sup>. Die Verzerrung der Vertretung der Bundesstaaten im Abgeordnetenhaus bestand weiter<sup>133</sup>.

Die Wahlen auf regionaler und lokaler Ebene waren sehr an den Wahlgesetzen der Bundesstaaten orientiert. Jedoch bestimmte die Verfassung der Union, dass es direkte Wahlen auf allen Ebenen gab. Die Exekutive (Gouverneure und Bürgermeister<sup>134</sup>), die Landtagsabgeordneten und die Stadträte wurden direkt gewählt. Die Wiederwahl eines Gouverneurs oder Bürgermeisters war nur möglich, nachdem die Mandatszeit seines Nachfolgers schon abgelaufen war.

Die Manipulation bei den Wahlen während der „Alten Republik“ wurde hauptsächlich durch folgende Mechanismen ermöglicht:

Erstens war die Stimmabgabe nicht länger geheim<sup>135</sup>. Dadurch konnte man den Wähler kontrollieren und ihn davon abbringen, der Opposition seine Stimme zu geben, da die lokal etablierte Oligarchie genau wissen konnte, wer gegen sie gewählt hatte.

Zweitens war die Leitung des Wahllokales weiterhin in Händen der lokalen Macht. Dies betraf den Verlauf der Wahlen, die Stimmenverrechnung und die Ausarbeitung der Wahlakten. Zu ihr gehörten Vertreter des Polizeichefs der Gemeinde, der Gemeindejustiz und Bürger der Gemeinde, die vom Präsidenten des Stadtrats nominiert wurden<sup>136</sup>. Sie standen in der Regel unter dem Einfluss des „Coronel“, insbesondere weil der Gouverneur dem „Coronel“ eine Blankovollmacht zur Besetzung der lokalen öffentlichen Stellen gab. Der Wahlbetrug wurde von den Leitern der Wahllokale

---

<sup>131</sup> Siehe: Ebd.: 52.

<sup>132</sup> Siehe: Ebd.: 56, 58.

<sup>133</sup> Der kleine Bundesstaat Mato Grosso, der nach dem Zensus von 1900 0,68% der gesamten Bevölkerung Brasiliens besaß, hatte 1,8% der Abgeordneten. Minas Gerais, wo 20,61% der gesamten Bevölkerung Brasiliens lebte, war im Abgeordnetenhaus mit 17,45% der Sitze vertreten. São Paulo war auch benachteiligt. Es besaß 13,10% der Bevölkerung, aber im Abgeordnetenhaus nur 10% der Sitze. Daten zusammengestellt nach: Braga (1990: 58); Merrick/Graham (1979: 120). Während der „Alten Republik“ war diese Verzerrung aber für São Paulo und Minas Gerais nicht entscheidend, da andere Elemente es ihnen ermöglichten die brasilianische Politik hegemonial zu leiten. Darauf soll in diesem Kapitel später eingegangen werden.

<sup>134</sup> Die direkten Wahlen für Bürgermeister wurden nur in einigen Bundesstaaten regelmäßig nicht wahrgenommen. Bürgermeister wurden dann vom Gouverneur ernannt. Siehe: Leal (1977: 59).

<sup>135</sup> Siehe: Porto (1979: 171).

<sup>136</sup> Siehe: Leal (1977: 122).

hauptsächlich durch Fälschungen bei der Stimmenauszählung und bei den Wählerlisten begangen. Falsche Namen wurden eingesetzt, abwesende Wähler und Verstorbene wurden als Wähler gerechnet (die Leitung wählte für sie)<sup>137</sup>.

Drittens stand der Prozess der Anwerbung der Wähler und der Kandidaten auch weiterhin unter der Kontrolle der etablierten lokalen Macht. Die lokale gerichtliche Instanz, die unter dem Einfluss des „Coronel“ ernannt wurde, entschied, wer die erforderlichen Bedingungen erfüllte, wählen zu können und gewählt zu werden<sup>138</sup>.

Viertens war es gewählten „unerwünschten“ Politikern durch die Nachprüfungsbefugnis weiterhin nicht möglich, das Amt anzutreten<sup>139</sup>.

Fünftens bestand das Grundmerkmal des politischen Stils der Wahlmanipulation weiter. Der „Coronel“ hielt seine „Angehörigen“, die von ihm normalerweise wirtschaftlich abhängig waren, unter seinem Schutz: *„Er hilft aus finanziellen Schwierigkeiten heraus, gibt Kredite für den Kauf eines Lastwagens oder die Gründung eines Ladens und verhilft jemandem, der im Streit um Geld oder eine Frau getötet hat, zum richterlichen Freispruch. Jeden Tag klopfen Dutzende von Bittstellern bei ihm an. Manchmal schicken Abgewiesene am Abend ihre hübsche Tochter zu ihm, damit sie die gewünschte Zusage erwirkt.“* (German: 1983: 35).

Der lokale Führer war weiterhin in der Regel der Großgrundbesitzer einer Region. Er kontrollierte die Stimmen durch seine „Klienten“. Während des Wahlkampfes besuchten die Wahlhelfer die Wähler ihres Kandidaten und stellten eine Liste auf, in der die Wünsche der Wähler notiert wurden. Dies mobilisierte die ganze Familie des Kandidaten und die Wahlhelfer, die sich intensiv engagierten, um die unterschiedlichen „Wünsche“ der Wähler zu erfüllen (eine Arbeitsstelle, Kleidung und Schuhe, Hilfe bei gerichtlichen Auseinandersetzungen usw.)<sup>140</sup>. Auf diese Weise hatte der lokale Führer gute Chancen gewählt zu werden oder seinen Kandidaten wählen zu lassen und seinen Wahlbezirk zu fördern. Dadurch bestätigte er seinen politischen Einfluss und verhandelte seinen Wahleinfluss mit dem Gouverneur des Bundesstaates sowie mit den Abgeordneten. Die Grundstruktur des Gefälligkeitentausches zwischen verschiedenen Ebenen politischer Befugnisse blieb erhalten.

---

<sup>137</sup> Siehe: Ebd.: 124.

<sup>138</sup> Siehe: Braga (1990: 66).

<sup>139</sup> Siehe dazu: Magalhães (1986).

<sup>140</sup> Siehe: Queiroz (1976: 169).

#### 4.1.4 Wahlpartizipation und Wahlsystem in der „Ära Vargas“ (1930-1945)

Die so genannte Revolution von 1930, der dritte politische „Wandel“ Brasiliens, wiederholte das Grundmodell des tradierten politischen Stils, der sich in folgendem Satz eines Führers der politischen Bewegung, des Gouverneurs des Bundesstaates Minas Gerais, zusammenfassen lässt: „*Façamos a revolução antes que o povo a faça.*“<sup>141</sup> („Machen wir die Revolution, bevor das Volk sie macht“)<sup>142</sup>.

Die „Revolution“ wurde von jungen Offizieren unter der Leitung von Getúlio Vargas getragen, d.h. „von oben“ artikuliert und durchgeführt. Vargas vertrat nämlich eine Elitegruppe, die mit der „Ersten Republik“ unzufrieden war (vgl. Fausto 1984: 237). Sie spiegelte die Allianz regionaler Oligarchien hauptsächlich aus Minas Gerais, Rio Grande do Sul und Paraíba wider, die sich gegen die Oligarchie des Kaffee-Exports von São Paulo bildete. Vargas kandidierte für die Präsidentschaftswahlen von 1930, verlor aber die Wahl. Die Gruppe fand sich durch das Wahlergebnis benachteiligt und sprach von Wahlbetrug<sup>143</sup>. Außerdem war das hegemoniale ökonomische Modell, das auf Agrarexport (Kaffee) basierte, besonders durch die Weltwirtschaftskrise von 1929 erschöpft und dadurch die Kaffeebarone geschwächt<sup>144</sup>.

Vargas unterstützte die Industrialisierung, die durch das Modell der Importwarenersetzung, der Staatsunternehmen und der Subventionierung gefördert wurde (vgl. Soares 1974: 38). Die Ära Vargas wird als Wasserscheide der ökonomischen Entwicklung Brasiliens betrachtet, da während dieser Zeit die Industrialisierung und Modernisierung begann und zunehmend an Bedeutung gewann.

Die so genannte Revolution von 1930 war aber nicht tatsächlich eine Revolution im Sinne eines Klassenkampfes oder einer breiten Bewegung, welche die brasilianische Gesellschaft mobilisiert und tiefgründige Veränderungen gefördert hätte<sup>145</sup>. Sie war eine

---

<sup>141</sup> Entnommen aus: Weffort (1978: 15).

<sup>142</sup> Ende des 19. Jahrhunderts ergab sich eine bedeutende Veränderung in der sozioökonomischen Struktur Brasiliens, die sich in den nächsten drei Dekaden weiterentwickelt hat. 1872 lebten nur 5,9% der brasilianischen Bevölkerung in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern, 1920 dagegen 10,7% (nach Angaben von Lopes). Nach Soares kamen zwischen 1890 und 1930 über drei Millionen Einwanderer nach Brasilien (nach Angaben von Merrick und Graham hatte Brasilien 1900 eine Bevölkerung von ca. 17,98 Mio., 1920 von 27,40 Mio. Einwohnern).

Auch die Zahl der Arbeitnehmer änderte sich signifikant: 1907 waren 150.000 Arbeitnehmer beschäftigt, 1920 waren es 250.000. Siehe: Lopes (1968: 14); Soares (1973: 35); Merrick/Graham (1979: 31). Die brasilianische Gesellschaft bekam eine neue Dynamik. Die politischen Führungen der Revolution von 1930 spiegelten damals die Furcht wider, dass dieser Prozess politisch außer Kontrolle geraten könnte. In den 20er Jahren begannen sich in einigen Städten Arbeiterbewegungen zu entwickeln (Streiks für bessere Löhne und gegen Arbeitslosigkeit). 1922 wurde die Kommunistische Partei gegründet.

<sup>143</sup> Siehe: Soares (1973: 36).

<sup>144</sup> Zur Klassenstruktur der Revolution von 1930 sowie Klassenverhältnisse, Aufbau und Charakteristika des brasilianischen Populismus (charismatische personalistische Führerschaft, korporative Regelung der Arbeitsverhältnisse, politische Kooptation) während der Ära Vargas siehe: Weffort (1978); Skidmore (1986).

<sup>145</sup> Siehe: Fausto (1984: 254).



Bewegung der Machteliten, die eher nach einer politischen Alternative suchten, als dass sie die sozioökonomische Basis der „Alten Republik“ zerstören wollten (vgl. Soares 1974: 39). Der Kontinuitätscharakter der „Revolution“ kann durch die in dem neuen Regime führende Elite belegt werden. Viele der oppositionellen Führer („coronéis“ bzw. „caciques“), welche die Revolution von 1930 leiteten und unterstützten, gehörten zum politischen Arrangement der „Alten Republik“. Die zentralen Akteure der Bewegung waren die so genannten „Dissidenten“. Vargas selbst war Wirtschaftsminister unter der Regierung von Washington Luiz (1926-1930) gewesen<sup>146</sup>. Der Ausspruch eines damaligen Senators verdeutlicht, wie weit die „Revolution“ das „Alte“ im „Neuen“ integriert hat: *„Nós somos todos vinho da mesma pipa. Houve, no conclave geral, uma pequena dissidência; um grupo menor ficou mais de um lado, nós estamos do outro, mas somos todos iguais.“*<sup>147</sup> („Wir sind alle Wein aus demselben Fass. Es gab in der allgemeinen Versammlung eine kleine Dissidenz. Eine kleinere Gruppe neigte mehr zu der einen Seite, wir zur anderen, aber wir sind alle gleich“).

In Bezug auf die Wahlpartizipation und das Wahlsystem hatten die politischen Dissidenten während des Wahlkampfes von 1930 vor, Wahlreformen zu unternehmen. Eine reelle Durchführung der Wahlen und die Garantie der geheimen Stimmabgabe waren zwei der Schwerpunkte dieser Kampagne.

Vargas regierte das Land als Präsident, ohne gewählt worden zu sein, vom 3.11.1930 bis zum 16.7.1934, als die verfassunggebende Versammlung ihn indirekt und in geheimer Wahl wählte<sup>148</sup>. Nach der Verfassung von 1934 sollten 1938 direkte Präsidentschaftswahlen stattfinden. Eine Wiederwahl von Vargas war nur nach einer abgelaufenen Amtsperiode möglich<sup>149</sup>.

1932 gründete er die Wahljustiz („Justiça Eleitoral“), die unter einem Wahlgesetz („código eleitoral“) stand, das die Wahlen regeln sollte. Dadurch wurden die Wahlausschüsse („mesas eleitorais“), die für die Stimmenverrechnung, die Ausarbeitung der Wahlakten sowie die Anwerbung von Wählern und Kandidaten und die Anerkennung der Gewählten zuständig waren, unter die Kontrolle der Wahljustiz gestellt. Frauen konnten nun wählen und die Wahl war direkt und geheim<sup>150</sup>. Nach dem Wahlgesetz betrug das Wahlalter 21 Jahre, aber die Verfassung von 1934 setzte es auf 18 Jahre herab. Die Analphabeten waren nicht in die Wahlpartizipation einbezogen, d.h. sie konnten nicht wählen und gewählt werden. Dies war der wichtigste Faktor, der die

---

<sup>146</sup> Siehe: Ebd.: 237.

<sup>147</sup> Entnommen aus: Faoro (1996: 685).

<sup>148</sup> Siehe: Porto (1979: 243).

<sup>149</sup> Siehe: Braga (1990: 75).

<sup>150</sup> Siehe: Ebd.: 68.

Mehrheit der Bevölkerung vom Wahlprozess ausschloss<sup>151</sup>. Die Zahl der Wahlberechtigten blieb weiterhin im Wesentlichen unverändert:

**Tabelle 4.2: Entwicklung der Zahl der Wahlberechtigten in der „Ära Vargas“**

Jahr	Wahlberechtigte in % der Gesamtbevölkerung
1932	4%
1933	5,5%*
1934	5,5%*

Quelle: IBGE/ TSE. Brasília; Revista Veja (7.10.98: 48-49).

Für die Jahre 1933 und 1934 wurden die Informationen aus Soares (1973: 41) entnommen.

Im Vergleich mit den Daten von 1930 gab es eine kleine Verminderung der in den Wahllisten eingetragenen Wählerschaft.

\* Für einige Autoren wie z.B. Braga (1990: 82) war bei den Wahlen von 1933 und 1934 die Zahl der Wahlberechtigten im Verhältnis zu den Wahlen von 1930 in der „Alten Republik“ noch kleiner, sie betrug ihm zufolge 3,6% bei beiden Wahlen.

Die Wahlen für die verfassunggebende Versammlung von 1933 und für die Legislaturperiode von 1935-1937 wurden im Allgemeinen nach dem Wahlgesetz geregelt. Dennoch bestimmte Vargas per Dekret, dass die verfassunggebende Versammlung und das Parlament neben direkt gewählten Volksvertretern auch Vertreter der Gewerkschaften und Vereine (Arbeitgeber, Berufsvereinigungen, Beamten) enthalten sollten, die durch ihre jeweilige Organisation außerhalb des allgemeinen direkten Wahlprozesses zu wählen waren. Für die verfassunggebende Versammlung wurden 214 Abgeordnete direkt und 40 durch Gewerkschaften und Vereine indirekt gewählt (17 für die Arbeitgeber, 3 für die Berufsvereinigungen, 18 für die Gewerkschaften und 2 für die Beamten).

Für das Abgeordnetenhaus wurden 1934 250 Abgeordnete direkt gewählt und 50 indirekt durch Landwirtschaft, Industrie, Handel und Transportgewerbe (je 7 für Arbeitgeber und Arbeitnehmer), Berufsvereinigungen und Beamte (je 4 Abgeordnete).

Das Abgeordnetenhaus wurde nach dem Prinzip des Verhältniswahlrechts gebildet. Die Wahldistrikte setzten sich zusammen aus den 20 Bundesstaaten, der Bundeshauptstadt Rio de Janeiro und dem Territorium von Acre. Jeder Bundesstaat war im Abgeordnetenhaus durch Vertreter repräsentiert, deren Anzahl sowohl nach oben als auch nach unten begrenzt war. Der Senat bestand aus zwei Senatoren pro Wahldistrikt<sup>152</sup>.

Die Landtage waren bis 1935 geschlossen, bzw. bis die gewählten Landtagsabgeordneten 1934 ihr Amt antraten. Die Gouverneure wurden 1935 indirekt durch die Landtagsabgeordneten gewählt<sup>153</sup>.

<sup>151</sup> Nach Angaben von Weffort waren 1920 64,9% der erwachsenen (15 Jahre alten oder älteren) Bevölkerung Analphabeten und 1940 56,2%. Siehe: Weffort (1978: 133).

<sup>152</sup> Siehe: Braga (1990: 74).

<sup>153</sup> Siehe: Campos / Duarte (1996: 34).

Auf lokaler Ebene sollte die Verfassung von 1934 die Wahlen für Bürgermeister in allen Bundesstaaten regeln. Die Bundesstaaten entschieden, ob die Bürgermeister direkt oder indirekt durch den Stadtrat gewählt werden sollten<sup>154</sup>. Von 1930 bis 1934 wurde nicht gewählt, da die provisorische Regierung bis 1934 die Wahlen aussetzte und Interventores („Regierer“) in den Bundesstaaten einsetzte, die die Bürgermeister nominierten<sup>155</sup>.

Wahlmanipulation fand auch in der „Ära Vargas“ statt. Die einzigen nationalen Wahlen (1933 und 1934) gründeten sich hauptsächlich auf eine neue Art der Manipulation. Vargas hatte sich durch das korporative Repräsentationssystem eine Mehrheit für die Ausarbeitung der Verfassung sichern können. Diese indirekt gewählten Abgeordneten stimmten mit Vargas zusammen, da die Korporationen unter dem Einfluss von Vargas standen und sie dadurch garantieren konnten, dass ihre Interessen vom Staat geschützt wurden (vgl. Abrucio 1998: 43). Eine neue Art urbaner klientelistischer Netze wurde dadurch gefördert und mit dem alten etablierten politischen Stil verknüpft.

Auf regionaler und lokaler Wahlebene versuchten die von Vargas eingesetzten Interventores durch die Kooptation von etablierten lokalen oligarchischen Führungen oder durch neue von ihnen geschützte Führungen in den Wahlen zu siegen<sup>156</sup>.

Der vierte politische „Wandel“ Brasiliens wurde 1937 von Vargas selbst eingeleitet. Vargas gründete mit Unterstützung des Militärs durch einen Putsch den sogenannten Neuen Staat („Estado Novo“)<sup>157</sup>. Das Parlament sowie die Landtage und Stadträte<sup>158</sup> wurden aufgelöst, Parteien verboten, Wahlen (auf allen Ebenen) verschoben und eine neue Verfassung verkündet.

Bemerkenswert war das Verhalten des Abgeordnetenhauses gegenüber dem Putsch. 80 Abgeordnete begrüßten die Auflösung und sahen die Diktatur als ein „nötiges Regime“ an (vgl. Sola 1984: 258).

Die politischen Bewegungen der 30er Jahre, rechtsextremistische wie die der „Integralistas“, aber hauptsächlich die der Kommunisten, die 1935 einen Aufstand anzettelten, und der Nationalen Befreiungsallianz, die für die Landreform eintrat und „anti-imperialistische“ Strömungen vertrat, gewannen zunehmend an Einfluss (vgl. ebd.: 260). Die ländlichen Oligarchien begannen um ihre Privilegien zu bangen, obwohl die Kommunisten sowie die „Integralistas“ keine breite Unterstützung in der Bevöl-

---

<sup>154</sup> Siehe: Leal (1977: 61).

<sup>155</sup> Siehe: Queiroz (1976).

<sup>156</sup> Siehe: Campos/Duarte (1996: 34).

<sup>157</sup> Siehe: Sola (1984: 265).

<sup>158</sup> Siehe: Braga (1990: 85).

kerung hatten und die Nationale Befreiungsallianz nicht in der Lage war die Macht zu übernehmen.

Eine Diktatur mit nationalistischen Konturen wurde als sicherer Weg betrachtet, die Modernisierung voranzutreiben, der Wirtschaftskrise entgegenzutreten und die neuen städtischen Gruppen in das politische System zu integrieren (vgl. Weffort 1978: 69), ohne die sozioökonomische Grundlage der ländlichen Oligarchien zu gefährden. Durch den Regierungsputsch mithilfe des Militärs konsolidierte Vargas seinen populistischen und nationalistischen Regierungsstil und bekam einen breiteren Spielraum, um seine Wirtschaftspolitik zu praktizieren<sup>159</sup>.

#### **4.1.5 Wahlpartizipation und Wahlsystem während des „demokratischen Experiments“ (1945-1964)**

Der fünfte politische „Wandel“ Brasiliens spiegelte einerseits die Konjunktur am Ende des Zweiten Weltkrieges wider. Brasilien hielt ab 1942 zu den Alliierten (vgl. Pinsky 1984). Weil die brasilianische Armee im Ausland für die Demokratie kämpfte, wurde die Diktatur in Brasilien kritisiert, da es widersprüchlich war, im Ausland demokratische Strömungen zu fördern und im Land selbst die Diktatur weiter aufrecht zu erhalten.

Andererseits wuchsen die Protestwellen gegen die Diktatur von Vargas (vgl. Skidmore 1986: 48), die eine Liberalisierung des Regimes forderten. Die von Vargas unterstützte Modernisierung brachte als Konsequenz einen Zuwachs an neuen sozialen Akteuren<sup>160</sup>, die sich für die Demokratisierung engagierten und eine Beteiligung am politischen Prozess anstrebten.

Vargas versuchte zunächst einen Liberalisierungsprozess einzuleiten und kündigte direkte Wahlen für das Präsidentenamt für Ende 1945 an. Auf Befehl des Kriegsministers General Góes Monteiro zwang jedoch die Armee Getúlio Vargas am 25.10.1945 von seinem Amt zurückzutreten.

Die Demokratie wurde so durch den etablierten politischen Stil von oben initiiert. Bevor die wachsenden politisch mobilisierbaren neuen Stadtschichten alternative und

---

<sup>159</sup> Aus der Sicht der Kaffeeexporteure und der Industrie wurde eine Stärkung des Staates positiv bewertet, da beide auf staatliche Unterstützung angewiesen waren. Die Industrie konnte durch Subventionen und staatliche Kredite das Problem ihres Kapitalmangels vermindern, und die durch sinkende Kaffee-Exporte bedingte Krise konnte durch staatliche Unterstützung (z.B. Marktregulierung durch Kaffeeverbrennung) verringert werden. Siehe dazu: Wirth (1973).

<sup>160</sup> Die städtische Bevölkerung (Industriearbeiter und Arbeiter des Dienstleistungssektors, Beamte, selbständige Berufe, Studenten). 1940 lebten in Brasilien 41.253 Mio. Menschen, davon 15,3% in Städten mit 20.000 oder mehr Einwohnern und 10,7% in Städten mit 100.000 oder mehr Einwohnern. 1950 lebten in Brasilien 70.967 Mio. Menschen, davon 20,2% in Städten mit 20.000 oder mehr Einwohnern und 13,2% in Städten mit 100.000 oder mehr Einwohnern. Daten entnommen aus: Weffort (1978: 130). Siehe: Merrick/Graham (1979: 188).

unabhängige politische Wege aufbauen konnten, garantierten die Militärs den industriellen und urbanen Eliten sowie den ländlichen Oligarchien das etablierte politische Arrangement mit demokratischen Konturen zu beleben, ohne an der Grundstruktur zu rütteln<sup>161</sup>.

Bezeichnend für die Kontinuitätseigenschaft des demokratischen Experiments ist, dass der erste, im Dezember 1945 direkt gewählte Präsident, General Eurico Gaspar Dutra, zehn Jahre Kriegsminister von Getúlio Vargas gewesen war und die Unterstützung seiner Partei bekam<sup>162</sup>. Der Kandidat von Vargas bekam 52,4% der Stimmen<sup>163</sup> und die oppositionellen Strömungen scheiterten erneut, als 1950 durch direkte Wahlen Vargas mit 46,6% Stimmenanteil<sup>164</sup> wieder zum Präsidenten gewählt wurde. Die Wahlbeteiligung nahm deutlich zu, was für die politische Entwicklung von Bedeutung war, obwohl die Zahl der Wahlberechtigten noch sehr begrenzt war.

Der Großteil der erwachsenen Bevölkerung, die während des demokratischen Experiments wahlberechtigt wurde, konzentrierte sich auf die Bundesstaaten São Paulo, Rio de Janeiro und Minas Gerais. 1945 hatten die drei dynamischsten und industrialisiertesten Bundesstaaten 51,6% der gesamten damaligen Wählerschaft Brasiliens, und dies hat sich während des ganzen demokratischen Experiments nicht wesentlich verändert<sup>165</sup>. Ein großer Teil der neuen Wähler lebte in den Großstädten São Paulo, Rio de Janeiro und Belo Horizonte und war in der Industrie und im öffentlichen Dienst tätig und gewerkschaftlich organisiert - eine neue Wählerschaft, die mobilisierbar war und nicht unter der Kontrolle der ländlichen Oligarchien stand.

**Tabelle 4.3: Entwicklung der Zahl der Wahlberechtigten im demokratischen Experiment (1945-1964)**

Jahr	Wahlberechtigte in % der Gesamtbevölkerung
1946	16%
1951	22%
1961	22%
1962	24,62%

Quelle: IBGE/ TSE. Brasília; Revista Veja (7.10.1998: 48-49).  
Für das Jahr 1962: Braga (1990: 102).

<sup>161</sup> Tatsächlich ist das populistische Modell Vargas bzw. das politische Konzept der Einverleibung der städtischen Mittel- und Unterschichten in den politischen Prozess durch charismatische und korporative Methoden erst 1964 abgeschafft worden, als die wachsende Mobilisierung und Forderung nach sozialen und ökonomischen Reformen von den städtischen Mittel- und Oberschichten und der ländlichen Oligarchie als Bedrohung ihres Status betrachtet wurde.

<sup>162</sup> Die Parteistrategien von Vargas werden im folgenden Teil der Arbeit betrachtet (4.2.3).

<sup>163</sup> Muszynski/Lamounier (1993: 166).

<sup>164</sup> Ebd.: 167.

<sup>165</sup> Zwei Jahre vor dem Militärputsch lebten in den Bundesstaaten São Paulo, Minas Gerais und Rio de Janeiro 41,2% der Gesamtbevölkerung Brasiliens. Diese Bundesstaaten konzentrierten 53,2% der brasilianischen Wählerschaft, besaßen aber nur 36,4% der Sitze im Abgeordnetenhaus. Siehe: Santos (1987: 84).

Das sogenannte Agamenon-Gesetz vom 28.02.1945 („Lei Agamenon“) bestimmte, dass Analphabeten nicht wahlberechtigt waren. Dies war weiterhin der Hauptgrund für den Ausschluss der Mehrheit der brasilianischen Bevölkerung von den Wahlen<sup>166</sup>. Allerdings enthielt das Gesetz das schon in dem Wahlgesetz von 1932 vorgesehene Wahlrecht für Frauen<sup>167</sup>. Das Wahlalter wurde, wie es die Verfassung von 1934 bestimmt hatte, auf 18 Jahre festgesetzt.

Auf nationaler Ebene wurden direkte und geheime Wahlen für das auf fünf Jahre angelegte Amt des Präsidenten durchgeführt. Für die Wahl des Präsidenten war eine relative Mehrheit erforderlich, der Vize-Präsident wurde gleichzeitig und separat gewählt<sup>168</sup>. Der Zusammenhang zwischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen wurde teilweise bis 1950 erhalten<sup>169</sup>.

Abgeordnete und Senatoren wurden ebenfalls direkt und geheim gewählt, wobei Abgeordnete ein vierjähriges und Senatoren ein achtjähriges Mandat innehatten und alle vier Jahre jeweils abwechselnd ein bzw. zwei Drittel des Senats erneuert wurde. Die Verfassung bestimmte für das Abgeordnetenhaus Verhältniswahlen und einfache Stimmenzahl. Die Wahldistrikte setzten sich aus den zwanzig Bundesstaaten, dem Bezirk der Bundeshauptstadt und den vier Territorien zusammen<sup>170</sup>. Die Zahl der Sitze im Abgeordnetenhaus wurde folgendermaßen bestimmt. Jedem Bundesstaat wurden sieben Sitze zugesichert. Überschritt seine Einwohnerzahl 150.000, bekam er einen zusätzlichen Sitz, überschritt sie 300.000, einen weiteren Sitz usw. Dieses Kriterium galt, bis ein Bundesstaat 20 Sitze erreichte. Danach wurde dasselbe Rechenverfahren wie oben angewendet, nur bestand die Einheit jetzt aus 250.000 Einwohnern. Jedes Territorium wurde durch einen und die Bundeshauptstadt durch sieben Abgeordnete vertreten<sup>171</sup>. Die Bundesstaaten und die Bundeshauptstadt wurden durch drei Senatoren<sup>172</sup>, die Territorien waren nicht im Senat vertreten. Das Wahlsystem war nach dem Mehrheitsprinzip geordnet.

Die Verfassung von 1946 bestimmte die Wahlen der Gouverneure, Landtagsabgeordneten, Bürgermeister und Stadträte als direkte und geheime Wahlen. Aber sie

---

<sup>166</sup> Nach Angaben von Weffort (1978: 133) waren 1950 50,7% der brasilianischen Bevölkerung mit 15 Jahren oder darüber Analphabeten.

<sup>167</sup> Siehe: Braga (1990: 87).

<sup>168</sup> Dies war ein zentrales Problem der politischen Krise von 1964. Der 1960 gewählte Präsident Jânio Quadros gehörte zu einer Partei (PSP), die die Unterstützung von Anti-Vargas Strömungen hatte (UDN). Der gewählte Vize-Präsident João Goulart war ein ehemaliger Minister von Vargas und gehörte zu der von Vargas gegründeten Partei (PTB). Als Jânio Quadros 1961 von seinem Amt zurücktrat, kam es zu einer Krise, da die Verfassung vorsah, dass der Vize-Präsident das Amt in einem solchen Fall übernehmen sollte. Über die Details der Konfliktlösung von 1961 siehe: Skidmore (1986).

<sup>169</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 154, 166, 167).

<sup>170</sup> Siehe: Braga (1990: 95, 100, 101); Santos (1987: 60-61).

<sup>171</sup> Siehe: Braga (1990: 92).

<sup>172</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 133).

erlaubte auch, dass für die Bürgermeisterwahlen der Landeshauptstädte und der Bade-Kurorte die Bundesstaatsverfassungen regeln konnten, ob die Bürgermeister direkt gewählt oder ernannt wurden<sup>173</sup>.

Während des „demokratischen Experiments“ bestanden einige alte Wahlmanipulationsmuster weiter und neue wurden hinzugefügt, besonders um die neu entstandene urbane Wählerschaft zu manipulieren und die konservativen ländlichen Stimmen zu bevorzugen. Im Grunde gab es vier zentrale Elemente, die die Wahlmanipulation ermöglichten:

Erstens waren Manipulationen beim amtlichen Wählereintragsverfahren möglich. In den Stadtgebieten wurde die Eintragung<sup>174</sup> unter der Kontrolle vieler Unternehmer und öffentlicher Betriebe durchgeführt. Dies war besonders 1945 bei den ersten Wahlen so, als die Wähler sich anmelden mussten, um wählen zu können. Die Wahlgerichte mussten damals die Wahlanwerbung beschleunigen, da die Wahlen kurzfristig ausgeschrieben worden waren. Deswegen übernahmen viele Betriebe die Eintragung der Wählerschaft. Dadurch entwickelten sich einerseits informelle Netze, in denen der Wähler in der Regel aufgrund der Empfehlung seiner Arbeitgeber wählte. Andererseits konnten die Wahlgerichte auch nicht genau nachprüfen, ob der Wähler wirklich lese- und schreibkundig war, da die Eintragung der Wähler im Betrieb durchgeführt wurde<sup>175</sup>.

Im Landesinneren versuchten die lokalen Oligarchien ebenfalls ihre Wählerschaft durch die Eintragung zu sichern. Für die ländliche Oligarchie war dies besonders wichtig, da wegen der höheren Zahl an Analphabeten in diesen Gebieten die Wählerschaft kleiner war. In der Wahlanwerbung wurden viele Halbanalphabeten eingetragen, die auch anfälliger für Manipulationen waren (vgl. Peterson 1970: 536).

Zweitens wurden die konservativen Parteien durch das Repräsentationssystem der Wahldistrikte begünstigt. Die modernisierten Bundesstaaten, besonders São Paulo und Minas Gerais, in denen sich in der Regel die reformorientierte Wählerschaft konzentrierte, wurden durch das Repräsentationssystem, d.h. durch die Art der Berechnung der Sitze im Abgeordnetenhaus, benachteiligt (vgl. Kinzo 1978).

Durch dieses System hatten nicht nur die ländlichen Oligarchien die Landreform verhindern, sondern die Machteliten der industrialisierten Bundesstaaten auch

---

<sup>173</sup> Siehe: Leal (1977: 63).

<sup>174</sup> Nach der Verfassung von 1946 mussten sich alle Wähler eintragen lassen, da Wahlpflicht bestand. Nur in einigen Fällen war dies nicht Pflicht. Siehe: Braga (1990: 87-88).

<sup>175</sup> Über die damalige Wählereintragung siehe: Kinzo (1980).

sicherstellen können, dass der Einfluss der reformorientierten Parteien im Abgeordnetenhaus kleiner war und somit ihren Status nicht bedrohte<sup>176</sup>.

Drittens wurde die in den Landeshauptstädten lebende reformorientierte Wählerschaft gehindert ihre Bürgermeister zu wählen, da in einigen Bundesstaaten der Bürgermeister der Landeshauptstadt vom Gouverneur ernannt wurde.

Viertens dominierte in den ländlichen und auch in urbanen Gebieten der alte politische Stil der Manipulation der Wahlen. Auch neue Manipulationsmöglichkeiten wurden geschaffen.

Nach dem Wahlgesetz liefen die Wahlen an einer zentralen Stelle einer Gemeinschaft ab. Viele Wähler einer Gemeinde wohnten sehr weit entfernt von dem Wahllokal und verfügten über keine privaten Verkehrsmittel. Zudem waren die öffentlichen Transportnetze im Landesinneren nicht ausreichend entwickelt. Dadurch war es ein großes Problem für die Wähler, am Wahltag in den Wahllokalen zu erscheinen. Der lokale Chef der Gemeinde, der sich in der Regel auch weiterhin in einer besseren finanziellen Lage befand, „löste“ das Problem der „Wähler“, indem er der potentiellen Wählerschaft eine Transportmöglichkeit anbot. Am Vortag oder am Tag der Wahlen stellte er den Wählern Lastwagen und Busse zur Verfügung und veranstaltete Feste, bei denen ihnen ein gutes Essen serviert wurde. So hatten die Wähler Gelegenheit mit dem Kandidaten zusammenzusein und zu feiern (vgl. Peterson 1970: 537).

Für einen Kandidaten waren Gelder wichtig, um seinen Wahlkampf zu finanzieren. Wenn der Kandidat nicht selbst der lokale Chef war, dann verbündete er sich mit den einflussreichen lokalen „coronéis“, die ihm eine Wählerbasis garantierten. Häufig kam es zu „dobradinhas eleitorais“, d.h. zu Allianzen von zwei Kandidaten, die sich auf unterschiedlichen Ebenen (speziell der eine für den Landtag und der andere für das Abgeordnetenhaus) bewarben und gemeinsam die Kosten des Wahlkampfes trugen. Auf diese Weise wurden informelle vertikale Netze gebildet, in denen ein Abgeordneter mit einem Landtagsabgeordneten und mit lokalen Führern assoziiert war, wodurch klientelistische Netze gefördert wurden.

Auch in den Stadtgebieten spielte das Geld eine entscheidende Rolle, um als Politiker gewählt zu werden. Der in den Massenmedien ausgetragene Wahlkampf war teuer und die Mobilisierung der Wähler hing sehr davon ab. Wer Geld hatte, konnte mit Werbung für einen Kandidaten versehene T-Shirts verteilen, eine ärztliche Untersuchung und Arzneimittel für Bedürftige bezahlen usw. Die Fähigkeit eines Kandidaten, Arbeit

---

<sup>176</sup> Die Machtelite der industrialisierten Bundesstaaten verfolgte eine andere Strategie, um ihre Interessen auf nationaler Ebene zu vertreten. São Paulo z.B. wurde auf der Ministerialebene (Exekutive) privilegiert, da es die wichtigeren Ministerien kontrollierte. Siehe: Barry (1986: 198).



anzubieten oder Beamte zu fördern spielte auch eine Rolle dabei eine Wählerbasis zu garantieren. Hier war es wichtig Verbindungen zu Geschäftsleuten und Zugang zum öffentlichen Sektor zu haben (vgl. ebd.: 537).

Dass die Manipulation in den Wahlen durch klientelistische Netze auch in urbanen und entwickelten Regionen vorhanden war, lässt sich durch das folgende Interview belegen, in dem ein Politiker aus São Paulo berichtet, wie er sich eine Wählerbasis verschaffte: „...o seu pai chega para mim e diz: eu vou votar pra você. Você arranja um lugar para minha filha. Vem depois o resgate dos compromissos. Porque o governo o que é? É uma grande empresa onde tem colocação pra muita gente.“ („... Dein Vater kommt zu mir und sagt: Ich werde Sie wählen. Sie werden meiner Tochter einen 'Platz' beschaffen. Dann kommt die Einlösung der Vereinbarung. Was ist denn die Regierung? Sie ist eine große Firma, in der es für viele Menschen eine Anstellung gibt.“)<sup>177</sup>.

#### **4.1.6 Wahlpartizipation und Wahlsystem während des Militärregimes (1964-1985)**

Im August 1954 nahm sich Vargas das Leben, als Reaktion auf eine Kampagne der Opposition und von Teilen des Militärs. Die Opposition beschuldigte die Regierung, private Betriebe zugunsten staatlicher Unternehmen benachteiligt zu haben. Nationale Militärführer forderten Vargas auf von seinem Amt zurückzutreten. Sie sahen in Vargas eine Gefahr, da seine Regierung von reformistischen und kommunistischen Führungen sehr unterstützt wurde (vgl. Beiguelman 1984: 320).

Trotz Vargas' Tod spielten seine Anhänger bei der Wahl des nächsten direkt gewählten Präsidenten Kubitschek (1955) in der Wahlkoalition eine entscheidende Rolle (vgl. ebd.: 321).

Das demokratische Experiment in Brasilien geriet in eine Sackgasse<sup>178</sup>. Die Entwicklung der letzten direkt gewählten Regierung (1961) vor dem Militärputsch

---

<sup>177</sup> Interview von Studenten der Universität São Paulo. Entnommen aus: Lamounier (1978: 18).

<sup>178</sup> Die Debatte über die institutionellen Ursachen, die das demokratische Experiment zum Scheitern brachten, lassen sich in vier Hauptthesen zusammenfassen:

- a. Die reformistischen Parteien gewannen immer mehr an Bedeutung und die Hegemonie der konservativen Parteien wurde durch zunehmende Wahlverluste in Frage gestellt.
- b. Die steigenden Spannungen und die Polarisierung zwischen einer immer mehr reformorientierten Exekutive, die durch direkte Wahlen die wachsende Bedeutung der urbanen Wählerschaft widerspiegelte, und einem konservativen Abgeordnetenhaus, das durch die Überrepräsentation der ländlichen Regionen eine konservative Wählerbasis vertrat.
- c. Eine wachsende Verzerrung des Repräsentationssystems. Die Vermehrung von Wahlbündnissen für die Verhältniswahlen ermöglichte, dass immer mehr Abgeordnete, die kleine und unbedeutende Parteien vertraten, durch Wahlbündnisse mit größeren Parteien gewählt wurden. Diese Wahlkoalitionen wurden nicht durch programmatische, ideologische und nationale Vereinbarungen gebildet. Sie basierten vorwiegend auf regionalen politischen Konstellationen. Das Abgeordnetenhaus wurde dadurch zersplittert und die Regierbarkeit gefährdet.
- d. Eine Auflösung der internen Kohäsion der relevanten Parteien. Im Abgeordnetenhaus formierten sich ständig Gruppierungen und Fronten, die inner-, über- und außerhalb der Parteien verliefen.

spiegelte zum einen grundsätzlich die heftiger werdenden Auseinandersetzungen der Allianz zwischen den immer mehr reformorientierten „Varguistas“ und den etablierten Machteliten wider. Die Allianz mit den Varguistas konnte nur deshalb weiter bestehen, weil die Grundstruktur der dominierenden sozialen Gruppe garantiert wurde. Zum anderen war die oppositionelle Anti-Vargas Strömung nicht genügend verbreitet und in der Politik verankert, um durch Wahlen an die Macht zu gelangen<sup>179</sup>.

Der Ausweg aus der politischen Sackgasse des demokratischen Experiments wiederholte das Grundmerkmal des brasilianischen politischen Stils. Der sechste politische „Wandel“ Brasiliens wurde ohne Wahlen und von oben – durch einen Militärputsch unter der Leitung einer Junta am 31.03.1964 (31.03.1964) durchgesetzt. Eine Militärregierung mit dem Ziel einer Modernisierung, die durch eine breitere Förderung ausländischer Investitionen und staatlicher Unternehmen hervorgerufen werden sollte, wurde wieder als ein sicherer Weg betrachtet, um die Wirtschaftsentwicklung<sup>180</sup> voranzutreiben bzw. neu zu gestalten, der Wirtschaftskrise<sup>181</sup> entgegenzutreten und die unsichere politische Konstellation zu überwinden<sup>182</sup>.

Während dieser Phase wurden regelmäßig Wahlen durchgeführt, die eine besondere Bedeutung für das Funktionieren und die Legitimierungsstrategie des Regimes hatten<sup>183</sup>.

Hinsichtlich der Wahlbeteiligung ist festzustellen, dass die Analphabeten, die unter 18-Jährigen, sowie diejenigen, deren politischen Rechte vom Regime widerrufen worden waren, von den Wahlen ausgeschlossen wurden<sup>184</sup>. Gewählt werden konnte jeder, der auch wählen konnte, jedoch war für ein Mandat ein Minimalalter erforderlich.

Die folgende Tabelle zeigt, dass sich die Zahl der Wahlberechtigten in 16 Jahren verdoppelt hatte. Hauptursache dieser signifikanten Steigerung war die konstante Abnahme des Analphabetismus<sup>185</sup>.

---

<sup>179</sup> Über die oppositionelle Anti-Vargas-Strömung bzw. ihre ambivalente politische Haltung sowie ihre Wählerbasis siehe: Benevides (1981).

<sup>180</sup> Eine signifikante Rezession begann 1962. Siehe dazu: Cardoso (1975: 49,79); Abreu (1990).

<sup>181</sup> Die Inflation stieg ständig. Ab Mitte der 50er Jahre lag sie bei über 20%, im Jahr, 1962 bei 50% und 1964 bei über 90%. Statistische Angaben wurden in einer Anlage zusammengestellt in: Abreu (1990).

<sup>182</sup> Über die gesellschaftlichen Gruppen, die den Militärputsch befürworteten, und die entsprechenden sozialen Klassen, auf denen das Entwicklungsmodell des Militärs beruhte, siehe: Cardoso (1975).

<sup>183</sup> Detaillierte Analysen über die Wahlstrategie des Regimes und die Entwicklung der Wahlen während der Diktatur siehe: German (1983); Alves (1984).

<sup>184</sup> Siehe: Braga (1990: 106).

<sup>185</sup> Im Alter von 15 Jahren oder mehr: 1960 - 39,7% Analphabeten. 1970 - 33,8% Analphabeten, 1980 - 25,5%. Daten entnommen aus: Nohlen/Thibaut (1995: 123).

**Tabelle 4.4: Entwicklung der Zahl der Wahlberechtigten während des Militärregimes (1964-1985)**

Jahr	Wahlberechtigte in % der Gesamtbevölkerung
1966	20,3%
1970	31,1%
1974	34,8%
1978	40,6%
1982	46,4%

Quelle: IBGE/ TSE. Brasília; Revista Veja (7.10.1998: 48-49).  
Muszynski/Lamounier (1993: 137).

Das Militärregime schloss zunächst direkte Wahlen für das Präsidentenamt aus und bestimmte durch den Institutionellen Akt Nr. 1 vom 9.3.1964, dass der Präsident indirekt bzw. durch das Parlament gewählt wurde. Direkte Wahlen für den Präsidenten waren während der ganzen Diktatur verboten, obwohl die Putschisten direkte Wahlen für Ende 1966 angekündigt hatten<sup>186</sup>.

Zunächst betrug die Dauer eines Mandats vier Jahre, ab 1969 fünf Jahre und ab 1977 sechs Jahre<sup>187</sup>. Der Präsident wurde indirekt, nominell und in nicht geheimer Wahl vom Parlament gewählt<sup>188</sup>.

Die Senatoren hatten ein Mandat von acht Jahren. Alle vier Jahre wurden jeweils abwechselnd ein Drittel und zwei Drittel des Senats erneuert. Die Senatoren wurden durch direkte, geheime Wahl und nach dem Mehrheitswahlprinzip gewählt. Jeder Bundesstaat wurde von drei Senatoren vertreten. Allerdings haben die Militärs zwischen 1977 und 1980 durch eine Verfassungsvervollständigung die sogenannten Bionischen Senatoren („senadores biônicos“) eingesetzt, die von einem Wahlkollegium indirekt gewählt wurden<sup>189</sup> und dem Regime die Mehrheit im Senat sicherten, da die direkten Wahlen für Senatoren und die gleiche Vertretung der Bundesstaaten im Senat es der Opposition ermöglicht hätte, bei den Wahlen von 1974 die Mehrheit der Senatoren zu wählen<sup>190</sup>.

Für das Abgeordnetenhaus<sup>191</sup> wurden geheime direkte Wahlen und Verhältniswahlen durchgeführt. Die Amtsperiode betrug vier Jahre. Die Wahldistrikte bestanden weiterhin aus den Bundesstaaten und den Territorien, d.h. es gab insgesamt 25 Distrikte, wobei die Bundeshauptstadt über keinen Sitz im Abgeordnetenhaus verfügte.

<sup>186</sup> Siehe: Braga (1990: 104).

<sup>187</sup> Siehe: Ebd.: 104, 119.

<sup>188</sup> Siehe: Alves (1984: 92).

<sup>189</sup> Siehe: Braga (1990: 124, 129).

<sup>190</sup> Siehe: Kinzo (1988: 74).

<sup>191</sup> Die Aktivitäten des Abgeordnetenhauses wurden durch den Präsidenten regelmäßig rückgängig gemacht und viele gewählte Abgeordnete wurden des Amtes enthoben. Nach Angaben von Alves (1984: 134) wurden von 1964 bis 1970 181 Abgeordnete abgesetzt.

Die Gesamtzahl der Sitze im Abgeordnetenhaus und das Kriterium der Berechnung der Sitze der Wahldistrikte veränderten sich mehrmals. 1969 wurden die Sitze der Wahldistrikte im Abgeordnetenhaus nach der Zahl der jeweiligen Wählerschaft bestimmt. Dies verringerte die Zahl der Sitze im Abgeordnetenhaus, aber änderte nichts an der Überrepräsentation der unterentwickelten Regionen und der Unterrepräsentation der entwickelten Regionen, da die Berechnung der Sitze ab dem Erreichen von 3 Millionen Wählern nicht mehr nach dem Kriterium des „ein Sitz je 100.000 Wähler“, sondern nach dem Kriterium des „ein Sitz je 300.000 Wähler“ bestimmt wurde<sup>192</sup>. 1977 wurden alle Sitze des Abgeordnetenhauses wieder nach dem Kriterium der Bevölkerung verteilt, und zwar so, dass ein Wahldistrikt mindestens 6 und maximal 55 Abgeordnete stellte<sup>193</sup>. Durch die Verfassungsänderung Nr. 22 von 1982 wurde die Zahl der Sitze im Abgeordnetenhaus schließlich auf 479 erhöht. Dadurch wurden das Minimum (8) und das Maximum (60) der Repräsentation einzelner Wahldistrikte vergrößert<sup>194</sup>. Trotz konstanter Veränderungen wurde die Verzerrung bei der Repräsentation der Distrikte im Abgeordnetenhaus im Wesentlichen beibehalten<sup>195</sup>.

Das Ziel des Regimes, die oppositionellen Stimmen zu benachteiligen, wurde dadurch und noch durch andere Manipulationsmechanismen garantiert. Allerdings begann ab 1974 die Opposition in zunehmendem Maße positive Wahlergebnisse zu erzielen und 1982 erhielten die oppositionellen Parteien fast die Mehrheit der Sitze im Abgeordnetenhaus<sup>196</sup>.

Auf regionaler Ebene hat das Militärregime 1965 zunächst nach der Verfassung von 1945 direkte und geheime Wahlen für elf Gouverneure durchführen lassen. Da die Opposition in bedeutenden industrialisierten Bundesstaaten siegte, verboten die Militärs direkte Wahlen für Gouverneure, und so wurden sie indirekt, nominell und geheim durch die Landtage gewählt. Nur während der Zeit politischer Lockerungen wurden die Gouverneure ab 1982 wieder direkt gewählt<sup>197</sup>. Für die Landtage wurden direkte und geheime Wahlen durchgeführt. Diese Wahlen liefen zusammen mit den Wahlen für den Senat und das Abgeordnetenhaus. Bürgermeister und Stadträte wurden auch direkt und geheim gewählt. Dennoch wurden direkte Bürgermeisterwahlen in den Hauptstädten der Bundesstaaten, in den sogenannten nationalen Sicherheitsgebieten und in den Badekurorten verboten. Die Bürgermeister wurden hier durch die Gouverneure ernannt<sup>198</sup>.

---

<sup>192</sup> Siehe: Braga (1990: 119).

<sup>193</sup> Siehe: Ebd.: 124.

<sup>194</sup> Siehe: Ebd.: 129.

<sup>195</sup> Zur Strategie des Regimes, die Anzahl der Sitze im Abgeordnetenhaus zu verteilen, siehe einen interessanten Überblick bei Fleischer (1986).

<sup>196</sup> Siehe: Alves (1984: 189, 196, 286).

<sup>197</sup> Siehe: Ebd.: 87, 278.

<sup>198</sup> Siehe: Braga (1990: 119).

Die Strategie der Militärs bestand darin, die traditionell oppositionelle Stimme der Hauptstädte der Bundesstaaten zum Verstummen zu bringen. Das einzige Experiment des Regimes, nämlich die 1965 erlaubten direkten Wahlen zum Bürgermeister von São Paulo<sup>199</sup>, zeigte den Militärs, dass alternative Beispiele auf andere Zentren der Bundesstaaten übergreifen konnten und dadurch die Gefahr der Konsolidierung bedeutender oppositioneller Netze aufkam. Allerdings entwickelten sich oppositionelle Netze in anderen urbanen Zentren der Bundesstaaten, die sich besonders ab den Kommunalwahlen von 1976 herausgebildet hatten<sup>200</sup>.

Das Militärregime wendete ständig kasuistische Wahlregeln an, um die oppositionellen Stimmen im Repräsentationssystem zu benachteiligen und „Mehrheiten“ künstlich zu bilden. Seit dem Modernisierungsprozess der „Ära Vargas“ bildete sich eine neue Wählerschaft heraus, die Ende der 50er Jahre für die politische Konstellation bedeutend wurde und deren politisches Gewicht sich mit dem Modernisierungsmodell des autoritären Regimes intensivierte. Dies erforderte die Erhaltung alter Manipulationsmuster in den Wahlen und die Erschaffung neuer, da ein einfaches allgemeines Wahlverbot die Überlebenschancen des Regimes hätte verringern können.

Im Grunde wurden fünf wichtige Manipulationsmechanismen in den Wahlen angewendet:

Erstens behielt das Regime die traditionelle Verzerrung des Repräsentationssystems bei. Durch das Weiterbestehen der Art und Weise, wie die Sitze im Abgeordnetenhaus verteilt wurden, wurden die Stimmen der urbanen Zentren und der entwickelteren Bundesstaaten zugunsten der ländlichen und tendenziell konservativeren Distrikte benachteiligt.

Zweitens konnte das Regime durch die indirekt gewählten Senatoren die wachsenden oppositionellen Wahl Tendenzen der urbanen und entwickelteren Bundesstaaten ausgleichen.

Drittens wurden die Gouverneure indirekt gewählt. In der Regel kamen die Landtagsabgeordneten und ihrer Wähler aus dem konservativeren Landesinneren des Bundesstaates. Auf diese Weise konnten sich die Militärs der Gouverneure als „Vertrauensleute“ versichern.

---

<sup>199</sup> Siehe: German (1983: 113-114).

<sup>200</sup> Zur Wählerbasis der Opposition siehe: Kinzo (1988: 45, 78-79); Reis (1978).

Viertens wurde es der Opposition durch Begrenzung der Wahlpropaganda in Fernsehen und Hörfunk in einigen Wahlen erschwert, ihre Meinung zu äußern<sup>201</sup>.

Fünftens wurden die Mittel des klientelistischen politischen Stils weiter angewendet, um die Wahlen zu beeinflussen<sup>202</sup>.

## **4.2 Charakteristika und Funktionsweise der Parteien und des Parteiensystems bis 1985: Schwach, diffus, personalistisch und regional geprägt**

Brasilien hat bis 1985 nicht weniger als sechs unterschiedliche Parteiensysteme gehabt, die dennoch gemeinsame Merkmale aufweisen. Einerseits herrschte trotz aller Änderungen des Parteiensystems und aller politischen Phasen nach wie vor dieselbe Art der Gestaltung, der Entwicklung und des Vorgehens der Parteien vor. Die brasilianischen Parteien stellten schwache politische Institutionen dar und spielten in der Regel keine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung der brasilianischen Politik. Hinsichtlich ihrer Organisation waren sie vorwiegend regional geprägte Institutionen, die entweder über keine oder eine nur fragile nationale Struktur verfügten. Ihr Wahlerfolg hing besonders davon ab, in welchem Maße sie über Zugang zu öffentlichen Ressourcen und Stellen verfügten, und von ihren regionalen und lokalen personenfixierten Führungen. Ihre Wählerbasis beruhte vorwiegend auf einer diffusen gesellschaftlichen Verankerung, die sich nicht hauptsächlich auf soziale, ethnische oder religiöse Segmente stützte.

Sie hatten eine kurze Lebensdauer und eine fragile interne Struktur. In der Regel versammelten sie heterogene konfliktive Kräfte und Interessen, die nicht auf einer programmbezogenen Orientierung und politischen Doktrin basierten. Andererseits waren die unterschiedlichen Parteiensysteme trotz aller Verschiedenheiten schwach institutionalisiert, fragmentiert und polarisiert.

### **4.2.1 Parteien und Parteiensystem im Kaiserreich (1822-1889)**

Vor der Unabhängigkeit existierte in Brasilien keine politische Organisation, die als Partei bezeichnet werden könnte. Politische Organisationen waren geheim und standen in der Regel unter dem Einfluss der Freimaurer<sup>203</sup>.

---

<sup>201</sup> Das nach dem damaligen Justizminister benannte Gesetz Falcão verbot für die Kommunalwahlen von 1976, dass die Kandidaten ihre Meinung im Fernsehen und Hörfunk äußern und darüber debattieren konnten. Die Kandidaten konnten nur Fotos oder Name und Nummer der Wahlliste präsentieren. Für die Parlamentswahlen 1978 wurde der Opposition eine Präsentation im Fernsehen oder Hörfunk untersagt. Siehe: Alves (1984: 190, 197).

<sup>202</sup> Zur Beibehaltung des politischen Stils und klientelistischer Netze während des Militärregimes und zum Wahlbetrug siehe: German (1983: 180-183, 208-211).

Nach der Unabhängigkeit wurden viele Parteien gegründet, nach Angaben von Muszynski und Lamounier (1993: 139) waren es ihrer zwölf. Dennoch waren es de facto nur zwei, die Konservative Partei und die Liberale Partei<sup>204</sup>, die damals in der brasilianischen Politik präsent waren. Sie hatten den Charakter von Honoratiorenclubs, die sich hauptsächlich als Wahlvereinigung organisierten.

Hinsichtlich der Gestaltung des Parteiensystems und nach den Kriterien der Typologisierung und Klassifizierung, die in dieser Arbeit schon behandelt wurden<sup>205</sup>, kann man das erste Parteiensystem Brasiliens auf folgende Weise analysieren:

a. Zahl und Größe der Parteien: Zur Typologisierung des brasilianischen Parteiensystems während des Kaiserreichs muss man trotz des damals herrschenden politischen Systems von zwei um die Mehrheit kämpfenden Parteien, die abwechselnd die Regierung stellten<sup>206</sup>, zunächst in Betracht ziehen, dass sich hinter dieser Fassade eine andere politische Dimension versteckt.

Beide Parteien erlebten erstens hauptsächlich ab den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts interne Divergenzen, die zu einer unüberschaubaren politischen Parteienkonstellation führten. Einerseits setzte sich z.B. eine Gruppe der Konservativen Partei, der sogenannte Fortschrittsbund, für politische Reformen ein, was zu unterschiedlichen Positionen und Verhalten in der Partei selbst führte, ohne dass sich in der Partei gemeinsame Positionen und Bestimmungen herausgebildet hätten. Andererseits waren die Liberalen in Radikale und Gemäßigte gespalten, was zu einer fragilen Einheit des politischen Agierens der Partei führte (vgl. Costa 1986: 750-751).

Zweitens war eine Abgrenzung zwischen den „Konservativen“ und „Liberalen“ bzw. ein klarer Unterschied der Haltung und des Verhaltens der politischen Parteien im Parlament sowie bei der Gestaltung des Kabinetts in der Regel nicht oder kaum feststellbar. Gruppen von Liberalen und Konservativen haben die Bestimmungen ihrer Parteien offenbar überschritten, um ihre Politik durchsetzen zu können.

Oliveira Torres und Peterson fassten diese damaligen Kennzeichen des Parteiensystems zusammen: *„Nichts sieht einem Konservativen ähnlicher als ein Liberaler an der Macht.“* (Torres 1957: 336), *„Die politischen Parteien waren nicht geschlossene politische Gruppen, sondern durch ein gemeinsames Etikett lose verbundene Repräsentanten patriarchalischer Clans und Gruppen von Landbesitzern, die auf örtlicher Ebene miteinander konkurrierten.“* (Peterson 1964: 468).

---

<sup>203</sup> Siehe: Carvalho (1974: 4).

<sup>204</sup> Zu den genauen Daten der Gründung der Parteien gibt es unterschiedliche Angaben. Siehe dazu: Soyke (1975: 146).

<sup>205</sup> Siehe: 3.3.3.1.

<sup>206</sup> Siehe: Carvalho (1980: 240).

Auf diese Weise ist die Einteilung der relevanten Parteien im damaligen politischen Parteiensystem zu relativieren, sowohl in Bezug auf das Kriterium der Koalitionsfähigkeit der Partei als auch auf die Anzahl der Parteien, die fähig sind, eine Regierungsmehrheit oder eine alternative Regierungskoalition zu bilden.

Die formale Repräsentation der Parteien ist in diesem Fall ein unzureichender Indikator, um die Zahl der relevanten Parteien im politischen System festzustellen. In der Tat wirkten unter einem scheinbaren Zweiparteiensystem zerstreute und fragmentierte Kräfte. Beide vorhandenen Parteiengruppierungen waren deswegen nicht fähig, eine stabile Mehrheit zu garantieren. Dies zeigt, in welchem Maße es den Parteien an Bedeutung mangelte, um ihre Politik zu betreiben.

Auch die Republikanische Partei, gegründet 1870<sup>207</sup>, die auf den ersten Blick als eine Anti-Systempartei bezeichnet werden könnte, da sie gegen das monarchistische System kämpfte, tauchte auf der politischen Bühne auf, ohne grundlegende Unterschiede zu den Liberalen und Konservativen aufzuweisen. Als die Partei erstmals 1885 drei Abgeordnete stellte, zeigte sie sich im Gegensatz zu den fortschrittlichen Kräften der liberalen und konservativen Gruppen zurückhaltend. Dies wurde besonders in Bezug auf die Abschaffung der Sklaverei (vgl. Soyke 1975: 149) deutlich. Sie stellte in dem gegebenen politischen System keine ernsthafte Alternative dar, die den Wettbewerb zwischen den etablierten systemorientierten Parteien wesentlich hätte verändern können.

Drei zentrale Faktoren ließen ein fragmentiertes Parteiensystem entstehen. Erstens beabsichtigte der Monarch die Parteien zu schwächen, damit die zentrale Macht nicht dadurch in Gefahr geriete, dass sich daraus eine national geeinte Kraft entwickelte. Einerseits verhinderte der Monarch durch Gewalt und politischen Druck die Entwicklung junger ideologisch orientierter Bewegungen und hemmte auf diese Weise die Herausbildung alternativer Parteien (vgl. Chacon 1981: 38-49). Andererseits verfolgte die zentrale Macht eine Anti-Parteien-Strategie, in der die etablierten Parteien bei der Kabinettsbildung und der Nominierung der Präsidenten der Provinzen in der Regel eine Nebenrolle spielten (vgl. Faoro 1996: 354-355).

Zweitens war das Parteiensystem vorwiegend von regionalen Interessen geprägt, was dazu beitrug, dass die Parteien eine fragile nationale Struktur hatten (vgl. Costa 1986: 754). Die Abgeordneten und Senatoren waren zunächst ihrer Provinz verpflichtet, dadurch wurde die Einbindung in die Partei nicht gestärkt.

Drittens vertraten die Parteien unklare Haltungen, damit sie ihre Basis in den Regionen sichern konnten. Die Auseinandersetzung über die Sklaverei verstärkte dieses Problem.

---

<sup>207</sup> Siehe: Costa (1986: 751).



Als die Mehrheit der Provinzen des Nordostens sich gegen die Liberalisierung wandte und der Südosten und der Süden des Landes sich in der Regel für die Liberalisierung engagierten, versuchten die Parteien einen Spagat zu vollziehen, indem widersprüchliche und gegensätzliche politische Haltungen verteidigt wurden (vgl. Carvalho 1974: 27).

b. Der Grad und die Art des Wettbewerbs im Parteiensystem: Es ist fraglich, inwieweit überhaupt ein Wettbewerb im ersten brasilianischen Parteiensystem vorhanden war. Einerseits gab es fast keine Wahlpartizipation während dieser Phase, andererseits wurde das Wahlsystem manipuliert und ausgenutzt. Allerdings kann man nicht davon ausgehen, dass die Parteien keine durch Disput geprägten politischen Modelle vertraten. Obwohl die ideologische und programmatische Haltung der Parteien keine entscheidende Rolle spielte und die Bezeichnungen der Parteien wenig auf die Realität und das Verhalten der Parteien hindeuten, bestand im Parteiensystem eine Polarisierung, die zwei Modelle miteinander konfrontierte. Die Liberalen befürworteten eine größere Autonomie für die Provinzen, eine Dezentralisierung der Macht des Monarchen und eine Reduzierung der „vermittelnden Gewalt“ des Monarchen. Die Konservativen dagegen befürworteten eine zentralistische Politik und das Weiterbestehen der „vermittelnden Gewalt“ des Monarchen<sup>208</sup>. Hinter den beiden Perspektiven standen in der Regel die Provinzen, deren wirtschaftliche Interessen sich in den Vorlieben für die eine oder andere Partei widerspiegelten<sup>209</sup>.

Obwohl Zweiparteiensysteme die Tendenz haben, nicht polarisiert zu sein, und in der Regel von einer zentripetalen Dynamik geprägt sind, muss man davon ausgehen, dass das damalige brasilianische Parteiensystem polarisiert war. Eine andere Art von Polarisierung unter der Fassade der Parteienbezeichnungen prägte das Parteiensystem des Kaiserreichs. Wenn man den ideologischen Abstand zwischen den Parteien zur Erklärung der Art der Polarisierung heranzieht, dann sind die Abgrenzungen schwer und unklar zu identifizieren, da die Polarisierung des Parteiensystems vorwiegend auf eine oligarchische und nicht auf eine ideologische Polarisierung zurückzuführen war, in der sich oligarchische Einzelinteressen gegenüberstanden.

c. Der Grad der Institutionalisierung des Parteiensystems: Gemessen an den Kriterien von Mainwaring und Scully (1995: 4-6)<sup>210</sup> sagt die formale Stabilität der relativen Stärke beider vorhandenen Parteien in Bezug auf die Stimmenanteile und die Vertretung sehr wenig über Funktionsweise und Wettbewerb im Parteiensystem aus. Da die

---

<sup>208</sup> Siehe: Carvalho (1974: 5-6); Jimenez (1995: 220-221).

<sup>209</sup> Z.B.: São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul identifizierten sich vorwiegend mit den Liberalen, Rio de Janeiro mit den Konservativen, Bahia und Pernambuco waren geteilt. Siehe: Carvalho (1980: 250).

<sup>210</sup> Siehe: 3.3.3.1.

Parteien in sich fragmentiert und polarisiert und die Abgrenzung zwischen Liberalen und Konservativen diffus waren, ist nicht nachweisbar, was die Stabilität ihrer Stimmenanteile und Vertretung tatsächlich bedeutete. Es ist auch zweifelhaft, wie weit die langfristig konstante politische Repräsentation beider Parteien, d.h. die stabile Parlamentsvertretung, etwas über die Stärke der Parteien sagt, da die tatsächliche Stärke beider Parteien in der Parlamentsvertretung auch auf andere, durch Instabilität geprägte Variablen (interne Kohäsion, Vertretung in der Exekutive bzw. im Kabinett, Parteiloyalität) zurückzuführen war.

Hinsichtlich des zweiten Kriteriums der Autoren – d.h. inwieweit beide Parteien in der Gesellschaft fest verwurzelt waren – ist festzustellen, dass sie sehr fragil und eingeschränkt waren. Einerseits war die politische Beteiligung doch sehr gering und dadurch konzentrierte sich die gesellschaftliche Verankerung der Parteien hauptsächlich auf die dominierenden sozialen Gruppen. Obwohl beide Parteien langlebig waren, genauer gesagt während der ganzen Phase des Kaiserreichs existierten, war andererseits deren unterschiedliche Verankerung in den dominierenden sozialen Gruppen nicht immer klar zu unterscheiden. Beide vertraten nämlich die Interessen der Großgrundbesitzer. Dennoch war die Liberale Partei in der Regel bei denjenigen Großgrundbesitzern, die Interesse an einer Dezentralisierung hatten, und bei den Freiberuflern fester verankert. Dagegen war die Konservative Partei hauptsächlich mit den Großgrundbesitzern der Regionen der ersten Kolonisierungsphase und mit den Beamten verbündet, die sich im Grunde für die Verstärkung der zentralen Macht einsetzten (vgl. Carvalho 1974: 14).

Bezüglich des dritten Kriteriums, d.h. des Grades, in welchem die wichtigsten sozio-politischen Akteure die Wahlen als einziges Machterlangungsmittel anerkennen und sich durch Parteien und Wahlen legitimieren, ist zweifelsohne festzustellen, dass den Parteien keine entscheidende Bedeutung zukam. Erstens nämlich stand die exekutive Gewalt, d.h. der Kaiser, überhaupt nicht unter Kontrolle und Einfluss der Parteien. Zweitens löste die Exekutive mehrmals das durch Wahlen legitimierte Parlament auf. Drittens trug der Ausschluss der Mehrheit der sozialen Gruppen von den Wahlen dazu bei, dass wichtige sozipolitische Akteure die Wahlen und Parteien überhaupt nicht als Mittel zur Erlangung der Macht betrachten konnten.

Das vierte Kriterium, d.h. der Grad der und die Fähigkeit zur Organisation der Parteien, war de facto mangelhaft. Die Führungsebene beider Parteien war durch das Vorhandensein vieler lokaler und regionaler personenfixierter Führungen atomisiert und den Parteien mangelte es an nationalen Führern, die sie landesweit integrierten (vgl. Faoro 1996: 354).

#### 4.2.2 Parteien und Parteiensystem in der „Alten Republik“ (1889-1930)

Die Entstehung des republikanischen politischen Systems riss die Maske des „stabilen“ Zweiparteiensystems des Kaiserreichs herunter und beförderte die realen Tendenzen der Entwicklung des Parteiensystems Brasiliens ans Licht, die sich schon hinter den Kulissen der Politik im Kaiserreich herausgebildet hatten. Kennzeichnend für die Parteien in der ersten Republik war ihre regionale bzw. bundesstaatliche Prägung. Jeder Bundesstaat hatte seine „Republikanische Partei“, die damals so genannte „PR“. Nicht weniger als 31 Parteien waren gesetzlich anerkannt<sup>211</sup>. Das alte Zweiparteiensystem des Kaiserreichs setzte die zersplitterten politischen Kräfte frei, deren Organisationsstruktur nicht fähig war, die Grenze der „politischen Maschinerie“ der Gouverneure bzw. der Bundesstaaten zu überschreiten. Versuche die regionalen und heterogenen politischen Gruppen zusammenzuführen und dadurch eine nationale Partei zu bilden, hatten keinen langfristigen Erfolg (vgl. Bello 1966: 194-195). Die 1893 gegründete Republikanische Bundespartei, die 1910 gegründete Konservative Republikanische Partei und die 1913 gegründete Liberale Republikanische Partei<sup>212</sup> bemühten sich die regionalen Oligarchien zu einen. Dieses Ziel wurde aber nicht erreicht. Einerseits hatten sie Schwierigkeiten die internen Konflikte zwischen den „radikalen“ und den „gemäßigten“ Flügeln der Partei auszugleichen. Das politische Arrangement ehemalige Monarchisten mit Republikanern zu verbünden bzw. den Parteien die „in der letzten Minute Beitretenden“ anzupassen, führte zur Fragilisierung der Parteien. Andererseits gelang es den Parteien selbst auf Bundesebene nicht, eine geschlossene Organisationsstruktur und eine einheitliche politische Haltung zu etablieren, da die interne Struktur der Parteien vorwiegend durch Familienbande geprägt war (vgl. Bello 1966: 193).

Die Versuche national organisierte Parteien ins Leben zu rufen, stellten auch aus der Sicht der dominierenden bundesstaatlichen Gruppen eine Bedrohung für die Hegemonie der nationalen exekutiven Gewalt dar. Deshalb bestand die Strategie der exekutiven Gewalt darin, solche Initiativen zu untergraben. Entweder stand sie über den Parteien und förderte weiter eine Anti-Partei-Kultur oder sie schwächte die politischen Führungen, die sich für nationale Parteien engagierten (vgl. Lamounier/Meneguello 1986: 31-32).

Nur Ende der 20er Jahre formierten sich in der Liberalen Allianz politische Kräfte auf nationaler Ebene. Die Allianz wurde aber hauptsächlich gebildet, um einen oppositionellen Präsidentschaftskandidaten aufzustellen. Sie war eher ein Zusammenschluss regionaler Kräfte, die etablierte regionale Oligarchien aus der nationalen Exekutive zu verdrängen suchte, als eine solide programmbezogene Alternative, welche die regionalen

---

<sup>211</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 139-140).

<sup>212</sup> Siehe: Chacon (1981: 259, 263, 267).

und lokalen Interessen untergeordnet hätte (vgl. Fausto 1984). Die Kommunisten gründeten ihre Partei 1922, hatten bei den Wahlen aber keine große Bedeutung und waren intern gespalten (vgl. Soyke 1975: 155-156).

In Bezug auf die Typologisierung der Parteiensysteme kann man das damalige Parteiensystem wie folgt analysieren:

a. Zahl und Größe der Parteien: Exakte Informationen über Wahldaten und Vertretung der Parteien sind nicht vorhanden, um das Parteiensystem der „Alten Republik“ klassifizieren zu können<sup>213</sup>. Man kann davon ausgehen, dass auf nationaler Ebene zwei regionale Parteien die brasilianische Politik bestimmten, nämlich die Republikanische Partei aus Minas Gerais und die Republikanische Partei aus São Paulo. Ein informelles Übereinkommen, die Kräfte beider Parteien in diesen Bundesstaaten zusammenzuschließen, gab ihnen die Möglichkeit, abwechselnd den Präsidenten des Landes zu stellen. Beide regionale Parteien verbündeten sich in der Regel und diesem Bund traten auch Republikanische Parteien anderer Bundesstaaten bei, die insbesondere über eine bedeutende Vertretung im Parlament verfügten. Auch wenn die Republikaner aus São Paulo und Minas in sich kohäsiv und diszipliniert gewesen wären, d.h. im Parlament wie ein Block agiert und informelle Übereinkommen immer geachtet hätten, hätte dies trotzdem nicht zur Erlangung einer parlamentarischen Mehrheit ausgereicht<sup>214</sup>.

Gemessen an der Klassifikation von Sartori ist es sinnvoll zunächst zu betrachten, dass zwei unterschiedliche Parteiensysteme parallel existierten, nämlich ein regionales und ein nationales. Auf Bundesebene herrschte ein Einparteiensystem<sup>215</sup>, oder wie Sartori es nennt, ein dominierendes System, in dem konkurrierende politische Kräfte keine Bedeutung hatten, weder bei der Gestaltung der regionalen Exekutiven noch in den Landtagen<sup>216</sup>. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass sich hinter dieser Fassade politische Gruppen, d.h. Familienbanden und personenfixierte politische Kräfte, in den Bundesstaaten weiter gegenüberstanden, die die Kontrolle der regionalen Wahlmaschinerie übernehmen wollten (vgl. Souza 1984). So kann man davon ausgehen, dass die Republikanischen Parteien in den Bundesstaaten nicht kohäsiv und programmatisch agierten.

Für die nationale Ebene, z.B. das Abgeordnetenhaus, ist nicht zweifelsfrei feststellbar, wie viele Parteien relevant waren. Einerseits reicht die Größe der bundesstaatlichen republikanischen Parteien im Abgeordnetenhaus nicht als Indikator für die tatsächliche Fähigkeit zur Koalitions- und Regierungsbildung aus. Die wichtigste Ursache dafür

---

<sup>213</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 144).

<sup>214</sup> Die Bundesstaaten São Paulo und Minas Gerais hatten zusammen nicht die Mehrheit der Sitze. Siehe: Braga (1990: 48-6).

<sup>215</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 144).

<sup>216</sup> Der Bundesstaat Rio Grande do Sul war eine Ausnahme.

bestand weiterhin in der schwachen Parteidisziplin und den internen Diskrepanzen, die sich hauptsächlich um personenfixierte Auseinandersetzungen und Verteilung von Posten drehten.

Andererseits lag die Bedeutung der Parteien nicht in ihrer formalen Vertretung, sondern in ihrer Fähigkeit die Gestaltung und Verteilung der Ministerialposten bzw. die nationale Exekutive zu beeinflussen. Kompromisse, die zwischen bundesstaatlichen Gruppierungen gebildet wurden, spielten eine wichtige Rolle für die Bedeutung einer republikanischen bundesstaatlichen Partei.

Auch das Vorhandensein einer Anti-Systempartei (Kommunisten) hat den Wettbewerb unter den regierungsorientierten Parteien nicht verändert.

Auf nationaler Ebene war das Parteiensystem trotz der politischen Stabilität fragmentiert, die durch die Hegemonie der republikanischen Parteien von São Paulo und Minas Gerais geprägt war. Die ständige Umformulierung und Missachtung der Allianz, die entweder auf innere Spaltungen in den Parteien oder zwischen beiden Parteien oder auch auf die zerbrechlichen Bündnisse mit den republikanischen Parteien anderer Bundesstaaten (vgl. ebd.: 208) zurückzuführen war, zeigte einerseits, wie zersplittert die politischen Kräfte der Parteien waren, und andererseits, dass die Parteien tatsächlich eine Nebenrolle spielten bzw. nicht relevant waren, um eine gewisse politische Stabilität der „Alten Republik“ zu gewährleisten.

b. Der Grad und die Art des Wettbewerbs im Parteiensystem: Der Grad des Wettbewerbs im ersten republikanischen Parteiensystem Brasiliens veränderte sich im Verhältnis zum Parteiensystem des Kaiserreichs nicht wesentlich. Einerseits war die Wahlpartizipation weiter eingeschränkt, andererseits wurde das Wahlsystem auch weiterhin manipuliert und ausgenutzt.

Die vorhandenen Parteien stellten keine widerstreitenden Modelle im Sinne von wesentlich unterschiedlichen Programmen oder politischen Doktrinen dar (vgl. ebd.: 208). Ein ideologischer Abstand zwischen den Parteien war nicht oder fast nicht vorhanden. Dennoch deuten die konstante Modifizierung der Allianzen der hegemonialen Parteien mit anderen bundesstaatlichen Parteien, die ständige Formierung bundesstaatlicher innerer Parteiengruppierungen, die das Kräfteverhältnis und die Allianzen zwischen den bundesstaatlichen Parteien verschoben, sowie das Brechen von Kompromissen hegemonialer Parteien darauf hin, dass eine Art oligarchische Polarisierung weiterhin das Parteiensystem prägte.

c. Der Grad der Institutionalisierung des Parteiensystems: Gemessen an den vorgegebenen Kriterien war der Grad der Institutionalisierung des ersten republikanischen Parteiensystems sehr schwach.

Die Zahlen zur Stabilität der Stimmenanteile und der Parlamentsvertretung sind nicht geeignet, die relative Stärke der größeren Parteien auszudrücken. Die Stimmen der Wähler wurden in dieser Phase nicht selten gefälscht und dadurch werden die Zahlen zweifelhaft, die den Stimmenanteil der Parteien angeben. Außerdem ist nicht festzustellen, ob die stabile Parlamentsvertretung der größeren Parteien auch bedeutet, dass die unterschiedlichen Gruppierungen in den Parteien stabil vertreten waren. Das heißt, unter der Fassade der stabilen bundesstaatlichen Parteienbezeichnungen waren instabile Gruppierungen wirksam.

Ohne Zweifel mangelte es den größeren bundesstaatlichen Parteien weiterhin an einer festen gesellschaftlichen Verwurzelung. Die politische Beteiligung war einerseits eingeschränkt, die Parteien vertraten vorwiegend die bundesstaatlichen Oligarchien. Andererseits bedeutete die Tatsache, dass die größeren Parteiengruppen eine langfristige Existenz hatten, eher die Fähigkeit die öffentlichen Ressourcen und Stellen zu kontrollieren als eine feste gesellschaftliche Verankerung.

Während der „Alten Republik“ betrachteten selbst wichtige soziopolitische Akteure die Wahlen und die Parteien nicht als das einzige legitime Mittel die Macht zu erlangen. Aus den unteren Rängen stammende Offiziersgruppen haben in den 20er Jahren aufständische Bewegungen durchgeführt, wie z.B. die Leutnantsbewegung („movimento tenentista“). Sie forderten soziale Reformen und zielten darauf ab, die Oligarchien durch einen breiteren nationalen Aufstand zu entmachten (vgl. ebd.: 215). Außerdem erkannte die nationale Exekutive gewählte Abgeordnete oder Gouverneure nicht an, die ihr nicht nahe standen und vertraut waren. Mehrmals wurde gewählten Abgeordneten das Amt entzogen oder bei gewählten Regierungen der Bundesstaaten interveniert.

Hinsichtlich des Kriteriums des Grades der Parteiorganisation besaßen die wichtigen politischen Parteien überhaupt keine nationale Organisationsstruktur. Sie waren weiter von personenfixierten Führungen abhängig, wenn sie ihre Politik betreiben wollten. Die Parteien versuchten de facto die Ansprüche atomisierter regionaler Gruppen zu erfüllen und waren nicht fähig eine solche eingeschränkte Handlungsweise zu überwinden.

#### 4.2.3 Parteien und Parteiensystem in der „Ära Vargas“ (1930-1945)

Die Machtübernahme durch Vargas brachte keine tiefgreifende Auswirkung auf das Wesen der politischen Parteien Brasiliens (vgl. Soyke 1975: 156). Die neuen Parteientwicklungstendenzen, die sich zwischen 1930 und dem Staatsstreich 1937 rudimentär herausbildeten, wurden im „Estado Novo“ durch das Parteienverbot völlig eliminiert.

Zwischen 1930 und 1937 wurden nicht weniger als 148 Parteien gegründet. Viele von ihnen existierten nur kurze Zeit und bereiteten sich auf die Wahlen von 1933 vor. Nach den Wahlen lösten sich viele wieder auf und neue wurden gegründet<sup>217</sup>.

Zwei zentrale Faktoren waren die damalige instabile Parteienkonstellation und die kurze Dauer der Parteiengruppierungen. Die Krise des Kaffee-Exports machte die Hegemonie der Allianz der republikanischen Parteien von São Paulo und Minas Gerais brüchig. Dadurch erstarkten in beiden Bundesstaaten neu auftauchende soziopolitische Interessengruppen, was zur Bildung neuer Parteien führte. Außerdem verstärkte sich auch die Motivation der politischen Kräfte und Gruppierungen anderer Bundesstaaten, neue Parteien zu gründen. Sie sahen darin zunächst eine bessere Chance zur Beeinflussung der nationalen Macht. Die politischen Gruppen, die durch Familienbanden zusammengehalten wurden, eher personenfixiert agierten und sich hinter der Fassade des bundesstaatlichen Einparteiensystems der „Alten Republik“ versteckten, gliederten sich in mehrere Parteiengruppen ein.

Die Gründung neuer Parteien war besonders auf das in dieser Phase noch unbestimmte Kräfteverhältnis zwischen den Bundesstaaten zurückzuführen. Damit versuchten in der Regel konkurrierende bundesstaatliche Oligarchien sowie Oligarchien in den Bundesstaaten zunächst ihre Kräfte zu messen, um anschließend einerseits zu bestimmen, wer die politische Kontrolle über die Bundesstaaten hatte, und andererseits zu definieren, mit welchen bundesstaatlichen Parteiengruppierungen es günstiger wäre, eine nationale Allianz zu bilden<sup>218</sup>.

Die Bezeichnungen der damals existierenden Parteien beweisen, dass sie vorwiegend bundesstaatlich waren. Von allen gegründeten Parteien trugen nicht weniger als 85%<sup>219</sup> einen Namen, der sie eindeutig einem Bundesstaat zuordnete, wie z.B. Nationalistische Partei *Minas Gerais*, Ökonomistische Partei *Pernambuco*, Liberale Partei *São Paulo* usw.

---

<sup>217</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 140-142, 144).

<sup>218</sup> Detaillierte Informationen über die damaligen Parteien und deren Wesen siehe: Chacon (1981: 115-134).

<sup>219</sup> Der Prozentsatz wurde nach den von Muszynsky und Lamounier (1993: 140-142) gegebenen Informationen errechnet.

Die Bemühungen nationale Parteien zu gründen und aufzubauen blieben weiterhin erfolglos. Solche Initiativen waren von kurzer Dauer. Erstens war die Liberale Allianz, die die Revolution vom 1930 ausrief und leitete, nicht einheitlich genug, um eine langfristige nationale Parteiorganisation zu bilden (vgl. Skidmore 1986: 9-12). Zweitens vermied es Vargas zunächst, sich von einer Gruppierung dieser Allianz abhängig zu machen, und versuchte sich über die heterogenen Kräfte zu stellen (vgl. Soyke 1975: 156). Drittens wurde von der nationalen Exekutive nach wie vor eine Strategie verfolgt, welche die Entwicklung der nationalen Parteien behinderte. Nachdem die „Nationale Befreiungsallianz“, eher eine politische Front denn eine Partei, die Unterstützung vieler Kommunisten und aufgrund ihrer 1935 auf 400.000 Mitglieder geschätzten Anhängerschaft bedeutenden Einfluss gewann, verbot ihr Vargas im Juli 1935 weiter zu agieren und ließ ihre wichtigsten politischen Führer verhaften<sup>220</sup>. Auch die „Integralistische Bewegung Brasiliens“, eine „tropische“ Version der faschistischen Bewegung, die sich vor allem am Faschismus Mussolinis orientierte und offiziell 1932 gegründet wurde<sup>221</sup>, hatte eine beeindruckende Mitgliederzahl, wenn man die geringe politische Partizipation der brasilianischen Gesellschaft betrachtet. Nach Angaben der Integralisten waren es 300.000 bis 400.000 Mitglieder, nach Levine (1970: 95) wird die Zahl auf 100.000 bis 200.000 Aktivisten geschätzt. Sie hatte zunächst das Regime Vargas unterstützt, erwartete aber von Vargas einige wichtige Regierungsposten zu bekommen. Dies wurde ihr nicht gewährt und der Organisation ab 1937 endgültig die politische Meinungsfreiheit entzogen<sup>222</sup>.

Viertens herrschte die Anti-Parteien-Kultur weiter vor. Sie trug dazu bei, die Entwicklung nationaler Parteien zu hemmen. Kandidaten konnten ohne Parteien in den Wahlen konkurrieren und gewählt werden (Wahlen von 1933 und 1934). Sie konzentrierten sich auf lokalpatriotische („Bairrismos“) und personalistische Wahlkämpfe, wie z.B. die „Liste Hugo Napoleon“ im Bundesstaat Piauí und „Bahia ist noch Bahia“ im Bundesstaat Bahia<sup>223</sup>.

Anhand der Typologisierung der Parteiensysteme kann man das damalige Parteiensystem folgendermaßen analysieren:

a. Zahl und Größe der Parteien: Von 1930 bis 1937 entwickelte sich ein rudimentäres Mehrparteiensystem. Exakte Daten über Wahlen, Stimmenanteile und Vertretung der Parteien in den politischen Repräsentationsinstanzen sind auch für diese Periode nicht vorhanden<sup>224</sup>. Daher kann man auch die Fragmentation im Parteiensystem nicht genau

---

<sup>220</sup> Ausführliche Informationen über die Nationale Befreiungsallianz in: Levine (1970: 58-80).

<sup>221</sup> Siehe: Chacon (1981: 321-326).

<sup>222</sup> Siehe: Soyke (1975: 162).

<sup>223</sup> Siehe: Chacon (1981: 119).

<sup>224</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 144).



bestimmen, auch nicht, welche Parteien für die Bildung einer Regierungsmehrheit relevant waren, oder welche Parteien zur Gestaltung einer alternativen Regierungskoalition wichtig waren. Allerdings zeigen die Informationen von Motta (1971: 27), dass, obwohl die große Mehrheit der gegründeten Parteien zumindest auf nationaler Ebene keine Wahlchance hatte, auf jeden Fall eine große Anzahl von Parteien in der nationalen Repräsentationsinstanz vertreten war. Bei den Wahlen für die verfassunggebende Versammlung von 1933 wurden „nur“ 40 Parteien gewählt. Kennzeichnend für die Stärke der Parteien und die Art des Parteiensystems auf bundesstaatlicher Ebene war, dass die große Mehrheit der Bundesstaaten mindestens mit zwei Parteien in der verfassunggebenden Versammlung vertreten war. Dies zeigt die Versuche konkurrierender bundesstaatlicher Gruppen sich vom ehemaligen Einparteiensystem in den Bundesstaaten zu lösen.

Die Kompromisse, die bundesstaatliche Parteiengruppierungen eingingen, waren weiterhin für die Bedeutung einer Partei wichtig. Einerseits war dies so, weil die Parteien nach wie vor regional geprägt waren. Andererseits war es wegen der Parteienzersplitterung auf nationaler Ebene auch nötig große Allianzen einzugehen, um politische Entscheidungen herbeiführen zu können. Auch die Fähigkeit einer Partei die Gestaltung und Verteilung der Ministerposten bzw. die nationale Exekutive zu beeinflussen, spielte weiter eine wichtige Rolle, um die Bedeutung einer Partei zu bestimmen.

Hinsichtlich der Bedeutung von Anti-System-Parteien, d.h. der Fähigkeit solcher Parteien auf den Wettbewerb unter den regierungsorientierten Parteien Einfluss zu nehmen, ist es zunächst fraglich, inwieweit zwei davon tatsächlich Anti-System-Parteien waren. Die „Integralistas“ waren eigentlich nicht gegen das politische System von Vargas und wünschten zunächst mit seiner Regierung zusammenzuarbeiten. Die „Nationale Befreiungallianz“ forderte soziale Reformen und Veränderungen in der Struktur des Landbesitzes, stellte aber kein alternatives System dar. Die Kommunisten dagegen trugen durch den erfolglosen Aufstandsversuch von 1935 dazu bei, dass Vargas das Argument anbrachte, dass das Land von einer „starken Hand“ regiert werden müsste, um politische Stabilität zu gewährleisten (vgl. Skidmore 1986: 23).

b. Der Grad und die Art des Wettbewerbs im Parteiensystem: Der Grad des Wettbewerbs zu der Zeit, in der die Parteien nicht verboten waren, blieb unverändert. Einerseits setzte sich die eingeschränkte Wahlpartizipation fort, andererseits bestand weiterhin ein Wahlsystem, das Manipulationen zuließ.

Die Art des Wettbewerbs wurde im rudimentären Mehrparteiensystem durch eine neue Tendenz zur Polarisierung geprägt, nämlich der ideologischen Polarisierung zwischen

Kommunisten und „Integralistas“<sup>225</sup>. Sie wurde aber durch das Parteiverbot unterbrochen sowie durch die oligarchische Polarisierung, die weiterhin das Parteiensystem prägte.

c. Der Grad der Institutionalisierung des Parteiensystems: Die Periode der Ära Vargas, in der die Parteien und Wahlen nicht verboten waren, war zu kurz, um die Institutionalisierung des Parteiensystems zu erlauben. Zwei nationale Wahlen (1933 und 1934) reichten nicht aus, um eine gewisse Stabilität in der relativen Stärke der größeren Parteien bzw. Stabilität des Stimmenanteils und der Parlamentsvertretung sich entwickeln zu lassen.

Hinsichtlich der gesellschaftlichen Verankerung der damaligen größeren Parteien kann man sagen, dass sich in einigen Parteien ein Verwurzelungsprozess zu entwickeln begann. Die „Integralistas“ besaßen besonders die Sympathie der urbanen Mittelschichten und des Militärs (vgl. Sola 1984: 259). Die Kommunisten schafften es die Arbeiter und Bauern zu gewinnen, aber tatsächlich setzte sich die Mehrheit ihrer Sympathisanten und Mitglieder aus Intellektuellen, Freiberuflern und Studenten zusammen (vgl. Goldenberg 1966). Die „Nationale Befreiungsallianz“ sammelte verschiedene heterogene politische Gruppen (linke Gruppierungen, Gewerkschaften und einige Offiziere niederen Ranges) sowie bürgerliche und kleinbürgerliche Schichten (vgl. Sola 1984: 260).

Mehrmals wurden beim Versuch die Macht zu erlangen Wahlen nicht als ausschließliches Mittel dazu betrachtet. Die Kommunisten unternahmen 1935 einen Putschversuch, die „Integralistas“ versuchten es 1938<sup>226</sup>.

Besonders deutlich wurde die geringe Bedeutung der Parteien bei der Gestaltung des politischen Prozesses durch die Art und Weise, wie Vargas den Staatsstreich von 1937 durchgeführt und den Neuen Staat („Estado Novo“) gestaltet hatte. Der Staatsstreich wurde ohne die Unterstützung einer Partei durchgeführt und Vargas benötigte auch keine Partei, um sich zu behaupten. Es gab auch keine signifikante und wirksame Opposition gegen den Putsch. Dies zeigt die schwache gesellschaftliche Verankerung und die fragile Struktur der Parteien, die weder auf den Putsch reagierten noch fähig waren, eine Opposition gegen Vargas zu bilden.

#### **4.2.4 Parteien und Parteiensystem im „demokratischen Experiment“ (1945-1964)**

Das demokratische Experiment stellt die Periode der politischen Geschichte Brasiliens dar, in der die Parteien und das Parteiensystem die besten Bedingungen hatten sich zu

---

<sup>225</sup> Siehe: Ebd.: 144.

<sup>226</sup> Siehe: Levine (1970: 161-165).

konsolidieren und zu entwickeln (vgl. Lamounier/Meneguello 1986: 40). Die demokratische Erfahrung zeigte dennoch, dass wesentliche Merkmale der Parteien und der Struktur des Parteiensystems weiterbestanden.

Während dieser Phase wurden 23 Parteien legalisiert. Bemerkenswert war deren kurze Lebensdauer. 43% existierten nicht während der gesamten demokratischen Periode und viele von ihnen waren höchstens ein Jahr tätig<sup>227</sup>.

Nur drei Parteien, die in der vorherigen brasilianischen Politik existierten, tauchten auf der politischen Bühne wieder auf. 1945 wurde die Brasilianische Kommunistische Partei (PCB) zur viertgrößten Partei im Abgeordnetenhaus (4,9% der Sitze)<sup>228</sup>, aber danach wurde sie nicht mehr gewählt, da sie ihren Rechtsstatus verloren hatte<sup>229</sup>. Die „Republikanische Volkspartei“ (PRP) war Erbe der „Integralistas“, wurde aber nicht mehr nach ihnen bezeichnet und hatte nur eine geringe Bedeutung in den Wahlen<sup>230</sup>. Die „Republikanische Partei“ (PR) war ein Überbleibsel der alten lokalen republikanischen Parteien, nur in einigen Bundesstaaten von Bedeutung und auf nationaler Ebene unbedeutend vertreten<sup>231</sup>.

Im Großen und Ganzen charakterisieren sieben Elemente die Parteien und das Parteiensystem des demokratischen Regimes: 1) Konstanter Wandel bei der Vertretung der Parteien im Abgeordnetenhaus. 2) Eine zunehmend fragmentierende und polarisierende Tendenz. 3) Schwache Organisationsstruktur und Aggregationsfähigkeit der Parteien. Die Parteien waren weiterhin von personenfixierten und populistischen Führungen abhängig, dies sowohl bei ihrer internen Organisation als auch hinsichtlich ihrer Wahlchancen. Die Mehrheit der Wähler differenzierte die Parteien nicht programmatisch und ideologisch, sondern wählte eher nach Personen. 4) Brüchige innere Einheit der Parteien. Interne Dissonanzen und mangelhafte Parteidiziplin erschwerten es den Parteien politisch einheitlich zu agieren. 5) Fragile und instabile Koalitionen. Sie wurden eher nach der Fähigkeit von bundesstaatlichen Führungen, ihr Stimmenpotential in die Bündnisse einzubringen, als nach soliden und gemeinsamen Programmen gebildet. 6) Die Bezeichnungen der neu gegründeten Parteien identifizierten sie nicht mehr mit einem Bundesstaat, obwohl ihre Wählerbasis weiter vorwiegend bundesstaatlich geprägt war. 7) Eine hohe Anzahl von Abgeordneten

---

<sup>227</sup> Der Prozentsatz wurde nach den von Muszynsky und Lamounier (1993: 142-143) genannten Informationen errechnet.

<sup>228</sup> Siehe: Ebd.: 159.

<sup>229</sup> Siehe: Soyke (1975: 177).

<sup>230</sup> Siehe: Fleischer (1996: 55).

<sup>231</sup> Siehe: Ebd.: 56; Muszynski/Lamounier (1993: 159-161).

wechselte die Partei<sup>232</sup>. Dass gewählte Politiker freiwillig ihre Partei wechseln konnten, trug dazu bei, dass sich die Anti-Parteien-Kultur fortsetzte.

Im Rekurs auf die Parteiensystemtypologie kann man Folgendes feststellen:

a. Zahl und Größe der Parteien: In den ersten Wahlen wurden neue Parteien ins Abgeordnetenhaus gewählt. Bei den Wahlen von 1950 und 1954 waren es zwölf Parteien. 1958 und 1962 gab es einen hohen Anteil von Abgeordneten, die von Parteibündnissen gewählt wurden, ihr Anteil betrug 23% bzw. 16,5% der Sitze. Es ist deshalb nicht möglich, die effektive Zahl der im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien zu errechnen. Zwölf Parteien waren ohne Bündnis im Abgeordnetenhaus präsent. Im Senat war die Zahl der gewählten Parteien kleiner, dies insbesondere deswegen, weil die kleineren Parteien weniger Chancen hatten, einen Senator als einen Abgeordnete zu stellen, da doch ein Senator eine breitere Wählerbasis benötigte<sup>233</sup>.

Bezüglich der Größe der Parteien war das Parteiensystem von drei großen Parteien geprägt. Betrachtet man die Stimmenverteilung der drei größten Parteien, kann man das Parteiensystem des demokratischen Experiments als ein Mehrparteiensystem ohne vorherrschende Partei klassifizieren. Keine von den drei größten Parteien erreichte während des demokratischen Regimes 50% der Stimmen, weder im Abgeordnetenhaus noch im Senat<sup>234</sup>. Allerdings konnte aufgrund der Verzerrung des damaligen Repräsentationssystems, besonders aufgrund der Gestaltung der Wahlkreise, welche die konservativen Parteien begünstigte, die Sozialdemokratische Partei (PSD) in den zwei ersten Wahlen von 1946 und 1947 eine knappe Mehrheit der Sitze im Abgeordnetenhaus erreichen, d.h. 52,8% der Sitze (aber nur 42,7% der gültigen Stimmen) bzw. 51,8% der Sitze (aber nur 35,2% der gültigen Stimmen)<sup>235</sup>.

Bemerkenswert ist die Art und Weise, wie zwei von den großen Parteien gegründet wurden. Nach der Phase des Parteiverbots wurden durch die Initiative und Unterstützung von Vargas die PSD und die brasilianische „Labour“-Partei (PTB) gegründet. Damit versuchte Vargas die politischen Kräfte in seinen Händen zu konzentrieren (vgl. Soyke 1975: 170). Dies zeigte die schwache Aggregationsfähigkeit der oppositionellen Gruppierungen bei der Organisation einer Partei sowie die Bedeutung des Staatsapparates für den Bestand einer Partei.

---

<sup>232</sup> Leider gibt es keine empirische Untersuchung, die eine genaue Angabe über den Parteiwechsel der Abgeordneten enthält. Die Literatur betont dennoch diesen Aspekt des damaligen Parteiensystems. Siehe z.B: Lamounier/Meneguello (1986: 53); Santos (1987: 112).

<sup>233</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 159-161).

<sup>234</sup> Siehe: Ebd.: 156, 158.

<sup>235</sup> Siehe: Ebd.: 154, 156, 159.

Die PSD erbt die Struktur des „Estado Novo“. Die politischen Führungen der Partei waren die ehemaligen „Vertrauensleute“ von Vargas, d.h. die von Vargas in den Bundesstaaten eingesetzten Interventores („Regierer“) und die Bürgermeister. Sie hatten Regierungserfahrung, wussten genau, wo die öffentlichen Ressourcen und Stellen lagen, und wie man sich Zugang zu ihnen verschaffen konnte. Außerdem kannten sie die Wählerschaft des Landes und hatten eine enge Verbindung zur Bürokratie der Bundesstaaten und Städte<sup>236</sup>.

Die PSD war im Abgeordnetenhaus und Senat die größte Partei, hatte auch von den ersten Wahlen von 1945 bis zu den letzten Wahlen von 1962 jeweils den größten Stimmenanteil, verlor aber zunehmend bei jeder Wahl.

Die PTB wurde gegründet, um die städtische Wählerschaft zu gewinnen. Sie wurde besonders von Gewerkschaftsführern organisiert, die schon während des „Estado Novo“ unter Kontrolle der Regierung standen, und hatte vor allem die Unterstützung des Arbeitsministeriums<sup>237</sup>.

Die PTB war zunächst die schwächste der drei großen Parteien (hinsichtlich Stimmenanteil bzw. Sitzen in Abgeordnetenhaus und Senat), aber seit den 50er Jahren übertraf sie den Stimmenanteil der Nationalen Demokratischen Union (UDN), was bedeutete, dass sie ab 1954 im Senat die zweite Kraft wurde. 1962 wurde sie auch im Abgeordnetenhaus zur zweiten politischen Kraft, mit geringem Rückstand auf die führende politische Kraft, die PSD<sup>238</sup>.

Die UDN begann sich Ende 1944 zu formieren und übte die Opposition zu Vargas` Regime aus. Sie war eher eine Anti-Vargas-Ansammlung als eine konsistente und einheitliche programmbezogene politische Organisation<sup>239</sup>.

Die Vertretung von mittelgroßen und kleinen Parteien war nicht stabil. Im Abgeordnetenhaus waren in der Regel ein oder zwei mittelgroße und zwischen sechs und acht kleine Parteien vertreten, die aber nicht immer die selben waren<sup>240</sup>.

Um die Zahl der damals relevanten Parteien zu bestimmen, muss man auch berücksichtigen, dass die regionalen Vertretungen und Beschlüsse der Parteien weiterhin eine entscheidende Rolle bei der Errichtung von nationalen Bündnissen spielten. Dies war besonders wichtig, weil die größeren Parteien sehr gespalten und ihre Abgeordneten undiszipliniert waren. Die Fähigkeit einer Partei, regionale Unterstützung zu erhalten, hing hauptsächlich von bundesstaatlichen Führungen ab, da in der Regel

---

<sup>236</sup> Siehe: Lippi (1981: 109).

<sup>237</sup> Siehe: Fleischer (1996: 54).

<sup>238</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 146, 149, 159, 161).

<sup>239</sup> Siehe: Benevides (1981).

<sup>240</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 159, 161).

sie, und nicht die Partei, die Wähler der Bundesstaaten mobilisierten. Obwohl einige Parteien in nationalen Vertretungsinstanzen keine große Bedeutung hatten, spielten viele von den mittelgroßen und kleinen Parteien eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung von nationalen Wahlbündnissen, da viele von ihnen über eine bedeutende bundesstaatliche Wählerschaft verfügten.

b. Der Grad und die Art des Wettbewerbs im Parteiensystem: Drei Aspekte bestimmten den Wettbewerb im Parteiensystem des demokratischen Experiments.

Erstens verlieh die zunehmende politische Partizipation im Sinne der Ausbreitung der Wahlpartizipation bzw. der Wahlberechtigten dem Wettbewerb unter den Parteien ein neues Gesicht. Die Einbindung neuer sozialer Gruppen in den Wahlprozess forderte die Parteien heraus. Einerseits nahm die Zahl der Wähler zu, andererseits, und das ist noch wichtiger, mussten die Parteien mit einem vielfältigeren sozialen Umfeld umgehen, um sich etablieren zu können.

Zweitens bestand eine wachsende Polarisierung zwischen den konservativen Liberalen der UDN und einem Teil der PSD einerseits, und den teils ideologisch und teils populistisch orientierten Kräften der PTB andererseits (vgl. Lima Junior 1989: 212).

Die UDN hatte keine einheitliche ideologische Richtung. Viele Parteiführer aus dem Norden und Nordosten Brasiliens identifizierten sich mit den Interessen der konservativen ländlichen Oligarchien. In Rio de Janeiro und São Paulo dagegen identifizierten sich viele ihrer Führer mit einer „liberalen“ Doktrin<sup>241</sup>.

Ihre widersprüchliche politische Haltung war bekannt. Sie bezeichnete sich als liberal, unterstützte aber z.B. das staatliche Petroleummonopol (Vargas' Politik) und einige Gesetze, die Investitionen ausländischen Kapitals erschwerten. Sie definierte sich als demokratisch-liberal, aber die Mehrheit ihrer Führer unterstützte den Militärputsch von 1964 und mehrmals wollten sie die Wahlen nicht als legitimes Mittel zur Erlangung der Macht anerkennen<sup>242</sup>.

Die PSD war ihrem Wesen nach konservativ und setzte sich gegen soziale Reformen und Landreformen ein. Das politische Ziel der PSD war den sozialen Status quo zu bewahren. Allerdings stand ein Teil ihrer regionalen Führer der PTB näher<sup>243</sup>.

Auch die Ideologie der PTB war nicht einheitlich. Ein Flügel war eher nationalistisch und populistisch geprägt und entstand hauptsächlich aus der nationalistischen Kampagne von Vargas in den 50er Jahren. Der andere Flügel, der sich für Land- und

---

<sup>241</sup> Siehe: Benevides (1981: 100).

<sup>242</sup> Siehe: Ebd.: 105-106.

<sup>243</sup> Siehe: Lippi (1981: 110).

Basisreformen engagierte, gewann Ende der 50er Jahre und Anfang der 60er Jahre an Bedeutung. In diesen Flügel waren auch einige sozialistische Gruppierungen eingebunden<sup>244</sup>.

Schließlich ist noch die Fortsetzung der oligarchischen Polarisierung zu erwähnen, die zusammen mit der ideologischen Polarisierung die Art des Wettbewerbs im Parteiensystem prägte. Die oligarchische Polarisierung war weiterhin auf regionale und lokale interessenbezogene Spaltungen zurückzuführen, die sowohl innerhalb der großen, mittelgroßen und kleinen Parteien präsent waren, als auch die Konflikte zwischen den Parteien prägte.

c. Der Grad der Institutionalisierung des Parteiensystems: Es gelang im demokratischen Experiment nicht, der chronisch schwachen Institutionalisierung des brasilianischen Parteiensystems abzuhelpfen.

Wie schon gezeigt wurde, war die Stärke der großen Parteien bezüglich Stimmenanteil und Parlamentsvertretung sehr instabil. Einerseits verlor die PSD in jeder Wahl kontinuierlich an Stimmen. 1945 erhielt sie 42,7% der gültigen Stimmen, doch bei den letzten Wahlen von 1962 erreichte sie nur noch 18,3%. Auch die UDN verlor kontinuierlich Stimmenanteile und ihre Parlamentsvertretung. 1945 erhielt sie 26,6% der gültigen Stimmen, 1962 nur noch 13,2%. Im Abgeordnetenhaus besaß sie 1945 26,9% der Sitze und 1962 22,2%. Andererseits wuchs die PTB kontinuierlich. 1945 erhielt sie nur 7,7% der Sitze im Abgeordnetenhaus, 1962 hatte sie 28,45% der Sitze bzw. 10,2% und 14,2% der gültigen Stimmen. Auch im Senat schwankte die Repräsentation der drei großen Parteien<sup>245</sup>.

In Bezug auf die gesellschaftliche Verankerung der größeren Parteien begann ein Prozess, während dem sie über eine sichere und regelmäßige Wählerbasis verfügten. Dennoch war dieser Prozess rudimentär und diffus, der instabile Stimmenanteil und die Parlamentsvertretung der Parteien sind ein Beleg dafür. Außerdem ist auch nicht zu übersehen, dass eine relativ lange Dauer und eine sichere Wählerbasis der größeren Parteien sehr wenig über ihre gesellschaftlichen Wurzeln andeuten, da die Entwicklung der Parteien vorwiegend von der Initiative und Unterstützung des Staatsapparates abhängig war.

Die PSD vertrat hauptsächlich die Interessen der Großgrundbesitzer, bekam aber auch finanzielle Unterstützung von der Industrie São Paulos und Rio de Janeiros. Außerdem wurde sie von Bankiers und andern Kräften, die eine Industrialisierung durch Monopolgesellschaften und Auslandsinvestitionen befürworteten, unterstützt. Ihre

---

<sup>244</sup> Siehe: Soyke (1975: 172-173).

<sup>245</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 157).

Wählerschaft konzentrierte sich vorwiegend auf die ländlichen Gebiete des Landes. Ihre Kräfte lagen besonders im Hinterland der Bundesstaaten des Ostens, Südens und Mittelwestens<sup>246</sup>.

Soziologisch gesehen waren die Anhänger der UDN fast die gleichen wie die der PSD. Sie sammelte die Interessen der alten Großgrundbesitzer-Oligarchien um sich, die Vargas nach der Revolution von 1930 ersetzte, ehemalige Verbündete von Vargas, die von ihm enttäuscht waren, Teile des Handels und der Banken sowie städtische Mittelschichten. Ihre Wählerbasis konzentrierte sich in den Bundesstaaten des Nordostens (besonders in den Zuckerregionen), des mittleren Westens und des Südens (vor allem im Hinterland)<sup>247</sup>

Die PTB hatte ihre Wählerbasis in der Arbeiterschaft, den Beamten und den städtischen Mittelschichten. Unterschiedliche Gruppeninteressen prägten auch die PTB. Neben den Gewerkschaftsführern gab es Gruppen von Großviehzüchtern (besonders aus der Provinz Rio Grande do Sul) und Vertretern der Industrie (besonders der nationalen Industrie). Die PTB war als Partei auf Bundesebene organisiert, doch mit schwachem Einfluss auf dem Lande, und konzentrierte sich hauptsächlich in den städtischen Gebieten.

Während des demokratischen Experiments haben auch wichtige soziopolitische Akteure die Wahlen nicht als ausschließliches Mittel zur Erlangung der Regierungsverantwortung erachtet. Politische Führungen wie z.B. der UDN (unter der Führung von Carlos Lacerda) hatten mehrmals legitim gewählte Regierungen und verfassunggebende Verfahren in Frage gestellt. Als Vargas 1950 durch Wahlen die Macht übernahm, wollten sie zunächst die Regierung nicht anerkennen. Als 1961 nach der Abdankung von Jânio Quadros die Krise wegen der Nachfolge des Präsidenten ausbrach, stimmten sie nicht der durch die Verfassung vorgegebenen Lösung, d.h. der Nominierung des gewählten Vize-Präsidenten, zu. Und 1964 unterstützten sie zunächst den Militärputsch<sup>248</sup>.

Ein Zeichen der Schwäche der damaligen größeren Parteien war, dass die Militärs den Putsch ohne den aktiven Beistand einer Partei durchführten. Ihre politische Bewegung verzichtete auf jedwede Parteistruktur. Die UDN begrüßte die Initiative der Militärs, war aber nicht direkt mit der Initiative verbündet.

---

<sup>246</sup> Siehe: German (1983: 58).

<sup>247</sup> Siehe: Benevides (1981: 97-99).

<sup>248</sup> Siehe: Beiguelman (1984).



Auch die PTB hatte keine ausreichende Parteiorganisation, die sich gegen die Initiative der Militärs hätte stellen können, um die demokratisch eingesetzte Regierung zu bewahren.

#### **4.2.5 Parteien und Parteiensystem während des Militärregimes (1964-1985)**

Zwei Aspekte prägten die Parteien und das Parteiensystem während dieser Phase. Einer bestand in den Interventionen des Regimes in die Parteien und das Parteiensystem, die das Ziel hatten, die Parteien zu schwächen und sie unter Kontrolle der Regierung zu bringen. Auf diese Weise wurde die Anti-Parteien-Kultur weitergefördert. Einerseits hemmte das Regime die von der Basis herausgebildeten Parteientwicklungstendenzen, andererseits versuchte es „von oben“ künstliche Parteien zu bilden.

Der andere Aspekt war die Entwicklung neuer Muster, nach denen sich die Wählerschaft mit den Parteien identifizierte. In Brasilien wurden zunächst die Parteien des demokratischen Experiments aufgelöst. Danach richtete das Regime neue Parteien ein, um zum Zweck der eigenen Legitimation Wahlen durchführen zu können. Außerdem entwickelten sich während der Phase der politischen Lockerung weitere Parteien. Der Wähler musste sich nun in der neuen Parteienkonstellation zurechtfinden. Seine Identifizierung mit den Parteien des demokratischen Experiments wurde nicht einfach „eingefroren“<sup>249</sup>, sondern es wurden neue Erfahrungen gesammelt, welche die alten Parteienidentifizierungen ersetzen sollten. Dazu kommt noch, dass sich von 1966 bis 1985 die Zahl der Wähler verdreifachte<sup>250</sup>. Die Mehrheit dieser Wähler hatte überhaupt keine Erfahrung mit den Parteien des demokratischen Experiments und sie waren ihnen unbekannt.

Während des Militärregimes änderte sich das Parteiensystem nicht weniger als dreimal. Zunächst waren die Parteien des demokratischen Experiments weiter tätig. Dennoch entwickelte sich die politische Konjunktur in eine andere Richtung. Wegen der politischen Spannungen zwischen den alten zivilen und den militärischen Führungen sowie der wachsenden Überzeugung der Mehrheit der Militärs, dass sie länger an der Macht bleiben „mussten“, um das „Haus aufzuräumen“, entschied sich das Regime dafür ein neues Parteiensystem zu gestalten, das die etablierten Parteien vernichtete. Das Parteigesetz vom 15.7.1965 zielte darauf den Parteiwechsel<sup>251</sup> und die Korruption einzudämmen, daneben auch auf die Einschränkung der Anzahl der zugelassenen

---

<sup>249</sup> Wie im Fall der anderen südamerikanischen Militärregimes, in denen den Parteien eine legale Existenz und Tätigkeit überhaupt verwehrt wurde.

<sup>250</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 148, 150).

<sup>251</sup> Der Parteiwechsel wurde 1969 durch die Verfassungsänderung Nr.1, Artikel 52 gesetzlich verboten. Der Parteiwechsel von Parlamentariern im Jahr 1980, als die neuen Parteien gegründet wurden, war nur möglich, weil es um die Gründung neuer Parteien und die Parteireform ging. Als die PP 1982 mit der PMDB fusionierte, wurde gesetzlich eine Ausnahme (nach dem Gesetz 6.978) gewährt. Siehe: Legislação Eleitoral e Partidária (1994: 149); Nicolau (1996: 63).

Parteien. Die neuen Regeln schrieben vor, dass zur Bildung einer „provisorischen“ Partei die Unterschriften von 120 Abgeordneten und 20 Senatoren nötig waren<sup>252</sup>. In der Tat planten die Militärs, diejenigen Abgeordneten und Senatoren, die die Tendenzen des neuen Regimes unterstützten, in einer Partei zu gruppieren, um dadurch ihre politischen Kräfte zu einen. Die oppositionellen Kräfte dagegen, die schon durch die politische Entrechtung zahlreicher Abgeordneter und Senatoren geschwächt waren, sollten „eine bewilligte und kontrollierte Opposition“ bilden, in den Repräsentationsinstanzen eine schwache Vertretung haben und eine gemäßigte Rolle spielen (vgl. Kinzo 1988: 29).

Regimetreue Politiker bildeten die „Nationale Erneuerungsallianz“ (ARENA). Die neue Oppositionspartei, die Brasilianische Demokratische Bewegung (MDB), konnte nur deshalb 20 Senatoren erreichen, weil der Präsident Castello Branco „diskret“ Mitglieder der hohen Kammer unter Druck setzte, vorübergehend der MDB beizutreten, damit die eine oppositionelle Partei überhaupt gebildet werden konnte (vgl. ebd.: 29).

Charakteristisch während dieser Phase des Zweiparteiensystems war, dass sich in beiden Parteien sehr unterschiedliche politische Tendenzen sammelten, da die politischen Kräfte nur unter diesen beiden Parteibezeichnungen überleben konnten<sup>253</sup>. Für die ARENA war dies zunächst schwieriger zu arrangieren, da sich in ihr besonders die unterschiedlichen regionalen und lokalen Gruppen sammelten<sup>254</sup>. Die MDB musste zunächst oppositionelle Kräfte gewinnen und beschäftigte sich mehr mit der Frage ihres Überlebens. Ihre innere Spaltung trat zutage, als sie bei Wahlen an Bedeutung gewann und einige Gruppierungen sich gegenseitig zu bekämpfen begannen, um die Hegemonie in der Partei zu erreichen.

Die Wahlen bekamen immer mehr einen plebiszitären Charakter gegenüber dem Regime. Der wachsende Wahlerfolg der MDB ab 1974 hatte zur Folge, dass die Militärs wieder in das Parteiensystem eingriffen, jetzt mit der klaren Absicht die in der MDB vereinten unterschiedlichen Kräfte zu „befreien“ und dadurch die oppositionellen Kräfte in den Repräsentationsinstanzen zu zersplittern. Im Dezember 1979 wurde ein neues Parteigesetz erlassen, welches das Zweiparteiensystem ersetzte<sup>255</sup>. Für die Wahlen von 1982 wurden Wahlbündnisse verboten und die Wähler wurden gezwungen ein und

---

<sup>252</sup> Fleischer (1996: 59).

<sup>253</sup> Die Studie von Kinzo (1988: 31-32) stellt fest, dass der damalige Beitritt der Abgeordneten zu den neuen Parteien keine einheitliche Tendenz erkennen lässt. Einige von der PSD traten der ARENA, andere der MDB bei. Der MDB traten sogar ehemalige „Udenistas“ bei. Dies zeigt die rudimentäre Einbindung der Politiker in ihre Parteien, die vorwiegend nicht auf programmbezogenen Orientierungen und Ideologien basierten.

<sup>254</sup> Dies wurde durch das System von „sublegendas“ (ähnlich wie die „Lemas“ in Uruguay) arrangiert, in dem disputierende Gruppierungen in den lokalen Wahlen unter ein und derselben Parteibezeichnung konkurrieren konnten (ebd.: 30).

<sup>255</sup> Siehe: Vieira (1985: 56).

dieselbe Partei auf allen Wahlebenen zu wählen<sup>256</sup>. Dadurch wollte das Regime Vereinigungen oppositioneller Kräfte in den Wahlen entgegenwirken.

Bemerkenswert war, dass nur eine Parteibezeichnung des alten demokratischen Experiments wieder auftauchte, nämlich die PTB, und dass politische Protagonisten der demokratischen Periode andere Parteien gründeten.

Hinsichtlich der Parteiensystemtypologisierung ist Folgendes zu bemerken:

a. Zahl und Größe der Parteien: Im Zuge der Abschaffung des künstlich gebildeten Zweiparteisystems formierten sich sechs Parteien. Nur eine von ihnen, nämlich die PP, hatte eine kurze Lebensdauer, die anderen existierten nach der Etablierung der ersten zivilen Regierung weiter<sup>257</sup>. Hier liegen die Wurzeln des Parteiensystems Brasiliens, das 1985 die indirekt gewählte zivile Regierung gestaltete, die Etablierung der neuen brasilianischen Demokratie prägte und das gegenwärtige politische System bestimmt.

Die Partei der Brasilianischen Demokratischen Bewegung (PMDB) sammelte die Oppositionskräfte der aufgelösten MDB<sup>258</sup>. In den ersten Wahlen nach der Parteireform im Jahr 1982 erreichte sie 43% der gültigen Stimmen und 41,8% der Sitze im Abgeordnetenhaus. Im Senat stellte sie 36% der Senatoren<sup>259</sup>. Die PMDB verlor im Vergleich zu ihrer Repräsentanz im Abgeordnetenhaus in den Wahlen von 1978 nur 3,2% der Sitze und im Senat verbesserte sie sogar ihre Repräsentanz<sup>260</sup>. Außerdem stellte sie 1982 40,9% der direkt gewählten Gouverneure, darunter in wichtigen Bundesstaaten wie São Paulo und Minas Gerais. Schwach war sie in den kleinen Stadtgebieten (besonders auf dem Land), wo sie 1982 nur 34,9% der in 3.941 Munizipien direkt gewählten Bürgermeister erhielt<sup>261</sup>.

Die Sozialdemokratische Partei (PDS) versammelte die regimetreuen Kräfte. Allerdings verlor sie einige ihrer Abgeordneten, die sich gleich nach der Wahlreform anderen Parteien anschlossen<sup>262</sup>.

Einige Monate vor den Wahlen hatte die PDS noch die absolute Mehrheit der Sitze im Abgeordnetenhaus<sup>263</sup>. In den Wahlen von 1982 konnte sie, obwohl sie 43,2% der

---

<sup>256</sup> Gouverneurs-, Landtags-, Bürgermeister-, Stadtrats-, Parlamentswahlen.

<sup>257</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 143). Die PDS existierte nach der Etablierung der ersten zivilen Regierung weiter. Da sie aber mehrmals mit anderen Parteien fusionierte, änderte sie nach 1993 zweimal ihren Namen. Siehe dazu Nicolau (1998: 247).

<sup>258</sup> Nach der Parteireform (Gesetz Nr. 6767 vom 20.12.1979) mussten alle Parteien die Bezeichnung Partei tragen.

<sup>259</sup> Siehe: Nicolau (1988: 52, 74, 95).

<sup>260</sup> Berechnung nach den Daten von Muszynski/Lamounier (1993: 159-160) und Nicolau (1998: 52, 85).

<sup>261</sup> Siehe: Nicolau (1998: 209).

<sup>262</sup> 37 Abgeordnete der ARENA verließen die Partei: 28 gingen zur PP, 6 zur PMDB und 3 zur PTB. Siehe: Kinzo (1988: 209).

Stimmen bekam, durch manipulierte Wahlgesetze und besonders wegen der Verzerrung des Repräsentationsystems 49,1% der Sitze im Abgeordnetenhaus erhalten. Im Senat behielt sie weiter die Mehrheit der Sitze<sup>264</sup>. Die PDS stellte zwölf Gouverneure (54,5%) und kontrollierte besonders die kleinen Städte weiter. In den Kommunalwahlen von 1982 stellte sie 64,3% der Bürgermeister Brasiliens<sup>265</sup>.

Die PTB („Labour“-Partei) wurde wiedergegründet, reorganisierte sich aber mit politischen Führern, die nichts mit den ehemaligen reformorientierten Führern der PTB zu tun hatten. Es gelang ihr nicht ihre Wählerbasis wiederzugewinnen. Zunächst stritten Brizola<sup>266</sup> und Ivete Vargas<sup>267</sup> um das Anrecht auf die Parteibezeichnung. Brizola verlor im Wahlgericht den Prozess. Die Partei „versammelte“ nun alte rechtsorientierte populistische Kader des demokratischen Experiments, wie z.B. den ehemaligen Präsidenten Jânio Quadros und die Anhänger der UDN<sup>268</sup>. Ihre Wählerbasis war 1982 unbedeutend. Sie erreichte 4,4% der Stimmen und nur 2,7% der Sitze im Abgeordnetenhaus. Sie erhielt überhaupt keine Sitze im Senat, stellte keinen Gouverneur und hatte nur unbedeutende Wahlergebnisse bei den Kommunalwahlen<sup>269</sup>.

Die Demokratische „Labour“-Partei (PDT) wurde von Brizola gegründet. Sie war eine typisch personalistische Partei, die unter der Führung von Brizola stand. Die Militärs erwarteten, dass sich durch die Rückkehr Brizolas nach Brasilien die Stimmen der Opposition aufsplintern würden. Doch das Erwartete blieb aus. Die PDT erhielt für die Wahlen von 1982 5,8% der Stimmen und 4,8% der Sitze im Abgeordnetenhaus. Sie stellte nur einen Gouverneur, nämlich Brizola, und einige Senatoren im Bundesstaat Rio de Janeiro. Bei den Kommunalwahlen blieb sie unbedeutend<sup>270</sup>.

Die Arbeiterpartei (PT) wurde von Gewerkschaftsbewegungen aus der Industriebranche von São Paulo, von sozialen, hauptsächlich urbanen Bewegungen und von reformorientierten Basisbewegungen gegründet, die von Teilen der katholischen Kirche unterstützt wurden<sup>271</sup>. Die PT stand unter der Leitung von Lula, der Ende der 70er Jahre die Streiks in der Metallindustrie von São Paulo anführte. Die Partei hatte aber anfänglich keine große Wahlbedeutung. In den Wahlen von 1982 erreichte sie nur 3,5%

---

<sup>263</sup> Siehe: Kinzo (1993: 39).

<sup>264</sup> Siehe: Nicolau (1998: 85, 95).

<sup>265</sup> Siehe: Ebd.: 153, 209.

<sup>266</sup> Ein wichtiger Führer der ehemaligen PTB während des demokratischen Experiments, der sich damals für Basisreformen engagierte. Er war ein Schwager von João Goulart und Gouverneur des Bundesstaates Rio Grande do Sul während des demokratischen Experiments. 1979 kehrte er aus dem Exil wieder nach Brasilien zurück.

<sup>267</sup> Eine Nichte von Getúlio Vargas. Hauptargument des Wahlgerichts war, dass sie wegen der Verwandtschaft mit Vargas das Recht hatte diese Parteibezeichnung zu beanspruchen.

<sup>268</sup> Siehe: Kinzo (1993: 61).

<sup>269</sup> Siehe: Nicolau (1998: 51, 74, 117, 209).

<sup>270</sup> Siehe: Ebd.: 52, 74, 91, 121, 209.

<sup>271</sup> Über die PT siehe: Keck (1991).

der Stimmen und 1,7% der Sitze im Abgeordnetenhaus. Sie stellte weder Senatoren noch Gouverneure und erzielte auch völlig unbedeutende Ergebnisse bei den Kommunalwahlen<sup>272</sup>.

Die Volkspartei (PP) hatte eine kurze Lebensdauer, sie existierte nur bis 1982. An den Wahlen von 1982 nahm sie nicht mehr teil<sup>273</sup>. Der Partei traten ehemalige Politiker aus der ARENA bei, die sich nach deren Auflösung nicht der PDS anschlossen. Da durch die Parteireform die Wahlchancen der PP nicht gut standen, entschied sich die Partei sich der PMDB anzuschließen<sup>274</sup>. Zur PP gehörte Tancredo Neves, der vom Wahlkollegium nach dem Militärputsch zum ersten zivilen Präsidenten gewählt wurde (15.01.1985), aber vor seiner Amtseinssetzung am 21.04.1985 verstarb<sup>275</sup>.

Während der kurzen Zeit zwischen der neuen Parteireform und der Nachfolgerschaft des militärischen Präsidenten Figueiredo (1984) bestand im Wesentlichen noch die politische Konstellation des alten „Zweiparteiensystems“ weiter, in der die ehemaligen beiden Kräfte die politische Szene weiter dominierten (vgl. Lamounier/Menehuello 1986: 80). Dennoch hatte die regierungstreue Partei (PDS) nach den Wahlen von 1982 nicht mehr die absolute Mehrheit im Abgeordnetenhaus. Das hatte zur Folge, dass die kleinen Parteien während dieser Phase wichtiger wurden. Durch ein informelles Abkommen mit der Regierungspartei unterstützte die PTB die Politik des Präsidenten und bekam auf diese Weise wichtige öffentliche Posten.

b. Der Grad und die Art des Wettbewerbs im Parteiensystem: Obwohl die Militärs die Wahlen manipulierten und somit Menschenrechte und bürgerliche Freiheiten verletzen, kann man nicht übersehen, dass die wachsende Wahlberechtigtenzahl während des Militärregimes den Grad des Wettbewerbs im Parteiensystem erhöht hat. Die Wahlen bekamen zum Teil einen Konkurrenzcharakter<sup>276</sup>. Allerdings standen die Aktivitäten der Parteien unter der Kontrolle des Militärs. Die Parteireform von 1979 verbot auch die Kommunistische Partei<sup>277</sup>.

Hinsichtlich der Art des Wettbewerbs war das Parteiensystem zunächst grundsätzlich auf die Polarisierung zwischen Regimeanhängern und -gegnern eingestellt. In den ersten Jahren nach der Parteireform änderte sich diese Tendenz nicht. Nach den Wahlen von 1982 befürworteten oppositionelle Parteien unterschiedliche Positionen und Strategien für die Nachfolge des Militärpräsidenten. Auch innerhalb der Parteien waren die Haltungen unterschiedlich. In der PMDB wollten einige Führer mit den Militärs

---

<sup>272</sup> Siehe: Nicolau (1998: 52, 74, 117, 209).

<sup>273</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 143).

<sup>274</sup> Siehe: Kinzo (1993: 39).

<sup>275</sup> Siehe: 5.1.

<sup>276</sup> Siehe: German (1983).

<sup>277</sup> Siehe: Vieira (1985: 57).

verhandeln, um einen Konsenskandidaten zu finden. Andere befürworteten Verhandlungen mit den Militärs, um direkte Präsidentschaftswahlen einzuführen und eine verfassunggebende Versammlung einzuberufen, wollten aber keinen Konsenskandidaten. Die PDT Brizolas schlug 1983 vor, dass Figueiredo noch zwei Jahre an der Macht bleiben solle, um direkte Präsidentschaftswahlen zu garantieren und zu organisieren. Die PT wollte mit den Militärs nicht verhandeln und forderte schon 1983 sofortige direkte Wahlen für den Präsidenten<sup>278</sup>. Dennoch verstärkte sich ab Januar 1984 die Stimmung pro direkte Wahlen und die Oppositionsparteien vereinten ihre Kräfte wieder, um offensiv eine Kampagne für direkte Präsidentschaftswahlen einzuleiten. Die Kampagne hatte die Absicht auf die Abgeordneten Druck auszuüben, um den Verfassungsänderungsvorschlag eines Abgeordneten der PMDB durchzusetzen, der die Wiedereinführung direkter Präsidentschaftswahlen bestimmen sollte. Die Kampagne „Diretas Já“ für sofortige direkte Präsidentschaftswahlen mobilisierte die brasilianische Bevölkerung wie niemals zuvor. Trotz dieser Mobilisierung und der Unterstützung von 54 Abgeordneten der PDS, von denen einige in der Sitzung nicht erschienen, lehnte das Abgeordnetenhaus am 25.04.1984 den Vorschlag ab. Es fehlten 22 Stimmen zur Durchsetzung des Vorschlags, es wären zwei Drittel der Stimmen notwendig gewesen<sup>279</sup>. Nach diesen politischen Ereignissen begannen ab 1985 die Veränderungen in der Parteienkonstellation. Eine Gruppe der PDS löste sich von der Partei ab und formierte mit der PMDB eine Allianz, um einen Konsenskandidaten zu finden, der durch indirekte Wahlen gewählt werden konnte<sup>280</sup>. Auch eine gemeinsame Oppositionsstimmung gegen das autoritäre Regime war nicht mehr vorhanden. Die Bildung einer zivilen Regierung löste 1985 die Polarisierung für oder wider das Regime auf und es tauchten andere Kräfte im Parteiensystem auf.

c. Der Grad der Institutionalisierung des Parteiensystems: Durch die ständigen Interventionen in Parteien und Parteiensystem konnte sich während des Militärregimes kein Institutionalisierungsprozess entwickeln. Eine beginnende Institutionalisierung des Parteiensystems vollzog sich ab Mitte der 70er Jahre. Die MDB konnte zu diesem Zeitpunkt immer mehr die Wählerschaft der urbanen und entwickelteren Regionen kanalisieren, während die ARENA ihre Wählerbasis vorwiegend in den ländlichen und unterentwickelten Regionen fand. Nach der Parteireform kanalisieren die PDS und PMDB diese Kräfte weiter, was aber nach 1985 nicht langfristig anhielt.

---

<sup>278</sup> Siehe: Alves (1984: 311).

<sup>279</sup> Siehe: Vieira (1985: 62).

<sup>280</sup> Siehe: 5.1.

### **4.3 Regierungssystem und Tradition der exekutiven Gewalt bis 1985: Die Einbindung der Regionen in die Nation als ständige Herausforderung**

Die Tradition der exekutiven Gewalt Brasiliens spiegelt im Grunde zwei grundsätzliche institutionelle Dilemmas der Politik wider. Eines bezieht sich auf die Konstitution der politischen und institutionellen Präsenz der nationalen Autorität auf dem Land, um die Einbindung in die Nation zu gewährleisten. Dieses Problem betrifft selbstverständlich alle Länder der Welt, aber es hat angesichts der Größe des Landes eine besondere Dimension für die brasilianische Politik.

Das andere Dilemma ist die Problematik der Regierbarkeit. Es ist mit dem oben genannten eng verbunden und deshalb werden beide hier nicht getrennt behandelt. Die Entwicklung der nationalen exekutiven Gewalt mit ihrem traditionellen Pendeln zwischen Zentralismus und Dezentralisierung spiegelt die Dimension der differierenden Interessen der Regionen und deren Mannigfaltigkeiten und Unterschiede wider. Das Kräfteverhältnis zwischen den unterschiedlichen herrschenden regionalen Eliten sowie die Spaltung in den Eliten der Regionen selbst sind eine zentrale Antriebsfeder für die Gestaltung der nationalen Exekutive.

Die Frage der Regierbarkeit des Landes kann nicht auf die regionalen Variablen reduziert werden. Die Konstitution der nationalen Exekutive bzw. die Art ihrer Einrichtungen und Konfliktlösungsmodelle deuten jedoch an, inwieweit die „Teile“ im „Ganzen“ repräsentiert werden.

#### **4.3.1 Die exekutive Gewalt bis zur Proklamation der Republik**

Als Brasilien kolonisiert wurde, hatte das Königreich zwei zentrale Probleme bei der Verwaltung der Kolonie. Um die politische Präsenz des Königreichs im Land zu festigen, versuchten die Portugiesen erstens eine zentralistische und hierarchische Verwaltungspolitik einzuführen. Durch den Kolonialpakt wurden portugiesische Vertrauensbeamten ernannt, welche wichtige Entscheidungen im Land treffen und die zentrale Macht auf lokaler und regionaler Ebene vertreten sollten. Auf diese Weise wollte die Kolonialmacht auch vermeiden, dass sich alternative und autonome Befugnisse herausbilden konnten (vgl. Kaplan 1969: 86).

Zweitens wurde eine starke zentrale Kontrolle über die verschiedenen Regionen ausgeübt in der Absicht das Land zu vereinen und die zentrifugalen Tendenzen in Brasilien zu bekämpfen. Einerseits gab es unter den Regionen durch die mangelhaften Kommunikations- und Transportmittel kaum Verbindungen, die Regionen waren tendenziell isoliert und hatten sich unabhängig voneinander entwickelt. Andererseits

entwickelten sich die Regionen wirtschaftlich und kulturell sehr unterschiedlich, was auch Konflikte auslösen konnte (vgl. Graham 1995: 352).

Während der Nordosten schon ab dem 17. Jahrhundert wegen des Zuckeranbaus kolonisiert und besiedelt wurde und ein großer Teil seiner Bevölkerung aus Sklaven bestand, begann die Entwicklung in Minas Gerais (Südosten) durch den Goldzyklus erst zu Beginn des 18. Jahrhunderts, während Rio Grande do Sul im Süden bis Mitte des 18. Jahrhunderts kaum besiedelt war.

Der zentralistischen Politik der Kolonialmacht gelang es nicht, eine integrative Einheit in der Kolonie zu schaffen. Während der Kolonialzeit setzten sich einige Regionen dafür ein sich von der zentralen Macht zu lösen. Sie strebten dennoch in der Regel keine Unabhängigkeit für die ganze Kolonie an, um einen gemeinsamen Staat zu bilden, sondern verfolgten spezifische wirtschaftliche und lokale Interessen (vgl. ebd.: 348). Widerstandsbewegungen bedeuteten hauptsächlich Unzufriedenheiten herrschender regionaler Gruppen mit der Kontrolle der zentralen Macht auf regionaler und lokaler Ebene. Es gab keine Bestrebungen eine gemeinsame alternative Macht zu konstituieren.

Die Tendenzen der zentralistischen Politik änderten sich im Kaiserreich nicht (vgl. German 1983: 28). Den weiter bestehenden Schwierigkeiten, die Einheit des Landes und eine politische Präsenz der nationalen Macht in den Regionen zu garantieren, trat der Kaiser mit seinen stark zentralisierten und interventionistischen Machtkompetenzen entgegen. Der Monarch leitete das Land, indem er sich auf die hegemonialen Provinzen São Paulo, Minas Gerais und Bahia stützte. Allerdings prädominierten die zentrifugalen Strömungen der Provinzen und der Kaiser machte es sich zur Aufgabe, die regionalen und lokalen Interessen zu verwalten.

Brasilien sollte nach der Verfassung von 1824 von einer konstitutionellen repräsentativen Monarchie regiert werden. Vom parlamentarischen System Englands inspiriert sollte sie mit Premierminister, Kabinett und Deputiertenkammer eingerichtet werden. Dennoch hatte der Kaiser durch die vermittelnde Gewalt („poder moderador“) eine Art „vierte Gewalt“, also wichtige politische Kompetenzen und Entscheidungen in seinen Händen zusammengeführt.

Der Kaiser hatte die Macht das Parlament aufzulösen. Er konnte Senatoren ernennen und Minister berufen oder entlassen. Die Provinzen standen auch unter der Kontrolle des Kaisers, da die Gouverneure vom ihm ernannt wurden und die lokalen Ebenen ihnen untergeordnet waren<sup>281</sup>. Außerdem konnte der Kaiser in den Provinzen intervenieren.

---

<sup>281</sup> Siehe: Queiroz (1976: 68).



Indikator der Instabilität des politischen Systems war der ständige Wechsel in der Kabinettsbesetzung. In der 49-jährigen Herrschaft Pedros II. wurden 34 Kabinette gebildet, d.h. durchschnittlich fast ein Kabinett pro Jahr<sup>282</sup>, und während des gesamten Kaiserreichs wurde das Parlament zwölfmal aufgelöst<sup>283</sup>.

Zwei wichtige Faktoren erklären, warum das Kabinett des Kaisers instabil war und das Parlament häufig aufgelöst wurde. Erstens versuchte der Kaiser dadurch, die politischen Strömungen der „Portugiesen“ und „Brasilianer“ abzuschwächen. Für die zentrale Macht war es in den ersten Jahren wichtig, die Konflikte zwischen den altetablierten „portugiesischen“ und den neuen „brasilianischen“ Tendenzen im System auszugleichen (vgl. Faoro 1996: 293). Zweitens hatte der Kaiser Schwierigkeiten eine Mehrheit zur Durchführung seiner Politik zu erlangen. Die politischen Strömungen im Parlament waren nicht einzuschätzen. Verbündete des Kaisers hatten sowohl im Parlament als auch im Kabinett häufig interne Divergenzen (vgl. ebd.: 354). Auch oppositionelle Politiker verhinderten politische Entscheidungen durch ihre Abwesenheit von den Parlamentssitzungen (vgl. Porto 1989: 114).

Die politische Lähmung im Parlament war besonders auf regionale Querelen zurückzuführen, die sich z.B. um die Repräsentation einer Region auf der Ministerialebene<sup>284</sup> sowie um die Verteilung der nationalen Posten drehten. Außerdem spielten interne Auseinandersetzungen in den Regionen eine wichtige Rolle bei der Herausbildung gelegentlicher Dissidenzen, was eine Mehrheit im Parlament sowie ein stabiles Kabinett verhinderte.

Dem Monarchen gelang es das Land bzw. die verschiedenen Regionen zusammenzuhalten. Während des Kaiserreichs wurden separatistische Bewegungen der Provinzen in der Regel mit Erfolg abgewehrt<sup>285</sup>. Da sie vorwiegend die Bestrebungen der oligarchischen Eliten der jeweiligen Regionen darstellten, die sich für Steuerreduzierung und für lokale wirtschaftliche Interessen engagierten<sup>286</sup>, konnten sie durch Verteilung von öffentlichen Posten auf nationaler Ebene, Steuersenkungen und Interventionen zum Schweigen gebracht werden.

Dennoch wurden gegen Ende des Kaiserreichs die Rufe aus den Regionen lauter, eine Dezentralisierung einzuführen. Den Provinzen ging es nicht mehr darum sich vom Ganzen zu lösen, sondern um die Autonomie ihrer Oligarchien. Die entwickelteren

---

<sup>282</sup> Siehe: German (1983: 28).

<sup>283</sup> Siehe: Porto (1989:110). Zur Instabilität der Kabinettsgestaltung siehe: Sarmiento (1986).

<sup>284</sup> Siehe: Porto (1989: 113, 115).

<sup>285</sup> Ceará (1831-1832); Pará, Maranhão, Mato Grosso und Minas Gerais (1832-1835); Bahia (1837-1838); Maranhão (1838-1841); São Paulo und Minas Gerais (1842); Rio Grande do Sul (1835-1845); Pernambuco (1848-1849).

<sup>286</sup> Siehe: Faoro (1996: 320).

Provinzen konnten dadurch die Wahrung ihrer Interessen in der nationalen Exekutive garantieren.

#### **4.3.2 Regierungssystem und exekutive Gewalt in der „Alten Republik“ (1889-1930)**

Zwei zentrale Elemente charakterisieren die Konstitution der „Alten Republik“ hinsichtlich des präsidentiellen Regierungssystems und der exekutiven Gewalt. Erstens war die Art der Dezentralisierung durch die Einrichtung eines besonderen föderalistischen Systems geprägt. Diese Dezentralisierung hatte im Grunde das Hauptziel, die Macht der regionalen Oligarchien von der Vormundschaft der nationalen Exekutive zu lösen. Im Vordergrund der föderalistischen Bestrebungen stand die Forderung nach einer Garantie für die Oligarchien der Regionen, ihre Herrschaft autonom aufzubauen (vgl. Torres 1961: 153). Dieses Dezentralisierungskonzept hat die Art der Repräsentation der Bundesstaaten auf nationaler Ebene nicht in Frage gestellt. Es ging eben nicht darum, die „Teile“ besser im „Ganzen“ zu repräsentieren oder das „Ganze“ in den „Teilen“ zu demokratisieren und zu verfestigen. Das föderalistische System Brasiliens entstand nicht aus der Notwendigkeit der „Teile“ sich zu vereinen und dadurch zerstreute Kräfte zu sammeln und eine starke Gemeinschaft herauszubilden.

Die Dezentralisierung der nationalen Exekutive wurde zum Aufbau zentralistischer Strukturen in den Regionen benutzt. Die regionalen Machstrukturen haben sich dadurch konsolidiert und es entwickelte sich keine oder zumindest nur eine fragile Interdependenz zwischen der Union und den Bundesstaaten.

In engem Zusammenhang damit stand zweitens die hierarchische und hegemoniale Gestaltung der nationalen Exekutive in Bezug auf die Vertretung der Bundesstaaten. Die Dezentralisierung der nationalen exekutiven Gewalt ging mit der Steigerung der Macht der entwickelteren Bundesstaaten auf nationaler Ebene einher. Der gewählte Präsident stammte in der Regel aus São Paulo oder Minas Gerais und manchmal, doch selten, aus einem der anderen wirtschaftlich bedeutenden Bundesstaaten. Von den insgesamt dreizehn gewählten Präsidenten kamen zehn aus São Paulo oder Minas Gerais<sup>287</sup>: Der Präsident war ein Produkt der damals so genannten „Milch-Kaffee-Politik“<sup>288</sup>.

Obwohl einige Machtkompetenzen der exekutiven Gewalt im Verhältnis zur Periode des Kaiserreichs beschränkt wurden, wie z.B. das Recht der Auflösung des Parlaments, blieben zwei wichtige Kompetenzen erhalten. Der Präsident konnte durch Ernennung

---

<sup>287</sup> Siehe: Porto (1989: 147-165).

<sup>288</sup> São Paulo war vom Kaffeeanbau und Minas Gerais von Viehzucht und Milchproduktion geprägt.

und Entlassung von Ministern weiterhin die Gestaltung der Exekutive kontrollieren. Auf diese Weise konnte einerseits garantiert werden, dass die herrschenden Oligarchien die wichtigen Entscheidungen der Exekutive kontrollierten und so ihre regionalen und lokalen Interessen auf nationaler Ebene gefördert sahen. Andererseits versuchte der Präsident durch die Verteilung von Ministerposten die regionalen Oligarchien anderer Provinzen zu kooptieren oder regionale und intraregionale oligarchische Querelen abzuschwächen (vgl. Souza 1984: 176). Die zweite wichtige Machtkompetenz des Präsidenten war die Möglichkeit in den Bundesstaaten zu intervenieren. Die Verfassung von 1891 erlaubte es ihm in vier Fällen: Um die Bundesstaaten vor Invasionen aus dem Ausland oder aus anderen Bundesstaaten zu schützen, um die Form der föderativen Republik zu wahren und den Regierungen der Bundesstaaten notfalls zu helfen, die interne Ordnung wiederherzustellen, und letztendlich um zu sichern, dass die Gesetze der Föderation in Kraft traten (vgl. ebd.: 189).

Obwohl der Präsident über diese Machtkompetenzen verfügte, wurden keine Interventionen in den bedeutenderen Bundesstaaten in Gang gesetzt. In der Regel geschahen sie nur, wenn einige der anderen regionalen alliierten Oligarchien den etablierten Pakt bedrohten. Der Präsident versuchte dann durch eine Intervention eine andere intraregionale Faktion zu unterstützen und in der jeweiligen Region zu etablieren (vgl. Abrucio 1998: 35).

Die Strategie der Präsidenten zur Erlangung einer Mehrheit im Parlament basierte grundsätzlich auf vier Handlungsrichtlinien: Zum einen versuchte er die Unterstützung der Abgeordneten der drei größten Bundesstaaten, nämlich São Paulo, Minas Gerais und Bahia, zu bekommen. Zusammen hatten sie nicht die Mehrheit, aber ohne sie war die Bildung einer Mehrheit schwierig.

Zweitens, und das ist vielleicht entscheidender, galt es die Einheit der herrschenden Bundesstaaten São Paulo und Minas Gerais im Parlament herzustellen. Eventuelle intra- und interregionale oligarchische Meinungsverschiedenheiten in beiden Bundesstaaten wurden durch die Nachprüfungsbefugnis des Parlaments in der Regel gemildert. Eine interne Verordnung im Parlament bestimmte, dass der Nachprüfungsbefugte derselbe sein musste, der schon in der abgelaufenen Amtsperiode dieses Amt innehatte. Er spielte die entscheidende Rolle beim Amtsantritt der neu gewählten Abgeordneten und Senatoren. Da dieser Nachprüfungsbefugte zu den etablierten herrschenden Oligarchien gehörte, konnte er verhindern, dass gewählte Abgeordnete und Senatoren, die der etablierten Oligarchie entgegenstanden, das Amt übernahmen.

Drittens versuchte der Präsident auch zu verhindern, dass sich oligarchische Spaltungen der Bundesstaaten im Abgeordnetenhaus und Senat verbreiteten. In der Regel wurden die gewählten Abgeordneten und Senatoren, die nicht die Unterstützung der

Regierungsanhänger der jeweiligen Bundesstaaten hatten, gehindert das Amt zu übernehmen<sup>289</sup>. Auf diese Weise schützte sich der Präsident davor, dass konkurrierende regionale Gruppen auf nationaler Ebene vertreten waren, und versuchte mit den regional herrschenden Gruppen einig zu werden. Viertens versuchte der Präsident sich die Unterstützung der Oligarchien anderer wichtiger Bundesstaaten, wie z.B. Rio Grande do Sul, durch die Verteilung wichtiger Posten zu sichern.

Regionale Widerstandsbewegungen<sup>290</sup> forderten vornehmlich nicht mehr die regionale Autonomie, die in dieser Phase im Großen und Ganzen erreicht war, sondern einen besseren Anteil am „Ganzen“. Es ging nicht darum das „Ganze“ stark zu machen, sondern hauptsächlich darum, den „Teil“ im „Ganzen“ zu stärken. Der Widerstand gegen diesen „informell instituierten“ Pakt tauchte besonders dann immer wieder auf, wenn eine Entscheidung über den Nachfolger des Präsidenten und des Vize-Präsidenten getroffen werden musste. Entweder waren einige alliierte Bundesstaaten nicht mit dem Kandidaten der Allianz von São Paulo und Minas Gerais zufrieden oder einer der beiden Bundesstaaten hatte sich nicht intern auf einen Kandidaten geeinigt<sup>291</sup>. Die oligarchischen Auseinandersetzungen über die regional zentralisierte Kontrolle der „dezentralisierten nationalen Exekutive“ spielten eine entscheidende Rolle bei der Wiedererschaffung einer zentralen nationalen Exekutive.

Die Auflösung der „Alten Republik“ und der nationalistische Modernisierungsprozess, die in Bezug auf den Aufbau des brasilianischen Staates einen Trend darstellten und den Kurs der Entwicklung zu einem Nationalstaat bestimmten, konnten zunächst nur durch regionale Impulse vorangetrieben werden.

#### **4.3.3 Regierungssystem und exekutive Gewalt in der „Ära Vargas“ (1930-1945)**

Die „Ära Vargas“ kann als eine Phase der Stärkung des Nationalstaates charakterisiert werden, in der die Exekutive politisch und institutionell der Mittelpunkt Brasiliens wurde. Diese Zentralisierung wurde auf finanzieller, administrativer und politischer Ebene gestaltet (vgl. Draibe 1986).

Auf finanzieller Ebene bestand das Modell Vargas darin, dass die Union das Steuerwesen zentralisierte. Damit versuchte Vargas die finanziellen Bedingungen für die Förderung der Industrialisierung und die Bewältigung der Krise des Kaffee-Exports zu schaffen.

---

<sup>289</sup> Siehe: Souza (1984: 183).

<sup>290</sup> Siehe z.B. die Widerstandsbewegung im Bundesstaat Rio Grande do Sul (Pesavento 1983).

<sup>291</sup> Siehe: Porto (1989: 147-167).

Hinsichtlich der administrativen Ebene versuchte Vargas die öffentliche Verwaltung des Landes durch Bildung der sogenannten „Dasp“ und „Daspinhos“ in die Hände zu bekommen. Der „Dasp“, ein Verwaltungsamt des öffentlichen Dienstes, das Vargas ab dem „Estado Novo“ zur Durchführung einer Verwaltungsreform kreierte, stellte alle öffentlichen Aktivitäten unter Kontrolle der Union. Dadurch konnte der Präsident zunächst die öffentliche Verwaltungspolitik des Landes vereinheitlichen und eine gemeinsame Politik für die Bundesstaaten festlegen. Wichtiger war jedoch, dass durch die Konstituierung der „daspinhos“, d.h. des „dasp“ in den Bundesstaaten, die Präsenz der nationalen Exekutive auf regionaler Ebene garantiert wurde. So konnte Vargas die regionalen Oligarchien kontrollieren. Damit wurde die Verteilung öffentlicher Stellen und Ressourcen auf regionaler Ebene und damit die größte Machtquelle der regionalen Oligarchien der zentralen Macht untergeordnet. Zudem konnte Vargas dadurch auch die Entwicklung regionaler oppositioneller Strömungen vermindern. Durch ihre Oberaufsicht konnten die „daspinhos“ das Leben regionaler Führungen in dem Falle erschweren, dass sie sich gegen die zentrale Macht stellten, denn sie hatten die Befugnis „ungesetzliche“ Verwaltungen anzuzeigen<sup>292</sup>.

Die Bildung von nationalen (Ökonomie-, Handels-, Erziehungs-) Räten kanalisierte die Äußerung von Forderungen und Unzufriedenheiten bezüglich der Exekutive, die dann auch Vereinbarungen zwischen verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Akteuren der brasilianischen Gesellschaft aushandeln konnte. Dies erweiterte den politischen Spielraum des Präsidenten. Es hing erstens sehr von der Spitze der öffentlichen Verwaltung ab, einen Anspruch zu erheben bzw. auf den „Input“ des politischen Systems einzuwirken. Die Exekutive hatte zweitens dadurch mehr Möglichkeiten, den „Output“ des politischen Systems zu bestimmen. Damit gelang es Vargas die Unternehmen durch den Außenhandelsrat und den Wirtschafts- und Finanzrat zu kooptieren<sup>293</sup>.

Die zentralistischen Tendenzen der exekutiven Gewalt setzten schon in den ersten Jahren der „Ära Vargas“ ein und konsolidierten sich während des „Estado Novo“. Gleich nach der Machtübernahme wurden 1930 das Abgeordnetenhaus, der Senat und die Landtage aufgelöst. Auf diese Weise verfügte die Exekutive über größere Freiräume, um die Gesetze und institutionellen Strukturen des neuen Regimes ohne Einschränkungen zu verwirklichen und gegen einen potentiellen Widerstand abzusichern. Auf der Ebene der regionalen Exekutive wurden Interventores

---

<sup>292</sup> Siehe: Sola (1984: 269).

<sup>293</sup> Siehe: Diniz (1978).

eingesetzt<sup>294</sup>, die direkt mit der nationalen Exekutive verbunden waren, ohne dass eine intermediäre Legitimierungsinstanz vorhanden war.

Die Verfassung von 1937 verlieh dem Präsidenten umfassende legislative und exekutive Machtkompetenzen. Der Präsident konnte z.B. Beamte sowie Minister von sich aus berufen und entlassen, Militärs von ihren Aktivitäten zurückrufen, in den Bundesstaaten intervenieren, ohne dass die Judikative und Legislative eine Nachprüfungskontrolle ausüben vermochten, Verhaftungen dekretieren usw.<sup>295</sup>.

Die Mehrheitsstrategie des Präsidenten für die verfassunggebende Versammlung von 1934 und die Legislaturperiode 1935-1937 wurde hauptsächlich durch das Modell der korporativen Repräsentation vorgegeben. So konnte Vargas die oppositionellen Strömungen, besonders in einigen Fraktionen der Abgeordneten aus São Paulo, klein halten.

Die zentralistische Politik Vargas' wurde dennoch unter regionalen Widerständen betrieben. Die Bedeutung des regionalen Widerstandes wurde 1932 bei der sogenannten Verfassungsrevolution („revolução constitucionalista“) von São Paulo deutlich. Obwohl sie von Vargas niedergeschlagen wurde, hat sie den regionalen Oligarchien die Wege geebnet, den Präsidenten zu bedrängen, und führte in der Verfassung von 1934 zur Gewährung von eigenen Autonomierechten der Bundesstaaten. Vargas konnte deshalb seine reformistischen Bestrebungen nicht vollständig durchführen (vgl. Camargo 1992: 20). Erst 1937 konnte er dies erreichen.

In Bezug auf die Anfänge des Demokratisierungsprozesses spielten regionale Oligarchien auch eine wichtige Rolle, die Exekutive zwischen dezentralisierten und zentralistischen Tendenzen pendeln zu lassen. Das „Minas-Manifest“ von 1943 („Manifesto Mineiro“) gegen die Vargas-Diktatur leitete den Aufschwung der Opposition ein.

Im Nordosten tauchten Anfang 1945 alte Ressentiments gegen Vargas auf, besonders durch die oppositionellen Aussagen von José Americo de Almeida in der regionalen Zeitung. Er vertrat wichtige Oligarchien des Nordostens, die zunächst Vargas unterstützten, 1937 aber enttäuscht wurden, als Vargas ihn nicht zu seinem Nachfolger ernannt hatte<sup>296</sup>.

Dem Regime Vargas gelang es, die regional zentralisierte Kontrolle der nationalen Exekutive zu überwinden und eine nationale Einbindung zu konsolidieren. Die Union und der Präsident der Republik festigten ihre Stellung als Zentrum der Macht. Die

---

<sup>294</sup> Siehe: Skidmore (1986: 13).

<sup>295</sup> Siehe: Sola (1984: 267); Power (1998: 198).

<sup>296</sup> Siehe: Abrucio (1998: 47).

zentrifugalen Tendenzen der Regionen im Sinne von separatistischen Bewegungen tauchten in der Ära Vargas im Großen und Ganzen nicht mehr auf. Allerdings gelang es Vargas auch nicht, ein integratives „Ganzes“ zu schaffen. Auf nationaler Ebene überwogen weiter die regionalen und lokalen Interessen, ohne dass sich ein gemeinsames integratives Interesse herausgebildet hätte. Es sollte dem demokratischen Experiment vorbehalten bleiben, die Belastung der nationalen Exekutive durch das vorwiegend partikularistisch bundesstaatlich und nicht national geprägte Profil der Abgeordneten hervorzukehren (vgl. Ames 1986).

#### **4.3.4 Regierungssystem und exekutive Gewalt im „demokratischen Experiment“ (1945-1964)**

Drei wichtige Merkmale charakterisieren die Gestaltung des präsidentiellen Regierungssystems und der exekutiven Gewalt während dieser Phase. Erstens gab es eine Rückkehr zur politischen Autonomie der Bundesstaaten. Sie bestimmten nun selbst ihre Regierung durch Wahlen. Der Präsident konnte nur in Einzelfällen Interventores ernennen<sup>297</sup>. Zweitens ist die neue Konstitution des Staates, die Vargas hinterlassen hatte, zu nennen. Der Staat erstarkte wirtschaftlich und politisch. Die Union konnte nun über viele Bereiche durch Verordnungen rechtlich bestimmen, wie z.B. über die Befugnisse der Polizei, die Höhe der Steuerbeiträge, das Justizwesen, die Erziehung, das Kommunikationswesen, das Bankwesen usw. Obwohl die Bundesstaaten ihre politische Autonomie zurückgewonnen hatten, besaß die Union juristische Mittel, die Bundesstaaten der Union unterzuordnen. Wirtschaftlich behielt die Union über 50% der gesamten Steuerbeiträge des Landes. Außerdem konzentrierte die Union diejenigen wichtigen Betriebe und wirtschaftlichen Mechanismen, die für die Bundesstaaten bedeutend geworden waren, um auf die Union Einfluss auszuüben und von ihr Ressourcen zu erhalten<sup>298</sup>. Drittens war der Bund multipolar. Nicht nur die Beziehungen zwischen den Bundesstaaten und der Union blieben im Verhältnis zur „Alten Republik“ und zur „Ära Vargas“ ausgeglichener, auch die hierarchische Beziehung unter den Bundesstaaten wurde trotz des Weiterbestehens der Konzentration des Wirtschaftswachstums im Südosten Brasiliens vermindert. Dies ist hauptsächlich auf drei Gründe zurückzuführen:

a) Obwohl – wie bereits gezeigt wurde – seit dem Kaiserreich eine Überrepräsentation der ärmeren Bundesstaaten bestand, gewann diese im demokratischen Experiment eine besondere politische Dimension, weil die ärmeren Bundesstaaten in der „Alten Republik“ schon die Erfahrung gemacht hatten, dass eine Hegemonie des Südostens ihnen politisch nicht viel verhiel.

---

<sup>297</sup> Siehe: German (1983: 52).

<sup>298</sup> Siehe: Santos (1987: 32, 34).

b) Im Parlament konsolidierten sich Blöcke aus der Region Nordosten, die tendenziell nicht mehr einzeln agierten, um Vorteile aus der zentralen Macht zu ziehen (vgl. Abrucio 1998: 51).

c) Vielleicht noch wichtiger war die Notwendigkeit von Wahlbündnissen unter den Bundesstaaten zur Erlangung der nationalen exekutiven Gewalt. Obwohl São Paulo, Minas Gerais und Rio de Janeiro über die Hälfte der brasilianischen Wählerschaft verfügten, reichte dies nicht aus, einen Präsidenten zu stellen. Die Zerstreuung der Wählerschaft in den Bundesstaaten bzw. die Zersplitterung der Parteien war sehr groß. Deshalb konnten sie den Wahlsieg eines von ihnen gemeinsam unterstützten Kandidaten nicht gewährleisten<sup>299</sup>.

Die Exekutive verbuchte außerdem einen bedeutenden Kompetenzzuwachs. Nach der Verfassung von 1946 konnte der Präsident durch Veto die Gesetzentwürfe des Parlaments für nichtig erklären. Dieses Vetorecht hatte eine große Bedeutung für die damaligen Präsidenten Brasiliens. Das Veto konnte nur mit Zustimmung von zwei Drittel der gesamten Abgeordneten abgelehnt werden und die Anwesenheitsquote der Abgeordneten war in der Regel zu niedrig, um die erforderliche Zahl zu erreichen<sup>300</sup>.

Nach der Verfassung hatte der Präsident auch ein partielles Vetorecht. Das Abgeordnetenhaus konnte nur mit zwei Drittel der gesamten Abgeordneten das partielle Veto des Präsidenten ablehnen. Außerdem standen dem Präsidenten noch andere Rechte zu<sup>301</sup>. Obwohl die legislative Gewalt im Verhältnis zur „Ära Vargas“ autonomer und einflussreicher gegenüber der Exekutive war, war sie noch verkümmert, da die exekutive Gewalt durch Dekrete, Erlasse und Verordnungen über einen großen Spielraum bei der Verfassung von Gesetzen verfügte (vgl. Souza 1984: 107). Minister wurden weiter vom Präsidenten berufen und entlassen. Die Exekutive konnte auch den Ausnahmezustand verhängen, in dem die politischen Aktivitäten für einen kurzen Zeitraum eingeschränkt werden konnten<sup>302</sup>.

Was die Strategie des Präsidenten zur Mehrheitsbildung im Parlament angeht, so griff er in der Regel auf drei Mittel zurück. Zunächst versuchten die Kandidaten, ein breites Wahlbündnis zu schaffen und danach im Abgeordnetenhaus von ihrer Koalition unterstützt zu werden. Dies gelang nur 1945 im Fall des ersten gewählten Präsidenten Dutra, dessen Wahlkoalition im Abgeordnetenhaus über 79,7% der Sitze verfügte, und

---

<sup>299</sup> Eine interessante Arbeit über die damaligen regionalisierten Parteiensysteme Brasiliens bzw. die Fragmentierung der Wählerschaft in den Bundesstaaten, über deren Konsequenzen sowohl für die Koalitionsbildungsstrategien auf der legislativen und der exekutiven nationalen Ebene wie für die Verzerrung der Authentizität des nationalen Repräsentationssystems, siehe: Brasil (1983).

<sup>300</sup> Die Abgeordneten zogen es vor regelmäßig bei ihrer Wählerschaft bzw. in ihren Regionen zu sein, damit der „Kontakt“ weiter gepflegt wurde.

<sup>301</sup> Siehe: Mainwaring (1997: 60-61).

<sup>302</sup> Siehe: German (1983: 52).



1955 Juscelino Kubitschek, dessen Wahlkoalition 52,2% der Sitze innehatte<sup>303</sup>. Trotz dieser Strategie hatten aber beide Präsidenten nicht selten Schwierigkeiten, eine Mehrheit im Parlament zu erlangen und ihre Politik reibungslos durchzusetzen. Die Koalitionen beruhten auf einer Basis, die kaum ein gemeinsames Programm hatte und durch undisziplinierte Abgeordnete, die ihrer Regionalbasis loyal waren, Auseinandersetzungen in der Koalition über die Wirtschaftspolitik, Reformen usw. fragilisiert war<sup>304</sup>.

Zweitens versuchten die Präsidenten durch die Verteilung der Ministerien die regionalen Oligarchien zu kooptieren. Es ging dabei nicht nur um Verbündete, sondern auch darum oppositionelle Führungen zu gewinnen<sup>305</sup>. Die Ministerposten wurden in der Regel auf die Bundesstaaten verteilt. Damit stand jeder Minister in der Regel unter der Kontrolle der Oligarchie eines Bundesstaates<sup>306</sup>.

Drittens versuchten die Präsidenten, durch die Verteilung von öffentlichen Ressourcen die Abgeordneten der Bundesstaaten auf ihre Seite zu bringen. Die Exekutive verteilte die Mittel und Ressourcen der Union an die Bundesstaaten je nach dem Bedürfnis, bestimmte Projekte zu verwirklichen. Die Exekutive orientierte sich in der Regel nicht an einer allgemeinen Zielsetzung, sondern richtete die Verteilung der Mittel hauptsächlich an den Kriterien eines spezifischen Projektes aus. Je nachdem, ob der Präsident ein Projekt bzw. ein Gesetz im Parlament durchsetzen oder verhindern wollte, sprach er sich in Einzelgesprächen mit Abgeordneten ab, die sich für oder gegen das jeweilige Projekt einsetzten und kooptierte so auch diejenigen, die dem Projekt gleichgültig gegenüber standen<sup>307</sup>.

Der Präsident konnte durch seine klientelistische Kooptationspolitik den Kooptierten die Autonomie und Unabhängigkeit nehmen. Allerdings wurde er dadurch auch geschwächt, da ihn diese Netze quasi gefangen hielten<sup>308</sup>. Zum einen wurden die politischen Entscheidungen des Präsidenten auf diese Weise nicht langfristig unterstützt, sondern nur solange er seine „Klienten“ weiter förderte. Andererseits gab ein solches System dem Präsidenten keinen allgemeinen Rückhalt, da es nur auf spezifische und partikularistische Interessen gegründet war.

---

<sup>303</sup> Siehe: Mainwaring (1997: 70).

<sup>304</sup> Siehe: Beiguelman (1984).

<sup>305</sup> Die UDN, die wichtigste Opposition gegen die „Varguistas“, hatte unter der Regierung Vargas sogar drei Minister. Die unterschiedlichen Haltungen der regionalen Führer der UDN spielten eine entscheidende Rolle, dies zu ermöglichen, und verursachten Spannungen unter den regionalen Führungen der Partei. Siehe: Benevides (1981: 175, 176).

<sup>306</sup> Siehe: Abranches (1988: 25, 26).

<sup>307</sup> Siehe: Abrucio (1998: 57).

<sup>308</sup> Über die Erschöpfung des klientelistischen Kooptationssystems der zentralen Macht in den Bundesstaaten vor 1964 siehe: Schwartzman (1982).

Die Schwäche dieses politischen Systems wird auch durch die Kabinettsinstabilität der damaligen Präsidenten klar<sup>309</sup>. Sie spiegelte nicht nur die Versuche der Präsidenten wider, die Kooptation der regionalen Oligarchien herbeizuführen, um eine Mehrheit im Parlament zu bilden, sondern auch die vorwiegend auf rein konjunkturellen und partikularistischen Interessen basierende Art, diese Kooptation aufrechtzuerhalten. Während des demokratischen Experiments stand die exekutive Gewalt unter dauerndem Stress und war durch Instabilität gekennzeichnet. Drei Präsidenten führten ihr Mandat nicht zu Ende. Getúlio Vargas löste seine Regierungskrise mit Selbstmord. Jânio Quadros dankte 1961 ab. João Goulart, der Vize-Präsident von Jânio Quadros, wurde zunächst daran gehindert das Präsidentenamt zu übernehmen. Ein parlamentarisches Regierungssystem wurde als Konfliktlösung für die Nachfolge von Jânio Quadros bestimmt. Auch das kurze Experiment der parlamentarischen Regierung (1961-1962) erreichte keine Kabinettsstabilität<sup>310</sup>.

Der nationalen Exekutive gelang es nicht, eine hegemoniale Position gegen die wachsenden partikularistischen Forderungen zu behaupten und eine kooperative Föderation aufzubauen. Einerseits war die Multipolarität der föderalistischen Gestaltung zu selbstzentriert, um eine integrative und kooperative Beziehung zwischen Legislative und Exekutive herzustellen, und dies unabhängig vom Regierungssystem, da das Parlament selbst von dieser Multipolarität betroffen war. Wenn man die damalige Konstitution der Exekutive in Betracht zieht, wird außerdem ersichtlich, dass die Exekutive nicht aus einem homogenen politischen Block bestand und so von der Polarisierungstendenz für oder wider eine reformorientierte Politik ebenfalls betroffen war<sup>311</sup>. In diesem Sinn ist es fraglich, ob die Polarisierungstendenzen bzw. die Konflikte zwischen Exekutive und Legislative mit einem anderen Regierungssystem zu überwinden gewesen wären. Eine exekutive Gewalt, die sich aus dem Parlament bildete, hätte diese Polarisierung auch nicht verhindern können, da einer der wichtigsten Gründe für die politische Lähmung in der Konstellation des föderativen Pakts lag. Die Tendenz zur Polarisierung zwischen einer reformorientierten Exekutive und einem konservativen Parlament war nämlich eine der Seiten der regional selbstzentrierten Strömungen des demokratischen Experiments.

Die politischen Blockaden lassen sich nicht mit dem Muster der Gewaltenteilung erklären. Beide Gewalten waren nicht homogen. Sie agierten nicht als Blöcke und mehrmals waren sie selbst der Ursprung der Blockade gegen die Regierung. Die politische Lähmung der Regierung war also oft nicht nur auf die Beziehungen zwischen

---

<sup>309</sup> Siehe dazu: Amorim (1991).

<sup>310</sup> Siehe: Ebd.: 80.

<sup>311</sup> Die Haltung der Minister gegenüber dem Präsidenten während der Krise von 1961 war z.B. polarisiert. Einige Minister sprachen sich sogar für eine nichtverfassungsgemäße Lösung aus. Siehe dazu: Teixeira (1994: 41).

den getrennten Gewalten zurückzuführen, sondern lag auch in den beiden Gewalten selbst begründet.

Andererseits verfügte die Exekutive der Union nicht über ausreichende Mittel, um sich der verschiedenen Bitten und Interessen anzunehmen. Das Ganze war nicht groß genug, um allen Teilen etwas zukommen zu lassen. Es gelang der Regierung nicht sie davon zu überzeugen, dass sie von einem kooperativen Pakt größeren Nutzen haben könnten.

Den Bemühungen des letzten Präsidenten João Goulart nationale Reformen durchzuführen stand besonders die Opposition wichtiger Bundesstaaten (São Paulo, Minas Gerais und Guanabara) entgegen<sup>312</sup>. Viele von ihnen wollten mehrmals eine vermittelnde Gewalt bzw. die Vermittlung der Militärs bemühen, um die Regierungskrise des demokratischen Experiments zu bewältigen, und erwarteten durch den „Militärputsch“ zunächst die Wahrung ihrer Interessen.

#### **4.3.5 Regierungssystem und exekutive Gewalt während des Militärregimes (1964-1985)**

Die Stärkung der zentralistischen Exekutive durch das Militärregime ist bezeichnend dafür, wie sehr die regionalen Oligarchien autozentriert und unfähig waren eine gemeinsame Strategie zu entwickeln, um die reformorientierten Bestrebungen der Exekutive zu behindern oder zu unterstützen<sup>313</sup>.

Eine nationale Alternative, um der Wirtschaftskrise Herr zu werden und eine Stabilisierung zu schaffen, erforderte zunächst unpopuläre Maßnahmen. Mit der Reduzierung der Unionsausgaben<sup>314</sup> versiegte eine der größten Nährquellen klientelistischer Beziehungen. Dadurch wurden die etablierten regionalen Oligarchien daran gehindert, eine gemeinsame Konsensstrategie ins Auge zu fassen.

Im Großen und Ganzen verfolgten die Militärs eine ähnliche Zentralisierungsstrategie wie Vargas, nämlich in Form der Ausweitung der Exekutive und somit der Machtkompetenzen des Präsidenten (vgl. Camargo 1992). Dennoch ging es ihnen nicht wie Vargas darum, die nationale Exekutive zu zentralisieren, um deren Kontrolle durch die Regionen abzubauen, sondern sie von den regional selbstzentrierten Oligarchien zu distanzieren und damit größere Freiräume für die Weiterentwicklung des Modernisie-

---

<sup>312</sup> Auf die Akteure des regionalen Widerstands soll im nächsten Teil dieses Kapitels eingegangen werden.

<sup>313</sup> Einige Bundesstaaten, z.B. Rio Grande do Sul, unterstützten die Regierung von João Goulart. Auch Goiás spielte eine entscheidende Rolle bei der Einsetzung Goularts in sein Amt 1961, woran ihn eine militärische und parlamentarische Bewegung zunächst hindern wollte. Siehe dazu: Teixeira (1994).

<sup>314</sup> Die Überschreitung der geplanten Ausgaben der Union war besonders auf das Abgeordnetenhaus zurückzuführen. Die Abgeordneten fügten dem Budget „emendas“ (Dispositionen für zusätzliche Ausgaben) hinzu, die dies ermöglichten. Die „emendas“ waren besonders für regionales Drängen „sensibel“. Siehe: Ames (1986).

ungsprozesses zu schaffen. Andererseits wollten die Militärs auch die reformorientierten Führungen und Bewegungen von der politischen Bühne verdrängen.

Das Zentralisierungsmodell<sup>315</sup> der Exekutive wurde auf drei Ebenen durchgeführt. Auf finanzieller Ebene erreichte das Regime eine maximale Zentralisierung der Steuereinnahmen und der Verteilung des Steueraufkommens in den Händen des Präsidenten. Durch die neu eingeführte Verfassung übernahm das Regime die wichtigsten Kompetenzen des Parlaments zur Veränderung des Budgets und die Parlamentarier konnten im Grunde nur den Haushaltsentwurf des Präsidenten bestätigen<sup>316</sup>. Auf diese Weise wurden die regionalen Oligarchien geschwächt. Die Exekutive kontrollierte die politischen Entscheidungen über das Budget und die Abgeordneten verloren somit eine wichtige Grundlage ihrer Macht.

Durch eine Steuer- und Fiskalreform gelang es dem Regime die Bundesstaaten finanziell zu schwächen. Der Union flossen nun die meisten Steuereinnahmen des Landes zu. Sie übernahm wichtige Steuereinnahmen der Bundesstaaten und verbot ihnen neue Steuern einzurichten. Dem Senat wurde die ehemalige Kompetenz der Bundesstaaten verliehen, die Steuersätze frei zu bestimmen. Außerdem erließ die Union vielen wirtschaftlichen Betrieben bundesstaatliche Steuern<sup>317</sup>. Von den gesamten Steuereinnahmen der drei Regierungsebenen (Union, Bundesstaaten, Munizipien) erhielt die Union von 1965 bis 1975 immer mehr und gleichzeitig wurde immer weniger an die Bundesstaaten weitergeleitet<sup>318</sup>.

Dennoch konnte das Regime die Munizipien und Bundesstaaten nicht gänzlich ihrer Ressourcen berauben. Zwei entscheidende Mittel wurden angewendet, um die Ressourcen wiederzuverteilen. Eines war der Anteilfonds der Bundesstaaten und Munizipien („Fundo de Participação dos Estados e Municípios“). Er begünstigte in der Regel die ärmsten Regionen (Norden, Nordosten und Mittelwesten)<sup>319</sup> und ein großer Teil seiner Mittel wurde nach Maßgabe der Exekutive vergeben. Ein anderes bestand darin, die Industrie der Region des Südostens durch staatliche Finanzhilfen und Zuschüsse sowie durch staatliche Investitionen weiterzufördern<sup>320</sup>.

---

<sup>315</sup> Dieses Modell funktionierte bis zu den nationalen Wahlen von 1974 gut. Dann erlitten die Militärs die ersten großen Wahlverluste (Parlaments- und Landtagswahlen).

<sup>316</sup> Siehe: Abrucio (1998: 65).

<sup>317</sup> Siehe dazu: Afonso (1989).

<sup>318</sup> 1965 erhielt die Union 39,0% der Steuergelder (netto bzw. nach Abzug des an die Bundesstaaten und Munizipien Weitergeleiteten), die Bundesstaaten 49,1% (netto bzw. nach der Rückgabe an die Munizipien) und die Munizipien 12,9%. 1975 war dies umgekehrt: Der Anteil der Union betrug 50,3%, der der Bundesstaaten 36,0% und der der Munizipien 13,7%. Siehe: Abrucio (1998: 68).

<sup>319</sup> Siehe: Graham (1990: 89).

<sup>320</sup> Siehe: Abrucio (1998: 69).

Auf diese Weise gelang es dem Regime, die Bundesstaaten von der Exekutive abhängig zu machen. Dies veränderte die politische Dimension für die Gestaltung der Exekutive. Die klientelistischen Netze, in denen der Präsident ständig Kooptationen im Parlament durchführen musste, waren nun nicht mehr zerstreut. Dadurch konnte die Exekutive die intermediären Vermittlungsinstanzen der klientelistischen Netze zumindest vermindern und direkt mit den Bundesstaaten die Verteilung der öffentlichen Ressourcen vornehmen. Außerdem versuchte die Exekutive dadurch ihre regionale Wählerbasis zu mobilisieren bzw. ihre klientelistischen Netze zu unterhalten.

Auf der administrativen Ebene wollte das Regime die Modernisierung durch eine zentralistische Planung durchsetzen. Die Bundesstaaten und Munizipien wurden in dieser zentralistischen Planung vereinheitlicht und aufeinander abgestimmt. Dadurch sollten die verschiedenen Ebenen homogenisiert werden. Die administrativen Beziehungen zwischen der Union und den Bundesstaaten waren hierarchisch. Die Exekutive setzte Ziele fest und dehnte ihre administrativen Organe auf die Bundesstaaten aus, um diese Ziele auf der regionalen Ebene zu verwirklichen. Dies wurde besonders durch die so genannte direkte und indirekte Verwaltung und die Abkommen („convênios“) durchgesetzt. Die direkte und indirekte Verwaltung der Union wurde in den Bundesstaaten in Form von regionalen Ministerienbüros und Bundesagenturen ausgeweitet.

Mit den Abkommen kooptierte die zentrale Macht die regionalen Führungen. Sie waren auf spezifische Projekte (Erziehung, Gesundheitsversorgung, sanitäre Einrichtungen usw.) bezogen und je nach dem Einfluss der politischen Führungen von Ministern oder dem Präsidenten unterzeichnet. Ein Politiker eines Bundesstaates, der keine guten Beziehungen zur zentralen Macht hatte, hatte Schwierigkeiten ein solches Abkommen für seine Region zu unterzeichnen. Außerdem hatte diese administrative Vorgehensweise den Vorteil, sich von den „emendas“ zu befreien, denn die „convênios“ waren eine Initiative der Union und in Sachen der Planungsprioritäten und Einrichtungsformen waren die Bundesstaaten und Munizipien der Exekutive untergeordnet. Bezüglich der Zentralisierung der politischen Struktur hatte die militärische Führung zunächst vor, nur für einen kurzen Zeitraum an der Macht zu bleiben<sup>321</sup>. Auf diese Weise sollte eine gewisse politische Autonomie in den Bundesstaaten erhalten bleiben, damit das politische Leben weiter laufen könnte und den Militärs die Sympathie der Bürger erhalten bliebe. Dennoch reagierte das Regime auf Demonstrationen in einigen Bundesstaaten – nämlich bei den Gouverneurswahlen

---

<sup>321</sup> Die unterschiedlichen Haltungen und Tendenzen der Militärs führten seit den ersten Jahren nach dem Putsch zu internen Spaltungen. Es bildete sich eine „linha dura“ (harte Linie) und eine „linha branda“ (sanfte Linie) heraus. Eine Linie trat für die politische Verhärtung des Systems, wie z.B. die Abschaffung aller Wahlen, mehr Repression usw. ein, die andere Linie befürwortete die kurzfristige Rückkehr zu einer zivilen Regierung. Siehe dazu: Stepan (1975: 160).

von 1965 z.B. in Minas Gerais und Guanabara<sup>322</sup>, wo Kandidaten der Opposition gewählt wurden – mit schärferen Einschnitten in die politische Autonomie der Bundesstaaten.

Die Exekutive konnte Gouverneure, Bürgermeister und Landtagsabgeordnete frei absetzen<sup>323</sup> und in den Bundesstaaten und Munizipien intervenieren<sup>324</sup>.

Die autoritäre Vollmacht des Präsidenten wurde besonders durch die so genannten Institutionellen Akte („Atos Institucionais“) ausgeweitet. Durch sie konnte die Exekutive das Parlament, die Landtage und die Stadträte beurlauben, einem Politiker die politischen Rechte entziehen, Beamte aller Ebenen entlassen, ausweisen oder zwangspensionieren, Dekrete und institutionelle Akte nach Ermessen durchsetzen oder einen Ausnahmezustand verhängen, in dem die Exekutive politische Aktivitäten verbieten konnte usw.<sup>325</sup>.

Als die Militärs eine politische Lockerung einleiteten (1979), gewannen die Bundesstaaten langsam wieder größere Autonomie. Dies sollte ein entscheidender Faktor sein, um den Demokratisierungsprozess anzutreiben. Die militärischen Präsidenten änderten mehrmals ihre Strategie, um eine Mehrheit im Parlament zu erhalten. Sie reagierten in der Regel kasuistisch, je nach den Wahlergebnissen. Die Exekutive hatte während der Phase des Zweiparteiensystems (1966-1979) die absolute Mehrheit im Parlament, aber nach der Parteienreform von 1979 (Mehrparteiensystem) und den Wahlen von 1982 änderte sich diese Konstellation<sup>326</sup>. Die Regierungspartei verfügte über keine absolute Mehrheit mehr.

Eine Strategie, die hauptsächlich, aber nicht nur, in den ersten sechs Jahren verfolgt wurde, war die sogenannte „Säuberungsaktion“, womit das Abschieben unerwünschter Parlamentarier aus dem Parlament gemeint war. Zweitens gab es die schon in diesem Kapitel genannten Wahlmanipulationen und die Verzerrung des Repräsentationssystems, die dem Präsidenten eine Mehrheitsbildung im Abgeordnetenhaus erleichterten. Drittens bestand besonders nach der Wahlniederlage von 1974 die Strategie der Präsidenten darin, die finanzielle Hilfe für die Regionen zu erhöhen. Für die ärmeren Regionen des Nordens, Nordostens und Mittelwestens wurden die so genannten verhandelten Transfers<sup>327</sup> sowie der Anteilfonds der Bundesstaaten und Munizipien erhöht. Dieser Fonds war streng an das Budget der Union gebunden, aber ab 1979

---

<sup>322</sup> Für São Paulo z.B. waren damals nach dem Wahlkalender des demokratischen Experiments keine Wahlen vorgesehen.

<sup>323</sup> Siehe: Alves (1984: 134).

<sup>324</sup> Siehe: Ebd.: 101.

<sup>325</sup> Siehe: Ebd.: 131.

<sup>326</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 157).

<sup>327</sup> Nach Angaben von Afonso (1989: 22) erhöhten sich zwischen 1976 und 1982 diese verhandelten Transfers um 208%.

wurden viele Aspekte dieser Bindung fallengelassen. Dadurch konnten die Bundesstaaten freier entscheiden, wie und wo die Geldmittel eingesetzt werden sollten. Davon erwartete sich der Militärpräsident, dass sich die politischen Führungen der Bundesstaaten dafür engagierten, die Regierungspartei in den Wahlen zu unterstützen.

In den reicheren Bundesstaaten des Südostens, besonders São Paulo und Minas Gerais, berücksichtigten die Präsidenten ab 1974 hauptsächlich zwei Interessen der Oligarchen. Eines war eine veränderte Warenumsatzsteuerepolitik. Die Bundesstaaten konnten fortan die Steuersätze erhöhen sowie auf immer mehr Waren erheben. Das andere Interesse richtete sich darauf, die Kontrolle der Auslandsverschuldung dieser Bundesstaaten flexibler zu gestalten. Die Exekutive erleichterte es den Bundesstaaten somit, ausländische Kredite zu bekommen<sup>328</sup>. Die Exekutive erwartete, dass dadurch die Regierungen ihrer Partei in diesen Bundesstaaten gestärkt und die Opposition geschwächt würde.

Die oppositionellen Bewegungen gegen das Regime lassen sich nicht auf die regionalen Oligarchien reduzieren. Dennoch haben diese bei der Weiterführung der politischen Lockerung und der Demokratisierung eine wichtige Rolle gespielt.

Der Exekutivgewalt gelang es zeitweilig, sich von den regional selbstzentrierten Oligarchien zu distanzieren. Dies geschah aber nicht ohne Widerstand. Gleich einige Monate nach dem Militärputsch zeigten einige Führer wichtiger Bundesstaaten, wie z.B. Carlos Lacerda (Gouverneur von Guanabara im Südosten), die den Militärputsch unterstützt hatten, dass sie mit dem Wirtschaftsplan der Militärs nicht einverstanden waren. Einem anderen regionalen Führer, Mauro Borges, Gouverneur von Goiás, der ebenfalls den Militärputsch unterstützt hatte, wurden im Dezember 1964 das Amt und die politischen Rechte entzogen<sup>329</sup>.

Die Macht der Regionen wird noch ein Jahr später deutlich, als die Militärs in den Gouverneurswahlen u.a. in den wichtigen Bundesstaaten Guanabara und Minas Gerais eine Niederlage erlitten und mit den oppositionellen Siegern einen Kompromiss eingehen mussten. Die Sieger konnten das Amt übernehmen, aber die Exekutive ernannte die Landesminister für innere Sicherheit. Die Militärs wollten nicht Gefahr laufen, in diesen Bundesstaaten die Polizeikräfte gegen das Regime eingesetzt zu sehen. Sie hatten schon erfahren, wie diese Bundesstaaten sich gegen die zentrale Macht stellen konnten, als nämlich Minas Gerais und Guanabara ihre Polizeitruppen bei dem Militärputsch ein Jahr zuvor eingesetzt hatten. Dies hätte auch gegen das Militärregime eintreten können (vgl. Alves 1984: 89).

---

<sup>328</sup> Die Bundesstaaten des Südostens, hauptsächlich São Paulo, waren am höchsten im Ausland verschuldet. Siehe: Abrucio (1998: 87).

<sup>329</sup> Siehe: Stepan (1975: 160). Über Mauro Borges in Goiás siehe Kapitel 6.

1965 war São Paulo bestürzt, als der Präsident dem Gouverneur Ademar de Barros, der den Militärputsch unterstützt hatte, das Amt entzog. Der Gouverneur war zwar, so die Begründung des Regimes, korrupt, es ging aber tatsächlich darum, sein politisches Gewicht zu vermindern, da er auf eine der wichtigsten „Wahlmaschinerien“ Brasiliens einen großen Einfluss ausübte. Die ersten Reaktionen waren ein Anzeichen dafür, dass die regionalen Führer ihre politische Autonomie nicht einfach aufgeben würden und dass einige Führer, wie z.B. Carlos Lacerda und Juscelino Kubitschek, die Absicht hatten für das Amt des Präsidenten der Nation zu kandidieren.

Die Unzufriedenheit der regionalen Oligarchien mit der Einmischung in die regionale Politik war auch seitens der Bundesgenossen der Militärpartei zu spüren, besonders ab 1974. Die Teilung der Militärpartei, nämlich in die Arena I und die Arena II, war vorwiegend eine Reaktion der regionalen Oligarchien, die eigene Kandidaten präsentierten, ohne dem von der Zentralmacht vorgeschlagenen Kandidaten den Vorrang zu geben. In São Paulo etwa hatte die Arena II (die lokale Arena) 1974 Delfim Neto zum Gouverneur vorgeschlagen, die zentrale Macht jedoch, die Arena I, ernannte Paulo Egídio. Auch für den Senat wollten die regionalen Führer andere Kandidaten aufstellen, nämlich Paulo Maluf oder Ademar de Barros, die zentrale Macht nominierte jedoch einen unbedeutenden Mann der Partei, Carvalho Pinto. 1978 wurde der Zentralmacht davon abgeraten, ihren Gouverneurskandidaten in São Paulo ins Amt einzusetzen, und sie ernannte Paulo Maluf, den Kandidaten der regionalen Oligarchie<sup>330</sup>.

Das Unvermögen der zentralen Macht, ihre Kandidaten ohne die Zustimmung ihrer regionalen Bundesgenossen zu nominieren, verdeutlicht, inwieweit das Regime eine neue Strategie verfolgen musste, um seine politische Präsenz in den Bundesstaaten weiterhin zu garantieren. Die Exekutive stand auch unter dem Druck der regionalen Oligarchien. Die Wiedereinführung der direkten Wahlen für die Gouverneure bezeugt dies.

Die beschleunigten politischen Lockerungen ab 1978 sollten graduell eine zivile Macht wiederherstellen, die von den Bundesgenossen der Militärs aufgebaut werden sollte. Eine Parteireform z.B. verfolgte das Ziel, die Oppositionspartei durch die Erlaubnis zur Gründung neuer Parteien zu zersplittern, und Wahlbündnisse wurden mit dem Zweck verboten, der Opposition die Wahlchancen zu nehmen. Trotzdem gelangen der Opposition Wahlsiege in den wichtigeren Bundesstaaten, wie z.B. in São Paulo, Minas Gerais und Rio de Janeiro. Die Partei der Exekutive erhielt zwölf Gouverneure, die Opposition zehn<sup>331</sup>.

---

<sup>330</sup> Siehe: Abrucio (1998: 84, 90).

<sup>331</sup> Siehe: Alves (1984: 286).



Die Wahlen von 1982 begründeten eine neue politische Konstellation in den Beziehungen zwischen dem Präsidenten und den Bundesstaaten. Nicht nur, dass die zentrale Macht geschwächt und die Bundesstaaten gestärkt wurden, beide stützten sich danach auf unterschiedliche Machtquellen, nämlich die nationale Exekutive auf eine autoritäre Basis und die regionale Exekutive auf eine demokratische Legitimierung. Die politische Macht des Präsidenten wurde dadurch einerseits für Forderungen der regionalen Oligarchien anfälliger. Andererseits konnten die regionalen Mächte freier agieren (vgl.: Graham 1990: 79)<sup>332</sup>, da sie die Wahlmaschinerie der Bundesstaaten autonomer benutzen konnten. Das hatte zur Folge, dass sie während der Übergangsphase eine entscheidende Rolle spielten<sup>333</sup> und dadurch auch großen Einfluss auf die Institutionalisierung der Demokratie bekamen<sup>334</sup>. Dies wurde noch durch die Art verstärkt, wie die erste zivile Regierung gebildet bzw. wie der erste zivile Präsident gewählt wurde. Er wurde 1985 indirekt vom Parlament gewählt, nach einer Vereinbarung zwischen Vertretern des alten Regimes und der Opposition<sup>335</sup>. Die Exekutive wurde als eine Vermittlungsinstanz legitimiert, die als Lösung beim Übergang zur demokratischen Regierung akzeptiert wurde. Dies hat der Exekutive auch weiterhin eine schwache politische Ausprägung verliehen, besonders weil die Forderung nach direkten Präsidentschaftswahlen 1984 sehr verbreitet war und zu einer Mobilisation führte, wie sie Brasilien bis dahin noch nicht erlebt hatte (vgl. Linz/Stepan 1996: 168). Während die zentrale Macht bis 1989 weiter auf einer zweifelhaften Legitimationsbasis beruhte, festigte sich die regionale Oligarchie, die sich schon seit sieben Jahren durch eine breitere Wählerbasis legitimieren konnte.

Die Konturen des föderalistischen Pakts von 1988 wurden von diesem Kräfteverhältnis bestimmt. Die „Neue Republik“ befreite die hartnäckig regional zentrierten Oligarchien, ohne dass sich ein gemeinsames integratives Interesse herausgebildet hätte. Die

---

<sup>332</sup> Nach Angaben von Graham wurden nach den Wahlen von 1982 500.000 neue bundesstaatliche Beamte eingestellt. Die regionale Wahlmaschinerie wurde dadurch enorm ausgeweitet.

<sup>333</sup> Siehe: 5.1 und 5.2.3.

<sup>334</sup> Im Sinne des von Merkel, Sandschneider und Segert (1996: 13) verwendeten Begriffs (siehe: 2.4) eines Prozesses, in dem neue Institutionen gebildet oder Institutionen einer vorautoritären Phase wiedereingerichtet werden. In Brasilien wurde die Verfassung des neuen demokratischen Regimes 1988 verabschiedet und damit der Institutionalisierungsprozess abgeschlossen (siehe: 5.2). Nach Hagopian (1992: 247) stellt die Phase von 1974 bis 1982 den autoritären Übergang zur Demokratie dar, von 1982 bis 1985 gab es eine Phase der intensiven Übergangsverhandlungen und ab 1985, als der erste zivile Präsident das Amt übernahm, begann die Phase der „foundational period“ der Demokratie. In dieser Arbeit wird diese geschichtliche Zeitspanne folgendermaßen eingeteilt: Die Phase von 1974 bis 1982 wird als die Phase der politischen Lockerung bezeichnet, die Periode von 1982 bis 1985 als die Phase des Übergangs zur zivilen Regierung, die Zeit von 1985 bis 1988 als die Phase der Institutionalisierung der Demokratie und im Zeitraum von 1988 bis 1989, in dem die neue Verfassung verkündet und die ersten direkten Präsidentschaftswahlen abgehalten wurden, beginnt die Konsolidierungsphase.

<sup>335</sup> Über das Komplott der politischen Eliten, die Tancredo Neves wählten, siehe: Dimenstein/Negreiros/Noblat/Lopes/Fernandes (1985).

Betrachtung von Parlament und nationaler Exekutive wird diese Tendenzen aufzeigen<sup>336</sup>.

#### **4.4 Die lokalen und regionalen Mächte bis 1985: Klientelismus als Kitt**

Es wurde eben schon dargelegt, dass die politischen Phasen Brasiliens, d.h. das Pendeln zwischen einer zentralistischen und einer dezentralisierten nationalen Exekutive, mit der Konstitution und Entwicklung der regionalen politischen Akteure sowie deren Beziehungen und Kräfteverhältnis eng verbunden sind.

Die Tradition der Instabilität der nationalen Exekutive und deren wechselhaftes politisches Agieren ist eine Seite der brasilianischen Politik. Wenn man die Spuren von Kontinuität in der brasilianischen Politik verfolgt, dann kommt man zu dem Ergebnis, dass die Konstitution und das Handeln der lokalen und regionalen Machtnetze das Konstante in der brasilianischen Politik sind. Trotz aller Unterschiede zwischen den politischen Phasen Brasiliens waren die lokalen und regionalen Machtnetze die entscheidenden Faktoren, die den politischen Betrieb des Landes aufrechterhielt. Sie kamen in der Geschichte Brasiliens auf unterschiedliche Weise nationalpolitisch zum Tragen. Manchmal waren sie die Antreiber des politischen Prozesses, dann erschienen sie im politischen Prozess an untergeordneter Stelle oder neue Netze wurden aufgebaut. Dennoch konnte man auf sie nicht verzichten, wenn es um die Machterlangung, die Unterstützung der Macht oder die Machterhaltung im Lande ging. Ohne sie wurde keine politische Struktur konsolidiert. Sie waren die Lebenskraft des politischen Agierens, die Basisstruktur der Politik.

Trotz aller sozioökonomischen Veränderungen überlebten die politischen Strukturen der lokalen und regionalen Mächte. Etablierte regionale Oligarchien und lokale Bosse wurden den neuen politischen Einrichtungen einverleibt. Neue Bosse traten auf, alte verschwanden mit der Zeit. Diese Entwicklung wurde von den verschiedenen Wirtschaftszyklen bedingt. Die Zentralelemente des Politikbetriebes bestanden jedoch weiter.

Die hier vorgeschlagene Analyse richtet sich erstens auf die Entstehung dieser Art Politik, d.h. warum sie sich so gestaltete, worin diese Netze bestanden, auf was sie sich stützten und welche Bedeutung sie hatten, und zweitens auf die Frage, warum und auf welche Weise sie während der unterschiedlichen Phasen der politischen Geschichte Brasiliens bestehen blieben.

---

<sup>336</sup> Siehe: 5.2.3.

#### 4.4.1 Grundlage und Entwicklung der lokalen und regionalen Machtzentren

Das politische Leben in Brasilien begann hauptsächlich auf der lokalen Ebene, als die Munizipien (die „vilas“) direkt mit der Kolonialmacht verbunden waren. Obwohl der Gemeinderat nach den Verordnungen des Königs Philipp („Ordenações Filipinas“, 1603)<sup>337</sup> administrative und wirtschaftliche Funktionen erhielt und die Kommunikationsinstanz zwischen der entfernten Kolonialmacht und den Kolonisatoren bilden sollte (vgl. Campos 1995: 276), stellte er tatsächlich auch eine bedeutende politische Institution dar, die besonders die Interessen der lokalen Großgrundbesitzer artikulierte.

Der Gemeinderat war zur Ernennung von Sachverwaltern befugt, die über die lokalen Interessen direkt mit der zentralen Macht verhandelten, ohne dass die vom Monarchen berufenen Statthalter und Gouverneure dabei ihren Einfluss geltend machen konnten. Er fungierte als lokaler Gerichtshof, verwaltete das Vermögen der Stadt, bestimmte Steuersätze usw. Der Gemeinderat konnte auch Verbrecher bei der Zentralmacht verklagen und den Strafrichtern bei der Bewachung des Landes helfen. Durch die Ernennung seiner Beauftragten von der Zentralmacht konnte er auch an der obersten Verwaltung der Kolonie teilhaben (vgl. Queiroz 1976: 41-43).

Der Einfluss des Gemeinderates war so bedeutend, dass er oft die Ernennung von Gouverneuren oder Statthaltern durch die Zentralmacht suspendierte oder gar ablehnte. Die Autorität der Kolonialmacht beugte sich oft dem Druck der lokalen Macht, obwohl dies gesetzlich nicht vorgesehen war<sup>338</sup>. Die Gesetze wurden soweit angewendet, als sie nicht die lokalen Interessen der Großgrundbesitzer verletzten, d.h. die legale Macht konnte sich soweit einrichten, als sie sich nicht gegen die real bestehende Macht stellte (vgl. Leal 1977: 52).

Und so kam es zu zwei parallel funktionierenden Machtzentren. Dies, und speziell die Herausbildung von politisch sehr einflussreichen lokalen Befugnissen trotz der zentralistischen Maßnahmen der Kolonialmacht, hat drei Gründe:

a. Die Kolonialmacht musste an die private Initiative appellieren, um das Land intensiver zu besiedeln. Deswegen konnte die Kolonialmacht politisch in der Regel nicht offen gegen die Gestaltung der lokalen Machtnetze vorgehen, da sie ein Interesse daran hatte, dass die Siedler Steuern zahlten und dass sie die Kolonie bewirtschafteten (vgl. Queiroz 1976: 38).

b. Die militärischen Mittel der Kolonialmacht, die nicht ausreichten andere Kolonialmächte abzuwehren, und die daraus entstandene Notwendigkeit der Großgrundbesitzer,

---

<sup>337</sup> Siehe: Queiroz (1976: 41).

<sup>338</sup> Siehe: Ebd.: 42.

ihr Landstück gegen Angreifer selbst zu verteidigen, führten zur Bewaffnung privater Gruppen. Dies verstärkte die lokale Macht der Großgrundbesitzer. Die Kolonialmacht konnte nicht auf sie verzichten, wenn sie die Kolonie unter Kontrolle halten wollte. Zudem boten sie Schutz für die Angehörigen der Gemeinde (vgl. ebd.: 38-39).

c. Die lokalen Machtnetze entwickelten sich wirtschaftlich zunächst sehr unabhängig. In der Regel waren die Plantagen („Fazendas“) wirtschaftlich autark. Dies ließ sehr viele lokale Mächte entstehen, die selten Kontakte zueinander pflegten und meistens nicht auf die Unterstützung anderer Mächte angewiesen waren (vgl. ebd.: 153).

Nach der Unabhängigkeit wurden die Stadträte den damals gebildeten Provinzräten und der Allgemeinen Versammlung untergeordnet. Dennoch hat sich die Macht der lokalen Führer tatsächlich nicht wesentlich verändert.

Durch die Bildung der Provinzräte wurden die lokalen Interessen in einem regionalen Zentrum zusammengezogen. Das hat dem politischen Leben der Provinzen keine grundlegende Veränderung gebracht. Die regionale Politik gewann zwar einen neuen Schauplatz, konnte aber nicht auf ihre Hauptakteure verzichten. Zwei zentrale Faktoren erklären, warum die lokalen Interessen weiter die Politik bestimmten.

Einerseits forderten die lokalen Bosse bereits seit langem, die regionale Politik ohne die Einmischung der Statthalter und Gouverneure freier betreiben zu können. Obwohl die Provinzräte gesetzlich den neu ernannten Provinzpräsidenten unterstanden und diese vom Kaiser ernannt wurden, bildete sich eine neue regionale politische Instanz, die durch Wahlen legitimiert wurde und unter dem entscheidenden Kommando der lokalen Führer stand. Dies verstärkte die lokalen Machtnetze um eine neue Vermittlungsinstanz, durch welche sie die zentrale Macht beeinflussen konnten. Die Einführung nationaler Wahlen für die Allgemeine Versammlung verschaffte den lokalen Führern außerdem mehr Freiräume, auf nationaler Ebene Einfluss auszuüben (vgl. Graham 1995: 349). Sie hatten die besseren Voraussetzungen, um die Wahlen zu bestimmen. Ihre Machtnetze bestanden schon seit Jahren, es hatte sich im Grunde auch keine konkurrierende Macht entwickelt, die sich auf der nationalen politischen Szene zu etablieren vermochte. Der Kaiser war auf die etablierten Führer angewiesen, um die zentrale Macht zu legitimieren. So waren die lokalen Machtnetze das Hauptelement, das die zentralisierte politische Ordnung zu erhalten erlaubte, und es entstand eine stillschweigende informelle Übereinkunft beider Machzentren.

Obwohl die Provinzpräsidenten von der Kolonialmacht ernannt wurden, waren die lokalen Führer weiterhin ihre Hauptunterstützer. Die Präsidenten der Provinzen wurden ständig berufen und entlassen, sie hatten in der Regel keine Wurzeln in den Provinzen. Normalerweise wurden Politiker aus anderen Provinzen ernannt. Der Kaiser erreichte

dadurch, dass die Präsidenten keine enge Beziehung zu den regionalen Oligarchien unterhielten und so unter seiner politischen Kontrolle standen. Da die lokalen Führer allerdings in der Provinz schon verwurzelt waren, konnte der ernannte Präsident in der Regel das Amt nur dann erfolgreich ausüben, wenn er von diesen unterstützt wurde<sup>339</sup>.

In Bezug auf das Funktionieren der lokalen und regionalen Machtnetze bzw. auf die Basis der Ausübung und Erhaltung der Herrschaft und ihres politischen Stils sind sie, generell betrachtet, durch fünf eng verbundene und sich gegenseitig verstärkende Kernelemente gekennzeichnet:

a. Familie – Verwandtschaft – Freundschaft ⇔ Bürgerliche Zugehörigkeit

Als erstes Element, das die lokalen und regionalen Machtnetze prägte, ist der Machtursprung der politischen Führer zu nennen. Politik ist zunächst eine Sache der Familienklans<sup>340</sup> und von Freundschaften. Die Individuen sind primär dem Chef eines Klans verbunden und verpflichtet, bevor sie sich mit einer politischen Institution oder Weltanschauung identifizieren. Zu einer der Familien zu gehören oder mit einer verbunden zu sein, die über die lokale Macht verfügt bzw. sie beeinflusst, bedeutet Schutz<sup>341</sup>. Das bürgerliche Bewusstsein ist defizitär. Das Individuum wird in das politische Leben und System vorwiegend familiär und nicht ideologisch eingebunden.

Zweitens ist die Art der politischen Sozialisation der Politiker zu erwähnen. Politik ist eine Sache der Erbschaft. Die Wählerschaft eines Politikers wird normalerweise geerbt und vererbt. Die Wählerschaftsnetze „gehören“ einem lokalen Führer, sie werden verschachert, ausgetauscht und als Vermögen betrachtet. Auf diese Weise werden die Nachfolger eines Politikers im Klan und im Freundeskreis ausgesucht. Die Vorbereitung, d.h. die „Ausbildung“ eines Politikers, beginnt in der Regel im Familien- oder Freundeskreis und die Karriere im Munizipium.

b. Privat – Partikularismus ⇔ Öffentlich – Gemeineigentum

Die Grenzen zwischen Privatem und Öffentlichem, auch Partikularistischem und Allgemeinem werden nicht klar gezogen. Politik wird normalerweise als eine Sache der privaten Interessen betrieben. Öffentlicher Einfluss dient dazu spezifische private Interessen zu fördern. Das Gemeineigentum wird als eine Privatsache verwaltet. Öffentliche Ressourcen und Stellen werden vorwiegend nach den Kriterien des Erhalts und der

---

<sup>339</sup> In einigen Provinzen, wo Bürgermeister eingesetzt und vom Gouverneur oder „Capitão“ ernannt wurden, war dies auch der Fall. Siehe: Queiroz (1976: 68).

<sup>340</sup> Familienklan bedeutet hier jede Art von Verwandtschaft, sei es durch Nachkommenschaft und Ehe oder auch die sogenannten Gevattern („Compadres“).

<sup>341</sup> Auf unterschiedlichen Ebenen, z.B. beruflich: eine Stelle bekommen; gesundheitlich: ein Medikament gratis bekommen usw.

Verfestigung der Machtausübung verteilt, ausgehandelt und verwendet, ohne ihre allgemeine Nützlichkeit in Betracht zu ziehen.

c. Personalismus – emotional ⇔ unpersönlich – sachlich

Die Machtnetze sind emotional und personal verwoben. Die lokalen und regionalen Führer stützen sich hauptsächlich auf direkte Kontakte zu ihrer Wählerbasis. Die Loyalität gilt der Person, d.h. diese ist die politische „institutionelle Referenz“, der man Vertrauen schuldet. Die politische Identität oder der Widerstand werden vorwiegend auf eine Person gerichtet und nicht auf ein politisches System. Sachliche und unpersönliche Kriterien bei der Konstitution einer politischen Identität und bei der Politik charakterisieren die Beziehungen nicht.

d. Informelle Einbindung ⇔ gesetzliche Einbindung

Die politischen Beziehungen und das politische Verhalten orientieren sich vornehmlich an informellen Kriterien. Um die lokalen und regionalen Führungen unter sich und mit der Wählerschaft zu verbinden und um die Macht zu erlangen, sind nicht die gesetzlichen Bestimmungen entscheidend, sondern die informellen Vereinbarungen. Sie werden nicht durch formal institutionalisierte politische Instanzen vermittelt, und falls doch, dann werden diese Instanzen für eigene Zwecke benutzt.

e. Gefälligkeit ⇔ Recht

Die Wahrnehmung sozialer und bürgerlicher Rechte wird auf eine besondere Weise erreicht. Die lokalen und regionalen politischen Führungen „verteilen“ unter den Bürgern das zum Leben Nötige (Ernährung, Gesundheitswesen, Wohnung usw.), als ob es sich um eine persönliche Gabe handelt. Das Recht wird instrumentell. Recht wird nicht mehr als Recht, sondern als ein Geschenk, ein Schutz und eine Gefälligkeit betrachtet.

#### **4.4.2 Die „Alte Republik“: Konsolidierung der lokalen und regionalen Machtzentren (1889-1930)**

Die „Alte Republik“ ist sozusagen die „goldene Phase“ der Etablierung der lokalen und regionalen Oligarchien. Einerseits konnten die regionalen Mächte letztendlich die Exekutive der Bundesstaaten in ihrer Hand halten, da die Gouverneure nicht mehr von der nationalen Exekutive ernannt, sondern direkt gewählt wurden<sup>342</sup>. Andererseits

---

<sup>342</sup> Zwischen dem 15.11.1889 und Mai 1891, d.h. in der Phase der Etablierung der alten Republik, wurden zunächst die monarchistischen Provinzpräsidenten durch republikanische Vertrauensleute des Präsidenten der Republik Marechal Deodoro ersetzt. Dadurch sollten die mit dem Kaiser direkt verbündeten Führungen vom politischen Prozess ausgeschlossen werden. Siehe: Faoro (1996: 538).

konzentrierte sich die Macht in den Munizipien auf eine neue Institution<sup>343</sup>: Die Stadträte verloren an Bedeutung und eine neue direkt oder in einigen Bundesstaaten indirekt gewählte Exekutive, der Bürgermeister, sollte die wichtigsten Entscheidungen in seiner Person konzentrieren (vgl. Wiesebron 1995: 417). Die Republik stärkte den lokalen Chef, d.h. den Bürgermeister, da er die zentrale Rolle bei der Mobilisierung der Wählerschaft des Munizipiums und somit bei der Wahl des Gouverneurs spielte.

Die Bildung einer gewählten regionalen und lokalen Exekutive und die Stärkung des lokalen Chefs bedeuteten einen neuen informellen politischen Pakt zwischen den beiden exekutiven Gewalten der Bundesstaaten. Zur Machterlangung und -erhaltung waren sie aufeinander angewiesen, doch der Gouverneur bestimmte den politischen Prozess in den Bundesstaaten. Er besaß dazu zwei wichtige Mittel: Zum einen waren die Bundesstaaten nach der Verfassung von 1891 für die Organisation der Polizeikräfte zuständig. Dadurch konnten die Gouverneure die Polizei kontrollieren und sie unabhängig vom nationalen Kommando einsetzen. Den Munizipien konnte dadurch auch besser mit Interventionen gedroht werden. Zum anderen konnten sich die Gouverneure auf die Wahlmaschinerie der Bundesstaaten verlassen, denn sie kontrollierten die Mehrheit der öffentlichen Stellen<sup>344</sup>.

Die Beziehungen zwischen Gouverneur und Bürgermeister waren hierarchisch. Wenn ein lokaler Chef gegen den Gouverneur opponierte, hatte er große Schwierigkeiten sich an der Macht zu halten (vgl. Faoro 1996: 627).

Das damalige politische Beziehungsmuster lässt sich durch das veranschaulichen, was ein Gouverneur einem lokalen Chef sagte: „*Diga sempre que é solidário com o governo. Tudo se reduz à obedecer. Obedeça e terá politicamente acertado.*“<sup>345</sup> („Sagen Sie immer, sie seien mit der Regierung solidarisch. Alles reduziert sich auf Gehorsam. Gehorchen sie, dann haben sie es politisch getroffen“).

Soweit der lokale Chef den Gouverneur im Munizipium unterstützte, bekam es finanzielle Unterstützung vom Bundesstaat. Es bestand eine informelle Tauschbeziehung: Der Bürgermeister zentralisierte die Verteilung der öffentlichen Stellen der Bundesstaaten im Munizipium und finanzierte mit seinem Vermögen die Wahlen für den Gouverneur auf lokaler Ebene.

Andererseits hatte aber der Bundesstaat die wichtige Steuererhebung der Region in seiner Hand<sup>346</sup>. Die Munizipien hatten kaum Autonomie bei ihrer Steuerpolitik und die

---

<sup>343</sup> Einige Munizipien hatten schon während des Kaiserreichs einen Bürgermeister. Wie in diesem Kapitel schon gezeigt wurde, waren sie vom Provinzpräsidenten ernannt worden.

<sup>344</sup> Siehe: Abrucio (1998: 39).

<sup>345</sup> Entnommen aus: Faoro (1996: 629).

<sup>346</sup> Siehe: Leal (1977: 79-80).

bundesstaatlichen Verfassungen unterstellten den Bundesstaaten die lokale Steuererhebung und die Verteilung des Gesamtsteueraufkommens. Die Transfers wurden vorwiegend nach Kriterien der regionalen Exekutive bestimmt. Dadurch hatten die Munizipien keine oder nur wenige Möglichkeiten, sich unabhängig vom Bundesstaat zu entwickeln. Die lokalen Exekutiven waren auf den Gouverneur angewiesen, um eine „erfolgreiche“ Politik im Munizipium durchzuführen.

Es entstand ein Teufelskreis in den Beziehungen zwischen beiden Exekutiven. Für den Bürgermeister gab es fast nur eine einzige Möglichkeit, nämlich zur regionalen exekutiven Macht konform zu sein. Der Gouverneur wurde in der Regel so lange unterstützt, wie er die regionale Macht besaß. Wurde er vom Präsidenten der Republik angefeindet oder trat er wegen oppositioneller Haltungen gegen den Präsidenten vom Amt zurück und intervenierte die nationale Exekutive deswegen im Bundesstaat, dann brach der Vertrauensvertrag. Die Bundesstaatsregierung wechselte, aber der Bürgermeister war weiterhin regierungskonform, d.h. mit dem neuen Gouverneur verbündet.

Wenn ein lokaler Führer im Munizipium z.B. gegen den etablierten Bürgermeister opponierte, dann geschah dies normalerweise auf lokaler Ebene. Er versuchte mit der regionalen und nationalen Exekutive regierungskonform zu handeln (vgl. Faoro 1996: 631). Der Gouverneur versuchte einerseits, sich zunächst nicht in die lokalen Auseinandersetzungen einzumischen und unterstützte hinterher denjenigen, der als Sieger aus dem Konflikt hervorging. Damit sicherte er sich die Unterstützung der einflussreichen lokalen Bosse (vgl. Queiroz 1976: 121). Andererseits vermied er in der Regel eine politische Strategie, die sich gegen den Präsidenten der Republik wendete, da sonst die Gefahr bestand, dass die nationale Exekutive oppositionelle Strömungen gegen die regionale Exekutive unterstützte.

#### **4.4.3 Die „Ära Vargas“: Überleben der lokalen und regionalen Machtzentren (1930-1945)**

In der „Ära Vargas“ wurde der politische Spielraum der lokalen und regionalen Oligarchien dadurch beschränkt, dass Vargas eines ihrer politischen Hauptmittel, d.h. die Wahlen, der Kontrolle der regionalen und lokalen Exekutive entzog<sup>347</sup>.

Die regionalen Exekutiven wurden in der provisorischen Regierung (1930-1934) zunächst durch „Interventorias“ gestaltet. Vargas setzte durch Dekret in jedem Bundesstaat „Regierer“ (Interventores) ein. Damit wollte er vier Ziele durchsetzen. Erstens wollte er die etablierten Gouverneure der Bundesstaaten, die gegen die Revolution von 1930 waren, ersetzen und dadurch zunächst die oppositionellen

---

<sup>347</sup> Es wurde in diesem Kapitel schon gezeigt, dass nur zwischen 1934 und 1937 regionale (Gouverneurs-, Landtags-, Bürgermeister- und Stadtrats-)Wahlen durchgeführt wurden.



Oligarchien in den Bundesstaaten vernichten. Zweitens wollte Vargas auch neue Führungen in den Regionen formieren, welche die lokalen Machtnetze „pflegen“ und seine Regierung unterstützen sollten. In diesem Sinne hatten die Regierer primär die Aufgabe, das „Haus aufzuräumen“ und ein Auge auf die lokalen Führer zu haben. Drittens hatten sie anfänglich die zentrale Aufgabe, die Bürgermeister zu nominieren. Dadurch waren die Bürgermeister den Interventores verpflichtet und zeigten ihre Dankbarkeit, indem sie mit den Führern der Revolution von 1930 konform waren. Viertens wollte das Regime eine direkte Verbindung zu den lokalen und regionalen Machtnetzen herstellen, um konkurrierende Machtnetze auszuschalten. Es wurde angestrebt keine unabhängige exekutive Gewalt auf regionaler und lokaler Ebene entstehen zu lassen.

Nach der provisorischen Regierung, d.h. nachdem die Verfassung von 1934 in Kraft gesetzt wurde, und vor der Einrichtung des „Estado Novo“ (1937) wurden die Gouverneure nicht direkt gewählt. Vargas ließ in den Landtagen indirekte Wahlen für die regionale Exekutive (1935) in der Hoffnung durchführen, dass die Phase der provisorischen Regierung die Grundlage für die Unterstützung seiner Regierung geschaffen hätte. Er ging davon aus, dass die nominierten Bürgermeister die Wählerbasis für die Landtage in den Munizipien waren, denn die Munizipien spielten die entscheidende Rolle bei der Wahl der Landtagsabgeordneten und die Gouverneure würden deswegen in der Regel keiner oppositionellen Strömung behilflich sein. Vargas wusste genau, dass er auf die Unterstützung von lokalen und regionalen Mächten angewiesen war, um sich an der Macht zu halten. Es ging ihm nicht hauptsächlich darum, sich eine Wählerbasis zu sichern, sondern eine solide regionale und lokale Machtstruktur aufzubauen, damit sich sein Regime durchsetzen könnte, ohne von lokalen und regionalen Oligarchien bedroht zu werden.

Die Formierung neuer regionaler Oligarchien intensivierte sich im „Estado Novo“. Die Interventores der Bundesstaaten stammten aus den Bundesstaaten, die sie regierten, und identifizierten sich mit den Ansichten der in ihrem Bundesstaat herrschenden Gruppe. Dennoch waren sie in der Regel nicht in der politischen Tradition ihrer jeweiligen Bundesstaaten verwurzelt<sup>348</sup>. Sie hatten die Bürgermeister zu ernennen und dadurch die Vertrauensverbindung zwischen beiden Exekutiven herzustellen<sup>349</sup>. Auf diese Weise gelang es dem Regime neue oligarchische Machtnetze in den Bundesstaaten aufzubauen, die danach jahrzehntelang in den Bundesstaaten herrschten und regelrechte Dynastien in den Regionen konstituierten<sup>350</sup>.

---

<sup>348</sup> Siehe: Abrucio (1998: 45).

<sup>349</sup> Siehe: Montoro (1974: 33).

<sup>350</sup> Z.B. gab es in Rio de Janeiro die „Dynastie“ von Amaral Peixoto, in Santa Catarina die von Nereu Ramos, in Goiás die von Pedro Ludovico Teixeira (siehe: 6.1.2). Viele ihrer Familienangehörigen bzw.

Das Muster der politischen Beziehungen zwischen Bürgermeister und Gouverneur änderte sich nicht wesentlich, aber mit dem Ausschluss der direkten Wahlen für Bürgermeister verstärkte sich die Macht der regionalen Exekutive gegenüber den lokalen Exekutiven. Die Beziehung wurde einerseits deswegen hierarchischer, weil die Bürgermeister nicht mehr ihre Wählerbasis in den Verhandlungen mit dem Gouverneur als Aktiva einsetzen konnten und dadurch ihr politischer Einfluss gemindert wurde, und andererseits, weil die lokalen Exekutiven wegen ihrer Nominierung dem Gouverneur direkt verpflichtet waren.

Auch die weiterhin bestehende finanzielle Abhängigkeit der Munizipien vom Bundesstaat trug dazu bei, dass den Bürgermeistern überhaupt keine Autonomie eingeräumt wurde (vgl. Leal 1977: 80-88). Von Seiten der Gouverneure war es selbstverständlich, dass sie die ihnen von der nationalen Exekutive zugedachte Rolle spielten, denn zur Amtsausübung waren sie ja von ihr abhängig.

Es wurde gezeigt, dass während dieser Phase die Spielräume und die Autonomie der regionalen und lokalen Machtnetze beschränkt wurden. Dennoch konnte das Regime auf die regionalen und lokalen Machtnetze als wesentliche Strukturen des politischen Lebens in den Bundesstaaten und Munizipien nicht verzichten. Vielleicht ließe es sich derart formulieren, dass die Autonomie und die Spielräume der Oligarchie trotz der Verstärkung ihrer traditionellen Machstruktur beschränkt wurden.

Im Grunde lässt sich die Beständigkeit der regionalen und lokalen politischen Strukturen durch fünf Faktoren erklären: Obwohl die Bürgermeister ihr wichtigstes politisches Mittel einbüßten, nämlich zu garantieren, dass die Wahlen in den Munizipien im Sinne des Gouverneurs verliefen, hieß das erstens nicht, dass sie nicht weiter auf lokaler Ebene die Hauptakteure bei der Verteilung der öffentlichen Ressourcen und Stellen waren.

Zweitens war die hierarchische Beziehung zwischen den Bürgermeistern und dem Gouverneur intakt geblieben. Obwohl die Gouverneure im Vergleich zur „Alten Republik“ an Autonomie verloren hatten, konzentrierten sie weiterhin die regionale Macht in ihren Händen. Die Bürgermeister waren sogar noch abhängiger von ihnen, da sie von den Gouverneuren ernannt wurden. Vielleicht noch wichtiger war drittens, dass das Regime oppositionelle regionale und lokale Führungen durch neue ersetzte, aber damit nicht die Art der hierarchischen Beziehungen zwischen den beiden regionalen Exekutiven wesentlich veränderte. Dadurch wurden sogar neue Familienklans gebildet, nicht aber neue politische Strukturen und Verhaltensweisen geschaffen.

---

Nachfolger spielten jahrelang eine wichtige politische Rolle in den Bundesstaaten und einige sind bis heute in der regionalen Politik aktiv.

Viertens war Vargas auf die lokalen und regionalen Machtstrukturen angewiesen, um seinen Regierungsplan in den Bundesstaaten oppositionslos zu verwirklichen. Fünftens hat Vargas Reformen vorwiegend in den urbanen Bereichen unternommen, die ländlichen lokalen Mächte waren aber davon kaum betroffen (vgl. Fausto: 1986: 828). Dies hatte zur Folge, dass die lokalen Herrscher in der Regel zunächst keinen Grund hatten, sich für oder gegen das System zu engagieren. Dadurch konnten auch etablierte politische Strukturen ohne Gefährdung weiter überleben.

#### **4.4.4 Das „demokratische Experiment“: Wiederbelebung der lokalen und regionalen Machtzentren (1945-1964)**

Die demokratische Welle führte eines der wichtigsten politischen Mittel der regionalen und lokalen Mächte wieder ein. Die regionalen Exekutiven wurden nun wieder direkt gewählt. Dadurch bekamen die regionalen Oligarchien mehr Freiheiten, da eine direkte Verpflichtungsverbindung zur nationalen Exekutive nicht mehr bestand.

Die lokalen Machtnetze machten sich mit voller Kraft bemerkbar, um ihre „eingefrorene“ Wählerbasis „aufzutauen“ und sich auf der neuen politischen Bühne zu profilieren. Sie konzentrierten sich zunächst voll darauf, die exekutive Macht der Municipien zu kontrollieren, denn die wichtigsten Entscheidungen wurden wie in der Zeit der „Alten Republik“ auf kommunaler Ebene gefällt. Außerdem verbesserte sich durch die Verfassung von 1946 das Budget der Municipien. Sie wurden durch die Erhöhung der Steuereinnahmen auf Kosten des Bundesstaates<sup>351</sup> in eine bessere finanzielle Lage versetzt und die Bürgermeister verfügten dadurch auch über größere Mittel für die Mobilisierung ihrer Wählerbasis.

Trotz der Wiedereinführung der direkten Bürgermeisterwahlen und der dadurch bedingten relativen Unabhängigkeit der lokalen Exekutive von den regionalen Exekutiven hatten die Gouverneure immer noch das regionale politische Leben im Griff.

Erstens spielten die Gouverneure in den Bundesstaaten die entscheidende Rolle bei den Abgeordnetenwahlen. Zum besseren Verständnis ist vorab zu bemerken, dass die Präsidentschaftswahlen nicht zusammen mit den Parlamentswahlen<sup>352</sup>, sondern mit den Gouverneurswahlen<sup>353</sup> liefen. Dies hatte zur Folge, dass die meisten Abgeordneten-kandidaten im Wahlkampf neben einem starken Gouverneurskandidaten erscheinen wollten, um ihre Wahlchancen zu maximieren. Es entwickelte sich ein Gefälligkeittausch, in dem sich der gewählte Gouverneur von „seinen Abgeordneten“ als Belohnung die Freisetzung von Ressourcen für den Bundesstaat und die Unterstützung

---

<sup>351</sup> Siehe: Campos (1995: 280).

<sup>352</sup> Bis 1950 nur teilweise, danach nicht mehr.

<sup>353</sup> Siehe: Lavareda (1991: 118-20).

seiner Gesetzentwürfe und Politik im Abgeordnetenhaus versprach. Auf diese Weise kann man die Entstehung der Loyalität der Abgeordneten zu den Gouverneuren erklären. Außerdem kontrollierten die Gouverneure in der Regel die Wählerbasis der Abgeordneten, was sich auch auf die Landtagsabgeordneten bezog. Die regionale Exekutive kooptierte die lokalen Führungen besonders über die Verteilung von öffentlichen Stellen. Dadurch verfügte der Gouverneur über ein Hauptmittel bei der Mobilisierung der lokalen Wählerbasis.

Zweitens ist die Art der Beziehungen zwischen beiden regionalen Exekutiven gleich geblieben. Für die Bürgermeister war es „politisch günstiger“ mit der regionalen exekutiven Macht konform zu sein. Der Gouverneur wurde in der Regel unterstützt, solange er das Amt ausübte.

Drittens hatten die Gouverneure wieder die Bundespolizei in ihrer Hand und bestimmten über ihren Einsatz in den Bundesstaaten.

Viertens wuchs durch die Zunahme der Wählerschaft und der Wahlkonkurrenz die Bedeutung der Gouverneure. Dies hat einfache Gründe. Die regionale Exekutive war tatsächlich die einzige politische Institution, welche die verschiedenen lokalen Machtnetze zu übernehmen vermochte. Sie zentralisierte die wichtigen Bündnisse für die Teilnahme an nationalen und regionalen Wahlen. Dies war entscheidend, da die Stimmenstreuung normalerweise sehr breit und Bündnisse sehr wichtig waren, um aus Wahlen als Sieger hervorzugehen. Die Gouverneure wußten genau, welche Wahlbündnisse auf regionaler Ebene nötig waren und welche Führungen der Munizipien dafür in Frage kamen. Sie handelten die Wahlkoalitionen für die Präsidentschaftswahlen aus und versuchten dadurch Einfluss auf nationaler Ebene zu gewinnen.

Das demokratische Experiment erneuerte die lokalen und regionalen Machtnetze, ohne die lokalen und regionalen politischen Strukturen zu demokratisieren bzw. ohne ein Gegengewicht zu den regionalen Exekutiven zu schaffen

Auf lokaler Ebene herrschten die Bürgermeister. Sie zentralisierten die Politik der Munizipien. Die Stadträte standen in der Regel unter ihrer Kontrolle, da die Bürgermeister in ihnen fast immer über eine breite Mehrheit verfügten<sup>354</sup>. Das Prinzip der „Checks and Balances“ war schon von Grund auf dadurch verletzt, dass in den Munizipien ein Übergewicht der Exekutive vorhanden war und auf der Ebene der regionalen Exekutive das Ungleichgewicht darin bestand, dass die „legislative“ Gewalt („Assembléia Legislativa“) kaum eine Rolle bei der politischen Kontrolle der Exekutive spielte.

---

<sup>354</sup> Leal (1977: 68).

Die Beziehungen zwischen beiden regionalen Exekutiven wurden ebenfalls nicht demokratisiert. Die Abhängigkeit der Bürgermeister von den Gouverneuren und der Tausch von Gefälligkeiten bildeten weiterhin die Grundlage des regionalen politischen Betriebs. Der informelle Pakt zwischen den regionalen Exekutiven wurde weiter durchgesetzt, ohne dass eine politische Instanz diese Beziehungen reglementierte und für die Kontrolle des politischen Missbrauchs zuständig war.

#### **4.4.5 Das Militärregime: Verbindung mit einem alten Partner (1964-1985)**

Das Militärregime hatte zunächst keine klare politische Strategie für den Umgang mit den regionalen und lokalen Machtnetzen. Dennoch dauerte die politische Ungewissheit nur kurze Zeit.

Nachdem die Gouverneurswahlen von 1965 den Militärs eine schwere Niederlage beschert hatten, entschieden sie sich für das alte Modell, das Vargas während der ersten provisorischen Regierungsjahre angewendet hatte. Sie ließen die Gouverneure indirekt durch die Landtage wählen. Dadurch wurde erreicht, dass die Gouverneure die etablierte konservative Basis vertraten, denn die Landtagsabgeordneten wurden hauptsächlich durch die Munizipien gewählt und waren in der Regel Vertrauensleute der das Regime unterstützenden lokalen Führer.

Wie die Studie von Sarles (1982: 51) zeigt, bezieht sich dies auch auf die Wahl eines Abgeordneten. Normalerweise konzentrierten sich 85% der Wählerschaft eines Abgeordneten in einem Gebiet von drei Munizipien. Die Kandidaten wurden also aufgrund der Ergebnisse in einigen Munizipien gewählt und deshalb betrachteten sie sich als Abgeordnete von Munizipien und nicht von Bundesstaaten.

Die Beibehaltung von Landtagswahlen sowie auch Parlamentswahlen hatte zur Folge, dass die Militärs auf die Unterstützung lokaler Führungen angewiesen waren, um den Wahlkampf mit Erfolg zu führen (vgl. Medeiros 1986: 140). In diesem Sinn sollten die indirekt gewählten Gouverneure die Zentralakteure sein, welche die Unterstützung des Regimes auf regionaler Ebene zu verwalten und zu sichern hatten. Die indirekten Wahlen für Gouverneure sollten eine Schutzmaßnahme gegen reformorientierte Führungen und urbane Wählerschaften sein, aber auf keinen Fall den etablierten Oligarchien entgegentreten. Die Aussagen von Carlos Castelo Branco (1979: 502), dem ersten Präsidenten des Militärregimes, verdeutlichen, inwieweit die politische Struktur des lokalen Systems nicht verändert werden sollte: *„As oligarquias, onde existem, não se abalam com as mudanças que o presidente está fazendo. Os futuros governadores serão rapidamente absorvidos pelo sistema local de poder, pois não o contradizem em nada. As oligarquias estão tranquilas e a ordem econômica e social não está ameaçada.“* (Die Oligarchien, wo sie vorhanden sind, werden sich nicht durch die vom

Präsidenten unternommenen Änderungen erschüttern lassen. Die künftigen Gouverneure werden schnell von dem lokalen Machtsystem aufgenommen werden, denn sie stehen zu ihm nicht in Widerspruch. Die Oligarchien sind beruhigt und die wirtschaftliche und soziale Ordnung ist nicht bedroht).

Bemerkenswert war die Zahl der politischen „Säuberungen“ durch das System. Proportional, d.h. im Verhältnis zur Zahl der Abgeordneten, Stadtverordneten und Bürgermeister, wurde den Gouverneuren am häufigsten das Amt entzogen<sup>355</sup>. Das bedeutet, dass die Militärs genau wussten, wo das politische Zentrum der regionalen Macht netze lag und wie entscheidend deren Unterstützung war, um das Regime aufrechtzuerhalten. Deshalb zielten sie primär darauf, die „unerwünschten“ Gouverneure des demokratischen Experiments unschädlich zu machen und damit die Verbindung zwischen Gouverneuren und Bürgermeistern in die Hände „eigener Leute“ zu legen.

Das Muster des politischen Betriebs und die Struktur der politischen Beziehungen zwischen beiden regionalen Exekutiven wurden nicht verändert. Nur einige Führungen wurden ersetzt. Ein Anzeichen für das Weiterbestehen der Machkonzentration der Gouverneure auf der regionalen Ebene war deren Zuständigkeit für die Nominierung der Bürgermeister der Landeshauptstädte, der nationalen Sicherheitsgebiete und der Bade-Kurorte. Außerdem setzte sich die auf Gefälligkeitserweisungen fußende Beziehung zwischen Gouverneuren und Bürgermeistern fort. Dadurch hatten die Oppositionellen nur eine geringe Chance Municipien erfolgreich zu verwalten (vgl. Alves 1984: 191).

Nach der großen Wahniederlage der Militärs (1974) waren die lokalen Macht netze in höherem Grade fähig das Regime zu beeinflussen. Grund dafür war, dass der Druck der Opposition größer wurde und die Militärs auf Unterstützung im Landesinneren angewiesen waren.

Mit den 1976 durchgeführten Kommunalwahlen wollten die Militärs sich eine festere Verbindung zu ihrer Basis verschaffen. Die Finanzen der Bundesstaaten wurden den Kandidaten der Regierungspartei in den Municipien zur Verfügung gestellt<sup>356</sup>. Durch diese politische Lockerung sollte sichergestellt werden, dass der Kontakt zwischen den konservativeren lokalen Macht netzen und der nationalen Exekutive immer häufiger hergestellt wurde. Die Strategie, die lokalen Macht netze der Municipien zu stärken, um die Wahlen mit Erfolg durchzuführen, wurde auch deshalb verfolgt, damit die indirekten Gouverneurswahlen von 1978 nicht außer Kontrolle gerieten. Die Zusammensetzung des Wahlkollegiums wurde mit dem Ziel verändert, den wachsenden Einfluss der oppositionellen Partei in den Landtagen zu schwächen. Auf diese Weise

---

<sup>355</sup> Siehe: Alves (1984: 134).

<sup>356</sup> Siehe: Ebd.: 191.

wurde das Wahlkollegium nicht nur von den Landtagsabgeordneten gestaltet, sondern auch von der Repräsentation der Munizipien<sup>357</sup>, da die Regierungspartei die Mehrheit der Munizipien unter Kontrolle hielt.

Im Großen und Ganzen kann man sagen, dass das Wesen des politischen Betriebs der regionalen und lokalen Machtnetze weiterbestand. Obwohl sich die Militärs zunächst von den regionalen Oligarchien etwas distanzierten, einige etablierte regionale Führungen ersetzten und auch neue regionale politische Führungen formierten, versuchten sie, sich auf alte Partner und Muster zu stützen. Sie wussten genau, wo die Basis der brasilianischen Politik lag - nämlich in den Munizipien. Sie wussten auch, dass die lokalen Machtnetze durch die Kontrolle der Gouverneure regierungskonform waren und dass das „geheiligte Wesen“ des informellen Pakts zwischen beiden regionalen Exekutiven nicht zerstört werden durfte, wollten sie an der Macht bleiben.

## **4.5 Ausprägung der Indikatoren moderner Demokratie in der politischen Tradition Brasiliens**

### A. Das allgemeine Merkmal der „Polyarchy“

#### 1. Gewählte Regierungen

In Bezug auf die Ausprägung des allgemeinen Hauptmerkmals einer „Polyarchy“ in der politischen Tradition Brasiliens ist Folgendes zu bemerken:

Erstens waren gewählte Regierungen nicht die Regel. Die Exekutiven wurden in unterschiedlichen politischen Phasen ohne Wahlen besetzt. Zweitens setzten gewählte Repräsentanten des Volkes mehrmals ihre Entscheidungsmacht nicht tatsächlich um, da es spezielle informelle Mechanismen gab, sie an der Ausübung ihrer Entscheidungsmacht zu hindern. Drittens kontrollierten in der politischen Tradition Brasiliens demokratisch nicht legitimierte politische Vetoakteure (z.B. Militärs, Großgrundbesitzer) wichtige Entscheidungsdomänen, und dies selbst dann, wenn gewählte Regierungen vorhanden waren. Zudem ist das alleinige Vorhandensein von Wahlen bzw. gewählten Regierungen in Exekutive und Legislative nicht ausreichend, um das reale Funktionieren der brasilianischen Politik zu erklären. Die Art und Weise, wie die Regierungsinhaber bzw. Volksvertreter gewählt (Dimension der Partizipation/Inklusion und des politischen Wettbewerbs), und wie sie kontrolliert wurden und funktionierten (Dimension der Kontrolle), sind zentrale Elemente, die zu ihrer Kennzeichnung herangezogen werden müssen.

---

<sup>357</sup> Siehe: Abrucio (1998: 89).

## B. Die Dimension der politischen Partizipation/Inklusion

### 2. Universelles Wahlrecht und gleiches Stimmengewicht

Erstens war das Wahlrecht in der brasilianischen politischen Tradition nicht universal. Das Recht zu wählen und gewählt zu werden war in den verschiedenen Phasen auf unterschiedliche Weise, z.B. durch Einkommen, Geschlecht oder Schulbildung, begrenzt. Zweitens hatten in der politischen Tradition Brasiliens die Stimmen der Bürger nicht dasselbe Gewicht. Die Repräsentationsverzerrung der Regionen im Abgeordnetenhaus gab den Stimmen der Bürger einiger Regionen Übergewicht. Auch wurde den Bürgern oftmals nicht die geheime Stimmabgabe garantiert. Entweder sah das Wahlgesetz keine geheime Stimmabgabe vor oder die bestehenden Rechtsbestimmungen wurden durch informelle Mechanismen durchbrochen.

### 3. Anerkennung und Geltung demokratischer Verfahren und Prinzipien

Erstens kam es in der brasilianischen politischen Tradition mehrmals vor, dass Nichtgewählte sich nicht unter die politische Leitung der Gewählten gestellt haben. Gewählten Volksvertretern wurde das Amt entzogen, bevor ihre Mandate abliefen, obwohl sie keine verfassungsmäßigen Prinzipien verletzt hatten. Zweitens wurde das Prinzip der Mehrheit oft nicht respektiert. Minderheiten hatte oft geringe oder keine Möglichkeit sich zu äußern und zu einer Mehrheit zu werden.

### 4. Chancengleichheit bei der Umsetzung des universellen Wahlrechts

Selbst wenn von Beschränkungen des Wahlrechts abgesehen wird, ist hervorzuheben, dass die Bürger, die das Wahlrecht besaßen, nicht die gleichen Chancen hatten ihr Wahlrecht zu realisieren. Auch im demokratischen Experiment gab es diesbezüglich politische und institutionelle Hindernisse. Die Finanzierung des Wahlkampfes, die Manipulation der staatlichen Gelder, die klientelistischen Netze usw. machten es den Bürgern schwer oder hinderten sie gar daran ihr Wahlrecht zu realisieren.

## C. Die Dimension des politischen Wettbewerbs

### 5. Freie und faire Wahlen

Freie und faire Wahlen gab es erstens in der brasilianischen politischen Tradition insofern nicht, als Wahlen in der Regel durch das Wahlsystem und die Wahlgesetze manipuliert wurden. Zweitens wurde es Parteien in Brasilien des Öfteren untersagt an Wahlen teilzunehmen. Es kam drittens die Existenz informeller sowie auch gesetzlicher Mechanismen hinzu, die einerseits die Verwirklichung einer freien und fairen Konkurrenz unter den Parteien beschränkte, behinderte oder blockierte. Andererseits wurden



Bürger vielfach bedrängt und so daran gehindert von ihrem Recht auf freie Stimmenabgabe Gebrauch zu machen.

## 6. Meinungsfreiheit und bürgerliche Freiheit

In Bezug auf die Ausprägung der Meinungsfreiheit und der bürgerlichen Freiheit in der politischen Tradition Brasiliens ist Folgendes festzustellen: Erstens wurde es den Bürgern mehrmals nicht garantiert, dass sie ihre Meinungen frei äußern konnten, ohne sich Bedrohungen oder Strafen auszusetzen. Zweitens hat das politische System es seinen Mitgliedern mehrmals nicht ermöglicht eine alternative Politik zu formulieren. Drittens war die Meinungsfreiheit meistens auf den Wahlakt beschränkt, da der Wähler anderweitig auf unterschiedliche Weise entweder bedroht wurde oder geringe Möglichkeit hatte, eine alternative Politik zu betreiben. Im demokratischen Experiment waren in dieser Beziehung Fortschritte zu verzeichnen. Viertens war die Meinungsfreiheit zwischen den Wahlperioden sehr beschränkt. Obwohl im demokratischen Experiment mehrere Parteien vorhanden waren und die Meinungsfreiheit verfassungsmäßig garantiert war, litten die politischen Institutionen und besonders die Parteien an einer ständigen Schwäche, der Verwirklichung der Meinungsfreiheit Vorschub zu leisten. Die Verbreitung einer oppositionellen Stimmung wurde besonders auf der regionalen und lokalen Machtebene erschwert. Fünftens wurden die „bürgerlichen Freiheiten“ in der brasilianischen politischen Tradition nicht immer respektiert. Der Staat verhängte mehrmals willkürliche Maßnahmen gegen die Bürger und verstieß damit gegen die bürgerlichen Rechte.

## 7. Pluralismus und Elitenkonkurrenz

In der politischen Tradition Brasiliens mangelte es erstens an verschiedenen Wahlmöglichkeiten für die Bürger. Vor dem demokratischen Experiment war der Pluralismus nur schwach oder kaum vorhanden. Während des demokratischen Experiments stellten sich mehrere Parteien (Parteienwettbewerb/ Parteien-Pluralismus) und Kandidaten in den Wahlen, aber in der Regel war die Konkurrenz auf etablierte regionale Gruppen beschränkt. Zweitens standen der Wählerschaft nur wenige Informationsquellen zur Verfügung. Diese standen meistens unter der Kontrolle entweder der Regierungsvertreter oder regionaler und lokaler Bosse. Dies war auch zwischen den Wahlperioden der Fall. Drittens war auch die Elitenkonkurrenz schwach. Einerseits haben Politiker und Führer in der Regel nicht zu ihrer Zuspitzung beigetragen, wozu noch die Schwäche der Repräsentationsinstanzen trat. Andererseits kamen die Regierenden meist nicht durch Wahlen an die Macht. Das Wahlsystem, die Wahlgesetze, die Parteigesetze sowie die Beziehungen zwischen den verschiedenen politischen Instanzen (der Exekutive und der Legislative oder einer Exekutive zu einer

anderen Exekutive, d.h. zwischen nationalen und regionalen, regionalen und lokalen oder lokalen und nationalen) schwächten insgesamt die Elitenkonkurrenz.

#### 8. Vereinigungsautonomie

Zu diesem Punkt ist erstens zu sagen, dass es den Parteien an Autonomie mangelte. Die brasilianischen Parteien waren in der Regel abhängig von dem dominanten Einfluss, der von Geldgebern, Familienklans und der staatlichen Maschinerie ausging. Zweitens waren die politischen Institutionen wie das Parlament und die Landtage schwach und ihre Autonomie wurde auf unterschiedliche Weise ständig untergraben, so dass sie ihre Vertretungsrolle nicht spielen konnten.

#### D. Die Dimension der Kontrolle

#### 9. Möglichkeit des Machtwechsels

Zum Thema Machtwechsel ist erstens zu bemerken, dass den Bürgern meist nicht garantiert wurde, regelmäßig die gewählten Regierungen bzw. Repräsentanten zu bewerten. Auch wenn der Machtwechsel gesetzlich garantiert war, wurde er zweitens nur pro forma eingehalten, da die Dimensionen der politischen Partizipation und des politischen Wettbewerbs sehr beschränkt gültig waren.

#### 10. Gewaltenkontrolle und Gewaltenbalance

Zwei Aspekte sind hier zu betrachten: Erstens war in der politischen Tradition Brasiliens die staatliche Macht größtenteils in den Händen der exekutiven Herrschaftsträger konzentriert. Das trug dazu bei, dass die politische Macht entweder nur wenig oder überhaupt nicht begrenzt und kontrolliert wurde. Zweitens war in der politischen Tradition Brasiliens ein Gleichgewicht zwischen den Herrschaftsträgern der politischen und der staatlichen Macht entweder schwach ausgeprägt oder gar nicht vorhanden.

## **5 Herrschaft der Tradition: Politische Partizipation und Repräsentation in der „Neuen Republik“ (1985-1998)**

Dieses Kapitel analysiert, welche Ausprägung die vier ausgewählten Elemente der Tradition der politischen Partizipation und Repräsentation Brasiliens (Kapitel 4) in der „Neuen Republik“ haben. Für jede der beiden Phasen der „Neuen Republik“, d.h. für die Institutionalisierungs- und die Konsolidierungsphase, wird nachgewiesen, inwieweit diese Elemente erhalten bleiben, welche sich verändert haben und ob dabei Fortschritte festzustellen sind.

Zunächst wird analysiert, wie der Übergangsprozess zur zivilen Regierung vor sich gegangen ist und welche Bedeutung und Konsequenzen er für die Gestaltung der „Neuen Republik“ hatte. Es geht um die Frage, inwieweit sich der Bildungsprozess der „Neuen Republik“ durch Kontinuität oder Wandel auszeichnete und welche Tendenzen von ihm abzulesen sind.

Zweitens soll die Entwicklung der Wahlpartizipation und des Wahlsystems untersucht werden. Auch hier muss gefragt werden, ob Stil und Gestaltung der Wahlen und des Wahlsystems kontinuierlich waren oder sich gewandelt haben. Insbesondere gilt das Augenmerk hier den zentralen Merkmalen der politischen Tradition Brasiliens. Welche von ihnen kamen auf welche Weise im Laufe der Institutionalisierung und der Konsolidierung der „Neuen Republik“ zum Vorschein?

Drittens sollen die Charakteristika und die Funktionsmechanismen der Parteien und des Parteiensystems Gegenstand der Analyse sein. Dabei gilt es, die Entwicklung und die zentralen Merkmale der brasilianischen Parteien und des Parteiensystems in den zwei Phasen hervorzuheben. Welche Kernelemente sie charakterisierten, inwieweit und warum sich welche zentralen Merkmale der Tradition brasilianischer Parteien und des Parteiensystems erhalten haben - dies sind hier die leitenden Fragen.

Viertens wird die exekutive Gewalt in der „Neuen Republik“ untersucht. Die zentrale Macht und die Art der Einbindung der Regionen in die Nation sollen hier analysiert werden. Es geht um die Frage, ob der Gestaltungsstil der nationalen Exekutive und die Beziehungen zwischen nationalen und regionalen Exekutiven einem ständigen Muster folgten oder Wandlungen unterworfen waren. Auch hier muss betrachtet werden, auf welche Weise sich welche zentralen Merkmale der brasilianischen Tradition durchgesetzt haben.

Zuletzt sind die Merkmale, die Entwicklung und die Bedeutung der lokalen und regionalen Mächte zu erforschen. Es wird gefragt, wie, warum und in welchem Ausmaß die

Tradition der lokalen und regionalen Machtstrukturen und -netze in der „Neuen Republik“ Brasiliens weiter bestanden haben.

## **5.1 Kontinuität beim Übergang zu einer zivilen Regierung: Von einer Mobilisierung der Gesellschaft zum Stopp der Mobilisierung durch eine elitäre Lösung**

Zwei Merkmale prägten den Übergang Brasiliens zur Demokratie. Sie bestimmten nicht nur die Dynamik des Wiederaufbaus einer zivilen Regierung, sondern haben auch die politische Entwicklung der Demokratie der „Neuen Republik“ beeinflusst.

Schon der politische Stil des Übergangs brachte keine wesentliche Veränderung in Bezug auf die Weise, wie politische Umbrüche in Brasilien zu geschehen pflegten. Auch die Bildung der neuen politischen Phase verlief kontinuierlich, denn der Einfluss der politischen Akteure des alten Regimes auf das neue Regime war sehr groß und dadurch die Grenze zwischen „Altem“ und „Neuem“ nicht immer klar.

Die politische Lockerung (1974-1982) hat gezeigt, dass das Land das Regime aufgeben konnte, ohne sich grundlegend politisch zu verändern. Unter dem von den Militärs verbreiteten Motto einer „langsamen, graduellen und beschränkten politischen Lockerung“ sollte das „Alte“ im „Neuen“ aufgehen, der Übergang zu einer zivilen Regierung unter Kontrolle der Regimetreuen vollzogen und den oppositionellen Führungen die zentrale Rolle im Übergangsprozess entwunden werden (vgl. Baretta 1987). Eine Veränderung ohne Traumata und im alten Stil, von oben oktroyiert, sollte garantieren, dass das „Alte“ aus dem „Neuen“ nicht ausgeschlossen, sondern mit dem „Neuen“ verschmolzen würde<sup>358</sup>.

Das Regime bereitete sich schon 1982 auf die für 1985 vorgesehene Nachfolge des Präsidenten Figueiredos vor. Um die Chancen eines Oppositionskandidaten bei den indirekten Wahlen im Wahlkollegium zu mindern, veränderte das Regime die Zusammensetzung des Wahlkollegiums. Außer den Abgeordneten und Senatoren sollte noch jeder Bundesstaat mit sechs Landtagsabgeordneten im Wahlkollegium vertreten sein. Diese wurden von derjenigen Partei berufen, die über die größte Vertretung in den jeweiligen Landtagen verfügte<sup>359</sup>. Da die PDS über die Mehrheit der Sitze in den Landtagen der meisten Bundesstaaten verfügte<sup>360</sup>, wollten die Machtinhaber des Regimes damit den Nachfolger Figueiredos mühelos bestimmen.

---

<sup>358</sup> Siehe: Da Matta (1997: 19).

<sup>359</sup> Siehe: Sadek (1995: 42).

<sup>360</sup> Siehe: Kinzo (1980: 223).

Zwei Faktoren änderten den Verlauf der von den Militärs geplanten politischen Lockerung, waren aber nicht imstande, den brasilianischen Stil beim politischen Phasenwechsel wesentlich umzugestalten.

Einerseits nahm die politische Schwächung des Militärregimes nach den Wahlen von 1982 zu. Sie war besonders auf die Wirtschaftskrise (vgl. Bruneau 1992: 262) und auf eine interne Krise in der Regierungspartei (PDS) zurückzuführen (vgl. Mainwaring 1986: 159). Die Dissonanzen in der Partei wurden besonders laut, als das Regime einen Verfassungsänderungsvorschlag für direkte Wahlen blockieren wollte (vgl. Kinzo 1993: 40). Die Spaltung in der PDS verstärkte sich, als in der Partei drei Kandidaten um die Nachfolge Figueiredos für das Präsidentenamt konkurrierten. Der ehemalige Präsident Ernesto Geisel, Initiator der politischen Lockerung, und der Kabinettschef von Figueiredo, Leitão de Abreu, unterstützten die Kandidatur des Vize-Präsidenten von Figueiredo, Aureliano Chaves, einem ehemaligen Mitglied der UDN während des demokratischen Experiments<sup>361</sup>. Figueiredo dagegen unterstützte Mario Andreazza. General Golbery, der einflussreiche Stratege der politischen Lockerung durch die Militärs, befürwortete die Kandidatur von Maluf, der 1982 Gouverneur von São Paulo gewesen war<sup>362</sup>. Die Krise in der Partei entwickelte sich so weit, dass sich schon vor dem Kongress der Partei, der im August 1984 tagen und in dem der Präsidentschaftskandidat nominiert werden sollte, Einflussreiche Politiker der Partei offen für den Kandidaten der Opposition, Tancredo Neves, aussprachen<sup>363</sup>.

Andererseits gab es eine unerwartete politische Mobilisierung der Gesellschaft für direkte Präsidentschaftswahlen, und dies nicht nur auf Initiative der Oppositionsparteien. Sie ging auch auf andere Organisationen zurück. Ab Ende der 70er Jahre waren nämlich zahlreiche neue soziale Bewegungen in Brasilien entstanden, wie z.B. Gewerkschaftsbewegungen, Bauernvereinigungen, Vereinigungen von Freiberuflern, Organisationen für Menschenrechte, Basisorganisationen der Kirche, Einwohnerinitiativen der Elendsviertel usw. Sie engagierten sich nicht nur für spezifische Forderungen (vgl. Cardoso 1995), sondern auch allgemein für eine Demokratisierung des Landes und die Wiedereinführung direkter Präsidentschaftswahlen (vgl. Mainwaring 1986: 166). Dies führte die etablierte politische Elite dazu, sich vom Regime zu distanzieren. Es wurde für die Anhänger des Regimes immer schwieriger, es zu verteidigen (vgl. Sallum 1995).

Die Kampagne für Direktwahlen scheiterte, zwang aber die etablierten politischen Eliten zur Änderung ihrer politischen Strategie. Maluf wurde als Präsidentschaftskandidat der PDS erkoren, aber die Spaltung in der Partei wurde nicht so leicht

---

<sup>361</sup> Siehe: Revista Veja (17.07.1985: 26).

<sup>362</sup> Siehe: Mainwaring (1986: 163).

<sup>363</sup> Siehe: Kinzo (1993: 41-42).

überwunden. Eine Gruppe der PDS wandte ein altes Rezept an: Die Kampagne für Direktwahlen hatte gezeigt, dass die Regierungspartei keine Chance hatte das Land weiter zu regieren. Die Bevölkerung wollte einen zivilen Präsidenten. Bevor eine zivile Regierung ohne ihr Zutun gebildet werden konnte, beschloss diese Gruppe mit moderaten Oppositionsführungen zu verhandeln. Die Dissidenten der PDS schlossen sich mit der PMDB zusammen und formierten die Demokratische Allianz (7.08.84)<sup>364</sup>. Sie wollten keine direkten Wahlen, sondern den Präsidenten nach den vorgegebenen Regeln des Militärregimes, also im Wahlkollegium wählen. So konnten sie verhindern von der neuen Regierung ausgeschlossen zu werden. Einige politische Kräfte aus der PMDB wollten zunächst weiter die Kampagne für direkte Wahlen unterstützen, aber diese Haltung war in der Partei unbedeutend, da die „Allianz“ mit den Dissidenten ihnen gute Chancen eröffnete, Tancredo Neves zu wählen (vgl. Arturi 1995: 22). So kam es beim Aufbau einer zivilen Regierung zu einer Lösung im „alten Stil“ der brasilianischen Politik<sup>365</sup>. Etablierte politische Führungen bestimmten „von oben“ den Übergang, die Gesellschaft dagegen wurde vom politischen Entscheidungsprozess ausgeschlossen und dadurch entmutigt, sich für die Konstituierung der jungen Demokratie zu engagieren.

Das Wahlkollegium wählte Tancredo Neves als Präsidenten und José Sarney als Vizepräsidenten mit 480 Stimmen. Der Kandidat der PDS, Maluf, erreichte 180 Stimmen (15.01.1985)<sup>366</sup>. Im Übergang zu einer zivilen Regierung wurde wieder nach dem in Brasilien altbewährten Kontinuitätsmodell verfahren. Hauptakteure des Übergangs waren konservative Politiker, die eine lange Tradition in der brasilianischen Politik hatten. Tancredo Neves war ein traditionell moderater Politiker aus dem Bundesstaat Minas Gerais und hatte während des demokratischen Experiments zur konservativen PSD gehört<sup>367</sup>. Er gründete nach der Parteireform von 1979 die PP, die einen moderaten Übergang zu einer zivilen Regierung in die Wege leiten wollte, aber nachdem die Partei aufgelöst worden war, trat er der PMDB bei. 1982 wurde er als Gouverneur von Minas Gerais gewählt, spielte aber keine zentrale Rolle in der

---

<sup>364</sup> Siehe: Ebd.: 46.

<sup>365</sup> Die anderen Parteien konnten sich nicht auf eine gemeinsame Linie gegenüber dem Wahlkollegium einigen. Die PDT wollte durch Brizola zunächst Tancredo Neves davon überzeugen, dass das Mandat auf zwei Jahre verkürzt werden sollte, um anschließend direkte Wahlen durchführen zu lassen. Da Neves damit nicht einverstanden war und Brizola nicht Maluf unterstützen wollte, entschied sich die PDT dafür Tancredo Neves in den indirekten Wahlen zu unterstützen.

Die PT geriet in eine Krise. Nach intensiven internen Debatten entschied sich die Partei, sich bei den indirekten Wahlen zu enthalten. Einige ihrer Abgeordneten waren damit nicht einverstanden und wurden aus der Partei ausgeschlossen. Siehe: Veja (12.12.1984: 44).

Die PTB, die direkte Wahlen nicht unterstützte, da sie die Politik der PDS im Parlament befürwortet hatte, veränderte ihre Haltung und wählte Tancredo Neves. Ihre Linie richtete sich nach dem Motto: „Se há governo, sou a favor“ (Wenn es eine Regierung gibt, bin ich für die Regierung).

<sup>366</sup> Die fehlenden 24 Stimmen waren auf nicht ausgefüllte Stimmzettel oder abwesende Wähler zurückzuführen. Siehe: Lima (1989: 227).

<sup>367</sup> Er war Premierminister, als Brasilien zwischen 1961-1962 eine parlamentarische Regierung besaß.

Kampagne für die direkten Präsidentschaftswahlen (vgl. Mainwaring 1986: 168). Es war sein politischer Stil, hinter den Kulissen mit den Militärs und politischen Führern zu verhandeln<sup>368</sup>, ohne sich für die Mobilisierung der Gesellschaft zu engagieren.

José Sarney war ein konservativer Politiker aus dem Nordosten und während des demokratischen Experiments Abgeordneter der UDN<sup>369</sup>. Er war Senator, als 1984 die Kampagne für direkte Präsidentschaftswahlen anhub und bezog damals Stellung gegen den Verfassungsänderungsvorschlag<sup>370</sup>. Bis zur Bildung der Demokratischen Allianz gehörte er zur PDS, und als er aus der PDS austrat, war er Präsident der Partei.

Wichtige Unterstützung bekam die Liberale Allianz von Aureliano Chaves, Figueiredos Vizepräsidenten, und von Gouverneuren aus der PDS. Figueiredo hegte keine großen Sympathien für den Kandidaten Maluf. Durch seine damalige Gleichgültigkeit konnte der Vizepräsident Aureliano Chaves großen politischen Spielraum gewinnen. Zwei Tage nach der Ablehnung des Verfassungsänderungsvorschlags für direkte Wahlen sprachen sich acht der neun Gouverneure der PDS aus dem Nordosten für die Kandidatur Tancredo Neves' aus. Auch der ebenfalls der PDS angehörende Gouverneur des Bundesstaates Rio Grande do Sul unterstützte die Kandidatur der Liberalen Allianz. Der Kongress der PDS aber beschloss, dass Maluf als Kandidat der Partei antreten sollte<sup>371</sup>. Die Unterstützung der Gouverneure war entscheidend. Sie hatten großen Einfluss auf die Landtagsabgeordneten und Abgeordneten, die im Wahlkollegium den neuen Präsidenten zu wählen hatten. Die 1982 gewählten Abgeordneten und Landtagsabgeordneten hatten in der Regel ihren Wahlkampf zusammen mit den gewählten Gouverneuren geführt, wodurch eine Art informeller Verpflichtung zwischen beiden politischen Führungen entstand. Wichtiger aber war, dass es für die politische Karriere der Landtagsabgeordneten und Abgeordneten unproduktiv war, Stellung gegen die Gouverneure zu beziehen. Dies aus einem einfachen Grund: Für das Jahr 1986 waren wieder Wahlen vorgesehen und es war günstiger keine Opposition gegen die Gouverneure zu betreiben, um weiterhin Zugang zu öffentlichen Ressourcen und Arbeitsstellen zu haben und eine Wählerbasis zu erhalten. Die Kampagne der Liberalen Allianz um die Stimmen der Landtagsabgeordneten und der Abgeordneten für Tancredo Neves in den indirekten Wahlen trug auch zur Verstärkung klientelistischer Netze in Brasilien bei, da die intensiven Verhandlungen innerhalb der Eliten zu einem Tausch von Gefälligkeiten und zu informellen Abmachungen führte, ohne dass die brasilianische Gesellschaft dies zu kontrollieren vermochte (vgl. Hagopian 1990: 160-161). Neves versprach den Bundesstaaten, die ihn proportional am meisten wählen

---

<sup>368</sup> Siehe: Revista Veja (05.12.1984: 20-21).

<sup>369</sup> Siehe: Benevides (1981: 186).

<sup>370</sup> Siehe: Bruneau (1992: 264).

<sup>371</sup> Siehe: Mainwaring (1986: 161-162).

würden, die besten Posten in seiner künftigen Regierung<sup>372</sup>. Während der Verhandlungsphase für die Gestaltung der neuen zivilen Regierung wurden nicht weniger als 15.000 Arbeitsstellen von der Union an die Bundesstaaten verteilt<sup>373</sup>.

Die Militärs versuchten dem schon während der politischen Lockerung 1979 durch eine Amnestie vorzubeugen, die nicht nur oppositionellen Führern, sondern auch Militärs galt, die gefoltert hatten. Durch Verhandlungen mit Tancredo Neves wurde ihnen Autonomie in der neuen zivilen Regierung, insbesondere die Koordination der Verteidigungspolitik zugestanden (vgl. Stepan 1988: 105-106).

Als Tancredo Neves am 21. April 1985 unerwartet an einer plötzlichen Krankheit starb und Vize-Präsident Sarney das Präsidentenamt übernahm<sup>374</sup>, wurde der Kontinuitätscharakter der neuen zivilen Regierung noch vertieft. Sarney verfügte über eine fragile politische Basis. Er hatte nicht wie Tancredo Neves weitgehende politische Kontakte zu den verschiedenen Gruppierungen der Liberalen Allianz. Er war vorwiegend dem alten Regime verbunden. Zudem war er, anders als Tancredo Neves, nicht populär, da die Mehrheit der Bevölkerung in ihm einen Angehörigen des alten Regimes sah (vgl. Kinzo 1990: 115). Diese politische Einengung der Exekutive ließ sie für klientelistische Beziehungen anfälliger werden. Auch die dissidenten politischen Führer des alten Regimes gewannen dadurch noch mehr Spielraum die neue zivile Regierung zu beeinflussen.

## **5.2 Die Institutionalisierungsphase der „Neuen Republik“: Institutionalisierung durch Manipulation und Kooptation (1985-1988)**

### **5.2.1 Wahlpartizipation und Wahlsystem: Verbreitung der Wahlpartizipation trotz Erhaltung alter Muster**

Zwei Aspekte prägten die Institutionalisierungsphase der „Neuen Republik“ in Bezug auf die Wahlpartizipation. Einerseits stieg die Zahl der Wahlberechtigten (d.h. der Prozentsatz der Gesamtbevölkerung, der wahlberechtigt war) ab Ende der 70er Jahre und in den 80er Jahren immer weiter. Zwischen den Wahlen von 1982 und 1986 wuchs die Zahl der Wahlberechtigten um 3,5%, 1986 waren 49,9% der brasilianischen Bevölkerung (69.166.810 Wähler) wahlberechtigt<sup>375</sup>.

---

<sup>372</sup> Siehe: Revista Veja (16.01.1985: 20-55; 17.07.1985: 20-27).

<sup>373</sup> Siehe: Revista Veja (17.07.1985: 20-27).

<sup>374</sup> Sarney übernahm das Amt am 15.03.1985, da Tancredo Neves schon damals krank war.

<sup>375</sup> Siehe: Muszynski/Lamounier (1993: 150).



Die Verfassungsänderung Nr. 25 vom 15. Mai 1985 ermöglichte es den Analphabeten zu wählen, obwohl sie dazu nicht verpflichtet waren. Es wurde ihnen weiterhin verboten, gewählt zu werden<sup>376</sup>. Auch die kommunistischen Parteien wurden wieder legalisiert und konnten an den Wahlen teilnehmen.

Die Nichtwählerquote<sup>377</sup> in den Wahlen von 1978 war 18,3% und in denen von 1982 17,7%. 1986 sank sie auf 5%<sup>378</sup>. Diese hohe Partizipation war ein Indiz für die großen Erwartungen der Bevölkerung an die „Neue Republik“.

Während der Institutionalisierungsphase der „Neuen Republik“ gab es drei Wahljahre. Die 1986 gewählten Abgeordneten und Senatoren hatten auch als verfassunggebende Versammlung zu fungieren.

**Abbildung 5.1: Wahljahre zwischen 1985 und 1988**

Jahr	Wahlen:
1985	Bürgermeister der Hauptstädte*, Badekurorte, der Nationalen Sicherheitsgebiete
1986	Senatoren, Abgeordnete, Gouverneure, Landtagsabgeordnete
1988	Bürgermeister und Stadtverordnete

\* Capitais dos Estados.

Noch bevor die neue Verfassung am 5. Oktober 1988 in Kraft trat, wurde das damals bestehende Wahlsystem in einigen Punkten verändert. Die Beibehaltung einiger Aspekte beeinflusste allerdings besonders die Formierung des neuen verfassunggebenden Parlaments und trug dazu bei, der Institutionalisierungsphase der jungen Demokratie den Kontinuitätsstempel aufzudrücken.

Die Verfassungsänderung Nr. 25 vom 15. Mai 1985 führte direkte Wahlen für den nächsten Präsidenten wieder ein. Das Mandat des Präsidenten war noch auf sechs Jahre angelegt<sup>379</sup>. Präsidentschafts- und Vize-Präsidentschaftskandidaten konnten nicht mehr getrennt konkurrieren. Damit sollte verhindert werden, dass nicht koalierte Kandidaten gewählt wurden. Erforderlich zur Wahl war eine absolute Mehrheit und es wurde ein zweiter Wahlgang der beiden stärksten Kandidaten für den Fall vorgesehen, dass kein Kandidat im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit erreichte.

<sup>376</sup> Siehe: Braga (1990: 135).

<sup>377</sup> In Brasilien herrschte während des Militärregimes und herrscht weiterhin nach der Verfassung von 1988 Wahlpflicht. Wer nicht zu den Wahlen erscheint, muss dies begründen. In Brasilien ist es üblich, dass viele Wähler die Gelegenheit benutzen, am Wahltag, meist ein Feiertag oder ein Wochenende, zu verreisen. Auf diese Weise begründen sie, dass sie am Wahltag in ihren entsprechenden Wahllokalen nicht präsent sein konnten. Dies ist normalerweise problemlos. Der Wähler füllt ein unkompliziertes kleines Formular aus, das am Wahltag dem Wahlgericht per Post geschickt wird.

<sup>378</sup> Berechnet nach Daten von Muszynski/Lamounier (1993: 150); Nicolau (1998: 44, 46). Das Bundeswahlgericht hat leider keine ausführliche Information über die Nichtwähler in den Kommunalwahlen von 1988, die in 4.287 Munizipien abgehalten wurden.

<sup>379</sup> Siehe: Braga (1990).

Die Bundesstaaten, die Territorien und die Bundeshauptstadt, d.h. insgesamt 26 Wahldistrikte, waren mit je drei Senatoren vertreten, die durch relative Mehrheitswahl gewählt wurden. Die Mandatsdauer sollte acht Jahre betragen und alle vier Jahre sollten jeweils abwechselnd 1/3 und 2/3 des Senates erneuert werden.

Für die Wahlen von 1986 wurde die Größe des Abgeordnetenhauses auf 487 Sitze festgelegt. Wahlkreise waren weiter die Bundesstaaten und die Bundeshauptstadt Brasília und jeder Wahlkreis hatte eine Ober- und Untergrenze (60 bzw. 8 Abgeordnete) der Repräsentation. Die Sitze wurden weiter nach der Zahl der Bevölkerung und nicht nach der Wählerschaft berechnet. Die Mandatsdauer der Abgeordneten sollte vier Jahre betragen.

Auf lokaler und regionaler Ebene wurden Gouverneure, Landtagsabgeordnete, Bürgermeister und Stadtverordnete weiter direkt gewählt. Bei den Wahlen von 1986 wurden die Gouverneure wie 1982 mit relativer Mehrheit gewählt. Die Anzahl der Landtagsabgeordneten jedes Bundesstaates und der Stadtverordneten jedes Munizipiums wurde weiter nach der Zahl der Bevölkerung berechnet.

Während der Regierung Sarney bestimmten sechs zentrale Elemente das Wahlverfahren und die Wahlergebnisse. Sie zeigen, dass die junge Demokratie noch unter alten Wahlregeln und Wahlverhaltensmustern institutionalisiert wurde und dass die neu entstandene zivile Regierung nichts Wesentliches unternommen hat, um den etablierten Verhaltensmustern und der Repräsentationsverzerrung entgegenzuwirken.

Erstens wurden alte Regeln beibehalten oder neue eingeführt, die entweder eine Anti-Parteien-Kultur weiter förderten oder ihr nicht entgegentraten.

Der Wähler konnte weiter auf allen Ebenen Personen wählen, ohne verpflichtet zu sein seine Stimme einer Partei zu geben („Voto sem legenda“). Im Gegensatz zu 1982 bestand nun ab 1986 für den Wähler die Möglichkeit, auf allen Ebenen gleichzeitig für verschiedene Posten verschiedene Personen, die zu verschiedenen Parteien gehörten, zu wählen.

Außerdem führte die lose gebundene Liste, in der die Parteien keine Präferenzkandidaten angeben, oft zum personenzentrierten Wettbewerb. Der politische Wettbewerb war somit eher innerhalb einer Liste als unter den Parteien vorhanden. Politiker derselben Partei konkurrierten miteinander, ohne dass die Partei etwas dagegen tat. Für die Partei war es nötig viele Kandidaten für die Verhältniswahlen zu präsentieren, um bessere Wahlchancen zu haben. Für die Kandidaten, die in derselben Liste konkurrierten, war es aber wichtiger einen personalistischen Wahlkampf zu führen, um sich von den anderen Kandidaten der Partei zu differenzieren und bessere

Wahlchancen zu haben. Das Engagement für die Partei spielte in diesem Fall keine zentrale Rolle im Wahlkampf.

Diese beiden Faktoren trugen dazu bei, dass während der Institutionalisierungsphase dem etablierten personalistischen Stil sowie der Anti-Parteien-Kultur nicht entgegengetreten wurde. Der Kandidat, der sich nicht voll für seine Partei engagierte und einen individualisierten Wahlkampf führte, konnte auch Wähler gewinnen, die keine Sympathie für seine Partei hegten, sich mit einer anderen Partei identifizierten oder überhaupt keine Partei wählten. Dies schwächte die Parteien, da politische Führungen ohne den Einfluss der Partei gewählt wurden, aber die Partei von ihrem Einfluss abhängig war.

Wahlbündnisse wurden ab 1986 wieder auf allen Ebenen möglich. Um zu berechnen, wie viele Sitze eine Wahlkoalition bekam, wurden zunächst alle für die Koalition gegebenen Stimmen zusammengezählt. Innerhalb der Koalition aber wurden die Sitze an die meistgewählten Kandidaten vergeben, ohne in Betracht zu ziehen, welchen Stimmenanteil jede der verbündeten Parteien bekommen hatte<sup>380</sup>. Dies verstärkte einerseits lokale und regionale Wahlbündnisse, die nicht auf einem Programm basierten, sondern hauptsächlich auf der Fähigkeit personalistischer politischer Führungen die Wähler zu mobilisieren. Andererseits wurden einflussreiche lokale und regionale Führungen dazu motiviert kleine Parteien zu gründen, ohne damit ihre Wahlchancen zu schmälern. Dies vergrößerte den politischen Einfluss kleiner Parteien, besonders aber den politischen Spielraum personalistischer regionaler und lokaler Führungen, die sich durch den Wahleinfluss ihrer kleinen Partei von größeren Parteien wichtige Posten als Gegenleistung aushandelten.

Die Verfassungsänderung Nr. 25 schaffte ab Mai 1985 auch die Parteibindung wieder ab. Die Politiker konnten fortan von sich aus die Partei wechseln und ihre Stimme unabhängig von der Haltung der Partei im Parlament abgeben<sup>381</sup>.

Zweitens war die verfassungsgebende Versammlung nicht exklusiv eine solche, sondern die Senatoren und Abgeordneten wurden für eine ganze Legislaturperiode gewählt. Dies führte im Wahlkampf zu einem Mangel an Diskussionen über die neue Verfassung. Die Wahlen nahmen einen plebiszitären Charakter an. Die Bevölkerung stellte sich für oder gegen die Parteien der Liberalen Allianz, ohne sich in die Diskussion über die neue Verfassung einzumischen.

---

<sup>380</sup> Siehe: Nicolau (1998: 41).

<sup>381</sup> Siehe: Legislação Eleitoral e Partidária. (1994: 149).

Zudem gehörten der verfassunggebenden Versammlung neben den 1986 direkt gewählten Abgeordneten und Senatoren auch die Senatoren an, die 1982 während des Militärregimes gewählt worden waren und ein Drittel des Senats ausmachten.

Drittens blieb die alte Repräsentationsverzerrung der Bundesstaaten im Abgeordnetenhaus bestehen. Trotz der Erhöhung der Zahl der Sitze in den Wahlen von 1986 war der entwickeltere Südosten, besonders São Paulo, unterrepräsentiert, und die ärmeren Regionen des Nordens und Nordostens am meisten überrepräsentiert. Die folgende Tabelle zeigt diesen Tatbestand:

**Tabelle 5.1: Bevölkerung und Sitze nach Regionen (im 1986 gewählten Abgeordnetenhaus)**

Region	Bevölkerung	Sitze	Verzerrung
Norden	5,7%	10,0%	+4,3
Nordosten	28,7%	31%	+2,3
Mittelwesten	6,8%	8,4%	+1,6
Südosten	43,6%	34,7%	- 8,9
Süden	15,2%	15,8%	+0,6

Quelle: Nach Daten des IBGE; Nicolau (1998: 75).

Die Bevölkerung wurde nach einer Projektion des IBGE berechnet. Die Verzerrungswerte gleichen sich nicht exakt aus, weil die Quelle den Prozentsatz der Bevölkerung pro Region abgerundet hat. Dennoch spielt dies keine Rolle, um die Tendenz der Repräsentationsverzerrung zu bezeichnen.

Viertens war der Einfluss der Geldgeber auf den Wahlkampf sehr groß. Während der Institutionalisierungsphase unterstand der Wahlkampf noch dem alten Wahlgesetz (Gesetz Nr. 4.737/65) und dem Organischen Gesetz für Politische Parteien (Gesetz Nr. 5.682/71), die beide noch aus dem Militärregime stammten.

Nach dem Wahlgesetz sollte die Wahlpropaganda von den Parteien selbst getragen werden (Artikel 241)<sup>382</sup>. Es bestand für die Parteien keine Pflicht, dem Wahlgericht die Kosten des Wahlkampfes und ihrer Finanzquellen offenzulegen. Dagegen waren die Parteien nach dem Organischen Gesetz für politische Parteien dem Wahlgericht regelmäßig Rechenschaft über Parteispenden, Herkunft der Spenden und Ausgaben der Parteien (Artikels 89, 90, 92, 93) schuldig. Sie waren auch verpflichtet jährlich ein Bericht über ihre gesamten Spenden und Ausgaben zu veröffentlichen, obwohl sie die Herkunft der Spenden in diesem Bericht nicht bekannt zu geben brauchten (Art.95).

Nach Artikel 89 des Wahlgesetzes waren die Parteien für die Festsetzung der Spenden und die Regelung der Ausgaben zur Wahlkampffinanzierung verantwortlich<sup>383</sup>. Dies ermöglichte den Parteien uneingeschränkt hohe Summen im Wahlkampf auszugeben, soweit sie über gute Kontakte zu den Geldgebern verfügten. Für ein armes Land wie Brasilien bedeutete dies eine Beeinträchtigung des politischen Wettbewerbs.

<sup>382</sup> Siehe: Compêndio de Legislação Eleitoral e Partidária (1996: 110).

<sup>383</sup> Siehe: Legislação Eleitoral e Partidária (1994: 152-153).

Nach dem Gesetz war es den Parteien verboten, finanzielle und materielle Hilfe von juristischen Personen, Gewerkschaften sowie von privaten und öffentlichen ausländischen Organisationen (Artikel 91) anzunehmen. Den Parteien wurde von der Union eine finanzielle Unterstützung zugesagt, die nach dem Bundeshaushaltsplan bestimmt wurde (Artikel 95 und 97). Jede eingetragene Partei erhielt ein Minimum an Geldern und darüber hinaus einen Zuschuss, der proportional zu ihrer Vertretung im Parlament festgelegt wurde. Diese Mittel waren allerdings unzureichend, um das alltägliche Leben einer Partei und einen Wahlkampf zu finanzieren.

Es war Privatpersonen erlaubt, eine Summe von maximal 200 gesetzlich festgelegten Mindestlöhnen für den Finanzierungsfonds einer Partei zu spenden (Art.95). In der Praxis konnten dadurch einflussreiche Unternehmer unter unterschiedlichen Namen einer Partei finanzielle und materielle Hilfe leisten, weil in der Quittung des Spenders und der Rechenschaftsablegung der Partei andere Namen (Freunde, Verwandte des eigentlichen Spenders usw.) als Spender erscheinen konnten.

Außerdem bestimmte das Wahlgesetz nur sehr vage, was unter Missbrauch von Geldern im Wahlkampf zu verstehen ist (Artikel 299 und 302)<sup>384</sup>. Im Wahlkampf von 1986 wurde viel Geld für Kandidaten gespendet, das von einflussreichen finanziellen Gruppen, Lobbys und verschiedenen Interessengruppen stammte. In der Regel wurden die Kandidaten persönlich unterstützt, ohne dass die Parteien etwas von den Geldmitteln bekamen<sup>385</sup>. Dies trug dazu bei den Einfluss ökonomischer und partikularistischer Interessen auf die Gestaltung der Verfassung der jungen Demokratie zu erhöhen. Es förderte auch die Unabhängigkeit der gewählten Politiker von ihren Parteien. Sie fühlten sich nicht unbedingt dazu verpflichtet, Programme und Vorschläge der eigenen Partei für die neue Verfassung umzusetzen.

Fünftens wurde informell das Prinzip der „birthright candidates“ eingehalten. Abgeordnete, die wieder kandidieren wollten, wurden von der Wahlliste ihrer Parteien nicht gestrichen, selbst wenn sie in der Legislaturperiode nicht diszipliniert gewesen waren<sup>386</sup>. Deshalb benötigten die etablierten Abgeordneten keine oder fast keine Unterstützung ihrer Parteien, um wieder gewählt zu werden, was sie noch unabhängiger machte. Auch die Erneuerung von politischen Führungen wurde verhindert, da die Chancen neuer Kandidaten gewählt zu werden dadurch kleiner wurden (vgl. Kinzo/Silva 1996: 89).

---

<sup>384</sup> Siehe: *Compêndio de Legislação Eleitoral e Partidária* (1996: 121-122).

<sup>385</sup> Siehe: *Latin American Regional Reports. Brazil Report* (1987: 02.12.02).

<sup>386</sup> Die PT hat dies nicht praktiziert. Nahm ein Abgeordneter die Normen und Haltungen der Partei während der Legislaturperiode nicht wahr, wurde er in der Regel schon vorher, d.h. während der Legislatur, von der Partei ausgeschlossen.

Sechstens wurde der Anfang 1986 eingeführte Wirtschaftsplan „Plano Cruzado“ dazu benutzt, den Parteien der Liberalen Allianz zu einem Wahlsieg zu verhelfen und dadurch die „Farben“ der neuen Verfassung zu bestimmen.

Der damalige „Erfolg“ des Wirtschaftsplans war entscheidend für die Wahlergebnisse und Sarneys Popularität hing direkt von ihm ab<sup>387</sup>. Der Plan sollte die galoppierende Inflation bekämpfen, die die Mehrheit der Bevölkerung als das größte Problem Brasiliens betrachtete. Ohne eine vorherige Verhandlung mit dem Parlament, den Gewerkschaften und den Unternehmern<sup>388</sup> wurden die Preissteigerungsrate aller Waren und der Stand der Wechselkurse per Dekret eingefroren, eine Währungsreform unternommen, ein niedriger Zinssatz festgelegt und die Löhne angeglichen<sup>389</sup>. Der „Plano Cruzado“ führte zu mehr Konsum und Volkseuphorie. Wichtige unpopuläre Maßnahmen wie z.B. die Erhöhung öffentlicher Tarife und Steuern hätten schon vor den Wahlen unternommen werden sollen, um den wachsenden Konsum zu stoppen und die aus der Balance geratenen Ökonomie zu sanieren. Aber die Regierung Sarney griff zu einer einfacheren, demagogischen Lösung. Sarney rief die Bevölkerung dazu auf den Wirtschaftsplan zu überwachen, also sozusagen als Kontrollbeamte zu fungieren, denn laut Regierungspropaganda hielten die Unternehmer und Händler die Waren zurück oder versuchten die Preise zu manipulieren. Die Bevölkerung engagierte sich als „Kontrolleur“ des Plans und wählte auch massiv die „Parteien der Allianz“. Dementsprechend war auch die Frustration groß, als nur zwei Tage nach den Wahlen die unpopulären Maßnahmen doch durchgeführt wurden und es erneut zu einer Inflation kam. Aber die PMDB war schon auf allen Ebenen als großer Sieger aus dem Wahlkampf hervorgegangen.

### **5.2.2 Parteien und Parteiensystem: Ein neues Gewand für alte Akteure und alte Gewohnheiten mit neuen Akteuren in einem instabilen Mehrparteiensystem.**

Die junge Demokratie wurde mit einer instabilen Parteienkonstellation institutionalisiert. Die Instabilität des Parteiensystems spiegelte eher die Anpassungsfähigkeit etablierter Akteure wider als einen Systemwechsel, der ausgeschlossene oder neue politische Akteure in den politischen Prozess zu integrieren versprach.

Während des Institutionalisierungsprozesses der jungen Demokratie waren die Parteien und das Parteiensystem durch sechs Merkmale charakterisiert: 1) Eine instabile Vertretung der Parteien im Abgeordnetenhaus und trotz des hohen Kontinuitätsgrades der im Parteiensystem agierenden Akteure eine hohe Anzahl von Politikern, die auf

---

<sup>387</sup> Siehe: Lamounier/ Marques (1992: 143).

<sup>388</sup> Siehe: Affonso/Sampaio Jr./Schwartz (1988: 155).

<sup>389</sup> Siehe: Moura (1990: 51).

allen Ebenen die Partei wechselten. 2) Eine Zunahme der Zahl der Parteien im Abgeordnetenhaus und eine wachsende Fragmentierung des Parteiensystems. 3) Eine schwache Organisationsstruktur und Aggregationsfähigkeit der Parteien. Die Parteien waren weiter von personenfixierten Führungen abhängig, dies im Hinblick sowohl auf innere Organisation als auch auf Wahlchancen. 4) Eine fragile innere Einheit der Parteien. Interne Dissidenzen und Gruppierungen sowie mangelhafte Parteidisziplin erschwerten es den Parteien politisch einheitlich zu agieren. 5) Fragile und instabile Parteikoalitionen. 6) Eine dominante regionale Prägung der Parteien.

Anhand der Typologisierung der Parteiensysteme kann man das Parteiensystem während der Institutionalisierungsphase der jungen Demokratie folgendermaßen analysieren:

a. Zahl und Größe der Parteien: Zwischen 1985 und 1988 wurden nicht weniger als 33 neue Parteien gegründet bzw. eingetragen, um an den Wahlen teilzunehmen. Viele von ihnen hatten nur eine kurze Lebensdauer und auch keine Vertretung in den Repräsentationsinstanzen<sup>390</sup>.

Drei Merkmale lassen während dieser Phase auf eine hohe Instabilität des Parteiensystems schließen: Eine kontinuierliche Vermehrung der Zahl der Parteien im Abgeordnetenhaus, eine konstante Veränderung der Repräsentation der Parteien und eine wachsende Fragmentierung des Parteiensystems.

Bemerkenswert war, dass die Anzahl der Parteien im Abgeordnetenhaus zwischen den Wahlen prozentual mehr stieg als kurz nach den Wahlen. Dies weist darauf hin, dass die wachsende Zahl der Parteien im Abgeordnetenhaus vorwiegend auf eine Spaltung der etablierten politischen Führungen zurückzuführen war. Die Vermehrung der Parteien in der Repräsentationsinstanz war eher eine Überlebensstrategie der etablierten politischen Führungen als eine Konsequenz der Integration von neuen oder ausgeschlossenen politischen Akteuren durch Wahlen im politischen Prozess. Die im Abgeordnetenhaus

---

<sup>390</sup> Im Mai 1985 verabschiedete das Parlament eine Verfassungsänderung, die die Gründung neuer Parteien zuließ. Zwischen 1985 und 1988 war es demnach für jede Partei möglich aufgrund einer provisorischen Eintragung an den Wahlen teilzunehmen. Zur provisorischen Eintragung einer Partei waren eine Liste von 101 Gründern und eine Kommission von 7 bis 11 Personen erforderlich. Die provisorische Eintragung war für ein Jahr gültig und eine neu gegründete Partei bekam eine endgültige Registration, wenn sie gewisse Voraussetzungen erfüllte, z.B. über 10% der Sitze im Parlament verfügte oder 5% der Stimmen in den nationalen Wahlen erreichte (Summe der Stimmen in 9 Bundesstaaten bei Parlamentswahlen und mindestens 3% der Stimmen in den jeweiligen 9 Bundesstaaten) oder wenn sie mindestens in 9 Bundesstaaten und in 20% der Municipien der jeweiligen Bundesstaaten Parteikongresse abhielt. Zwischen 1985 und 1988 gab es keine Sperrklausel für den Zugang einer Partei zum Parlament. Das Gesetz, das die Aktivitäten der Parteien regelte, war in Bezug auf die endgültige Eintragung in das Parteienregister ausführlich, doch sehr freizügig den Parteien die Teilnahme an Wahlen und den Zugang zu dem Parlament zu gewähren. Siehe dazu: Nicolau (1996: 11).

effektiv zählenden Parteien wiesen dieselbe Tendenz auf<sup>391</sup>. Nicht nur die Anzahl der im Abgeordnetenhaus agierenden Parteien wurde in den Perioden zwischen den Wahlen größer, auch die Anzahl der Parteien im Abgeordnetenhaus, die politisch ins Gewicht fielen bzw. eine bedeutende Rolle spielten, nahm in denselben Perioden zu.

Die folgende Tabelle zeigt die Zunahme der Zahl der Parteien im Abgeordnetenhaus:

**Tabelle 5.2: Zahl der im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien, jährliche Zunahme der Zahl der Parteien in % und effektive Zahl der Parteien**

Jahr	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Parteien im Abgeordnetenhaus	5	5	5	6	9	12	17
Zunahme in %	-	0	0	20	50	33,3	41,6
Effektive Zahl der Parteien	2,2	2,3	2,3	3,1	3,2	2,8	4,1

Quelle: Erstellt nach Daten von Nicolau (1996: 78).

1983 und 1987 dem neugewählten Abgeordnetenhaus, da die Wahlen in Brasilien Oktober und November entsprechend durchgeführt werden, aber die Abgeordneten ihr Amt zu Beginn des darauffolgenden Jahres übernehmen.

Vor den Wahlen von 1982 war die effektive Zahl der Parteien trotz gleicher Parteienanzahl etwas größer als 1983, weil die Differenz zwischen den größten Parteien, der PDS und der PMDB, vor den Wahlen von 1982 größer war.

Zunächst wurden neue Parteien gegründet, um den Akteuren des alten politischen Systems ein neues politisches Gewand zu geben und damit deren Wahlchancen zu verbessern<sup>392</sup>. Zwei Parteigründungen lassen das erkennen. Im Januar 1985 wurde die Partei der Liberalen Front (PFL) gegründet. Die PFL war eine Abspaltung der PDS. Sie erschien auf der politischen Szene zuerst als eine „Liberale Allianz“ („Aliança Liberal“) und danach als eine Parteigruppierung. Die Liberale Partei (PL) wurde von dem Abgeordneten Alvaro Valle gegründet, der früher zur PDS gehörte, zur PFL überwechselte und dann aus der PFL austrat. Einer ihrer wichtigsten Führer, der damalige Abgeordnete Afif Domingos, ein Unternehmer aus São Paulo und 1989 Präsidentschaftskandidat der PL, gehörte bis 1986 ebenfalls zur PDS.

Die folgende Tabelle zeigt, dass die meisten PDS-Abgeordneten, die sich vor den Wahlen von 1986 anderen Parteien anschlossen, der neuen PFL beitraten.

<sup>391</sup> Die effektive Zahl der Parteien wurde nach Laakso und Taagepera (1979) berechnet. Das Verfahren, die unterschiedlichen Jahre zu vergleichen, ist anschaulicher als die von Sartori entwickelte zusätzliche qualitative Dimension der Messung von „relevanten“ Parteien. „Die effektive Zahl der Parteien in einem Parteiensystem wird (...) errechnet, indem die Summe der quadrierten Anteile aller Parteien an der Gesamtzahl der gültigen Stimmen gebildet und die Zahl 1 durch dieser Summe dividiert wird.“ Siehe: Merkel/Sandschneider (1997: 363). Diese Formel wird auch für vergleichende Studien lateinamerikanischer Parteiensysteme verwendet.

<sup>392</sup> Leider stehen keine Daten zur Verfügung, um genau zu messen, in welchem Maße diese Überlebensstrategie für diese Abgeordneten erfolgreich war bzw. welcher Anteil von denen, die neuen Parteien beitraten, wieder gewählt wurde. Dennoch kann man davon ausgehen, dass der Parteiwechsel ein „gutes Geschäft“ war, um die politische Karriere zu fördern. Nach einer Studie von Fleischer gehörten vor der Parteireform 217 der 1986 gewählten Abgeordneten und Senatoren zur ehemaligen ARENA (rund 40,5%) und 212 (rund 39,5%) zur ehemaligen MDB. Da die PDS nach den Wahlen von 1986 nur 7,8% der Sitze im Abgeordnetenhaus und 4,1% der Sitze im Senat erhielt, besagen die Informationen von Fleischer (1987: 2), dass der Parteiwechsel eine „gute“ Strategie war.



**Tabelle 5.3: Sitzgewinne und -verluste im Abgeordnetenhaus nach Parteien in % (Von den Ergebnissen der Wahlen von 1982 bis vor den Wahlen von 1986)**

Jahr	1983	1984	1985	1986	Gesamt-gewinn +	Gesamt-Verlust -	A	B
PDS	-4,5	0	-16,1	-13,2	-	33,8	<b>97,7%</b>	-
PFL	-	-	+16,5	+8,1	24,6	-	-	<b>71,9%</b>
PMDB	+2,5	0	0	+2,9	5,4	-	-	<b>15,8%</b>
PDT	+2,2	0	0	+0,8	3,0	-	-	<b>8,7%</b>
PCB	-	-	-	+0,6	0,6	-	-	<b>1,8%</b>
PTB	-0,6	0	-0,6	+0,6	-	0,6	<b>1,7%</b>	-
PC do B	-	-	-	+0,4	0,4	-	-	<b>1,2%</b>
PL	-	-	-	+0,2	0,2	-	-	<b>0,6%</b>
PT	+0,5	0	0	-0,7	-	0,2	<b>0,6%</b>	-
Ohne Partei*	-	-	0,2	0,2	-	-	-	-
Summe**	-	-	-	-	34,2	34,6	-	-

Quelle: Erstellt nach Daten von Nicolau (1996: 78).

\* Abgeordnete ohne Partei bzw. die aus ihrer Partei austraten, aber keiner Partei beitraten.

\*\* Die Summen von Gewinnen und Verlusten sind nicht exakt gleich, weil die Quelle die Prozentsätze der Sitze nur annähernd wiedergibt. Dies kann aber das Gesamtergebnis der Tabelle nicht in Frage stellen.

A = Prozentsatz der Verluste der Partei im Verhältnis zu den Sitzverlusten aller Parteien.

B = Prozentsatz der Gewinne der Partei im Verhältnis zu den Sitzgewinnen aller Parteien.

Nach den Wahlen von 1986 beherrschte die PMDB die politische Szene Brasiliens<sup>393</sup>. Großer Verlierer war wieder die PDS. Die PMDB erreichte die absolute Mehrheit der Sitze im Abgeordnetenhaus und im Senat, stellte 22 von insgesamt 23 Gouverneuren und hatte die besten Wahlergebnisse für die Landtage.

Zwei von den drei kleinen in das neue Abgeordnetenhaus gewählten Parteien, die christdemokratische Partei (PDC) und die christsoziale Partei (PSC), standen unter dem Einfluss traditioneller bundesstaatlicher Führungen. Ihre Wählerschaft konzentrierte sich fast ausschließlich in den jeweiligen Bundesstaaten.

Führer der PDC waren 1986 Siqueira Campos, ein ehemaliges PDS-Mitglied während des Militärregimes, und Mauro Borges, ein ehemaliges Mitglied der PSD während des demokratischen Experiments und der MDB/PMDB bis 1986. Beide stammten aus dem mittelwestlichen Bundesstaat Goiás<sup>394</sup>.

Später, vor den Wahlen von 1990 bzw. 1988 und 1990 wechselten auch zwei Gouverneure der PMDB zur PDC über: Zunächst Amazonino Mendes aus dem Bundesstaat Amazonas (Norden), danach Eptácio Cafeteira aus dem Bundesstaat Maranhão (Nordosten).

<sup>393</sup> 1985 stellte die PMDB 63,2% der Bürgermeister in den Landeshauptstädten, den Badekurorten und den nationalen Sicherheitsgebieten. Siehe: Nicolau (1998: 209).

<sup>394</sup> Mauro Borges ist der Sohn von Pedro Ludovico, einem traditionellen oligarchischen Politiker von Goiás, der ehemals von Getúlio Vargas als Regierer („Interventor“) in Goiás eingesetzt worden war und während des demokratischen Experiments der PSD angehörte. Mauro Borges trat der PDC bei, weil er wieder Gouverneur von Goiás werden wollte und die PMDB, die unter der Kontrolle eines anderen „Coronel“ stand, einen anderen Kandidaten bevorzugte. Siehe: Kapitel 6.

Die PSC wurde von einem Politiker aus Minas Gerais gegründet, erzielte aber die besten Wahlergebnisse in den Bundesstaaten Pernambuco und Bahia. Die Partei diente später auch als „neues Gewand“ für etablierte Politiker der PMDB. Geraldo Bulhões, Abgeordneter der PMDB, trat 1989 der PSC bei und wurde 1990 zum Gouverneur des Bundesstaates Alagoas im Nordosten gewählt. Bulhões gehörte damals der Sippe des Präsidenten Collor de Mello an, denn er war mit der Kusine der Frau des Präsidenten verheiratet.<sup>395</sup>

Die Sozialistische Partei Brasiliens (PSB) wurde von jungen linken Führern der PMDB gegründet. Ihre Wählerschaft konzentrierte sich hauptsächlich im Bundesstaat Amazonas. Sie diente ebenfalls als „neues Gewand“ für traditionelle, regional etablierte Politiker der PMDB. Der 1986 gewählte Gouverneur von Pernambuco, Miguel Arraes, trat während seiner Amtsausübung der PSB bei. Arraes war auch Gouverneur des Bundesstaates Pernambuco, als die Militärs 1964 putschten, und musste ins Exil gehen. 1994 wurde er dann wieder zum Gouverneur von Pernambuco gewählt (PSB)<sup>396</sup>.

**Tabelle 5.4: Wahlergebnisse für Senat und Abgeordnetenhaus (1986)**

Partei	% der Sitze im Senat	% der Sitze im Abgeordnetenhaus
PMDB	77,6	53,4
PFL	14,3	24,2
PDS	4,1	6,8
PDT	2,0	4,9
PMB	2,0	-
PTB	-	3,5
PT	-	3,3
PL	-	1,2
PDC	-	1,0
PCB	-	0,6
PC do B	-	0,6
PSB	-	0,2
PSC	-	0,2

Quelle: Nicolau (1998: 85, 95).

Nach der Enttäuschung mit dem „Plano Cruzado“ und der wachsenden Frustration der Bevölkerung mit der Regierung Sarney, dessen Popularität ab Ende 1986 nicht mehr stieg<sup>397</sup>, änderte sich die Parteienkonstellation drastisch. Allein in der Legislaturperiode 1987-1990 stellte Mainwaring (1995: 377) 200 Parteiwechsel innerhalb des Abgeordnetenhauses und Senats (insgesamt 570 Sitze) fest.

Die folgende Tabelle zeigt, dass die PDS insgesamt die größten Verluste zu verzeichnen hatte, diese aber fast nur auf die Wahlergebnisse von 1986 zurückzuführen waren. Die PMDB dagegen war die Partei, die nach den Wahlen am meisten Abgeordnete verlor.

<sup>395</sup> Siehe: Revista Veja (13.02.1991: 24).

<sup>396</sup> Siehe: Revista Veja (23.09.1998: 46).

<sup>397</sup> Siehe: Lamounier/Marques (1992).

Die Tendenz zu Verlusten bei der PMDB beschränkte sich auf das Abgeordnetenhaus. Auf regionaler Ebene traten einige 1986 gewählte Gouverneure der PMDB anderen Parteien bei. Die Kommunalwahlen 1988 zeigen dieselbe Tendenz. Die PMDB erlitt bemerkenswerterweise in den größeren Städten und den Landeshauptstädten große Verluste, obwohl sie die meisten Bürgermeister stellte<sup>398</sup>.

**Tabelle 5.5: Sitzgewinne und -verluste im Abgeordnetenhaus nach Parteien in % (Von den Ergebnissen der Wahlen von 1986 bis 1988)**

Jahr	1987	1988	Gesamt-Gewinn +	Gesamt-verlust -	A	B
PDS	-13,0	-0,6	-	13,6	<b>71,2</b>	-
PSDB	-	+8,4	8,4	-	-	<b>44,6</b>
PMDB	+8,7	-11,9	-	3,2	<b>16,8</b>	-
PT	+2,3	0	2,3	-	-	<b>12,2</b>
PTB	+0,8	+1,4	2,2	-	-	<b>11,7</b>
PDC	+1,0	+1,1	2,1	-	-	<b>11,1</b>
PFL	-0,4	-1,2	-	1,6	<b>8,4</b>	-
PL	+1,0	+0,2	1,2	-	-	<b>6,3</b>
PSB	+0,2	+0,8	1,0	-	-	<b>5,3</b>
PDT	-0,7	0	-	0,7	<b>3,7</b>	-
PC do B	+0,2	+0,4	0,6	-	-	<b>3,1</b>
PSC	+0,2	0	0,2	-	-	<b>1,0</b>
PJ	-	+0,2	0,2	-	-	<b>1,0</b>
PTR	-	+0,2	0,2	-	-	<b>1,0</b>
PSD	-	+0,2	0,2	-	-	<b>1,0</b>
PMN	-	+0,2	0,2	-	-	<b>1,0</b>
PCB	0	0	-	-	-	-
Ohne Partei*	-	0,6	-	-	-	-
Summe**	-	-	18,8	19,1	-	-

Quelle: Erstellt nach Daten von Nicolau (1996: 78).

\* Abgeordnete ohne Partei bzw. die aus ihrer Partei ausgetreten sind, aber keiner Partei beitraten.

\*\* Die Summen von Gewinnen und Verlusten sind nicht exakt gleich, weil die Quelle die Prozentsätze der Sitze nur annähernd wiedergibt. Dies kann aber das Gesamtergebnis der Tabelle nicht in Frage stellen.

A = Prozentsatz des Verlustes der Partei im Verhältnis zu den Sitzgewinnen aller Parteien.

B = Prozentsatz des Gewinnes der Partei im Verhältnis zu den Sitzverlusten aller Parteien.

Die fünf neuen Parteien, die zwischen 1987 und der Proklamation der Verfassung 1988 im schon neu gewählten Abgeordnetenhaus auftauchten, ohne selbst gewählt worden zu sein, deuten auf die Kontinuität der Strategie altetablierter Akteure hin, politisch das Gewand zu wechseln, um bessere Chancen zu haben ihren politischen Einfluss zu wahren. Dies ist ja auch die traditionelle Gewohnheit der brasilianischen Politik. Wichtige Politiker der PMDB gründeten eine neue Partei, um sich zur Förderung ihrer Karriere von den internen Konflikten und der fragilen Einheit der Partei frei zu machen oder sich vor der sinkenden Popularität der PMDB zu bewahren (vgl. Kinzo/Silva 1996: 108).

<sup>398</sup> Da die PMDB ab 1988 ihre Wählerbasis immer mehr im Landesinneren bzw. kleinen Städten konzentrierte, die traditionell zur Arena und PDS hielten, kam es in dieser Beziehung zu einer Angleichung der PMDB an die ARENA.

Die Partei der Brasilianischen Sozial-Demokratie (PSDB) wurde Juni 1988 von einer parlamentarischen Gruppe gegründet. Zwischen 1987 und 1988 gewann sie, zunächst ohne selbst gewählt worden zu sein, die meisten Sitze im Abgeordnetenhaus. Bei ihrer Gründung gewann sie 37 Abgeordnete (7,6% aller Sitze). Davon waren 83,8% Abgeordnete der PMDB, 8,1% der PFL, 2,7% der PSB, 2,7% der PDT und 2,7% der PTB<sup>399</sup>. Wichtige Namen der brasilianischen Politik traten der Partei damals bei: Die damaligen Senatoren Mario Covas (PMDB), der 1990 zum Gouverneur des Bundesstaates São Paulo, und Fernando Henrique Cardoso (PMDB/São Paulo), der 1998 durch eine Wahlkoalition mit der PFL und PMDB zum zweiten Mal zum Präsident Brasiliens gewählt wurde, obwohl er 1987 die Koalition PMDB und PFL als eine „coalition of enemies“ bezeichnet hatte<sup>400</sup>.

Zur Zeit ihrer Gründung trat auch der ehemalige, 1982 gewählte Gouverneur von São Paulo, Franco Montoro (PMDB), der Partei bei, und noch vor den Wahlen von 1990 schloss sich ihr der damalige Gouverneur der PMDB von Ceará (Nordosten) Tasso Jereissate, an.

Drei Aspekte charakterisieren die Entstehung der PSDB. Eine Gruppe unzufriedener Politiker der PMDB pflichtete während der verfassunggebenden Versammlung nicht allen Stellungnahmen der Partei bei. Streitpunkte waren besonders die Auseinandersetzungen um die Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems in Brasilien und um die Mandatsdauer Sarneys<sup>401</sup>. Diese Dissidenten der PMDB wollten ein parlamentarisches System und ein kürzeres Mandat für Sarney. Beides wurde in der verfassunggebenden Versammlung nicht durchgesetzt, da die PMDB nicht einheitlich wählte.

Zweitens war diese Gruppe auch mit der wachsenden Kontrolle des damaligen Gouverneurs von São Paulo, Quéricia, über die Partei unzufrieden. Orestes Quéricia wollte Präsidentschaftskandidat der PMDB werden, die Gruppe aber die Kandidatur von Mario Covas erklären und der Partei eine sozialdemokratische Tendenz aufprägen.

Drittens mussten heterogene Kräfte in der Gruppe zusammengehalten werden, denn die neugegründete Partei versammelte auch Politiker aus den konservativen PFL und PTB.

Die kleine, 1987 gegründete neue Sozialdemokratische Partei (PSD) war kein Wiederaufbauversuch der ehemaligen PSD des demokratischen Experiments. Sie versammelte konservative regionale politische Führer, die keinen bedeutenden nationalen Einfluss hatten, z.B. César Cals, der als Mitglied der ARENA während des

---

<sup>399</sup> Siehe: Folha de São Paulo (25.06.1988).

<sup>400</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (22.10.1987: 2).

<sup>401</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (27.08.1988: 2; 11.08.1988: 2).

Militärregimes Gouverneur von Ceará wurde, und Ronaldo Caiado, zur selben Zeit Mitglied der ARENA und darauf der PDS. Caiado, ein traditioneller Politiker aus dem Bundesstaat Goiás, trat 1989 der PSD bei, um Präsidentschaftskandidat zu werden<sup>402</sup>.

Viele regionale Führer, die in den größeren Parteien über einen geringen politischen Spielraum verfügten, traten ihr bei, um überhaupt kandidieren zu können. Auch manche Gouverneure, meist zur PMDB gehörig, versuchten durch ein regionales Wahlbündnis mit der PSD lokalen Konflikten vorzubeugen. Die Interessen waren anders gelagert, je nachdem, ob es um lokale oder regionale Politik ging. Auf lokaler Ebene traten z.B. Führer, die in der Partei des Gouverneurs (PMDB) keinen Spielraum hatten, weil die Partei von einer anderen lokalen Führung kontrolliert wurde, in den Wahlen als Kandidaten der PSD gegen den Kandidaten der PMDB an. Auf regionaler Ebene aber versicherte sich der Gouverneur (PMDB) der Unterstützung beider Kandidaten und wahrte somit die Distanz von der lokalen politischen Auseinandersetzung.

Die kleine Partei der Jugend (PJ) war eine unbedeutende Partei, bis der damalige Gouverneur von Alagoas, Fernando Collor de Mello, ihr 1989 beitrug, um für das Präsidentenamt kandidieren zu können. Die PJ änderte dann ihren Namen in Partei des Nationalen Wiederaufbaus (PRN). Fernando Collor war damals Gouverneur der PMDB, gehörte aber auch während des Militärregimes der ARENA und der PDS an. Seine Familie gehört zur traditionellen Oligarchie im Bundesstaat Alagoas und hat eine lange, einflussreiche politische Tradition. Sein Großvater war in den 30er Jahren Arbeitsminister von Vargas<sup>403</sup> gewesen und sein Vater Gouverneur und Senator der UDN von Alagoas während des demokratischen Experiments<sup>404</sup>. Die PRN ist ein typisches Beispiel für die „flash parties“<sup>405</sup>, die individuellen Projekten personalistischer Führer dienen, einen rapiden Aufstieg erleben, dann aber auch schnell von der politischen Bühne verschwinden.

Die kleine Partei der Nationalen Mobilisierung (PMN) wurde von einem Abgeordneten gegründet, damit er 1989 für das Präsidentenamt kandidieren konnte.

Die „Reform-Labour-Partei“ (PTR) diente ebenfalls regionalen Führern, die gewählt werden wollten. Dieser Partei trat vor den Wahlen von 1990 Joaquim Roriz bei. Er war während des Militärregimes Landtagsabgeordneter der MDB und später indirekt

---

<sup>402</sup> Seine Verwandten waren Großgrundbesitzer, die den Bundesstaat Goiás von 1909 bis 1930 beherrschten. Während des demokratischen Experiments waren sie in der anti-getulistischen UDN-Front politisch aktiv und im Bundesstaat sehr einflussreich. Während des Militärregimes wurde ein Caiado zum Bürgermeister von Goiânia, der Hauptstadt des Bundesstaates Goiás, ernannt und anschließend Gouverneur. Siehe: Ribeiro (1998); Kapitel 6.

<sup>403</sup> Siehe: Fausto (1984: 253).

<sup>404</sup> Siehe: Revista Veja (13.02.1991: 24).

<sup>405</sup> Über den Begriff „flash Parties“ siehe: Rose/Mackie (1988).

gewählter Gouverneur der PMDB von Brasília<sup>406</sup>, als er sich der PTR anschloß. Da er keine guten Chancen hatte, von der PMDB in den direkten Wahlen zum Gouverneur von Brasília wiedergewählt zu werden, wechselte er die Partei und wurde 1990 zum Gouverneur von Brasília gewählt. Später trat er wieder der PMDB bei und es gelang ihm 1998 erneut zum Gouverneur von Brasília gewählt zu werden.

Das dritte Merkmal, das die Zahl und Größe der Parteien während der Institutionalisierungsphase der jungen Demokratie prägte, war die wachsende Fragmentierung des Parteiensystems. Fragmentierte Parteiensysteme erschweren die Handlungen und Entscheidungsprozesse einer präsidentiellen Regierung und tragen zu politischer Lähmung und ineffizienter Politik bei. Dies ist noch gravierender, wenn daneben die Parteien selbst und die Koalitionen nicht kohäsiv sind und es an Parteidisziplin gebricht. All das kann zu politischer Instabilität führen, besonders wenn das Parteiensystem zudem noch polarisiert ist (vgl. Merkel 1997: 355).

Nach den Kriterien von Merkel<sup>407</sup> war das Parteiensystem Brasiliens während der Institutionalisierungsphase moderat fragmentiert. Aber zwischen 1987 und 1988 wuchs der Fragmentierungsgrad drastisch an und überschritt fast die Grenze zu einem stark fragmentierten Mehrparteiensystem. Die neue Verfassung wurde also unter einer fragmentierten Parteienkonstellation gestaltet. Die politischen Akteure, d.h. die Abgeordneten und Senatoren, gruppieren sich vorwiegend nach spezifischen und lokalen Interessen. Daraus ergab sich keine langfristige oder gemeinsame programmbezogene Strategie für die Gestaltung der neuen Verfassung<sup>408</sup>. Die Abstimmungsdisziplin der Abgeordneten war während der Verfassungsgestaltung sehr gering, besonders bei der PMDB.

Die Fragmentierung des damaligen Parteiensystems hatte mit der Inklusion von neuen oder ausgeschlossenen Akteuren im politischen System und mit den Wahlen weniger zu tun, als man meinen könnte. Es ist bemerkenswert, dass die Fragmentierung des Parteiensystems im Abgeordnetenhaus zwischen den Wahlen größer war. Das deutet darauf hin, dass das Verhalten der gewählten Abgeordneten für die Fragmentierung des Parteiensystems in höherem Grade verantwortlich war als andere politische Faktoren, da während der Legislaturperiode die effektive Anzahl der Parteien im Abgeordnetenhaus größer wurde als sie es nach dem Resultat der Wahlen war.

---

<sup>406</sup> In der Bundeshauptstadt Brasília wurden die Gouverneurswahlen bis 1990 durch den Landtag, also indirekt durchgeführt. In den damals sogenannten Territorien (2) war es auch so.

<sup>407</sup> Siehe: Merkel (1997: 370): Effektive Zahl der Parteien (Laakso und Taagepera),  $1,5 < x < 2,5$  (Zweiparteiensystem);  $2,5 < x < 5,1$  (moderat fragmentiertes Mehrparteiensystem), und  $5,1 < x$  (stark fragmentiertes Mehrparteiensystem).

<sup>408</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (17.09.1987: 3).

b. Der Grad und die Art des Wettbewerbs im Parteiensystem: Die wachsende Wahlberechtigung, die Inklusion der Analphabeten in den Wahlen und die sinkende Nichtwählerquote haben sich in der jungen Demokratie positiv auf den Grad des Wettbewerbs im Parteiensystem ausgewirkt. Allerdings haben einige Elemente, wie z.B. der „Plano Cruzado“ und der Machtmissbrauch von Geldgebern, dazu geführt, dass bei den Wahlen von 1986 die Wettbewerbsbedingungen der Parteien ungleich waren. Der Wahlprozess bzw. der Grad des Wettbewerbs wurde nämlich durch die Hegemonie der PMDB und der PFL beeinträchtigt.

Betrachtet man die Polarisierung des Parteiensystems während der Institutionalisierungsphase, fällt zunächst auf, dass sie eher innerhalb der Parteien und der Koalitionen vorherrschte. Die ideologische Rechts-Links-Polarisierung war damals nicht ausgeprägt (vgl. Merkel 1997: 369).

Innerhalb der Parteien herrschten im Grunde drei Arten von Polarisierung, die manchmal sogar zur Gründung neuer Parteien führten. Die erste drehte sich um die Debatte über die politische Organisation der jungen Demokratie, d.h. über ein präsidentielles oder parlamentarisches Regierungssystem und die Mandatsdauer des Präsidenten.

Eine zweite Art der Polarisierung war personenfixiert. Sie führte zu ständigen Spaltungen und unterminierte die ohnehin schon fragile Einheit der Parteien. In der PMDB gab es eine Polarisierung zwischen unterschiedlich personenfixierten Gruppen. Die „Ulyssistas“ genannte Gruppe versammelte sich um Ulysses Guimarães, der während des demokratischen Experiments Mitglied der PSD und danach Minister für Handel und Industrie war, als Brasilien für kurze Zeit eine parlamentarische Regierung hatte, und der nun dem verfassunggebenden Parlament der jungen Demokratie vorsah<sup>409</sup>. Die „Quercistas“ waren Anhänger von Orestes Quércia, dem damals gewählten Gouverneur von São Paulo. Die „Piristas“ unterstützten den damaligen Gouverneur des Bundesstaates Bahia (Nordosten) Waldir Pires. Die „Iristas“ waren einem traditionellen Politiker aus dem Bundesstaat Goiás (Mittelwesten), Iris Resende<sup>410</sup>, ergeben<sup>411</sup>. Der Hintergrund der personenfixierten Polarisierung war, dass alle bei den bevorstehenden Präsidentschaftswahlen als Kandidaten antreten wollten.

Die PFL war ebenfalls polarisiert. Den Aureliano Chaves nahestehenden „Chavistas“ standen die „Magalhistas“ gegenüber, die Antônio Carlos Magalhães, den damaligen Minister für Kommunikation, unterstützten.

---

<sup>409</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (12.02.1987: 3).

<sup>410</sup> Über Iris Resende in Goiás siehe Kapitel 6. Während des demokratischen Experiments war er Landtagsabgeordneter der PSD, 1982 wurde er zum Gouverneur von Goiás gewählt.

<sup>411</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (01.06.1989: 2).

Zuletzt war die oligarchische Polarisierung innerhalb der Parteien in der Regel eng mit der oben genannten Polarisierung verbunden. Die verschiedenen Interessen oligarchischer Gruppen führten auch zu einer Polarisierung, die neue Parteibildungen förderte.

Diese Polarisierungen belasten eher die Entscheidungsprozesse einer Demokratie. Sie fördern zwar die politische Instabilität, führen aber weniger zu politischen Konfrontationen. Sie sind auch für klientelistische Beziehungen anfälliger, da sie nicht auf programmatischen oder ideologischen Spaltungen basieren.

Auch in der Koalition der damals regierenden Parteien, der PFL und der PMDB, war eine Polarisierung vorhanden. Sie basierte ebenso wenig auf programmatischen oder ideologischen Auseinandersetzungen, sondern vielmehr auf der Verteilung der Ministerposten. Die Debatte über die Regierungsform, ob Präsidentialismus oder Parlamentarismus, zersplitterte auch die Koalition. Die Führungen der Parteien einigten sich nicht darüber und die Abgeordneten der Koalition stimmten unterschiedlich ab<sup>412</sup>.

Unter den Parteien gab es eine rudimentär und moderat ausgeprägte Polarisierung. Sie führte aber nicht zu politischen Konfrontationen, die die junge Demokratie hätten gefährden bzw. die Rückkehr zu einem autoritären Regime zur Folge haben können.

Die PDS, PFL, PTB und PDC tendierten mehr zu regierungskonformen und konservativen Haltungen und stimmten vorwiegend gegen nationalistische und demokratisierende Maßnahmen. Die PT, PDT, PSB, PSDB und die kommunistischen Parteiengruppierungen waren dagegen vorwiegend für nationalistische und demokratisierende Maßnahmen und nicht regierungskonform. Die PL verhielt sich in der Regel auch nicht regierungskonform und befürwortete demokratisierende Maßnahmen, war aber nicht nationalistisch eingestellt. Die PMDB war besonders nach der Formierung der PSDB tendenziell regierungskonformer, konservativer und mehr für Maßnahmen, die das Finanzsystem liberalisieren sollten<sup>413</sup>.

c. Der Grad der Institutionalisierung des Parteiensystems: Nach den Kriterien von Mainwaring und Scully (1995) kann man in dieser Phase keine Tendenz feststellen, die auf einen Institutionalisierungsprozess des Parteiensystems hindeutet. Das Gegenteil ist eher der Fall.

Die Stärke der größeren Parteien in den Repräsentationsinstanzen war in dieser kurzen Zeit sehr instabil und spiegelt die schwache Fähigkeit der Parteien wider, sich bei der Wählerschaft zu etablieren. Abgesehen von den konstanten Veränderungen in der

---

<sup>412</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (19.03.1987: 3; 22.10.1987: 3).

<sup>413</sup> Siehe: Kinzo (1990: 121-122).



Vertretung der größeren Parteien, die durch den ständigen Parteiwechsel der etablierten Politiker in den Perioden zwischen den Wahlen hervorgerufen wurde, war die Stärke der größeren Parteien bei den Wahlen auch sehr instabil. Vergleicht man die Wahlergebnisse der Nationalwahlen von 1986 und der allgemeinen Kommunalwahlen von 1988 miteinander, so merkt man, dass die Wählerschaft in dieser kurzen Zeit ihre Parteipräferenzen wesentlich veränderte oder dass die Parteien keine zentrale Rolle spielten, um die Abstimmung der Wählerschaft zu beeinflussen, da auf Bundes- und Kommunalebene die Kräfte der größeren Parteien sehr unterschiedlich waren. Selbstverständlich schließen sich beide Faktoren nicht aus. Bei Meinungsumfragen in den Jahren 1985 und 1988 antworteten 47,5% bzw. 51,2% der Befragten, dass die Persönlichkeit eines Kandidaten für die Entscheidung wichtiger sei als die Partei, zu der er gehört<sup>414</sup>.

**Tabelle 5.6: Stimmenanteil der größeren Parteien nach den Abgeordnetenhauswahlen von 1986 und der gewählten Bürgermeister bei den Kommunalwahlen von 1988**

Partei	PMDB	PFL	PDS	PT	PDT
1986	48,1%	17,7%	7,8%	6,9%	6,5%
1988	37,5%	24,7%	10,4%	0,9%	4,5%

Quelle: Nicolau (1998: 56, 209).

Im Hinblick auf das zweite Kriterium, die Verwurzelung der größeren Parteien in der Gesellschaft, deuten die Meinungsumfragen darauf hin, dass die brasilianische Bevölkerung von den Parteien enttäuscht war. Wenn sich 1982 71% der Befragten positiv zu den politischen Parteien äußerten, änderte sich diese Meinung nach der Erfahrung mit der ersten zivilen Regierung: 1989 äußerte sich nur die Hälfte der Befragten positiv zu den politischen Parteien<sup>415</sup>.

Die Enttäuschung mit der zivilen Regierung ließ die Brasilianer sich sehr wenig mit den etablierten Parteien identifizieren. 1987 und 1988 identifizierten sich nur etwa 40% der Befragten mit einer der im politischen System existierenden Parteien<sup>416</sup>. Auch das Vertrauen in die Parteien war sehr gering. Ende 1988 genossen die Parteien unter den politischen Institutionen geringes Vertrauen. Sie fanden 29% Zustimmung, nur die Politiker wurden noch schlechter bewertet<sup>417</sup>.

Dass die Parteien über eine mangelhafte gesellschaftliche Verankerung verfügten, beweist auch eine damals durchgeführte Studie<sup>418</sup>. 68,5% der Landtagsabgeordneten, so das Ergebnis, hatte überhaupt keine Verbindung zur bürgerlichen Gesellschaft

<sup>414</sup> Siehe: Opinião Pública (1993: 20).

<sup>415</sup> Siehe: Moisés (1995: 117).

<sup>416</sup> Siehe: Mainwaring (1995: 385).

<sup>417</sup> Siehe: Lamounier/Marques (1992: 146).

<sup>418</sup> Siehe: Kinzo (1993: 72).

(Gewerkschaften, Berufsvereinigungen, soziale Organisationen, Gemeinschaftsbewegungen usw.).

In Bezug auf das dritte Kriterium des Institutionalierungsgrades, d.h. in welchem Maß die wichtigen soziopolitischen Akteure die Wahlen und die Parteien als das einzige legitime Mittel anerkennen, die Macht zu erlangen und die Regierungsverantwortung zu übernehmen, zeigte die Institutionalierungsphase eine positive Tendenz. Die Wahlen wurden als einziges Mittel betrachtet, die Regierungsverantwortung zu übernehmen, und kein soziopolitischer Akteur versuchte, durch autoritäre Mittel (Putschversuch, Gewalt) die etablierte zivile Regierung abzusetzen. Die Oppositionsparteien beteiligten sich an den Wahlen auf allen Ebenen, stellten die Wahlergebnisse und deren Legitimität nicht in Frage. Allerdings deuten die Meinungsumfragen auf eine schlechte Bewertung der Demokratie hin. Nur 40% der Befragten bevorzugten die Demokratie und betrachteten sie als das einzige akzeptable politische Regime. Dagegen antworteten 49,4% der Befragten, dass die Demokratie nicht das beste Regime wäre, oder waren gegenüber der Bewertung demokratischer oder autoritärer politischer Regime gleichgültig<sup>419</sup>.

Die Funktionstüchtigkeit der Organisation der Parteien erwies sich als besonders schwach. Wie schon gezeigt wurde, waren die Parteien in der Institutionalierungsphase im Hinblick sowohl auf Binnenstruktur als auch auf Erfolgchancen sehr von personalistischen Führungen oder regional und lokal verankerten politischen Führern abhängig.

Viele der im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien hatten eine auf einige Regionen und Bundesstaaten konzentrierte Wählerbasis, ihnen fehlte eine breite, national verankerte Wählerschaft. Die folgende Tabelle zeigt die regionale Verankerung der größeren Parteien.

**Tabelle 5.7: Regionale Verankerung der größeren Parteien im Abgeordnetenhaus in % (nach den Wahlen von 1986)**

	Norden	Nordosten	Südosten	Süden	Mittelwesten
PMDB	10,3	28,8	31,9	19,3	9,6
PFL	11,8	50	21,2	8,5	8,5
PDS	12,1	33,3	24,2	27,3	3,0
PDT	4,1	4,1	66,7	25	0
PTB	11,8	5,9	76,5	0	5,8
PT	0	0	87,5	12,5	0
PL	0	0	100	0	0

Quelle: Verarbeitet nach Daten von: Nicolau (1998: 75).

Die Wählerschaft der konservativen PFL konzentrierte sich besonders in der unterentwickelten Region des Nordostens. Durch den Einfluss des ehemaligen Gouverneurs Esperidião Amin (PDS, 1982) erreichte die PDS im südlichen Bundesstaat

<sup>419</sup> Siehe: Opinião Pública (1993: 13).

Santa Catarina eine ihrer größten Wählerbasen, wozu noch einige Bundesstaaten des Nordens (Acre) und Nordostens (Rio Grande do Norte und Piauí) kamen. Die Wählerschaft der PDT konzentrierte sich in den Bundesstaaten Rio de Janeiro (Südosten) und Rio Grande do Sul (Süden), was auf die Führung von Brizola zurückging. Die PTB war im Südosten, besonders in São Paulo stark. Ihre Wählerschaft fühlte sich Jânio Quadros, dem ehemaligen populistischen Präsidenten während des demokratischen Experiments und 1985 direkt gewählten Bürgermeister von São Paulo, verbunden. Die PT hatte die besten Wahlergebnisse im Südosten, besonders im Bundesstaat São Paulo, wo die Wählerschaft durch Lula motiviert war. Die restlichen Parteien waren, wie schon in diesem Kapitel gezeigt wurde, klein und besaßen eine von regionalen Führern angezogene, regional und bundesstaatlich verankerte Wählerschaft. Die PMDB war in nationalen Wahlen dagegen die Partei, deren Wählerschaft am ehesten brasilienweit verbreitet war. In jedem Bundesstaat besaß sie eine signifikative Wählerbasis<sup>420</sup>.

### **5.2.3 Regierungssystem und exekutive Gewalt: Einbindung der Regionen in die Nation durch schwache nationale Exekutive und starke Gouverneure**

Drei zentrale Merkmale charakterisierten während der Institutionalisierungsphase der jungen Demokratie die Gestaltung und Verhaltensweise der nationalen exekutiven Gewalt und deren Beziehungen zu den Regionen.

Erstens wuchs die politische Schwächung der nationalen Exekutive. Sie wurde schon durch den Prozess der politischen Lockerung initiiert, durch den Übergang zur zivilen Regierung verstärkt und durch die Konjunktur der ersten zivilen Regierung vertieft. Die Verstärkung des politischen Einflusses der regionalen Exekutiven wurde zweitens auf nationaler Ebene auch schon durch die Art und Weise der politischen Lockerung gestartet, nahm beim Übergangsprozess zur zivilen Regierung zu und vertiefte sich noch durch die Konjunktur der ersten zivilen Regierung.

Drittens wurde die Form der präsidentiellen Regierung noch nach den Regeln der Verfassung des Militärregimes bestimmt, bis die neue Verfassung in Kraft trat. Der neue zivile Präsident José Sarney war also während zwei Drittel seines Mandats mit den exekutiven Machtkompetenzen des Militärregimes ausgestattet.

Im Grunde haben fünf Faktoren dazu beigetragen, dass der neue zivile Präsident politisch geschwächt war. Zum ersten hat die Eigenart der politischen Lockerung in Brasilien die zentrale Regierung fragilisiert. Die regionalen und lokalen Landtags-,

---

<sup>420</sup> Dieses Charakteristikum der PMDB sollte in den 90er Jahren erhalten bleiben. Trotz großer Wahlverluste blieb die Wählerschaft der PMDB auf alle Bundesstaaten verteilt. Über die regional konzentrierte Wählerschaft und nationale Verbreitung der Parteien siehe: Nicolau (1998: 84).

Stadtrats- und Bürgermeisterwahlen haben Machtstrukturen verfestigt, die im Vergleich mit der nationalen Exekutive eine breitere Akzeptanz bei der brasilianischen Gesellschaft fanden. Ein Grund dafür war, dass die regionalen und lokalen Mächte von der Wählerschaft direkt, die Präsidenten aber durch ein manipuliertes Wahlkollegium indirekt gewählt wurden. Ein anderer Grund war, dass sich die nationale Exekutive angesichts ihrer Machterhaltung in einer abhängigen Lage befand. Das Wahlkollegium vergrößerte den politischen Spielraum regionaler und lokaler Führungen gegenüber der nationalen Exekutive. Der Präsident war immer mehr auf die Stützung durch die Regimetreuen angewiesen, um im Wahlkollegium gewählt zu werden, und dadurch für regionale und lokale Interessen auf Kosten national orientierter Interessen anfälliger. Dies führte noch vor der Bildung der „Neuen Republik“ zur Stärkung der regionalen und lokalen Kräfte.

Als zweiter politischer Faktor, der zur Schwächung der nationalen Exekutive beitrug, sind die Wahlen von 1982 zu nennen. Ab 1982 wurden die Gouverneure nämlich direkt gewählt. Gegenüber der nationalen Exekutive verfügten sie insofern über einen größeren und autonomeren politischen Spielraum, als sie sich auf eine breitere Legitimationsbasis stützen konnten. Dies trifft auch auf die gewählten regimetreuen Gouverneure zu, deren Machtquelle nicht mehr in der nationalen Exekutive lag, sondern in der regionalen Wählerschaft. Dass die ersten direkten Wahlen für die exekutive Gewalt auf regionaler und nicht auf nationaler Ebene stattfanden, hat dazu geführt, dass die gewählten regimetreuen Gouverneure die Interessen ihrer regionalen Wählerschaft immer mehr in den Vordergrund stellen mussten, um ihre politische Karriere weiterverfolgen zu können.

Dazu kam noch, dass der Präsident die Kontrolle über die wichtigsten Bundesstaaten verloren hatte. Dadurch konnten sich regionale Interessen noch vor der Bildung einer legitimen nationalen Exekutive autonomer verfestigen. Die Oppositionsparteien PMDB und PDT verfügten zusammen über nicht weniger als drei Viertel des gesamten brasilianischen Bruttonutzenprodukts, 75% der Warenumsatzsteuern und regierten über 56,48% der brasilianischen Bevölkerung<sup>421</sup>.

Die Chance, eine stärkere nationale Exekutive zu gestalten, wäre größer gewesen, wenn der neue zivile Präsident direkt gewählt worden wäre. Das ist der dritte Faktor, der zur politischen Schwächung des neuen zivilen Präsidenten beigetragen hat. Bei direkten Präsidentschaftswahlen hätte die exekutive Gewalt auf einer breiteren Basis beruht. Obwohl auch bei direkten Wahlen die nationale Exekutive auf die Unterstützung der regionalen Führungen angewiesen wäre, um gewählt zu werden, kann man schon sagen, dass die Form der neuen zivilen Regierung die exekutive Gewalt geschwächt hat. Durch

---

<sup>421</sup> Siehe: Abrucio (1998: 94).

die indirekten Wahlen war der neue zivile Präsident primär mit den regional etablierten Eliten verbunden. Er musste mit ihnen verhandeln, um im Wahlkollegium gewählt zu werden. Wäre er direkt gewählt worden, so hätte er eine größere Legitimierungsbasis als die regionalen Führer gehabt.

Der vierte Faktor war die unerwartete Machtübernahme Sarneys. Wie schon oben erwähnt, verfügte Sarney über eine fragile politische Basis, da er mit dem alten Regime identifiziert wurde und bei der brasilianischen Bevölkerung nicht bekannt war.

Zu guter Letzt gab es noch eine Wirtschaftskrise, die die politische Konjunktur prägte und die nationale Exekutive fragilisierte. Der Cruzado-Plan scheiterte, die Inflation stieg wieder rasant an, im Parlament verstärkten sich oppositionelle Strömungen und die Koalition der PMDB und der PFL handelte nicht mehr diszipliniert als ein Block (vgl. Mainwaring 1995: 92).

Die Schwächung der nationalen Exekutive kann besser verstanden werden, wenn man auch eine strukturelle Variable, nämlich die Krise des brasilianischen Nationalstaates, in der Analyse berücksichtigt. Zwei Kernfunktionen des Nationalstaates waren ab Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre durch die Erschöpfung des nationalen Entwicklungsmodells der „Importersetzung“ ins Wanken geraten. Eine Funktion bestand darin, die Entwicklung des Landes zu leiten. Der Staat war durch die Auslandsverschuldung und ein außer Kontrolle geratenes Haushaltsdefizit nicht mehr in der Lage dies wahrzunehmen. Die andere Funktion bestand in der staatlichen Lenkung und Regulierung der gesellschaftlichen Anforderungen. Eine komplexe Gesellschaft sowie die Entwicklung autonomer sozialer Akteure und Organisationen ab den 70er Jahren verhiessen dem aber keinen befriedigenden Erfolg.

Die Stärkung des politischen Einflusses der Gouverneure auf nationaler Ebene hing eng mit den Faktoren der Schwächung der nationalen Exekutive zusammen, aber nicht nur. Sie lässt sich zudem auf fünf zentrale, eng miteinander verbundene Faktoren zurückführen.

Ein Faktor war die Finanzlage. Schon Anfang der 80er Jahre begann die Dezentralisierung der Verteilung des Gesamtsteueraufkommens der Union. Dies gab den regionalen und lokalen Mächten größere finanzielle Autonomie. Antrieb zu dieser Dezentralisierung war 1983 die Verabschiedung der Verfassungsänderung Passos Porto, die den Rückfluss des Gesamtsteueraufkommens der Union in die Bundesstaaten und Municipien vergrößerte. Der Fonds der Bundesstaaten und Municipien wurde auf diese Weise erhöht.

Bemerkenswert war, dass diese Verfassungsänderung von einem Senator der PDS aus dem Bundesstaat Rio Grande do Sul (Süden) vorgeschlagen wurde, dessen Gouverneur auch zur damaligen Regierungspartei PDS gehörte. Dies deutet darauf hin, dass diese Verfassungsänderung nicht einen Sieg allein der Oppositionsparteien darstellte, sondern aller Gouverneure (vgl. Kugelmas 1989: 96-97). Sie waren mit der finanziellen Zentralisierung der Union unzufrieden und ihre Einsprüche hatten Erfolg, da die Regierungen Figueiredo und Sarney ständig mit den regionalen Führungen im Parlament verhandeln mussten, um Gesetzentwürfe verabschieden zu können. In diesem Sinn wurde die Erhöhung des Fonds der Bundesstaaten und Munizipien als ein Mittel betrachtet, die Zustimmung des Parlamentes für Regierungsprojekte auszuhandeln. Die Fähigkeit der regionalen Mächte ihre Forderungen durchzusetzen kann durch die zwischen 1980 und 1986 jährlich erfolgte Erhöhung des Fonds demonstriert werden: Der Anteil der Munizipien stieg von 9% auf 17% und der der Bundesstaaten von 9% auf 14%<sup>422</sup>.

Der zweite Faktor war die zentrale Rolle, die den regionalen Exekutiven bei der Kampagne der „diretas já“ und beim Übergang zu einer zivilen Regierung zukam. Die Gouverneure waren dabei entscheidend. Ein Initiator der Bewegung war Franco Montoro, Gouverneur von São Paulo/PMDB, der die erste große Massendemonstration in São Paulo unterstützte. Als er am Tag der Demonstration die unentgeltliche Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel zuließ, ermöglichte er es der armen Bevölkerung, an der Demonstration teilzunehmen. Der oppositionelle Gouverneur von Rio de Janeiro, Leonel Brizola (PDT), hatte ebenfalls bei der Massendemonstration die bundesstaatliche öffentliche Struktur zur Verfügung gestellt, um die Bewegung zu unterstützen. Auch Tancredo Neves stellte trotz seines damaligen geringen Engagements für die Kampagne die bundesstaatliche Infrastruktur zur Verfügung, um den Demonstranten zu ermöglichen sich zu organisieren und zu artikulieren<sup>423</sup>.

Auch beim Übergang zur zivilen Regierung haben die Gouverneure, wie schon in diesem Kapitel erwähnt, eine zentrale Rolle gespielt. Einerseits war die Unterstützung der Gouverneure für die Kandidatur von Tancredo Neves insofern entscheidend, als sie die Wahl von Neves im Wahlkollegium ermöglichte<sup>424</sup>. Die Gouverneure kontrollierten zum einen die Landtagsbeauftragten, zum anderen die Abgeordneten ihrer jeweiligen Bundesstaaten. Die Unterstützung der Gouverneure der PDS z.B. war sehr wichtig. 12 von den insgesamt 22 Gouverneuren gehörten zur PDS. Weil im Wahlkollegium von 1985 jeder Bundesstaat, unabhängig von der Bevölkerungszahl, noch durch sechs Landtagsbeauftragte vertreten wurde, heißt das, dass die Gouverneure der PDS über 72 Stimmen der Landtagsbeauftragten verfügten (54 von ihnen aus dem Nordosten) und

---

<sup>422</sup> Siehe: Serra/Afonso (1991: 48).

<sup>423</sup> Siehe: Revista Veja (16.01.1985: 28).

<sup>424</sup> Siehe: Revista Veja (16.01.1985: 47).

die Opposition über 60 Stimmen<sup>425</sup>. Zudem war ja Tancredo Neves Gouverneur. Dadurch konnte er seine Kollegen der Opposition auch besser für seine Wahl einnehmen. Darin war er erfolgreich, da 8 von den 12 Gouverneuren der PDS ihn unterstützen<sup>426</sup>. Als Nebenwirkung wurde dadurch der politische Einfluss der Gouverneure, und damit der regional partikularistischen Interessen, auf nationaler Ebene stärker. Der politische Pakt, der die erste zivile Regierung der „Neuen Republik“ einleitete, wurde nicht nur zwischen den Moderaten der PDS und der PMDB geschlossen, sondern auch besonders zwischen den Gouverneuren und den traditionellen regionalen Oligarchien, die schon immer einen großen Einfluss auf die nationale Politik ausgeübt hatten. Campello de Souza geht noch weiter und betont, dass die Parteien bei der Gestaltung des Pakts der „Neuen Republik“ überhaupt keine Rolle gespielt hatten: *„The Brazilian agreement followed the logic of a pact among regional elites supported by military factions; it was not an accord reached by spokesmen of party institutions responsible to their voters and constituencies.“* (Souza 1989: 355).

Der dritte Faktor, der den politischen Einfluss der Gouverneure auf nationaler Ebene verstärkte, war der Wahlkalender. Die Gouverneurswahlen fanden zusammen mit den Abgeordnetenhaus- und Senatswahlen statt, ohne dass gleichzeitig nationale Wahlen für die Exekutive durchgeführt wurden. Bei den Wahlen von 1982, die zum ersten Mal das Kräfteverhältnis zwischen den nationalen und den regionalen Exekutiven maß, konzentrierte sich der Wahlkampf auf die Gouverneurskandidaten und der Wahlkampf für das Abgeordnetenhaus und den Senat spielte nur eine Nebenrolle. Das hatte zur Folge, dass die Kandidaten für die Legislative ihren Wahlkampf neben dem des stärkeren Gouverneurskandidaten machten, da er die Wählerschaft eher anzog. Dadurch gewannen die gewählten Gouverneure einen großen Einfluss auf die gewählten Abgeordneten und konnten ihre Gesetzentwürfe auf nationaler Ebene besser durchsetzen. Die Wahlen von 1986 wiesen dieselbe Dynamik auf und verstärkten weiter die Rolle der Gouverneure bei der Wahl der Abgeordneten.

Vierter Faktor für die Verstärkung des politischen Einflusses regionaler Exekutiven auf nationaler Ebene war die Kontrollbefugnis der Gouverneure über die Abgeordneten des Bundesstaates, weil damit die Wählerschaft eines Abgeordneten diesem gegenüber zur Treue oder Untreue bewegt werden konnte. Vier wichtige Mechanismen ermöglichten es den Gouverneuren, die Wählerbasis der Abgeordneten zu kontrollieren und somit einen starken politischen Druck auf sie auszuüben: 1. Verteilung von öffentlichen Stellen an die lokalen Anhänger des Abgeordneten. 2. Verteilung von Zuschüssen und öffentlichen Bauaufträgen an die Wählerbasis des Abgeordneten im Munizipium. 3. Die Nähe der Gouverneure zur Wählerbasis der Abgeordneten erleichterte es jenen, die

---

<sup>425</sup> Siehe: Abrucio (1998: 99).

<sup>426</sup> Siehe: Dimenstein/Negreiros/Noblat/Lopes/Fernandes (1985: 132-134).

Verwendung der Bundeszuschüsse, die die Abgeordneten der Region zukommen ließen, nachzuprüfen, denn die Abgeordneten übten ihr Amt entfernt von ihrer Region aus. 4. Die Kontrolle über die Landtagsabgeordneten und die Bürgermeister, die wichtige Wahlhelfer der Abgeordneten waren<sup>427</sup>.

Letztlich trug auch die Parteienkonstellation dazu bei, dass die Gouverneure ihren politischen Einfluss auf nationaler Ebene verstärkten. Aufgrund der wachsenden Fragmentierung des Parteiensystems, der mangelhaften Parteidisziplin der Politiker und der schwachen Organisationsstruktur der Parteien wuchs die politische Kraft der regionalen Oligarchien auf nationaler Ebene. Und dadurch wurden die Parteien wiederum geschwächt.

Erstens stellten die Gouverneure in der Regel bessere Mittel als die Parteien selbst zur Verfügung, um die Wahl eines Kandidaten zu gewährleisten und um einem Politiker die Treue seiner Wählerbasis zu sichern, und zweitens erschwerte das fragile Parteiensystem es der nationalen Exekutive, eine Mehrheit im Parlament zu bilden. Dadurch war der Präsident auf den politischen Einfluss der Gouverneure angewiesen, um sich der Unterstützung der Abgeordneten im Abgeordnetenhaus zu vergewissern. Es entwickelte sich so eine andere Art von Partei, die „Partei der Gouverneure“. Die politische Loyalität basierte vorwiegend auf der Bindung der Abgeordneten an die Gouverneure und nicht an die Partei (vgl. Abrucio 1998: 99).

Sarney selbst bevorzugte direkte Verhandlungen mit den Gouverneuren, ohne die Parteien darin einzubeziehen. Mit dieser Politik versuchte er regioneninterne Konflikte der Parteien zu schüren und fragilisierte besonders die PMDB (vgl. Souza 1989: 373). Der Präsident wollte damit seine politische Schwäche kompensieren und einen größeren Spielraum in der Partei gewinnen. Allerdings spornte diese Politik die Verstärkung der regionalen Exekutiven an, die wiederum die Stellung des Präsidenten fragilisierte.

Hinsichtlich der Gestaltung und Verhaltensweise der nationalen exekutiven Gewalt, nämlich der Form der präsidentiellen Regierung, konnte die Regierung Sarneys besonders nach dem Scheitern des Plano Cruzado nur mit großen Schwierigkeiten ihre Politik durchsetzen, und dies trotz ihrer anscheinenden Mehrheit im Parlament. Betrachtet man die gesamten Sitze der Parteienkoalition PMDB/PFL im Parlament<sup>428</sup>, verfügte Sarneys Parteienkoalition über die Mehrheit der Sitze bis zum Ende seines Mandats.

Die vier Mittel, die die Exekutive zur Verabschiedung ihrer Gesetzentwürfe im Parlament anwendete, bekunden die politische Schwäche und Isolation des Präsidenten.

---

<sup>427</sup> Siehe nächsten Teil dieses Kapitels.

<sup>428</sup> Siehe: Mainwaring (1997: 77).



Zuallererst die konstante Anwendung von Dekreten („decretos-*lei*“), einer Machtkompetenz des Präsidenten, die ihm nach der Verfassung von 1967 zustand. Artikel 58 dieser Verfassung lautet, dass ein Dekret unmittelbar nach seiner Ankündigung in Kraft tritt. Das Parlament hatte 60 Tage Zeit, um ihm ohne Abänderung zuzustimmen oder es abzulehnen. War dieser Zeitraum abgelaufen und über das Dekret nicht abgestimmt, trat es automatisch in Kraft. Wurde es abgelehnt, hatte die Ablehnung keine rückwirkende Kraft. Die Wirkung des Dekretes konnte also während des Zeitraums, in dem das Parlament nicht über es abstimmte, nicht außer Kraft gesetzt werden.

Sarney erließ von 1985 bis 1988 nicht weniger als 209 Dekrete und das Parlament hat auch kaum eines abgelehnt<sup>429</sup>. Sie wurden vom Parlament nicht abgelehnt, weil ein Dekret nur mit zwei Drittel der gesamten Abgeordneten abgelehnt werden konnte und die Zahl der anwesenden Abgeordneten in der Regel dieses erforderliche Minimum nicht erreichte. Der Präsident erließ sie häufig, weil er damit der politischen Lähmung entgegentrat: Die Abgeordneten der Parteikoalition des Präsidenten agierten nicht kohäsiv und deswegen war es für den Präsidenten schwierig seine Gesetzentwürfe im Parlament durchzusetzen.

Zweites Mittel, eine Mehrheit im Parlament zu erlangen, war die Kooptation regionaler Oligarchien durch die Verteilung von Ministerposten. Auf diese Weise versuchte Sarney die Gouverneure auf seine Seite zu bringen und so die Abgeordneten der Regionen dazu zu verpflichten, seinen Gesetzentwürfen zuzustimmen.

Die Zusammensetzung des Kabinetts zeigt die Macht und den Einfluss der Regionen auf die nationale Exekutive. Von den Ministern Sarneys stammten 44% aus der Südostregion und 33% aus dem Nordosten<sup>430</sup>. Dies legt nahe, dass der Präsident das Gewicht der Regionen im Abgeordnetenhaus als Kriterium zu seiner Kabinettsgestaltung berücksichtigte, da die große Mehrheit seiner Minister aus den beiden größten Regionen kam.

Bemerkenswert war die Verteilung der Ministerposten. Die Region des Südostens kontrollierte die wichtigen Ministerien für Wirtschaft (Finanzen, Planung, Handel und Industrie, Arbeit), der Nordosten dagegen die Ministerien des sozialen Bereiches (Erziehung, Kommunikation, Inneres)<sup>431</sup>. Trotz dieser Strategie beklagte sich Sarney über boykottorientierte Eliten, über Antiregierungsmächte aus dem Südosten, d.h. die Industrievereinigung und die Gewerkschaften aus São Paulo, die nach seiner Auffassung nicht akzeptierten, dass der Präsident aus dem Nordosten stammte<sup>432</sup>.

---

<sup>429</sup> Siehe: Power (1998: 200).

<sup>430</sup> Siehe: Meneguello (1996: 108).

<sup>431</sup> Siehe: Ebd.: 147.

<sup>432</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (19.03.1987: 3).

Die Auseinandersetzung um die Zusammensetzung des Kabinetts fand auch in der Südostregion selbst statt. Leonel Brizola, damals Gouverneur von Rio de Janeiro, nannte die Kabinettsbildung Sarneys einen Imperialismus von São Paulo, in dem „*die Föderation nur durch einen Bundesstaat vertreten ist.*“<sup>433</sup>.

Sarney hatte während seiner Regierung nicht weniger als vier verschiedene Kabinette. Das bedeutet fast ein neues Kabinett pro Jahr. Die konstanten Kabinettsänderungen zeigen auch die Macht der regionalen Interessen auf nationaler Ebene. Nur in Ausnahmefällen änderte sich die Verteilung der Ministerien auf die Parteien, denn die PMDB und PFL kontrollierten fast immer dieselben Ministerien. Anders die Regionen. Deren Vertretung änderte sich in den Ministerien und nicht die Parteivertretung. Minister einer Region wurden durch Minister einer anderen Region ersetzt und Ministerien von der Kontrolle einer Region oder eines Bundesstaates zu der eines anderen transferiert, aber das änderte nicht wesentlich das Kräfteverhältnis der Koalitionsparteien im Kabinett<sup>434</sup>. Dies deutet darauf hin, dass regionale Führungen und Interessen die Regierung mitgestalteten und die Exekutive davon belastet wurde, denn die Handlungsweise der Minister war vorwiegend partikularistisch und bundesstaatlich, nicht national orientiert. Der nationalen Exekutive gelang es nicht sich gegen partikularistische Forderungen durchzusetzen und somit eine kooperative Föderation aufzubauen.

Drittes Mittel der Exekutive, eine Mehrheit im Parlament zu erlangen, war überparteiliche Beschlüsse mit Parlamentariern einzuleiten und zu unterstützen. Anfang 1988 formierte sich im Parlament eine konservative überparteiliche Gruppierung, die sich „Centrão“ nannte. Sie entwickelte sich als Reaktion gegen links-nationalistische Gruppen im Parlament, die die neue Verfassung im reformorientierten und nationalistischen Sinne bestimmen wollten. Am „Centrão“ nahmen konservative Politiker der PMDB, der PFL und der PTB teil. Er bestand aus 317 verfassungsgebenden Abgeordneten (56,7% der gesamten Sitze)<sup>435</sup>. Obwohl 77%, also die große Mehrheit der Bevölkerung, sich gegen ein längeres Mandat für den Präsidenten ausgesprochen hatte, wolte der „Centrão“ Sarneys Mandatsdauer nicht kürzen. Damit wurden die direkten Präsidentschaftswahlen bis 1989 hinausgeschoben<sup>436</sup>.

Das vierte, mit den beiden letzten eng verbundene Mittel, war der Austausch von Gefälligkeiten. Als Sarney sein Mandat um ein Jahr verlängern wollte, gestand er seinem Minister für Kommunikation aus Bahia (Nordosten), Antônio Carlos Magalhães

---

<sup>433</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (19.03.1987: 3).

<sup>434</sup> Siehe: Meneguello (1996).

<sup>435</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (11.02.1988: 1; 17.03.1988: 2).

<sup>436</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (02.06.1988: 1; 07.08.1988: 2).

(PFL), die Verteilung neuer Rundfunkstationen zu. Auch Arbeitsstellen wurden als Belohnung an die Abgeordneten verteilt, die für den Präsidenten gestimmt hatten<sup>437</sup>.

An regierungskonforme Gouverneure wurden ebenfalls Belohnungen verteilt. 1987 z.B. bekamen die Bundesstaaten Amazonas (Norden), Goiás (Mittelwesten), Pará (Norden) und Minas Gerais (Südosten)<sup>438</sup> entsprechend 520, 348, 154 und 154 Millionen Cruzados vom Innenministerium, dagegen wurden den oppositionellen Gouverneuren von São Paulo (PMDB) und Rio de Janeiro (PDT) 9 bzw. 8 Millionen Cruzados zur Verfügung gestellt<sup>439</sup>.

Bekannt wurde auch der Ausspruch des Abgeordneten Roberto Cardoso Alves (PMDB), der sich damals für ein längeres Mandat Sarneys engagierte: „*É dando que se recebe.*“ („Wenn man etwas gibt, bekommt man etwas.“).

Diese Politik, die Mehrheit im Parlament zu erreichen, führte zu einem rasant wachsenden Haushaltsdefizit (vgl. Mainwaring 1995: 93). Als Figueiredo das Amt niederlegte, betrug das Haushaltsdefizit 14,3% des Brutto sozialprodukts Brasiliens. Dagegen war das Haushaltsdefizit auf 32% gestiegen, als Sarney aus dem Amt schied<sup>440</sup>. Zwischen März 1985 und August 1987 wurden schätzungsweise rund 100.000 neue Stellen in der Bundesverwaltung geschaffen und von Januar 1984 bis Januar 1988 stiegen die Personalausgaben der Union real um 90%<sup>441</sup>.

#### **5.2.4 Lokale und regionale Mächte: Klientelismus als Kooptationsmittel**

Wie in dieser Arbeit bereits mehrfach erwähnt, wurden die regionalen und lokalen Exekutiven während der Institutionalisierungsphase direkt gewählt. Als 1982 wieder direkte Wahlen für Gouverneure eingeführt wurden, hatte die Regierungspartei (PDS) die Mehrheit der Bürgermeister und Stadtverordneten in den meisten Munizipien<sup>442</sup>. Für die Kandidaten der Opposition bedeutete dies aus zwei einfachen Gründen ein großes Wahlhindernis: Die etablierten Gouverneure gehörten zur Regierungspartei und konnten die politische Maschinerie der Union und der Bundesstaaten sowie klientelistische Netze benutzen, um die Wahlen zu beeinflussen, und außerdem mussten die Gouverneurskandidaten der Opposition in den Wahlen gegen die etablierten regimetreuen lokalen Führungen antreten. Dies war eine große Herausforderung, denn die lokalen Führer, sprich die Bürgermeister, waren während der ganzen Phase des Militärregimes in den Munizipien durch direkte Wahlen legitimiert worden. Dadurch hatten sich lokale Führungen verfestigt, die in der Wählerschaft der Munizipien

---

<sup>437</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (17.03.1988: 2).

<sup>438</sup> Alle diese Gouverneure gehörten 1987 zur PMDB.

<sup>439</sup> Siehe: Folha de São Paulo (23.03.1988: 6).

<sup>440</sup> Siehe: Revista Veja (07.10.1998: 43).

<sup>441</sup> Siehe: Mainwaring (1991: 28).

<sup>442</sup> Kinzo (1988: 45); Alves (1984: 191).

verwurzelt waren. Allerdings stellte die Opposition in vielen Bundesstaaten die Gouverneure und im Landesinneren wurden auch zahlreiche oppositionelle Bürgermeister gewählt. Neben der damals steigenden Unzufriedenheit in der Bevölkerung mit dem Militärregime und der Wirtschaftskrise, die zum Wahlsieg vieler Oppositionskandidaten beitrug, spielte der damalige Wahlkalender eine zentrale Rolle. Die Gleichzeitigkeit der Kommunalwahlen (für Bürgermeister und Stadträte) und der Regionalwahlen (für Gouverneure und Landtage) sowie die auf diese Weise nur 1982 durchgeführte gebundene Stimmenabgabe („voto vinculado“)<sup>443</sup> führte zu einem unerwarteten politischen Effekt (vgl. Souza 1989: 377). In vielen Bundesstaaten konzentrierten die oppositionellen Gouverneurskandidaten den Wahlkampf auf die Landtags- und Kommunalwahlen. Dadurch nahm die Wahlstärke der lokalen Oppositionsführungen zu. Einerseits wurde die Wählerschaft motiviert lokale Oppositionsführungen zu wählen, andererseits, was vielleicht wichtiger war, wurden lokale Führungen auch ermutigt, mit Oppositionsparteien an den Wahlen teilzunehmen, da für oppositionelle Gouverneurskandidaten auch die Möglichkeit eines Wahlsieges bestand. Das heißt, die oppositionellen Bürgermeisterkandidaten sahen, dass der Gouverneur auch zur oppositionellen Partei gehören konnte. Dies wäre wahrscheinlich nicht eingetreten, wenn die Kommunalwahlen damals nicht zusammen mit den Gouverneurswahlen durchgeführt worden wären. Auf Anregung der oppositionellen Gouverneurskandidaten kam es in vielen Munizipien zu einer „neuen Welle“, in der traditionelle lokale Eliten, die das Militärregime unterstützten, Oppositionsparteien beitraten. Für die oppositionellen Gouverneurskandidaten, die ja ihre Wahlchancen zu potenzieren wünschten, war die Strategie sich mit dieser althergebrachten lokalen Oligarchie zu verbinden eine „Lösung“, um die regionale Macht zu erlangen.

In den Bundesstaaten, in denen die oppositionellen Gouverneurskandidaten 1982 den Wahlsieg davongetragen hatten, wechselten auch viele gewählte Bürgermeister der PDS zur PMDB über, und dies besonders, als 1985 die neue zivile Regierung eingerichtet und der Parteiwechsel wieder möglich wurde<sup>444</sup>. Für die gewählten Oppositionsgouverneure war dies auch von Interesse, da sie auf diese Weise ihre regionale politische Basis vergrößern konnten. Die traditionellen politischen Beziehungen zwischen den Bürgermeistern und den Gouverneuren wurden so weiter gefördert, obwohl Oppositionsparteien die regionale Macht übernahmen. Viele der neugewählten Gouverneure regierten die Bundesstaaten mit traditionellen lokalen Führungen und

---

<sup>443</sup> Dies wurde im vorigen Kapitel beleuchtet. Bei diesen Wahlen konnte man für die verschiedenen Posten (Gouverneur, Bürgermeister, Landtagsabgeordneter und Stadtrat) keine Personen wählen, die zu verschiedenen Parteien gehörten.

<sup>444</sup> Siehe: Hagopian (1990: 161).

nicht gegen sie<sup>445</sup> und die lokalen Exekutiven versuchten in der Regel auf der Seite der regionalen Exekutive zu stehen, und dies unabhängig von deren „Parteifarbe“.

Bei den Wahlen von 1986 wurden keine Kommunalwahlen durchgeführt. Die Gouverneure hielten die Munizipien an, politisch gleichgesinnte Nachfolger zu wählen. Den Munizipien, in denen die Bürgermeister sich nicht für den Kandidaten des Gouverneurs engagierten, wurden weniger bundesstaatliche Ressourcen zu Verfügung gestellt. Damit versuchten die Gouverneure nicht-loyale Bürgermeister zu schwächen. Sie unterstützten auch in den oppositionellen Munizipien „neue“ lokale Führungen, um den oppositionellen Bürgermeistern die lokalen Wähler abspenstig zu machen<sup>446</sup>.

Bei den Kommunalwahlen von 1988, die in allen brasilianischen Munizipien durchgeführt wurden, war der Einfluss der etablierten Gouverneure weiterhin groß, hauptsächlich im Landesinneren und ganz besonders in den Kleinstädten<sup>447</sup>. Ab 1988 liefen die Kommunalwahlen nicht mehr zusammen mit den Gouverneurs- und Landtagswahlen. Die politischen Führungen der Munizipien konnten bei den Kommunalwahlen nicht mehr ihre Wählerbasis gleichzeitig einem Gouverneurskandidaten als Unterstützung anbieten. Die neuen Gouverneure wurden zwei Jahre vor den Kommunalwahlen gewählt (1986). Dadurch wurde der politische Spielraum der lokalen Führungen gegenüber den Gouverneuren im Verhältnis zu den Wahlen von 1982 kleiner. Ein Bürgermeisterkandidat war auf die Unterstützung des Gouverneurs angewiesen, um seine Wahlchancen zu vergrößern. Dagegen waren die Gouverneure schon gewählt und deshalb freier darin ihre lokalen Netze bei den Wahlen zu pflegen: Sie konnten lokale Vertrauensleute stützen, bis 1990 ihre Nachfolger gewählt wurden. Die Art des regionalen Wahlkalenders entmutigte einerseits die Bürgermeister unabhängige oder oppositionelle Stellungen gegenüber den Gouverneuren einzunehmen und erschwerte andererseits auch den oppositionellen Bürgermeisterkandidaten den Wahlsieg.

Während der Institutionalisierungsphase der jungen Demokratie standen die Beziehungen zwischen den regionalen und lokalen Exekutiven unter der Vorherrschaft der Gouverneure. Sie verstärkten durch ihren nationalen politischen Einfluss ihre regionale Macht. Dennoch haben noch andere Faktoren zu dieser Vorrangstellung der Gouverneure in der regionalen Politik beigetragen, so dass traditionelle Verhaltensweisen des politischen Stils in der regionalen Politik weiter überwogen.

Das damalige Übergewicht der regionalen Exekutiven im politischen Betrieb der Bundesstaaten ist auf folgende Faktoren zurückzuführen: Zunächst ist die in diesem Kapitel schon erwähnte finanzielle Macht der Gouverneure in Betracht zu ziehen. Die

---

<sup>445</sup> Siehe: Hagopian (1996: 226).

<sup>446</sup> Siehe: Mehlhem (1998: 304-305).

<sup>447</sup> Siehe: Ebd.: 293-294.

Munizipien waren in der Regel von den Gouverneuren sehr abhängig, zumindest war für sie die Unterstützung der Gouverneure interessant. Obwohl die Munizipien ab 1980 durch das intensive Engagement der Bürgermeister einen wachsenden Anteil am Gesamtsteueraufkommen der Union hatten<sup>448</sup>, blieben die meisten Munizipien weiterhin finanziell abhängig. Die meisten armen Munizipien lebten fast ausschließlich vom Munizipienfonds.

Die damalige hohe Anzahl neugegründeter Munizipien trug ebenfalls dazu bei, dass die Gouverneure großen politischen Einfluss auf die lokalen Führungen gewannen. Die Gründung neuer Munizipien war schon deshalb für die Gouverneure interessant, weil die allermeisten überhaupt nicht in der Lage waren, die Verwaltungskosten allein zu tragen. Zwischen 1980 und 1990 wurden nicht weniger als 517 neue Munizipien in Brasilien gegründet, zwischen 1970 und 1980 waren es dagegen nur 22 gewesen<sup>449</sup>. Diese Munizipien waren weitaus mehr als andere auf eine externe Finanzierung ihrer Infrastruktur und sozialen Versorgung (Krankenhäuser, Wasserversorgung, Schulen, Sozialwohnungen usw.) angewiesen. Durch Übereinkommen mit den Bürgermeistern unterstützten die regionalen Exekutiven loyale Munizipien. Die bundesstaatlichen Regierungen waren die großen Gläubiger der Munizipien und dies gab den Gouverneuren ein wirkungsvolles Mittel an die Hand, die lokalen Exekutiven zu bedrängen und deren Unterstützung für ihre Kandidaten auszuhandeln<sup>450</sup>.

Neben dem schon erwähnten wachsenden Anteil am Gesamtsteueraufkommen der Union und der Warenumsatzsteuer hatten die Gouverneure in den Landesbanken eine wichtige Finanzquelle. Die Präsidenten und Direktoren der Banken wurden von den Gouverneuren ernannt, wobei die Landtage nur eine Bestätigungsrolle spielten. Die Landtage konnten keine Liste aufstellen, sondern nur die vom Gouverneur vorgeschlagene Liste ablehnen. Trat letzteres ein, so präsentierte der Gouverneur eine alternative Liste, die dann genehmigt wurde. Die Landesbanken liehen den Parteigenossen der Gouverneure Geld und halfen ihnen auch, neue Alliierte zu gewinnen. Außerdem stellten sich die bundesstaatlichen Regierungen selbst Darlehen zur Verfügung und vermieden es so mit den hohen Zinsen der privaten Banken belastet zu werden.

Die Gouverneure waren auch wichtige Arbeitgeber in ihren Bundesstaaten. Obwohl es keine genauen Daten über die Personalausgaben der bundesstaatlichen Regierungen gibt, stiegen sie zwischen 1980 und 1987 in Bundesstaaten und Munizipien durchschnittlich auf 4,2% des Bruttosozialprodukts der Bundesstaaten<sup>451</sup>. Da in der Regel die Munizipien über geringere finanzielle Ressourcen als die Bundesstaaten verfügten, kann

---

<sup>448</sup> Siehe: Leme (1992: 44).

<sup>449</sup> Siehe: *Evolução Político-Administrativa do País/IBGE* (1996: 33).

<sup>450</sup> Siehe: Abrucio (1998: 125).

<sup>451</sup> Siehe: Beltrão (1997: 11).

man davon ausgehen, dass die Erhöhung der Personalausgaben vorwiegend auf die bundesstaatlichen Regierungen zurückzuführen war.

Die politische Macht der Gouverneure verstärkte sich auf regionaler Ebene durch die Verteilung von Stellen im öffentlichen Dienst der Bundesstaaten. Die Gouverneure hatten die Vollmacht öffentliche Arbeitsstellen zu schaffen und zu streichen. Außerdem konnten sie bundesstaatliche Beamte versetzen. Sie förderten lokale Führungen durch die sogenannten Auftragsstellen, die nicht durch eine öffentliche Ausschreibung vergeben wurden. Dieses Personal wurde direkt von der regionalen Exekutive bestimmt und hatte auch keine Arbeitsplatzsicherheit. Dadurch bekamen treue lokale Führer angesehene Posten (als Polizeikommissare, Schulleiter, Leiter von kleinen Krankenanstalten usw.) in der bundesstaatlichen Bürokratie. Diese Postenvergabe gewährte der regionalen Exekutive politische Präsenz auf lokaler Ebene und die Vertrauensleute waren dann Wahlhelfer der Gouverneure in den Munizipien.

Das Wahlsystem bei den regionalen Wahlen hat auch zu einem verstärkten politischen Einfluss der Gouverneure auf die regionale Politik beigetragen. Die Verhältniswahlen für die Landtage und die lose gebundene Liste regten die Kandidaten dazu an, individualisierte und nicht parteigebundene Wahlkämpfe zu führen. Die Landtagskandidaten privilegierten die Unterstützung der regionalen Exekutive, die durch die bundesstaatliche Wahlmaschinerie die Wahlchancen der Kandidaten vergrößerte.

Das Gewicht der Gouverneure für die Wahl der Landtagsabgeordneten kann aus den Ergebnissen der Landtagswahlen von 1986 abgelesen werden. In den neun Bundesstaaten, die seit den Wahlen von 1982 unter der Regierung der PMDB standen, erlangte die Partei des Gouverneurs in acht Fällen die absolute Mehrheit der Sitze in den Landtagen. In dem einen Bundesstaat, in dem der Partei des Gouverneurs dies nicht gelang, bildete sie die größte Fraktion. In den neun Bundesstaaten des Nordostens, wo die allermeisten der 1982 als Mitglied der PDS gewählten Gouverneure der PFL beitraten, hatte die PFL ihre besten Wahlergebnisse. Betrachtet man alle Sitze der PFL in allen Landtagen Brasiliens, konzentrierte die Partei 56,2% ihrer erlangten Sitze in den Landtagen des Nordostens<sup>452</sup>. Die PDT erreichte die besten Landtagswahlergebnisse 1986 im Bundesstaat Rio de Janeiro mit 24,3% der Sitze<sup>453</sup>, wo damals der einzige 1982 gewählte Gouverneur der PDT, nämlich Brizola, den Bundesstaat regierte.

Der Gouverneur konnte auch die Wiederwahl eines Landtagsabgeordneten erleichtern oder erschweren. In den Bundesstaaten funktionierten informelle Wahldistrikte. Die Landtagsabgeordneten konzentrierten den Wahlkampf nur auf bestimmte Munizipien und ihre Wählerschaft war in der Regel auch in einem Gebiet oder Munizipium des

---

<sup>452</sup> Siehe: Nicolau (1998: 191).

<sup>453</sup> Siehe: Ebd.: 191.

Bundesstaates geballt. Obwohl die Bundesstaaten keine Wahldistrikte aufwiesen, waren Wahldistrikte in diesem Sinn in der regionalen politischen Praxis vorhanden. Dieser in Brasilien sogenannte „Wahlstall“ („carral eleitoral“) eines Landtagsabgeordneten konnte von einem Gouverneur umstrukturiert oder verstärkt werden. Der Landtagsabgeordnete musste seinen „Wahlstall“ „gut pflegen“, damit die Verbindung zwischen ihm und seiner Wählerbasis aufrechterhalten blieb. Der Gouverneur konnte einem Landtagsabgeordneten, der „gute“ Beziehungen zu ihm unterhielt, Zuschüsse zufließen lassen. Aber er konnte auch einem ihm untreuen Landtagsabgeordneten den „Wahlstall“ auf zwei Weisen abtrünnig machen: Entweder ermunterte er einen anderen Abgeordneten, den „Wahlstall“ eines Landtagsabgeordneten weiter zu „alimentieren“ oder er „züchtete“ einen anderen Kandidaten im „Wahlstall“ des untreuen Landtagsabgeordneten heran. Auf diese Weise wurde der „Wahlstall“ eines Landtagsabgeordneten gespalten bzw. umstrukturiert.

Das Nichtvorhandensein von Wahldistrikten bei den regionalen Wahlen ermöglichte auch die Konkurrenz zweier Kandidaten derselben Partei in derselben Region des Bundesstaates. Diese individualisierte und personalisierte Art des Wahlkampfes trug auch zur Schwächung der Parteien bei. Andererseits wurden dadurch die regionalen Exekutiven auch gestärkt, denn die Gouverneure verhandelten nun mit fragilisierten Parteien.

Die große Mehrheit der regionalen Exekutiven konnte ohne starke Opposition die regionale Politik bestimmen. Die Gouverneure verfügten in der Institutionalisierungsphase fast immer über die absolute Mehrheit in den Landtagen oder ihre Partei war zumindest die stärkste Kraft in der Legislative. Im Laufe der Mandatsdauer von 1983 bis 1986 hatten von insgesamt 23 Gouverneuren nur drei keine absolute Mehrheit im Landtag und von 1987 bis 1990 verfügten nur acht von 23 Gouverneuren über keine absolute Mehrheit im Landtag, obwohl in der Regel die Koalitionspartei dieser Gouverneure die stärkste war<sup>454</sup>.

Dies schwächte die Rolle der regionalen Legislativen als Kontrollinstanz der regionalen Exekutiven und trug dazu bei, dass das System der „Checks and Balances“ in der regionalen Politik zumindest defizitär war. Es muss auch noch beachtet werden, dass die neuen Verfassungen der Bundesstaaten erst 1989, also nach der Bundesverfassung in Kraft traten. Die Gouverneure regierten ihre Bundesstaaten im Rahmen der bundesstaatlichen Verfassungen, die während des Militärregimes verkündet worden waren. Diese Verfassungen erkannten den regionalen Legislativen eine eingeschränkte Rolle im legislativen Prozess zu. Dagegen hatten die regionalen Exekutiven größere

---

<sup>454</sup> Siehe: Ebd.: 190, 193, diese Zahlen gemäß den Wahlergebnissen. Es ist ja bekannt, dass viele Landtagsabgeordnete während der Legislaturperiode auch die Partei wechselten und auf die Seite der Gouverneure traten. Im nächsten Kapitel werde ich diesen Aspekt für den Bundesstaat Goiás analysieren. Siehe: Andrade (1998).



Machtkompetenzen, um Gesetzentwürfe der regionalen Legislative zu verhindern (Vetorecht) und in allen Bereichen die Gesetzesinitiative zu ergreifen, und die exklusive Kompetenz, Gesetze über den Finanzbereich des Bundesstaates zu initiieren<sup>455</sup>.

Auch die regionalen Aufsichtsorgane, die die regionalen Exekutiven zu kontrollieren hatten, wurden neutralisiert. Die Gerichtsräte der Rechnungshöfe der Bundesstaaten und der Munizipien sowie der Generalstaatsanwalt des Bundesstaates wurden kraft alter bundesstaatlicher Verfassungen vom Gouverneur ernannt. Die Landtage spielten dabei nur eine Bestätigungsrolle. Die von den Gouverneuren vorgeschlagene Liste konnte von den Landtagen nicht aufgestellt, sondern höchstens abgelehnt werden. Im Fall der Ablehnung präsentierte der Gouverneur eine alternative Liste, die dann genehmigt wurde. Auf diese Weise konnte ein Gouverneur Gerichtsverfahren auf Bundesstaatsebene beeinflussen, Prozesse gegen seine Freunde und treue Bürgermeister einstellen lassen und gegen seine Feinde anstrengen (vgl. Azevedo 1994: 7).

### **5.3 Die Konsolidierungsphase der „Neuen Republik“ (1989-1998): Stabilisierung formaldemokratischer Verfahren trotz defizitärer politischer Institutionen und traditionell autoritärer Verhaltensmuster**

#### **5.3.1 Wahlpartizipation und Wahlsystem: Breite Wahlberechtigung, wachsende Wahlenthaltung und mangelhafte Reformen**

Die junge Demokratie erweiterte die Zahl der Wahlberechtigten. Sie bezog wie nie zuvor in der brasilianischen Geschichte die Bürger in die Wahlen mit ein. Dies traf nicht nur auf das traditionell ausgeschlossenen Gruppen jetzt gewährte Recht, wählen zu können, sondern auch auf die Zahl der Wahlberechtigten zu. Brasilien besitzt eine der größten Wählerschaften der Welt. In den Wahlen von 1998<sup>456</sup> waren es 106 Millionen Wähler, von denen ein großer Teil keine Erfahrung mit einem demokratischen System hatte.

Während der Konsolidierungsphase der jungen Demokratie nahm die Zahl der Wahlberechtigten kontinuierlich zu. Nach der neuen brasilianischen Verfassung ist jeder Brasilianer über 18 Jahre wahlpflichtig. Wählen ist fakultativ für Analphabeten

---

<sup>455</sup> Siehe: Campos/Duarte (1996: 41). Darauf werde ich im nächsten Kapitel eingehen.

<sup>456</sup> Siehe: [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)

und auch für Bürger, die über 70 Jahre oder zwischen 16 und 18 Jahre alt sind. Die Analphabeten<sup>457</sup> können aber nicht für ein Amt kandidieren<sup>458</sup>.

Von den ersten Wahlen der Konsolidierungsphase 1989 bis 1998 stieg die Zahl der Wahlberechtigten um nicht weniger als 10%. Das bedeutet, dass Brasilien zwischen 1989 und 1998 rund 24 Millionen neue Wähler bekam<sup>459</sup>.

**Tabelle 5.8: Entwicklung der Wahlberechtigung in der Konsolidierungsphase der „Neuen Republik“**

Jahr	Wahlberechtigte in Prozent der Gesamtbevölkerung
<b>1989</b>	56%
<b>1994</b>	63%
<b>1998</b>	66%

Quellen: IBGE/TSE. Revista Veja (07.10.1998: 48-49); IBGE (1999: 30-31). Der Prozentsatz der Wahlberechtigten ist deshalb nicht höher, weil die Zahl der Kinder unter 16 Jahren signifikativ hoch ist. Nach dem Zensus von 1991 waren rund 33% der Bevölkerung bis 15 Jahre alt. 1998 hat sich dies nicht wesentlich verändert, denn rund 30% der Bevölkerung waren bis 14 Jahre alt.

Kennzeichen der brasilianischen Konsolidierungsphase sind, dass in ihr Wahlen regelmäßig durchgeführt wurden und formaldemokratische Verfahren sich stabilisiert haben. In dieser Phase gab es nicht weniger als sechs Wahljahre, die den Brasilianern die direkte Wahl ihrer Präsidenten, Gouverneure, Bürgermeister, Senatoren, Abgeordneten, Landtagsabgeordneten und Stadtverordneten ermöglichten.

**Abbildung 5.2: Wahljahre zwischen 1989 und 1998**

Jahr	Wahlen
<b>1989</b>	Präsidenten
<b>1990</b>	Senatoren, Abgeordnete, Gouverneure, Landtagsabgeordnete
<b>1992</b>	Bürgermeister, Stadtverordnete
<b>1994</b>	Präsidenten, Senatoren, Abgeordnete, Gouverneure, Landtagsabgeordnete
<b>1996</b>	Bürgermeister, Stadtverordnete
<b>1998</b>	Präsidenten, Senatoren, Abgeordnete, Gouverneure, Landtagsabgeordnete

Obwohl die Brasilianer sich intensiv für direkte Präsidentschaftswahlen engagierten und 29 Jahre darauf gewartet hatten, ist es bemerkenswert, dass im zweiten Wahlgang der ersten direkten Präsidentschaftswahlen nach dem Militärregime die Wahlenthaltung sich im Verhältnis zu den Wahlen von 1986 fast verdreifacht hat. Die Tendenz einer wachsenden Wahlenthaltung änderte sich während der ganzen Konsolidierungsphase

<sup>457</sup> Die Zahl der Analphabeten nahm weiter ab. Nach Angaben des IBGE waren 1991 20,1% der Brasilianer mit 15 Jahren oder älter Analphabeten, 1996 waren es 14,7%. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Mehrheit der Wählerschaft quasi nur den eigenen Namen schreiben kann. Von den Wählern von 1998 hatten 66% nicht die erste Phase der Grundschule absolviert. Siehe: *Evolução Político-Administrativa do País. 1940-1995. Brasil em Números*; [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

<sup>458</sup> Über die politischen Rechte der Brasilianer siehe: *Constituição 1988* (1998: 27-28).

<sup>459</sup> Siehe: *Revista Veja* (07.10.1998: 49).

auf allen hier untersuchten Wahlebenen nicht wesentlich.<sup>460</sup> Dies deutet darauf hin, dass sich in der Konsolidierungsphase ein signifikanter Teil der Wählerschaft von der jungen Demokratie nicht angesprochen fühlte oder gar von ihr enttäuscht war. Eine hohe Wahlenthaltung ist in den konsolidierten westlichen Demokratien in der Regel nicht beunruhigend, da die demokratischen Institutionen in diesen Ländern befriedigend konsolidiert sind. Dagegen trägt ein solches politisches Verhalten in jungen Demokratien dazu bei die demokratischen Institutionen nicht zu verfestigen oder sogar zu fragilisieren, da deren Legitimationsbasis auf diese Weise kleiner wird.

Rechnet man bei den Präsidentschaftswahlen die Zahlen der Wahlenthaltungen, der unausgefüllten Stimmzettel und der ungültigen Stimmen zusammen, so sind die Zahlen noch beunruhigender, da sie kontinuierlich stiegen. Zählt man bei den Wahlen von 1998 Wahlenthaltungen, unausgefüllte Stimmzettel und ungültige Stimmen zusammen, kommt man zu dem Ergebnis, dass ein großer Teil der Wählerschaft überhaupt keinem der Kandidaten für das Präsidentenamt zugestimmt hat.

**Tabelle 5.9: Entwicklung der Wahlpartizipation bei den Präsidentschaftswahlen in der Konsolidierungsphase der „Neuen Republik“**

	Wahlenthaltung	Unausgefüllte	Ungültige Stimmen	W + S + U*
1989(a)	11,9%	1,6%	4,8%	18,3%
1989(b)	14,4%	1,4%	4,4%	20,2%
1994	17,7%	9,3%	9,6%	36,6%
1998	21,49%	8,03%	10,67%	40,19%

(a) Erster Wahlgang; (b) Zweiter Wahlgang.

\* W = Wahlenthaltung; S = Unausgefüllte Stimmzettel ; U = Ungültige Stimmen.

Quellen: Nicolau (1998: 24, 26, 28); www.tse.gov.br .

Das Wahlsystem, das während der Konsolidierungsphase bestand, wurde durch die neue Verfassung etwas modifiziert. Im Verlauf der Konsolidierungsphase wurden auch einige Verfassungsvervollständigungen und Reformen unternommen. Allerdings wurden zentrale Aspekte beibehalten.

Das Mandat des Präsidenten wurde zunächst auf fünf Jahre festgelegt, eine Wiederwahl war nicht bzw. erst nach Ablauf einer Amtsperiode möglich. Grundsätzlich hat die neue Verfassung die Kernelemente der Verfassungsänderung Nr. 25 von 15.05.85 beibehalten. Der Präsident und der Vizepräsident werden direkt gewählt und die Kandidaten für diese Ämter können nicht getrennt antreten. Erforderlich ist eine absolute Mehrheit und ein zweiter Wahlgang mit den beiden stärksten Kandidaten ist vorgesehen, wenn kein Kandidat die absolute Mehrheit im ersten Wahlgang erreicht<sup>461</sup>. Die ersten direkten

<sup>460</sup> Ich werde hier nur die Präsidentschaftswahlen betrachten. Die Informationen über die Parlamentswahlen und Regionalwahlen zeigen aber eine ähnliche Tendenz: Die Wahlenthaltungen, Stimmenthaltungen und ungültigen Stimmen nahmen in der Regel auch zu. Siehe: Nicolau (1998:48, 50, 114, 116); Revista Veja (25.11.1992: 27; 16.10.1996: 39).

<sup>461</sup> Siehe: Constituição 1988. Art. 77 (1998: 67).

Präsidentschaftswahlen fanden nicht gleichzeitig mit den Abgeordnetenhaus- und Senatswahlen statt; danach, nämlich 1994 und 1998, wurden sie gleichzeitig mit ihnen durchgeführt<sup>462</sup>.

Zwei Verfassungsänderungen haben die Amtszeit und die Wiederwahl des Präsidenten neu geregelt. Zunächst wurde 1994 die Amtszeit des Präsidenten auf vier Jahre verkürzt<sup>463</sup> und später eine Wiederwahl des Präsidenten ermöglicht.

Nach erfolgreicher Bekämpfung der Inflation erfreute sich der 1994 gewählte Präsident Fernando Henrique Cardoso einer großen Popularität bei der brasilianischen Bevölkerung<sup>464</sup>. In der Öffentlichkeit wuchs die Meinung, dass man einem erfolgreichen Präsidenten die Chance geben sollte seine Politik weiterzuführen. 1997 wurde im Parlament der Verfassungsänderung Nr. 16 zugestimmt, laut der ein Präsident für eine weitere Amtsperiode wiedergewählt werden konnte<sup>465</sup>.

Die Bundesstaaten<sup>466</sup> und die Bundeshauptstadt mit insgesamt 27 Wahlbezirken wurden ab den Wahlen von 1990 im Senat durch je drei Senatoren vertreten. Die Mandatsdauer betrug acht Jahre und alle vier Jahre wurden jeweils abwechselnd ein Drittel und zwei Drittel des Senats erneuert. Das heißt, dass die neue Verfassung diesbezüglich die selben Regeln beibehielt.

Hinsichtlich des Abgeordnetenhauses wurde auch nichts Wesentliches verändert. Das 1990 gewählte Abgeordnetenhaus umfasste 503 Sitze, die Abgeordnetenhäuser von 1994 und 1998 insgesamt 513 Sitze. Die Wahlkreise waren weiterhin die Bundeshauptstadt und die Bundesstaaten, von denen jeder maximal sieben und

---

<sup>462</sup> Die Folgen des Wahlkalenders auf das Parteiensystem werden im nächsten Teil dieses Kapitels analysiert.

<sup>463</sup> Die Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten war damals eng mit der Perspektive eines Wahlsieges von Lula verbunden. Als im Mai 1994 die Verfassungsänderung im Parlament durchgesetzt wurde, hatte Lula laut Wahlmeinungsumfrage 42% der Wählerschaft hinter sich und Cardoso nur 17%. Die konservativen Kräfte des Parlamentes vereinten sich, um das Mandat zu verkürzen, da sie befürchteten, dass Lula aus den Wahlen als Sieger hervorgehen könnte. Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (09.06.1994: 1).

<sup>464</sup> Revista Veja (17.08.1994: 30; 11.06.1997: 29).

<sup>465</sup> Die Zustimmung zur Durchsetzung der Verfassungsänderung wurde im alten brasilianischen politischen Stil ausgehandelt. Es sickerte durch, dass viele Parlamentarier dem Präsidenten ihre Stimme „verkauft“ hatten und so die Wiederwahl des Präsidenten ermöglichten. Der Präsident und seine Minister hatten nichts unversucht gelassen, um die Zustimmung der Senatoren und Abgeordneten zu erlangen. Die Minister verfügten über geheime Listen von Abgeordneten, die bei der Unionbank („Banco do Brasil“) Schulden hatten. Informationen über jeden Parlamentarier (Ernennungen, die sie mit Unterstützung der Regierung gemacht hatten, Zuschüsse, die sie von der Union bekommen hatten usw.) wurden systematisch organisiert und als Druckmittel eingesetzt, seine Zustimmung zu „gewinnen“. Es wurde z.B. versprochen, dass 6000 Bundesbeamte im Bundesstaat Amapá trotz Verwaltungsreformen der Regierung ihren Job nicht verlieren würden. Ein Abgeordneter von Rio de Janeiro, ein „Schutzpatron“ der berühmten Fußballmannschaft Vasco da Gama, erhandelte vom Präsidenten seinem Klub günstige Bedingungen zur Weiterbenutzung eines Grundstücks der Union. Siehe: Revista Veja (05.02.1997: 32-34; 21.05.1997: 22-27); Neue Zürcher Zeitung (21.05.1997; 03.06.1997).

<sup>466</sup> Territorien sind in Brasilien nicht mehr vorhanden.

mindestens acht Abgeordnete stellen sollte, wobei die neue Verfassung die Obergrenze der Repräsentation erhöht hatte<sup>467</sup>. Die Anzahl der Sitze wurde weiter nach der Zahl der Bevölkerung und nicht der Wählerschaft berechnet. Dennoch bestimmte die Verfassung, dass immer ein Jahr vor den Wahlen eine Projektion der Bevölkerungszahl berücksichtigt werden musste, um die Repräsentation der Bundesstaaten im Abgeordnetenhaus zu aktualisieren. Die Mandatsdauer der Abgeordneten betrug weiterhin vier Jahre<sup>468</sup>.

Auf lokaler und regionaler Ebene wurden Gouverneure, Landtagsabgeordnete, Bürgermeister und Stadtverordnete weiterhin direkt gewählt. Dennoch änderte die Verfassung die Art der erforderlichen Mehrheit für die Wahl als Gouverneur. Eine relative Mehrheit reichte nun nicht mehr aus. Ein zweiter Wahlgang der beiden stärksten Kandidaten war ab 1990 vorgesehen, falls kein Kandidat die absolute Mehrheit im ersten Wahlgang erreichte<sup>469</sup>. In den Bürgermeisterwahlen der Städte mit über 200.000 Einwohnern wurde ebenfalls ein zweiter Wahlgang erforderlich, falls kein Kandidat im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit erreichte<sup>470</sup>. Nach der Verfassungsänderung Nr. 16 von 1997 konnten auch die Gouverneure für eine Amtsperiode wiedergewählt werden<sup>471</sup>.

Die Anzahl der Landtagsabgeordneten und Stadtverordneten wurde weiter nach der Zahl der Bevölkerung der jeweiligen Bundesstaaten bzw. Munizipien berechnet.

Die Kommunalwahlen von 1996 wurden in den Landeshauptstädten der Bundesstaaten und in allen Städten mit über 200.000 Wählern, was ein Drittel aller Wahlberechtigten betraf, mit elektronischen Wahlurnen (Gesetz Nr. 9.100/95) durchgeführt<sup>472</sup>. In diesen Städten nahm die Zahl der unausgefüllten Stimmzettel und ungültigen Stimme signifikativ zu<sup>473</sup>. 1998 gab mehr als die Hälfte der brasilianischen Wähler ihre Stimmen per Computer ab. Allerdings half dies nicht die Gesamtzahlen der ungültigen Stimmen und unausgefüllten Stimmzettel im Vergleich zu den Präsidentschaftswahlen von 1994 bedeutend zu verringern.

Während der Konsolidierungsphase haben sechs zentrale Elemente das Wahlverfahren und die Wahlergebnisse bestimmt. Sie zeigen auf, dass die junge Demokratie im Wesentlichen alte Wahlregeln und Verhaltensmuster beibehalten hat bzw. dass mangelhafte Änderungen und Reformen in Wahlsystem und -gesetzen unternommen

---

<sup>467</sup> Siehe: Constituição 1988. Art. 45 (1998: 51); Lei Complementar No. 78 vom 30.12.1993.

<sup>468</sup> Siehe: Constituição 1988. Art. 45 (1998: 51).

<sup>469</sup> Siehe: Constituição 1988. Art. 28 (1998: 38).

<sup>470</sup> Siehe: Constituição 1988. Art. 29 (1998: 39).

<sup>471</sup> Auch die Bürgermeister können ab den Kommunalwahlen von 2000 wiedergewählt werden.

<sup>472</sup> Siehe: Jung (1997: 34).

<sup>473</sup> German (1999: 56); Rabat (1997; 1998).

wurden. Auf diese Weise wurde traditionellen politischen Verhaltensweisen sowie Problemen defizitärer Repräsentationsinstanzen und der Repräsentationsverzerrung entweder nicht ausreichend oder überhaupt nicht entgegengewirkt.

Erstens wurden Wahlregeln beibehalten und neue Parteiengesetze festgelegt, die entweder eine Anti-Parteien-Kultur weiter förderten oder ihr nicht ausreichend entgegentraten. Während der Konsolidierungsphase konnte der Wähler weiterhin auf allen Ebenen Personen wählen, ohne eine parteigebundene Stimme abzugeben. Auch die Möglichkeit Stimmen zu panaschieren wurde garantiert<sup>474</sup>. Die lose gebundene Liste wurde beibehalten. Sie ermöglichte weiter, dass bei den Verhältniswahlen Politiker der selben Partei um das selbe Amt konkurrieren konnten. Dadurch fragilisierten sich die Parteien weiter. Es entwickelte sich in ihnen ein personenzentrierter Wettbewerb und entsprechend war das Engagement für die Parteien im Wahlkampf gering.

Auch Wahlbündnisse waren auf allen Ebenen möglich<sup>475</sup>. Zur Berechnung der Sitze der wahlverbündeten Parteien wurden weiter zunächst alle für die Bündnisse gegebenen Stimmen zusammengezählt, aber zur Verteilung der Sitze unter den Kandidaten nur die ihnen gegebenen Stimmen in Betracht gezogen, ungeachtet des Stimmenanteils, den jede Partei im Wahlbündnis bekommen hatte. Dadurch kamen wieder lokale und regionale Wahlbündnisse zustande, die nicht auf Programmen basierten. Auch gingen die Parteien auf lokaler und regionaler Ebene verschiedene Wahlbündnisse ein<sup>476</sup>, die mit der Wahlbündnistendenz der nationalen Wahlen überhaupt nichts zu tun hatten. Die Parteien unternahmen eine echte regionale und lokale „Wahlbündnisakrobatik“, um die Wählerbasis einflussreicher lokaler und regionaler Führungen für sich zu gewinnen. Für viele einflussreiche lokale und regionale Führer blieben kleine Parteien weiterhin attraktiv. Die Art der Berechnung der Sitze bei den Wahlbündnissen bot ihnen nämlich gute Wahlchancen, ohne dass sie einer großen Partei anzugehören brauchten. Zudem war ja der politische Handlungsspielraum personalistischer regionaler und lokaler Führungen in einer kleinen Partei in der Regel größer, denn auf diese Weise konnten sie ständig regionale „Allianzen“ mit großen Parteien schließen, ohne mit ihnen fest verbunden zu sein. Dies war eine „gute“ Strategie, besonders für Führungen, die sich an der lokalen Macht halten und es sich nicht mit den großen etablierten Parteien eines Bundesstaates verderben wollten. Sie wahrten die Autonomie ihrer „politischen Position“ und hatten damit eine größere Chance trotz eines Parteienwechsels der regionalen Macht weiter an der regionalen Politik beteiligt zu bleiben. Das Verfahren,

---

<sup>474</sup> Siehe: Lei No. 4.737/65 Art. 146; Resolução TSE N. 17.868/92 Art.33; Resolução TSE N. 19.514/96 Art. 32; Lei No. 9.504/97 Art. 84.

<sup>475</sup> Siehe: Lei No. 4.737/65 Art. 105; Lei. No. 8.214/91 Art. 6.; Lei No. 8.713/93 Art. 6.; Lei No. 9.100/95 Art. 6, 7; Lei No. 9.504/97 Art. 6.; Resolução TSE 19.509/96 Art. 8, 9; Resolução TSE 20.100/98 Art. 8, 9.

<sup>476</sup> Siehe: Ferreira/Zorzal e Silva/Carreirão (1997).

wie für jede Partei in einem Wahlbündnis die entfallenden Sitze berechnet wurden, hat auch entscheidend dazu beigetragen, dass mehr Parteien im Abgeordnetenhaus vertreten waren<sup>477</sup>.

Die neue Verfassung gab den Parteien uneingeschränkte Autonomie, was ihre interne Struktur und Organisation betraf<sup>478</sup>. Die Parteien legen in ihren Satzungen die Normen über die Parteidisziplin und Parteiloyalität fest. Auf diese Weise wollte die junge Demokratie den Parteien garantieren, dass sie nicht mehr unter mangelhafter Autonomie und Interventionen leiden mussten. In einem Kontext, in dem konstante Parteiwechsel<sup>479</sup> und mangelhafte Parteidisziplin der Politiker üblich waren, hat das neue Parteiengesetz Nr. 9.096 von 1995 trotzdem sehr wenig dafür getan den Politikern den ständigen Parteiwechsel zumindest zu erschweren und ihnen eine gewisse Parteidisziplin aufzuerlegen<sup>480</sup>. Die Parteien bestimmten in ihren Satzungen, wie sie mit undisziplinierten und untreuen Mitgliedern umgehen und was sie gegen sie unternehmen wollten. Für die Parteien besteht überhaupt kein Interesse daran strenge Normen über Parteidisziplin festzulegen und gegen eventuell untreue Führungen harte Sanktionen zu verhängen. Wo nämlich die Parteien fragil sind und die Politiker souverän ihre Mandate ausüben, kann eine Partei durch eine rigorose Satzung politische Führer verlieren und auf diese Weise in den Repräsentationsinstanzen Macht einbüßen.

Das Gesetz geht freizügig mit parteiwechselnden Politikern um. Hat nämlich ein Abgeordneter eine Funktion („função“) oder ein Amt („cargo“) inne, so muss er, will er die Partei wechseln, dieses sofort ablegen, da es zur verlassenen Partei und nicht zum Politiker gehört. Über das Mandat des Politikers wird aber nichts bestimmt<sup>481</sup>. Das bedeutet in der Tat, dass die Politiker trotz eines Parteiwechsels ihr Mandat nicht verlieren und dass sie die Partei wechseln können, so oft sie es wünschen.

Zweitens beeinträchtigte der plebiszitäre Charakter der Präsidentschaftswahlen die Parteien, das Parteiensystem und den Regierungsstil.

Bei den ersten Präsidentschaftswahlen polarisierte sich der Wahlkampf zwischen Lula (PT) und Collor (PRN), einem links-reformorientierten Kandidaten und einem konservativen Außenseiter. Collor, der mit einer bis dahin unbekanntem Partei den Wahlsieg errang, wurde von den konservativen Eliten als der beste „Anti-Lula-Kandidat“<sup>482</sup> angesehen und es gelang ihm, die konservativen und anti-reformistischen

---

<sup>477</sup> Siehe: Nicolau (1996: 80).

<sup>478</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 17 (1998: 29).

<sup>479</sup> Im nächsten Teil dieses Kapitels wird dieses Phänomen während der Konsolidierungsphase analysiert.

<sup>480</sup> Dieses Parteiengesetz regelte die Art. 14 und 17 der Verfassung, die sich mit den Parteien befassen.

<sup>481</sup> Gesetz Nr. 9096/95 Art. 24, 26. Das Mandat eines Politikers gehört in der Tat ihm und nicht der Partei, obwohl niemand ohne eine Partei kandidieren kann. Siehe: Constituição 1988 Art. 27, 28, 29, 55 (1998: 38-39, 57).

<sup>482</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (11.01.1990: 1-2).

Strömungen zu einen. Er genoss die Unterstützung des Medienriesen Globo<sup>483</sup> und der konservativen etablierten Politiker, deren Parteien im ersten Wahlgang eine krasse Niederlage einstecken mussten.

Bei den Präsidentschaftswahlen von 1994 und 1998 stand der „Plano Real“<sup>484</sup>, das Wirtschaftsstabilisierungsprogramm, im Mittelpunkt der Debatte<sup>485</sup>.

Cardoso (PSDB) war zunächst als Finanzminister des Präsidenten Franco<sup>486</sup> der Architekt des Stabilisierungsplans gewesen und erreichte durch seine erfolgreiche Bekämpfung der Inflation<sup>487</sup> eine enorme Popularität<sup>488</sup>. Seine Kandidatur 1994 wurde von den konservativen Parteien PFL und PTB wieder als die beste „Anti-Lula-Alternative“ angesehen<sup>489</sup> und es gelang dem Kandidaten die brasilianischen anti-reformistischen und konservativen Strömungen in seinen Wahlkampf einzubinden. Cardoso bekam noch vor dem ersten Wahlgang große Unterstützung von regionalen Führungen der PMDB, obwohl die PMDB Orestes Quércia als eigenen Kandidaten aufgestellt hatte. Der Wahlkampf von 1994 reduzierte sich auf allen Ebenen fast nur auf die Debatte um den Wirtschaftsplan und es ging darin hauptsächlich um eine Zusage oder Absage an den „Mann des Plano Real“.

Als 1998 zum ersten Mal in der brasilianischen Geschichte ein Präsident wiedergewählt werden konnte, spielte der „Plano Real“ im Wahlkampf wieder die zentrale Rolle<sup>490</sup>. Die Kontrolle der Inflation und das wachsende Bruttosozialprodukt während der ersten Regierung Cardoso (PSDB) führte die größten Parteien des Landes, nämlich die PMDB und die konservativen PFL und PPB<sup>491</sup> (ehemalige ARENA/PDS des Militärregimes,

---

<sup>483</sup> Über die „Rede Globo“ und die Präsidentschaftswahlen von 1989 siehe: Lima (1990).

<sup>484</sup> Im Mittelpunkt des Programms standen fiskalische Sparmaßnahmen und die Einführung einer an den Dollar gebundenen neuen Währung. Der Wirtschaftsplan, dessen erstes Ziel die Bekämpfung der Inflation war, wurde auch durch eine neue Art von verfassungsmäßig legitimem Dekret, d.h. ohne vorherige Verhandlung mit Parlament, Gewerkschaften und Unternehmen durchgesetzt. Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (24.03.1994: 2; 03.06.1994: 6-7). Auf die „Medidas Provisórias“ wird weiter unten eingegangen.

<sup>485</sup> Siehe: Mendes/Venturi (1994); Dimenstein/Sousa (1994); Krause (1995); Kinzo (1996); Folha de São Paulo (16.04.2000: 2).

<sup>486</sup> Vizepräsident von Collor und Präsident Brasiliens von 1992 bis 1995, als Collor sein Amt wegen eines Impeachments niederlegen musste.

<sup>487</sup> Von Juli bis September 1994 sank die Inflation von 48% auf 2% monatlich.

<sup>488</sup> Siehe: Revista Veja (17.08.1994: 30-31).

<sup>489</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (05.05.1994: 2).

<sup>490</sup> Siehe: Revista Veja (07.01.1998: 23-25; 08.07.1998: 48-49).

<sup>491</sup> Um die Unterstützung der PPB zu bekommen, versprach Cardoso dem Hauptführer der PPB, Paulo Maluf (damals Kandidat für den Gouverneursposten von São Paulo), durch günstige Bedingungen wie z.B. die Vorauszahlung von finanziellen Ressourcen der Union, die für die Municipien bestimmt waren, der Stadt São Paulo die leeren Kassen zu füllen. Nach den Sparmaßnahmen der Regierung Cardoso war dies nicht erlaubt, aber der Bürgermeister von São Paulo war ein Schützling von Maluf und konnte nicht mit leeren Kassen einen „guten Wahlkampf“ für Maluf führen. Dies verursachte einen Konflikt zwischen dem Präsidenten Cardoso und seiner Partei (PSDB) in São Paulo, da die PSDB auch einen Kandidaten für den Posten des Gouverneurs von São Paulo aufgestellt hatte, nämlich Mario Covas. Siehe: Revista Veja (17.12.1997: 118).



die aufgrund von Parteifusionen mit kleinen unbedeutenden Parteien die Parteibezeichnung änderten), zu einem Wahlbündnis um die Kandidatur Cardosos. Auf der anderen Seite stand wieder Lula, dem sich die PDT von Brizola und kleinere linksorientierte Parteien anschlossen, mit seiner kritischen Position gegenüber dem Wirtschaftsplan.

Der „Plano Real“ war bei den Wahlen von 1998 so entscheidend, dass die Regierung Cardoso die Abwertung des „Real“ verzögert hatte. Sie kam drei Monate nach den Wahlen<sup>492</sup>. Auf diese Weise wollte die Regierung verhindern, dass die Abwertung der Landeswährung sich negativ auf ihren Kandidaten und die Koalition auswirken könnte.

Mehrere Aspekte sind hier zu betrachten. Zunächst hat der plebiszitäre Charakter dieser Wahlen zur Zweitrangigkeit der Parteien hinsichtlich der Präsidentenwahl beigetragen. Der schwächere Einfluss etablierter Parteien auf die Wählerschaft führte zu einer verstärkten Brüchigkeit und Fragmentierung des brasilianischen Parteiensystems<sup>493</sup>. Zudem hat der plebiszitäre Charakter der Wahlen ein überparteiliches Moment in den Wahlkampf eingeführt. Dies machte den Wahlkampf personenfixiert und verhalf in den ersten Präsidentschaftswahlen einem personalistischen Führer (Collor de Mello) mit einer schwachen Parteistruktur zum Sieg. Plebiszitäre Wahlstimmungen ebnen in Brasilien einem modernen Populismus oder Neopopulismus<sup>494</sup> den Weg, bei dem die Repräsentationsinstanzen des politischen Systems regelmäßig nicht wahrgenommen werden und die Input- und Output-Kanäle des politischen Systems sich in den Händen der Führer konzentrieren. Letztendlich begünstigten plebiszitäre Wahlstimmungen eine politische Konstellation, in der der gewählte Präsident von einem fragilen und inkonsistenten politischen Wahlbündnis gestützt wird<sup>495</sup> und die Partei des Präsidenten nicht die stärkste im Parlament ist.

Drittens hat die neue Verfassung die alte Repräsentationsverzerrung der Bundesstaaten im Abgeordnetenhaus wesentlich erhalten. Trotz Erhöhung der Anzahl der Sitze und der Obergrenze der Repräsentation eines Bundesstaates waren die entwickelteren Regionen im Südosten, besonders São Paulo, weiterhin unterrepräsentiert. Die Gründung des

---

<sup>492</sup> Siehe: Folha de São Paulo (16.04.2000: 1).

<sup>493</sup> Im nächsten Teil dieses Kapitels wird dieser Aspekt analysiert.

<sup>494</sup> Der moderne Populismus oder Neopopulismus wird hier verstanden als ein politischer Stil, in dem charismatische Führer ohne die Bemühungen fest verankerter politischer Vermittlungsinstitutionen die Mobilisierung der gesamten Wählerschaft, d.h. eine Informalisierung der Politik anstreben. Direkte Verbindungen und Identität zwischen Wählerschaft und Führer haben Vorrang. Die Partei spielt nur eine Nebenrolle als Organisator der Mobilisierung, als Integrations- und Verbindungsinstanz. Diese Art Populismus versucht nicht durch eine Partei „von oben“ eine bestimmte Klasse in das politische System zu integrieren, sondern nur die gesamte Wählerschaft unmittelbar zu gewinnen und zu erhalten. Auf diese Weise wird eine Art „cäsaristisch-plebiszitäre“ Politik betrieben. Solche Phänomene entwickelten sich Anfang der 90er Jahre als Tendenz in vielen lateinamerikanischen Ländern. Interessante Darlegungen dieses Phänomens in Lateinamerika in: Trindade (1994); Maihold (1996); López (1998).

<sup>495</sup> Der politische Halt der Exekutive während der Konsolidierungsphase wird auch in einem nachfolgenden Teil dieses Kapitels analysiert.

neuen Bundesstaates Tocantins, das aus dem nördlichen Teil des Bundesstaates Goiás hervorging und der Nordregion angeschlossen wurde, und die damit zusammenhängende automatische Zusage von acht Sitzen im Abgeordnetenhaus erweiterte die Überrepräsentation der Region des Nordens noch. Die Region Mittelwesten wurde dadurch auch privilegiert, denn sie büßte zwar Wähler, aber keine Sitze im Abgeordnetenhaus ein. Der Norden war und ist weiterhin die im Abgeordnetenhaus am meisten überrepräsentierte Region. Dieser Vorrang, den das brasilianische Repräsentationssystem den ärmeren und unterentwickelteren Regionen zugesteht, privilegiert die konservativen Parteien (PFL, PDS/PPR/PPB und PP<sup>496</sup>), deren Wählerbasis sich in diesen Regionen konzentriert. Dagegen werden die reformorientierten Parteien (besonders PT und PSDB) von ihm in der Regel benachteiligt, da deren Wählerbasis vorwiegend in den entwickelteren Regionen liegt.

Die folgenden Tabellen zeigen, wie stark die entwickeltere Region des Südostens unterrepräsentiert und die Regionen Norden, Mittelwesten und Nordosten überrepräsentiert waren:

**Tabelle 5.10: Bevölkerung und Sitze nach Regionen im 1990 gewählten Abgeordnetenhaus**

Region	Bevölkerung	Sitze	Verzerrung
Norden	6,5%	13%	+6,5
Nordosten	28,5%	30,2%	+1,7
Mittelwesten	6,3%	8,2%	+1,9
Südosten	43,6%	33,5%	- 10,1
Süden	15,1%	15,2%	+0,1

Quelle: Erstellt nach Daten des IBGE und Nicolau (1998: 78).

Die Bevölkerung wurde nach einer Projektion des IBGE berechnet. Die Verzerrungswerte gleichen sich nicht exakt aus, weil die Quelle den Prozentsatz der Bevölkerung pro Region abrundet. Dennoch spielt dies keine Rolle, wenn die Tendenz der Repräsentationsverzerrung gezeigt werden soll.

**Tabelle 5.11: Bevölkerung und Sitze nach Regionen im 1994 gewählten Abgeordnetenhaus**

Region	Bevölkerung	Sitze	Verzerrung
Norden	7,0%	12,9%	+5,8
Nordosten	28,9%	29,4%	+0,5
Mittelwesten	6,6%	8,1%	+1,5
Südosten	42,6%	34,8%	- 7,8
Süden	14,9%	14,9%	0

Quelle: Erstellt nach Daten des IBGE und Nicolau (1998: 82).

<sup>496</sup> Im nächsten Teil dieses Kapitels wird das Phänomen der Parteienfusionen in den 90er Jahren analysiert und die daraus entstandenen neuen Parteienbezeichnungen erläutert.

**Tabelle 5.12: Bevölkerung und Sitze nach Regionen im 1998 gewählten Abgeordnetenhaus**

Region	Bevölkerung	Sitze	Verzerrung
Norden	7,5%	12,9%	+5,4
Nordosten	28,3%	29,4%	+1,1
Mittelwesten	6,7%	8,1%	+1,4
Südosten	42,7%	34,8%	- 7,9
Süden	14,9%	14,9%	0

Quellen: Erstellt nach Daten von Síntese de Indicadores Sociais IBGE/1999. Folha de São Paulo (10.10.98).

Viertens dauerte der große Einfluss der Geldgeber im Wahlkampf an. Nach Artikel 17 der neuen Verfassung muss das Wahlgericht die Kassenberichte der Parteien überprüfen und die Parteien können Geldmittel aus dem Parteienfinanzierungsfonds beziehen. Dieser Fonds wurde zunächst durch das Organische Parteiengesetz des Militärregimes und ab 1995 durch das Parteiengesetz Nr. 9.096/95 geregelt.

Die Artikel 30, 32 und 33 des neuen Gesetzes erlegen es den Parteien auf, dem Wahlgericht über die Parteispenden, d.h. über die Herkunft und den Wert der Spenden, sowie über die Ausgaben regelmäßig Rechenschaft abzulegen. Artikel 33 des Gesetzes verpflichtet die Parteien dazu, diesen Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen. In der Realität spielt diese Veröffentlichungspflicht keine Rolle für die Information der Wählerschaft, welche Geldgeber die Parteien alimentieren, und dies schon deshalb, weil ein großer Teil der Wähler keine Zeitung liest.

Hinsichtlich der Beschränkung des Beitragswertes der Spenden und der Ausgaben für den Wahlkampf einer Partei wurde in dem neuen Gesetz keine Veränderung unternommen. Die Parteien sind weiter selbst dafür verantwortlich, die Beschränkung des Beitragswertes der Spenden und die Wahlkampfausgaben zu regeln (Artikel 15). Die Parteien können also je nach Kontakten mit Geldgebern weiter uneingeschränkte Summen im Wahlkampf ausgeben.

Nach dem neuen Gesetz ist es den Parteien verwehrt, finanzielle und materielle Hilfe von öffentlichen Unternehmen, privaten und öffentlichen ausländischen Organisationen und Gewerkschaften entgegen zu nehmen (Artikel 31). Jeder eingetragenen Partei werden vom Bund ein Minimum an finanzieller Unterstützung und proportional zu ihrer Vertretung im Parlament zusätzliche Zuschüsse zugestanden, die nach dem Bundeshaushaltsplan bestimmt werden (Artikel 38). Obwohl das neue Gesetz also im Verhältnis zum alten die Spenden erhöht hat, sind sie allerdings weiter unzureichend, zur Finanzierung des alltäglichen Lebens einer Partei und eines Wahlkampfs.

Das 1995 verabschiedete Parteiengesetz hat die Parteispenden zum Teil neu geregelt. Es ist einer juristischen Person nicht mehr untersagt, für einen Parteienfonds zu spenden

(Artikel 38), nur wird die Höhe der Spende nach einem Prozentsatz des Wertes der vom Bund an die Partei weitergegebenen finanziellen Unterstützung berechnet und beschränkt (Artikel 39). Hauptziel des Parteiengesetzes ist diesbezüglich Spendentransparenz, womit verhindert werden soll, dass einflussreiche Geldgeber über unbekannte und illegale Mittel die Parteien und die Wahlen beeinflussen. Besonders seit dem Korruptionsskandal um die Wahlen von 1989<sup>497</sup> und 1990<sup>498</sup> ist bekannt, dass große Unternehmen den Wahlkampf des gewählten Präsidenten Collor und vieler Abgeordneter sozusagen hinter den Kulissen finanziert haben. Deshalb legte schon für die Wahlen von 1994 das Gesetz Nr. 8.713/93 in Artikel 38 fest, dass ein Unternehmen maximal 2% seiner Bruttoeinnahmen einer Partei spenden konnte. Dieselbe Beschränkung galt dann auch nach dem Gesetz Nr. 9.504/97, Artikel 23, für die Wahlen von 1998 und für die Kommunalwahlen von 1996 war diese Beschränkung auf 1% (Gesetz Nr. 9.100/95, Artikel 36) festgelegt.

Privatpersonen durften auch spenden, aber das neue Parteiengesetz erwähnte keine Spendenbeschränkung. Schon vor diesem Gesetz, nämlich bei den Wahlen von 1994, war die von dem früheren Organischen Parteiengesetz festgelegte Spendenhöhe verändert worden (Gesetz Nr. 8.713/93, Artikel 38). Bei den Wahlen von 1994 konnte eine Privatperson 10% ihres Jahresbruttoeinkommens für den Wahlkampf einer Partei spenden. Dieselbe Beschränkung wurde bei den Wahlen von 1996 (Gesetz Nr. 9.100/95, Artikel 36) und 1998 (Gesetz Nr. 9.504/97, Artikel 23) beibehalten.

Durch diese Gesetze wurde bekannt gemacht, wieviel die Kandidaten für ihren Wahlkampf ausgeben konnten. Dennoch verhinderte es nicht, dass der Einfluss der Geldgeber auf den Wahlkampf groß blieb und der Wettbewerb im Wahlkampf dadurch beeinträchtigt wurde. Millionen wurden besonders für den Wahlkampf für die Exekutiven ausgegeben. Einige Kandidaten gaben mehr als 75 Millionen Dollar bei den Wahlen aus<sup>499</sup>. Außerdem ist es in Brasilien mittlerweile bekannt, dass die offiziellen Rechenschaftsberichte der Parteien über Spenden und Wahlkampfausgaben nicht der Wirklichkeit entsprechen. Die Wahlgerichte verfügen über keine ausreichende Infrastruktur, um dies zu kontrollieren<sup>500</sup>. Auch blieb das alte Wahlgesetz in Kraft und so war der gesetzliche Rahmen unzureichend, um dem Wahlgericht das Ahnden von Wahlverbrechen zu erlauben. Die Strafverfahren vor dem Wahlgericht zogen sich zu sehr in die Länge, um einen Strafvollzug zu gestatten<sup>501</sup>. Nur für die Wahlen von 1998

---

<sup>497</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (29.11.1990: 3; 23.04.1992: 2-3; 13.08.1992: 1-2).

<sup>498</sup> Siehe: Revista Veja (03.11.1993: 34).

<sup>499</sup> Z.B. Cardoso bei den Wahlen von 1994 und mindestens ebenso viel bei den Wahlen von 1998. Collor gab bei den Wahlen von 1989 noch mehr aus, nämlich 120 Millionen Dollar. Siehe: Revista Veja (15.06.1994: 46; 07.09.1994: 39; 05.08.1998: 44).

<sup>500</sup> Siehe: Revista Veja (15.06.1994: 46; 05.08.1998: 46; 23.09.1998: 38-41).

<sup>501</sup> Siehe: Revista Veja (12.08.1998: 45).

legte das neue Gesetz Nr. 9.504/97 in Artikel 96 fest, dass „kleinere Delikte“ kurzfristig bestraft werden konnten.

Fünftens hat die Mehrheit der Parteien das Prinzip der „candidaturas natas“ („birthright candidates“) erhalten. Für die Parteien bestand in der Regel weiterhin das Interesse ihre Abgeordneten trotz undisziplinierten Verhaltens nicht von der Wahlliste auszuschließen. Die Zeit, die einer Partei für den Wahlkampf im Fernsehen zur Verfügung stand, wurde nach der Größe der Partei im Parlament berechnet. In diesem Sinn versuchten die Parteien, durch die „candidaturas natas“ ihre etablierten Politiker zu belohnen und sie so der Partei zu erhalten. Andererseits verfügten die etablierten Abgeordneten über öffentliche finanzielle Mittel<sup>502</sup> und enge Verbindungen zu ihrer Wählerschaft. Lehnte eine Partei es ab, einen Abgeordneten in ihre Wahlliste aufzunehmen, so ging sie das Risiko ein ihre Wählerbasis zu verlieren, zumal sich die Wählerschaft eher von Personen als von Parteien angesprochen fühlte. Sechstens überwog bei den Wahlen der traditionelle politische Stil der Wahlbeeinflussung weiter.

Bei den Präsidentschaftswahlen von 1989 reduzierten die Transportunternehmer am Tag des zweiten Wahlganges die Anzahl der öffentlichen Busse drastisch, um vielen Menschen in den Großstädten Rio de Janeiro, Recife und Salvador den Wahlgang zu erschweren. Dies benachteiligte besonders Lula, dessen Wählerschaft hauptsächlich in den Großstädten konzentriert war.

Der Medienriese Globo manipulierte die Berichterstattung zugunsten des Kandidaten Collor und beeinflusste dadurch besonders das Landesinnere, wo die Mehrheit der Wähler kaum über andere Informationsquellen verfügt und quasi nur den eigenen Namen schreiben kann<sup>503</sup>. Bei dem Wahlkampf zwischen Lula und Cardoso benachteiligte die Berichterstattung von Globo wieder den Kandidaten Lula. Cardoso tauchte öfter als Lula im Fernsehen auf und er wurde eher mit positiven, Lula dagegen mit negativen Aussagen verbunden.<sup>504</sup>

Bei den Präsidentschaftswahlen von 1994 und 1998 wurden Arbeitslose als Wahlhelfer eingestellt, um z.B. mit der Verteilung von Pamphleten oder mit Fahنشwenken auf den Straßen am Wahlkampf teilzunehmen. Auf diese Weise wurden viele Arbeitslose in den Städten beschäftigt, die sich dann aus Dankbarkeit verpflichteten, den Kandidaten zu wählen, der ihnen eine Beschäftigung gegeben hatte<sup>505</sup>.

---

<sup>502</sup> Siehe: Revista Veja (16.06.1993: 26-28).

<sup>503</sup> Siehe: ILA. Zeitschrift der Informationstelle Lateinamerika (1990: 27).

<sup>504</sup> Siehe: Revista Veja (14.09.1994: 39).

<sup>505</sup> Siehe: Revista Veja (07.09.1994: 42).

Politiker aus dem Nordosten verteilten in Wahljahren Grundnahrungsmittel und Wasser an die verarmte Bevölkerung und machten daraus öffentliche Feierlichkeiten, womit sie das Problem der chronischen Trockenheit in der Region politisch ausnutzten<sup>506</sup>.

Die Verteilung von Matratzen, Arzneimitteln, Zement, Grundstücken usw. war ein weiteres Mittel, einem Kandidaten die Stimmen der Wähler einzubringen<sup>507</sup>. Die Aussagen der Wähler dazu, warum sie einen bestimmten Kandidaten wählten, fassen zusammen, wie klientelistische Netze und der Austausch von Gefälligkeiten für das Wahlergebnis entscheidend waren. Eine Frau, die ein Waschbecken von einem Kandidaten bekommen hatte, erklärte: „*Ganhei o que merecia e votei em quem ele mandou.*“<sup>508</sup> (Ich habe bekommen, was ich verdiente, und habe den gewählt, den er mir anbefahl). Eine andere Frau, die auf ein Antibiotikum angewiesen war und die Hilfe eines Kandidaten bekam, äußerte sich folgendermaßen: „*Uma mão lava a outra. Eu não ia votar em ninguém, mas agora vou dar meu voto para ele.*“<sup>509</sup> (Eine Hand wäscht die andere. Ich wollte niemanden wählen, aber jetzt werde ich ihm meine Stimme geben). Die Aussage eines reichen Kandidaten aus São Paulo zeugt von der Weise, wie die Unterstützung eines Wahlkampfes funktioniert bzw. wie ein Kandidat in seinem Kampf gefördert wird: „*Quando me apóiam de graça, eu até choro.*“<sup>510</sup> (Werde ich gratis gefördert, weine ich sogar).

Die Verteilung öffentlicher Zuschüsse und die Kontrolle über staatliche Ressourcen waren wichtige Mittel die Wahlergebnisse zu beeinflussen. Verbündete der Regierung auf regionaler und lokaler Ebene wurden durch Abkommen mit der Union in Wahljahren begünstigt, oppositionelle Strömungen dagegen benachteiligt<sup>511</sup>. Die Zahl staatlicher Einweihungen und Investitionen nahm in Wahljahren zu<sup>512</sup>. Auf diese Weise konnten die regierungskonformen Kandidaten in den Wahljahren mit großem Pomp<sup>513</sup> die staatlichen Einweihungen zuungunsten der oppositionellen Kräfte politisch mit Beschlag belegen. Mit Bundesstaaten und Munizipien, die bei der Union verschuldet waren, wurde verhandelt, damit ihre neu gefüllten Kassen dem Präsidenten noch vor den Wahlen die Sympathien der Abgeordneten und Bürgermeister einbringen konnten<sup>514</sup>.

---

<sup>506</sup> Siehe: Revista Veja (29.01.1992: 26).

<sup>507</sup> Siehe: Revista Veja (16. 06.1993: 27; 02.11.1994: 44; 19.10.1994: 32; 21.05.1997: 27).

<sup>508</sup> Siehe: Revista Veja (13.01.1993: 24).

<sup>509</sup> Siehe: Revista Veja (07.09.1994: 41).

<sup>510</sup> Siehe: Revista Veja (07.09.1994: 42).

<sup>511</sup> Siehe: Revista Veja (31.07.1996: 33).

<sup>512</sup> Siehe: Revista Veja (25.02.1998: 20-21).

<sup>513</sup> Siehe: Revista Veja (14.09.1994: 39).

<sup>514</sup> Siehe: Revista Isto É (09.04.1997: [www.zaz.com.br/istoe/politica/143628.htm](http://www.zaz.com.br/istoe/politica/143628.htm)).

### 5.3.2 Parteien und Parteiensystem: Schwache Parteien mit alten Gewohnheiten in einem hochfragmentierten Mehrparteiensystem

Vier Faktoren wirkten während der Konsolidierungsphase auf die Entwicklungsdynamik der Parteien und des Parteiensystems. Sie sind entscheidend, um zu verstehen, auf welche Weise die Parteien sich in dem politischen System bewegten und warum dieses sich auch unter den Bedingungen chronisch schwacher Parteien kaum verändert hat.

Die Dynamik der Entwicklung der Parteien und der Parteiwechsel im Abgeordnetenhaus war erstens von der direkten Einwirkung der Präsidentschaftswahlen und der „Partei“ der Exekutive betroffen. Zweitens hat das in diesem Kapitel schon betrachtete Wahlsystem samt den Parteiengesetzen dazu beigetragen, dass der fragilen Prägung der Parteien nicht entgegengetreten wurde. Drittens hat der Währungsstabilisierungsplan auf die Konstellation des Parteiensystems eingewirkt. Zu guter Letzt haben der politische Stil und die Strategie der politischen Elite während der untersuchten Konsolidierungsphase dazu beigetragen wesentliche traditionelle Merkmale der brasilianischen Parteien und des Parteiensystems zu erhalten.

Die Parteien und das Parteiensystem wiesen sechs Merkmale auf: 1) Eine instabile Vertretung der Parteien im Abgeordnetenhaus und eine hohe Anzahl von Parteiwechseln auf allen Ebenen. 2) Eine hohe Anzahl von Parteien im Abgeordnetenhaus und ein hochfragmentiertes Parteiensystem, die trotz einer Stabilisierungstendenz keine signifikante Konzentrationstendenz zeigten. 3) Eine schwache Organisationsstruktur und Aggregationsfähigkeit der Parteien, die weiter von personenfixierten Führungen abhängig waren; dies sowohl hinsichtlich der internen Organisation der Parteien als auch ihrer Wahlchancen. 4) Eine fragile innere Einheit der Parteien. Interne Dissidenzen und Gruppierungen sowie auch eine mangelhafte Parteidisziplin erschwerten es den Parteien politisch einheitlich zu agieren. 5) Fragile Koalitionen. 6) Eine überwiegend regionale Prägung der Parteien.

Anhand der Typologisierung der Parteiensysteme kann man das brasilianische Parteiensystem während der Konsolidierungsphase der Demokratie folgendermaßen charakterisieren:

a. Zahl und Größe der Parteien: Zwischen 1989 und 1998 wurden nicht weniger als 22 neue Parteien gegründet, d.h. eingetragen, um an den Wahlen teilnehmen zu können. Insgesamt waren 1998 30 Parteien beim nationalen Wahlgericht eingetragen<sup>515</sup>. Viele hatten eine kurze Lebensdauer und keine Vertretung in den Repräsentationsinstanzen<sup>516</sup>.

---

<sup>515</sup> Siehe: [www.tse.gov.br/partidos/historico/historico.html](http://www.tse.gov.br/partidos/historico/historico.html).

<sup>516</sup> Siehe: Folha de São Paulo (15.05.2000). Zwischen 1989 und 1995 war es jeder Partei möglich, durch eine provisorische Registrierung zur Wahlteilnahme berechtigt zu sein, d.h. es waren dieselben Regeln

Nicht nur die hohe Anzahl von Parteien im Abgeordnetenhaus, die sich zunächst vergrößerte und danach stabilisierte, aber nicht bedeutsam verringerte, auch die konstante Veränderung der Repräsentation der Parteien im Abgeordnetenhaus, das hochfragmentierte Parteiensystem, das zwar eine Stabilisierungstendenz, aber keine signifikante Defragmentierung aufwies, kennzeichneten das Parteiensystem während der Konsolidierungsphase.

Bemerkenswert ist, dass die Gleichzeitigkeit der Präsidentschaftswahlen mit den Abgeordnetenhauswahlen (1994 und 1998) die Zahl der effektiven Parteien im Abgeordnetenhaus nur unbedeutend minderte. Obwohl in den beiden Wahlen der Präsident im ersten Wahlgang gewählt wurde, vermochte er nicht, seinen Sieg für seine Partei in den Abgeordnetenhauswahlen entsprechend fruchtbar zu machen. Auf diese Weise wurde die Wahl einer großen Zahl von Parteien ermöglicht. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Zahl der Parteien im Abgeordnetenhaus:

**Tabelle 5.13: Zahl der im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien, jährliche Zunahme der Zahl der Parteien in % und effektive Zahl der Parteien**

Jahr	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1998**	1998***
Parteien im Abgeordnetenhaus	22	21	19	19	19	19	18	16	18
Zunahme	29,4*	-4,5	-9,5	0	0	0	-5,2	-11,1	12,5
Effektive Parteien	5,45	7,07	8,38	8,24	8,39	8,83	8,15	6,49	7,36

Quellen: Erstellt nach Daten von Nicolau (1996: 78); Folha de São Paulo (29.09.1998; 10.10.1998). 1991 und 1995 gemäß dem neugewählten Abgeordnetenhaus, da die Wahlen in Brasilien weiterhin im Oktober und November durchgeführt werden, aber die Abgeordneten ihr Amt erst am Anfang des darauf folgenden Jahres übernehmen. Für die Jahre 1996/1997 stehen keine Informationen zur Verfügung.

\* % der Parteivermehrung in Bezug auf 1988.

\*\* Vor den Wahlen. 3.09.1998.

\*\*\* Gemäß den Wahlergebnissen.

Das Jahr der ersten direkten Präsidentschaftswahlen sah eine instabile Parteienkonstellation. Nicht weniger als fünf neue Parteien tauchten im Abgeordnetenhaus ohne Wahlen auf. Drei Faktoren haben in dieser Phase das Auftauchen neuer Parteien und die instabile Vertretung der Parteien im Abgeordnetenhaus verursacht. Erstens wurden neue Parteien gegründet, um unscheinbaren Politikern durch die Präsidentschaftskandidatur (es gab insgesamt 21 Präsidentschaftskandidaten) bei ihrer politischen Karriere zu helfen. Diese Politiker, die auf diese Weise national bekannt werden wollten, fanden Aufnahme in einer der sogenannten Parteien der Anonymen. Drei von den fünf neu

---

gültig wie ab 1985. Zwischen 1989 und 1995 waren die Parteien keiner Sperrklausel unterworfen, um im Parlament vertreten zu sein. Das neue Parteiengesetz Nr. 9.096 von 1995 setzte der provisorischen Eintragung ein Ende und die formale Eintragung, die Voraussetzung zur Teilnahme an den Wahlen war, wurde nur vorgenommen, wenn sie durch Unterschriften von mindestens 0,5% der Wählerschaft gestützt wurde. Das neue Gesetz schaffte auch die Sperrklausel ab. Allerdings wurde dieser Artikel des Gesetzes (Art. 13) in den Wahlen von 1998 nicht in Kraft gesetzt.



aufgetauchten Parteien, nämlich die Nationale Kommunalpartei (PCN), die Liberale Fortschrittspartei (PLP) und die Partei zum Wiederaufbau der nationalen Ordnung (PRONA), wurden zu diesem Zweck ins Leben gerufen. Unbekannte Abgeordnete, die sich für die Gründung dieser Parteien engagierten, wollten eigentlich für das Präsidentenamt kandidieren. Diese Parteien hatten eine kurze Lebensdauer oder eine unbedeutende Repräsentation im Abgeordnetenhaus.

Der zweite Faktor war das Kalkül etablierter politischer Eliten, die in den großen Parteien keine Chance hatten ihre politische Karriere voranzutreiben. Mit der Gründung neuer Parteien versuchten sie ihre politische Autonomie zu erweitern und so einen größeren Handlungsspielraum zu gewinnen, um Wahlkoalitionen mit den großen Parteien einzugehen. Es handelte sich dabei meistens um sogenannte „Mietparteien“ (partidos de aluguel), die etablierten Politikern eine Parteibezeichnung „vermieteten“, damit sie mit den großen Parteien verhandeln konnten. Zwei von den fünf 1989 im Abgeordnetenhaus neue aufgetauchten Parteien, nämlich die Soziale Labour Partei (PST) und die Republikanische Fortschrittspartei (PRP), gehören hierher. Die PST unterstützte die Kandidatur Collors und bekam später, nämlich 1991, die Unterstützung des ehemaligen, 1986 gewählten Gouverneurs von Paraná (Süden), Álvaro Dias, welcher der PMDB angehörte.

Die PRP war die Partei von Ademar de Barros Filho, damals ein von der ehemaligen Regierungspartei des Militärregimes ARENA/PDS gewählter Abgeordneter, der der Sohn des traditionellen populistischen Politikers Ademar de Barros aus dem Bundesstaat São Paulo war<sup>517</sup>.

Die kleinen PRP und PST<sup>518</sup> verschwanden nicht, waren aber auf eine unbedeutende oder manchmal sogar keine Vertretung im Abgeordnetenhaus begrenzt. Die 1990 im Abgeordnetenhaus aufgetauchte Partei der Sozialen Reformen (PRS) hatte eine kurze Lebensdauer und wurde nur bei den Wahlen von 1990 gewählt.

Diese beiden eben betrachteten Faktoren, die teilweise die instabile Vertretung der Parteien im Abgeordnetenhaus erklären, waren jedoch nicht die Hauptgründe für die Veränderung in der Parteivertretungsdynamik. Entscheidend war, wie die folgende Tabelle andeutet, die Strategie der Eliten in den großen etablierten Parteien PMDB und PFL, keine neuen Parteien zu gründen, sondern etablierten Parteien beizutreten. Die Krise der Regierung Sarney beeinträchtigte besonders die PMDB, aber auch die PFL, da

---

<sup>517</sup> Ademar de Barros war zunächst von Vargas ernannter Interventor des Bundesstaates São Paulo. Als er sich danach mit Vargas entzweite, der UDN beitrug und die PSP gründete, wurde er während des demokratischen Experiments zum Gouverneur von São Paulo gewählt. Siehe: Benevides (1981: 97); Sampaio (1981: 173, 177). Sein Amt als Gouverneur wurde ihm von den Militärs entzogen (1965), trotzdem hielt er später treu zur ARENA 2. Dies wurde schon im vorhergehenden Kapitel betrachtet.

<sup>518</sup> Siehe: Folha de São Paulo (15.05.2000).

sie an der Regierung beteiligt war. Beide Parteien hatten die meisten Verluste in dieser Phase. Die Strategie der politischen Eliten aus beiden Parteien auszutreten erklärt sich auf zweifache Weise. Ein großer Teil der etablierten Politiker wollte auf Seiten der PRN stehen. Dies motivierte besonders die konservativen Politiker. Sie wollten damit ihre politische Karriere fördern, da der Präsidentschaftskandidat der Partei, Collor, neben Lula zunächst die besseren Chancen hatte aus den Wahlen siegreich hervorzugehen. Nach den Präsidentschaftswahlen wechselten viele dieser Politiker zur Partei des Präsidenten über.

Die anderen vorwiegend reformorientierten und sozial gesinnten etablierten Politiker schlossen sich der PSDB und der PDT an. Sie verließen die PMDB, weil sie entweder mit der Position der Partei während Sarneys Regierung unzufrieden oder auch mit dem Präsidentschaftskandidaten der PMDB nicht einverstanden waren. Nicht zu übersehen waren hier auch die schlechten Wahlchancen der Kandidaten von PMDB und PFL und deswegen standen kaum Zugangsmöglichkeiten zur exekutiven Gewalt in Aussicht.

Die oben erwähnte Dynamik des Parteiwechsels im Abgeordnetenhaus bezeugt die Kontinuität in der Strategie etablierter politischer Akteure in neue politische Kleider zu schlüpfen, um bessere Chancen zur Beeinflussung der politischen Szene zu haben. Dies lässt sich besonders aus der politischen Konstellation um die „Partei“ des Präsidenten ablesen. War die Exekutive in einer günstigen politischen und wirtschaftlichen Lage, erschien man ständig an ihrer Seite, doch sobald die Lage des Präsidenten politisch ungünstig wurde, ließ man ihn im Stich. Diese Dynamik bezeugt auch eine Sitte bzw. Unsitte der brasilianischen Politik: Um sich vor den internen Konflikten und der brüchigen Einheit ihrer Partei zu bewahren, ziehen etablierte Politiker es vor sich von der Partei loszusagen, anstatt in ihr die Auseinandersetzung und somit den inneren Wettbewerb der Partei zu pflegen.

**Tabelle 5.14: Sitzgewinne und -verluste in % nach Parteien im Abgeordnetenhaus (vom Jahr der ersten Präsidentschaftswahlen bis vor den Wahlen von 1990)**

Jahr	1989	1990	Gesamt- gewinn +	Gesamt- verlust -	A	B
PMDB	-6,1	-8,3	-	14,4	<b>76,1</b>	-
PJ/PRN	+4,0	+0,9	4,9	-	-	<b>25,5</b>
PFL	-5,0	+1,0	-	4,0	<b>21,6</b>	-
PSDB	+1,9	+1,2	3,1	-	-	<b>16,4</b>
PDT	+1,4	+1,4	2,8	-	-	<b>14,5</b>
PCN	+0,2	+1,2	1,4	-	-	<b>7,2</b>
PRS	-	+1,4	1,4	-	-	<b>7,2/</b>
PST	+0,2	+0,8	1,0	-	-	<b>5,2</b>
PDC	+0,7	+0,2	0,9	-	-	<b>4,6</b>
PL	+1,8	-1,0	0,8	-	-	<b>4,1</b>
PSB	+0,4	+0,4	0,8	-	-	<b>4,1</b>
PTR	0	+0,6	0,6	-	-	<b>3,12</b>
PC do B	+0,2	+0,2	0,4	-	-	<b>2,0</b>
PTB	-0,7	+1,1	0,4	-	-	<b>2,0</b>
PDS	+0,3	-0,6	-	0,3	<b>1,5</b>	-
PSD	0	-0,2*	-	0,2	<b>1,0</b>	-
PSC	+0,2	0	0,2	-	-	<b>1,0</b>
PRP	+0,2	0	0,2	-	-	<b>1,0</b>
PLP	+0,2	0	0,2	-	-	<b>1,0</b>
PT	-0,1	+0,2	0,1	-	-	<b>0,5</b>
PRONA	+0,2	-0,2*	-	-	-	-
PPB	+0,2	-0,2*	-	-	-	-
PMN	-0,2*	+0,2	-	-	-	-
PCB	0	0	-	-	-	-
Parteilose**	0,6	0,2	-	-	-	-
Summe***	-	-	19,2	18,9	-	-

Quelle: Erstellt nach Daten von Nicolau (1996: 78).

\* Die PMN stellte keine Vertreter im Jahr 1989, PSD, PRONA und PPB im Jahr 1990.

\*\* Abgeordnete ohne Partei bzw. die aus ihrer Partei ausgetreten waren, aber keiner Partei beitraten.

\*\*\* Die Summe von Gewinnen und Verlusten sind nicht exakt gleich, weil die Quelle die Prozentsätze der Sitze nur annähernd wiedergibt. Dies kann aber das Gesamtergebnis der Tabelle nicht in Frage stellen.

Auch die Anzahl der parteilosen Abgeordneten wurde verringert.

A = Prozentsatz der Verluste der Partei im Verhältnis zu den Sitzverlusten aller Parteien.

B = Prozentsatz der Gewinne der Partei im Verhältnis zu den Sitzgewinnen aller Parteien.

Nach den Wahlen von 1990 war die PMDB weiter die größte Partei im Abgeordnetenhaus, aber dennoch gelang es ihr nicht die Tendenz ihres Niedergangs in den Repräsentationsinstanzen zu stoppen. Die PMDB war mit nur acht von insgesamt 27 gewählten Gouverneuren der große Verlierer bei den Wahlen. Obwohl sie die meisten Landtagsabgeordneten stellte, hatte sie in den Landtagswahlen ebenfalls große Verluste hinnehmen müssen. In den Kommunalwahlen bestand dieselbe Tendenz<sup>519</sup>.

Die PSDB und die PFL, deren Präsidentschaftskandidaten eine große Niederlage erlitten, hatten auch bei den Abgeordnetenhauswahlen hohe Verluste zu verzeichnen. Drei von den vor den Wahlen im Abgeordnetenhaus aufgetauchten kleinen Parteien, die

<sup>519</sup> Siehe: Nicolau (1998:180-181, 209).

PRP, die PCN und die PLP, wurden nicht gewählt. Die PSD zog wieder in das Abgeordnetenhaus ein.

Zwei Aspekte sind bei den Wahlen von 1990 zu berücksichtigen: Erstens waren die beiden Parteien, die im Abgeordnetenhaus am meisten Zunahmen verbuchen konnten, nämlich die PT und die PRN, diejenigen, deren Kandidaten 1989 die Präsidentschaftswahlen polarisiert hatten. Damit ist die Einwirkung der Präsidentschaftswahlen auf die Abgeordnetenhauswahlen erwiesen. Zweitens waren die Wahlergebnisse besonders für die kleinen konservativen Parteien (PDS, PTB, PDC und PL) günstig, die die Kandidatur Collor de Mello im zweiten Wahlgang unterstützt hatten.

Ausnahmen waren die große PFL und die PMDB. Die PFL erlitt trotz ihrer Unterstützung der Kandidatur Collors im zweiten Wahlgang und ihrer Teilnahme an der Regierung Collor 1990<sup>520</sup> bei den Abgeordnetenhauswahlen eine schwere Niederlage. Allerdings bekam die PFL sieben von Präsident Collor unterstützte Gouverneure, dies aber vorwiegend in den unterentwickelteren Regionen (vier im Nordosten und einen im Norden)<sup>521</sup>. Trotz Teilnahme einiger Führer an der Regierung Collor im Jahr 1990 hat die PMDB am wenigsten davon profitiert.

**Tabelle 5.15: Wahlergebnisse für Senat und Abgeordnetenhaus (1990)**

Partei	% der Sitze im Senat	% der Sitze im Abgeordnetenhaus
PMDB	25,8	21,5
PFL	25,8	16,5
PTB	12,9	7,6
PDS	6,5	8,3
PJ/PRN	6,5	8,0
PDC	6,5	4,4
PDT	3,2	9,1
PT	3,2	7,0
PSDB	3,2	7,6
PMN	3,2	0,2
PST	3,2	0,4
PL	-	3,2
PSB	-	2,2
PSC	-	1,2
PC do B	-	1,0
PRS	-	0,8
PCB	-	0,6
PTR	-	0,4
PSD	-	0,2

Quelle: Nicolau (1998: 85, 95).

<sup>520</sup> Siehe: Mainwaring (1997: 79).

<sup>521</sup> Siehe: Nicolau (1998: 154).

Die Periode zwischen den Wahlen zum Abgeordnetenhaus 1991 und den Wahlen 1994 war permanent durch die instabile Parteienkonstellation und durch Veränderungen der Vertretung der Parteien im Abgeordnetenhaus gekennzeichnet. Obwohl sich die Zahl der Parteien im Abgeordnetenhaus nicht veränderte, bedeutete dies keine Stabilisierung der Macht der Parteien. Einige kleine gewählte Parteien (PMN, PRS, PST) vermochten nicht ihre Abgeordneten an sich zu binden. Kleine neugegründete Parteien wie die Grünen (PV) und die Sozialistische Partei der Vereinten Arbeiter (PSTU) sowie alte kleine Parteien (PRP und PRN) erreichten eine freilich recht instabile Repräsentation im Abgeordnetenhaus, ohne gewählt worden zu sein. Andere Parteien fusionierten (die PDS mit der PDC und die PTR mit der PST), wodurch sich ebenfalls die Machtkonstellation der Parteien veränderte.

Es gibt Belege dafür, dass während dieser Legislaturperiode von allen gewählten Abgeordneten nicht weniger als 166 (33% der gesamten Sitze) die Partei gewechselt haben<sup>522</sup>, und dies ohne Einbeziehung der Parteifusionen.

Vier Umstände erklären das Auftauchen neuer Parteien und die instabile Vertretung der Parteien im Abgeordnetenhaus in dieser Legislaturperiode.

Erstens wuchs ab 1991 die Enttäuschung über die Regierung Collor. Die Wirtschaftspläne, die die Inflation nicht bekämpfen konnten, die Rezession, die Korruption und nicht zuletzt das Impeachmentverfahren gegen Collor, das sich von Mitte 1991 bis Ende 1992 erstreckte<sup>523</sup>, wirkten direkt auf die Dynamik des Parteiwechsels. Die Partei des Präsidenten (PRN) war dann auch proportional am stärksten davon betroffen.

Zweitens verließen viele Abgeordnete die PMDB. Die PMDB war weiter die Partei, die die größten Gesamtverluste erlitt. Die erste „Abwanderungswelle“ (1991) bestand hauptsächlich aus Politikern, die entweder nicht mit der Teilnahme der Partei an der Regierung Collor einverstanden waren oder zunächst besonders zur PRN übertraten, um sich eine bessere politische Ausgangsposition zu verschaffen. Die zweite Welle (1992/1994) stellte vorwiegend eine Überlebensstrategie von Abgeordneten dar, die in kleinen Parteien einen größeren Spielraum suchten. Von nun an spielten die Präsidentschaftswahlen eine entscheidende Rolle. Einige Abgeordnete der PMDB wanderten zur PSDB, der Partei des Kandidaten Cardoso, ab, weil er bei der Präsidentschaftswahl bessere Chancen als der Kandidat der PMDB hatte. Andere regionale Führer der PMDB wanderten auch zur kleinen PSD ab. Die PSD unterstützte den Präsidentschaftskandidaten der PMDB (Quéricia), aber einige regionale Führungen

---

<sup>522</sup> Siehe: Nicolau (1997).

<sup>523</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (06.06.1991: 2; 23.04.1992: 1; 26.11.1992: 1); Revista Veja (03.06.1991: 16-23; 11.09.1991: 22-28; 26.08.1992: 18-21).

sahen ihr politisches Interesse, an der lokalen und regionalen Politik intensiver teilzunehmen, in einer Distanzierung von der PMDB besser aufgehoben.

Was die Dynamik des Parteiwechsels betrifft, wirkten sich die Präsidentschaftswahlen von 1994 auch direkt auf die Partei des Kandidaten Cardoso aus, der ab Mitte 1994 die besten Aussichten hatte, gewählt zu werden. Nach den Verlusten während der ganzen Legislaturperiode hatte die PSDB bemerkenswerterweise im Jahr 1994 einen Zuwachs, der sich nach den Wahlen von 1994 fortsetzte.

Drittens fusionierten die konservativen Kräfte der ehemaligen Partei der Militärs (ARENA/PDS) mit der kleinen PDC. Weitere vierzehn Abgeordnete aus den Parteien PFL, PTB, PL, PRN und PSC traten damals der Partei bei. Diese Strategie war auf zwei Ursachen zurückzuführen. Einerseits wollten etablierte konservative Politiker dadurch ihre Kräfte einen. Durch die Fusion wurde die Fortschrittliche Reformpartei (PPR) 1993 die dritte Macht im Abgeordnetenhaus. Andererseits wollte der „Cacique“ der PDS, Paulo Maluf aus São Paulo, sich auf die bevorstehenden Präsidentschaftswahlen vorbereiten. Mit der Fusion und der sich daraus ergebenden Erweiterung der Repräsentation wurde ihm für den Wahlkampf mehr Sendezeit im Fernsehen zugestanden<sup>524</sup>.

Die Fusion der PTR mit der PST ist auch als Strategie für die Wahlen von 1994 einzustufen. Der neuen PP traten 1993 auch etablierte Politiker der PRN, PTB und PMDB<sup>525</sup> bei, die unter einem neuen politischen Gewand besser ankommen wollten. Die Fortschrittspartei PP (Partido Progressista) wurde dadurch zur fünften Macht im Abgeordnetenhaus, erzielte bei den Wahlen von 1994 auch ohne einen eigenen Präsidentschaftskandidaten ein gutes Ergebnis, fusionierte aber 1995 wieder.

Zuletzt ist noch das Auftreten der Grünen und der Sozialistischen Partei der Vereinten Arbeiter im Abgeordnetenhaus zu erwähnen. Als stark ideologisch geprägte Parteien spielen sie in der brasilianischen politischen Szene keine zentrale Rolle. Die PSTU, eine Abspaltung der PT, gewann Sitze im Abgeordnetenhaus. Die PV gewann Sitze unter der Führung eines bekannten Journalisten, der vormals Abgeordneter der PT war.

Der Parteiwechsel im Abgeordnetenhaus zeigt also im Großen und Ganzen die anhaltende Strategie etablierter politischer Akteure allgemein bessere politische Chancen zu suchen. Etablierte Politiker pflegten sich auch weiterhin vor den internen Konflikten und der Fragilität ihrer Partei durch den Ausstieg zu bewahren.

---

<sup>524</sup> Siehe: Revista Veja (14.04.1993: 25).

<sup>525</sup> Siehe: Nicolau (1998: 26).

**Tabelle 5.16: Sitzgewinne und -verluste in % der Parteien im Abgeordnetenhaus (von den Ergebnissen der Wahlen von 1990 bis vor den Wahlen von 1994)**

Jahr	1991	1992	1993	1994	Gesamt- gewinn +	Gesamt- verlust -	A	B
PMDB	-5,6	-1,8	+0,4	-1,0	-	8,0	<b>33,7</b>	-
PTR/PP (a)	-0,4	+2,6	+4,4	+1,5	8,1	-	-	<b>33,4</b>
PDS/PPR (b)	+2,6	+0,2	+5,0	-0,4	7,4	-	-	<b>30,5</b>
PJ/PRN	+3,1	-2,2	-2,8	-2,4	-	4,3	<b>18,1</b>	-
PT	+3,6	0	0	+0,2	3,8	-	-	<b>15,7</b>
PDC	+1,4	-0,6	-3,8	-	-	3,0	<b>12,6</b>	-
PSDB	-3,9	+0,4	+0,9	+0,6	-	2,0	<b>8,4</b>	-
PSD	+0,2	0	+1,0	+0,8	2,0	-	-	<b>8,2</b>
PCN	-1,4*	-	-	-	-	1,4	<b>5,9</b>	-
PRS	-0,6	-0,8*	+0,6	-0,6*	-	1,4	<b>5,9</b>	-
PFL	-2,7	+1,2	-0,2	+0,4	-	1,3	<b>5,4</b>	-
PST	-0,6	+1,4	-1,8	-	-	1,0	<b>4,2</b>	-
PL	+1,0	+0,2	-0,6	+0,4	1,0	-	-	<b>4,1</b>
PDT	+1,4	-0,9	-1,0	-0,2	-	0,7	<b>2,9</b>	-
PTB	+2,3	-1,4	-1,0	+0,6	0,5	-	-	<b>2,0</b>
PSTU	-	-	+0,2	+0,2	0,4	-	-	<b>1,6</b>
PC do B	-0,4	0	+0,4	-0,2	-	0,2	<b>0,8</b>	-
PSB	+0,4	0	-0,4	+0,2	0,2	-	-	<b>0,8</b>
PMN	0	-0,2*	-*	+0,4	0,2	-	-	<b>0,8</b>
PSC	+0,6	+0,2	-0,4	-0,2	0,2	-	-	<b>0,8</b>
PRP	-0,2*	+0,2	-0,2*	-*	-	0,2	<b>0,8</b>	-
PLP	-0,2*	-	-	-	-	0,2	<b>0,8</b>	-
PRONA	-*	-	+0,2	0	0,2	-	-	<b>0,8</b>
PV	-	+0,2	0	0	0,2	-	-	<b>0,8</b>
PCB/PPS (c)	0	0	0	0	-	-	-	-
Parteilose**	0	1,4	0,4	0	-	-	-	-
Summe***	-	-	-	-	24,2	23,7	-	-

Quellen: Erstellt nach Daten von Nicolau (1996: 78); Folha de São Paulo (15.05.2000).

\* Die PLP und die PCN hatten keine Vertretung ab 1991. Die PMN hatte keine Vertretung in den Jahren 1992 und 1993. Die PRP hatte keine Vertretung in den Jahren 1991, 1993 und 1994. Die PRONA hatte keine Vertretung in den Jahren 1991 und 1992. Die PRS hatte keine Vertretung in den Jahren 1992 und 1994.

\*\* Abgeordnete, die ihre Partei verlassen hatten, aber keiner anderen Partei beitraten und also keiner Partei einen Zuwachs brachten.

\*\*\* Die Summe von Gewinnen und Verlusten sind nicht exakt gleich, weil die Quelle die Prozentsätze der Sitze nur annähernd wiedergibt. Dies kann aber das Gesamtergebnis der Tabelle nicht in Frage stellen. Auch die Zahl der parteilosen Abgeordneten wurde verringert.

(a) PPR = Fusion der PDS mit der PDC im Jahr 1993.

(b) PP = Fusion der PTR mit der PST im Jahr 1993.

(c) Die Brasilianische Kommunistische Partei änderte 1992 ihre Bezeichnung in Sozialistische Volkspartei (PPS).

A = Prozentsatz des Verlustes der Partei im Verhältnis zu den Sitzverlusten aller Parteien.

B = Prozentsatz des Gewinnes der Partei im Verhältnis zu den Sitzgewinnen aller Parteien.

Die Wahlergebnisse von 1994 bestätigen einerseits die Tendenz der Auswirkung der Präsidentschaftswahlen auf die Parteien, denn die Parteien der beiden meistgewählten von insgesamt acht Kandidaten, nämlich die PSDB Cardosos und die PT Lulas, hatten den größten Zuwachs im Abgeordnetenhaus. Sie bringen auch den Einfluss des „Real“-Plans und der Exekutive auf die Wahlen zum Vorschein. Die PSDB ging aus der erfolgreichen Kontrolle der Inflation gestärkt hervor. Präsident Itamar Franco, Collors

Nachfolger ab Oktober 1992, hatte sich entscheidend für die Kandidatur Cardosos eingesetzt<sup>526</sup>. Franco war damals parteilos und fühlte sich deshalb frei, die Kandidatur seines ehemaligen Ministers zu unterstützen. Die PSDB stellte sechs Gouverneure im Vergleich zu dem einen, den sie 1990 gestellt hatte, darunter drei in den entwickelteren Bundesstaaten des Südostens São Paulo, Rio de Janeiro und Minas Gerais. Obwohl die PMDB keinen eigenen Präsidentschaftskandidaten aufgestellt hatte, übte sie keine Opposition gegen den Wirtschaftsplan aus. Viele Ministerposten wurden von ihr während der Regierung Franco besetzt und sie nutzte ihren Einfluss auf die Exekutive, um ihre Schrumpfungstendenz zunächst zu stoppen<sup>527</sup>. Bei den Wahlen verbuchte sie einen Zuwachs und sie konnte ihre Position als die stärkste Macht im Abgeordnetenhaus erhalten und neun Gouverneure stellen.

Ausnahme war die PFL. Obwohl sie an der Regierung Franco beteiligt war und die Kandidatur Cardosos unterstützte, erlitt sie bei den Parlamentswahlen kleine Verluste. Aber sie konnte weiter ihre Position als zweite Kraft im Parlament erhalten. Die PFL stellte nur zwei Gouverneure im Nordosten.

Die Bildung der „neuen“ PPR zeitigte nicht das erwartete Resultat. Die Strategie der PPR mit einem eigenen Präsidentschaftskandidaten ohne irgendwelche Koalition anzutreten und eine gewisse Distanz von dem Wirtschaftsplan zu wahren, hatte zu den großen Einbußen der Partei im Abgeordnetenhaus beigetragen. Viele Abgeordnete und Politiker der PPR hatten sich nicht intensiv im Wahlkampf ihres Präsidentschaftskandidaten engagiert und hinter den Kulissen die Kandidatur Cardosos unterstützt<sup>528</sup>.

---

<sup>526</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (18.08.1994: 3).

<sup>527</sup> Siehe: Meneguello (1998: 134).

<sup>528</sup> Siehe: Folha de São Paulo (15.05.2000).



**Tabelle 5.17: Wahlergebnisse für Senat und Abgeordnetenhaus (1994)**

Partei	% der Sitze im Senat	% der Sitze im Abgeordnetenhaus
PMDB	25,9%	20,9%
PFL	20,4%	17,3%
PSDB	16,7%	12,1%
PT	7,4%	9,6%
PTR/PP	7,4%	7,0%
PDT	7,4%	6,6%
PTB	5,6%	6,0%
PDS/PPR	3,7%	10,1%
PSB	1,9%	1,9%
PL	1,9%	2,5%
PCB/PPS	1,9%	0,4%
PC do B	-	1,9%
PSC	-	0,6%
PRN	-	0,2%
PMN	-	0,8%
PSD	-	0,6%
PV	-	0,2%
PRP	-	0,2%

Quelle: Nicolau (1998: 85, 95).

Die Periode zwischen den Wahlen zum Abgeordnetenhaus 1995 und den Wahlen 1998 charakterisierten eine instabile Parteienkonstellation und eine konstant sich verändernde Vertretung der Parteien im Abgeordnetenhaus. Obwohl die Zahl der Parteien im Abgeordnetenhaus sich nicht wesentlich veränderte, bedeutete dies keine Stabilität der Macht der Parteien. Einige kleine gewählte Parteien (PRN, PRP, PSC) vermochten ihre Abgeordneten nicht zu halten. Die kleinen PRONA und PSTU erreichten eine Repräsentation im Abgeordnetenhaus, ohne gewählt worden zu sein. Die Fusion der PPR mit der PP steuerte auch etwas zur Instabilität der Macht der Parteien bei.

Während dieser Legislaturperiode haben nachweislich von allen gewählten Abgeordneten nicht weniger als 208 (40% der gesamten Sitze) die Partei gewechselt<sup>529</sup>, eine Zahl, in welche die Parteienfusionen nicht einbezogen sind.

Drei Faktoren erklären die Instabilität der Vertretung der Parteien in dieser Legislaturperiode.

Erstens wanderten viele Politiker, von den bemerkenswerten Resultaten des Wirtschaftsplanes angezogen, zur „Partei“ des Präsidenten ab. Die PSDB nahm während der Legislaturperiode am meisten zu, was die Gründe des Parteiwechsels der Politiker bestätigt, nämlich einen größeren Einfluss auf die Exekutive und dadurch Zugang zu öffentlichen Stellen, Aufträgen, Zuschüssen, Ansehen usw. zu erlangen. Auch bei den

<sup>529</sup> Siehe: Folha de São Paulo (29.09.1998).

Kommunalwahlen von 1996 hatte die PSDB den größten Zuwachs<sup>530</sup>. Dies zeigt die Macht der „Partei“ der Exekutive an durch den erfolgreichen Wirtschaftsplan die Wahlergebnisse direkt beeinflussen zu können.

Der zweite Faktor der instabilen Vertretung der Parteien im Abgeordnetenhaus war die „Abwanderung“ konservativer Politiker zur PFL. Die PFL hatte den zweitgrößten Gewinn zwischen den Wahlen. Diese „Abwanderung“ ermöglichte es zunächst konservativen Politikern der PPR und PP, die mit der Fusion beider Parteien nicht einverstanden waren und an der Regierung Cardoso teilnehmen wollten, sich der Regierung Cardoso anzunähern. Übrigens war die aus der Fusionierung hervorgegangene PPB ab 1996 durch das Bekleiden eines Ministerpostens an der Regierung Cardoso beteiligt<sup>531</sup>. Durch die Koalition mit Cardoso vermochte die PFL die mit personellen Auseinandersetzungen unzufriedenen konservativen Politiker der PMDB aufzunehmen und dadurch weiter an der Exekutive zu halten, ohne dass sie mit den Sozialdemokraten (PSDB) direkte Verpflichtungen einzugehen hatten. Abgesehen von der PP, die durch die Fusion gänzlich verschwand, hatte die PMDB die größten Verluste. Zuletzt wurden Abgeordnete kleiner nicht ideologischer Parteien dazu motiviert der PFL beizutreten, da es ihnen in dieser Phase politisch interessanter schien, sich direkt einer großen Partei anzuschließen, die an der exekutiven Gewalt beteiligt war.

Die eben betrachteten Faktoren des Parteiwechsels zeigen, dass die meisten etablierten Politiker nicht durch ideologische Gründe zum Parteiwechsel bewegt wurden. Parteiwechsel betrafen vorwiegend Politiker, deren Parteien an der Regierung Cardosos beteiligt waren (PMDB, PFL).

Der dritte Faktor der damaligen Instabilität der Parteienvertretung im Abgeordnetenhaus war wieder der Versuch etablierter konservativer Politiker, durch Fusionen die Kräfte zu einen und sich so für die Präsidentschaftswahlen von 1998 vorzubereiten. Die von Maluf geführte PPR entschloß sich 1995 mit der PP zu fusionieren. Maluf erhoffte sich die Kandidatur für das Präsidentenamt, doch seine politischen Pläne<sup>532</sup> wurden von der Möglichkeit der Wiederwahl von Präsident Cardoso durchkreuzt. Die „neue“ Partei PPB beschloß, mit einem Wahlbündnis die Kandidatur Cardosos zu unterstützen, da die Chancen von Maluf, als Präsident gewählt zu werden, sehr klein waren und es für die Partei ohnehin nicht interessant war, zu dem Kandidaten des Wirtschaftsplans in Opposition zu stehen<sup>533</sup>.

---

<sup>530</sup> Siehe: Revista Veja (16.10.1996: 38).

<sup>531</sup> Siehe: Meneguello (1998: 156). Maluf war damals Bürgermeister von São Paulo und Präsident Cardoso verhalf Maluf zur Milderung der Zahlungsbedingungen der Schulden, die die Stadt São Paulo bei der Union hatte, siehe: Revista Veja (27.03.1995: 31).

<sup>532</sup> Siehe: Folha de São Paulo (15.05.2000).

<sup>533</sup> Siehe: Revista Veja (17.12.1997: 118).

**Tabelle 5.18: Sitzgewinne und -verluste in % der Parteien im Abgeordnetenhaus (von den Ergebnissen der Wahlen von 1994 bis zu den Wahlergebnissen von 1998)**

Jahr	1995	1998*	1998	Gesamt-gewinn +	Gesamt-verlust -	A	B
PSDB	+2,6	+6,4	+0,8	9,8	-	-	<b>50,7</b>
PTR/PP	-1,9	-7,0	-	-	8,9	<b>45,8</b>	-
PT	+2,4	+0,1	+1,6	4,1	-	-	<b>21,2</b>
PMDB	+1,8	-3,8	-1,1	-	3,1	<b>15,9</b>	-
PFL	-0,4	+4,1	-0,7	3,0	-	-	<b>15,5</b>
PDT	-0,4	-2,1	+0,4	-	2,1	<b>10,8</b>	-
PSB	+0,9	-0,2	+1,0	1,7	-	-	<b>8,8</b>
PDS/PPR/PPB(a)	-3,2	+4,9	-3,3	-	1,6	<b>8,2</b>	-
PSD	-1,4	0	0	-	1,4	<b>7,2</b>	-
PL	-0,7	-0,6	+0,4	-	0,9	<b>4,6</b>	-
PRN	-0,6	-0,2**	-	-	0,8	<b>4,1</b>	-
PSTU	-0,4**	+0,2	-0,2**	-	0,4	<b>2,0</b>	-
PTB	+0,2	-1,5	+1,5	0,2	-	-	<b>1,0</b>
PSC	0	-0,6**	+0,4	-	0,2	<b>1,0</b>	-
PRONA	-0,2**	+0,2	0	-	-	-	-
PSL	-	-	+0,2	0,2	-	-	<b>1,0</b>
PST	-	-	+0,2	0,2	-	-	<b>1,0</b>
PC do B	+0,7	-0,2	-0,4	0,1	-	<b>0,5</b>	-
PRP	+0,2	-0,2**	-	-	-	-	-
PV	0	0	0	-	-	-	-
PMN	+0,4	-0,6	+0,2	-	-	-	-
PCB/PPS	-0,2	+1,0	-0,8	-	-	-	-
Parteilose ***	-	-	-	-	-	-	-
Summe****	-	-	-	19,3	19,4	-	-

Quellen: Erstellt nach Daten von Nicolau (1996: 78); Folha de São Paulo (29.09.1998; 10.10.1998; 15.05.2000).

\* Vertretung der Parteien am 03.09.1998 im Abgeordnetenhaus. Für die fehlenden Jahre zwischen den Wahlen standen keine Daten zur Verfügung.

\*\* Die PRONA hatte keine Vertretung nach den Wahlen von 1994. Die PSTU hatte keine Vertretung im Abgeordnetenhaus nach den Wahlen von 1994 und 1998. Die PSC, PRN und PRP hatten keine Vertretung im Abgeordnetenhaus vor den Wahlen von 1998.

\*\*\* Abgeordnete, die ihre Partei verlassen hatten, aber keiner Partei beitraten und also keiner Partei einen Zuwachs brachten.

\*\*\*\* Die Summen von Gewinnen und Verlusten sind nicht exakt gleich, weil die Quelle die Prozentsätze der Sitze nur annähernd wiedergibt. Dies kann aber das Gesamtergebnis der Tabelle nicht in Frage stellen.

(a) PPB = Fusion der PPR und PP im Jahre 1995.

A = Prozentsatz des Verlustes der Partei im Verhältnis zu den Sitzverlusten aller Parteien.

B = Prozentsatz des Gewinnes der Partei im Verhältnis zu den Sitzgewinnen aller Parteien.

Die Wahlergebnisse von 1998 bestätigten weiter die Macht der „Partei“ des Präsidenten und des Wirtschaftsplans sowie den Einfluss der Präsidentschaftswahlen auf beide Parteien, deren Kandidaten unter den damals zwölf angetretenen Politikern die besten Ergebnisse erzielten<sup>534</sup>. Die PSDB wurde die zweite Kraft im Abgeordnetenhaus und stellte sieben Gouverneure. Die PT hatte bei den Wahlen den größten Zuwachs und stellte drei Gouverneure.

<sup>534</sup> Siehe: Folha de São Paulo (10.10.1998).

Die großen Parteien PMDB, PFL und PPB, die mit dem Kandidaten Cardoso koalierten, vermochten die zwischen den Wahlen von 1995 und 1998 gewonnene Präsenz im Abgeordnetenhaus nicht zu erhalten. Sie verloren an Repräsentation, obwohl die PFL im Vergleich zu den Wahlergebnissen von 1994 einen bedeutsamen Zuwachs erlebte. Doch blieben diese drei großen Parteien weiterhin die größten politischen Mächte. Die PFL stellte sechs Gouverneure, davon zwei im Nordosten und drei im Norden, die PMDB auch sechs Gouverneure und die PPB zwei<sup>535</sup>.

Die kleine PTB profitierte von der Koalition mit Cardoso verhältnismäßig am meisten. Obwohl sie keinen Gouverneur stellte, hatte sie bei den Wahlen für das Abgeordnetenhaus eine bedeutende Zunahme zu verzeichnen.

**Tabelle 5.19: Prozentsatz der Parteien im Senat und Abgeordnetenhaus nach den Wahlen von 1998**

Partei	% der Sitze im Senat	% der Sitze im Abgeordnetenhaus
PMDB	33,3	16
PFL	24,7	20,7
PSDB	19,7	19,3
PT	8,6	11,3
PDS/PPR/PPB	6,1	11,7
PDT	2,5	4,9
PSB	3,7	3,7
PCB/PPS	1,2	0,6
PTB	-	6,0
PMN	-	0,4
PST	-	0,2
PL	-	2,3
PSC	-	0,4
PC do B	-	1,4
PV	-	0,2
PSL	-	0,2
PRONA	-	0,2
PSD	-	0,6

Quelle: TSE/Brasília; Folha de São Paulo (10.10.1998).

Das dritte Merkmal der Zahl und Größe der Parteien während der Konsolidierungsphase der jungen Demokratie ist die starke Fragmentierung des Parteiensystems.

Bezüglich der Fragmentierung des Parteiensystems sind hier drei Aspekte zu berücksichtigen. Erstens war die Fragmentierung nicht mit einer stark ideologischen Polarisierung verbunden. Während der ganzen Konsolidierungsphase waren immer drei von den vier größten Parteien (PMDB, PFL, PDS/PPR/PPB und PSDB) in Koalitionen an der Regierung beteiligt<sup>536</sup>.

<sup>535</sup> Siehe: Folha de São Paulo (27.10.1998).

<sup>536</sup> Siehe: Mainwaring (1997: 78); Meneguello (1998: 188-198).

Zweitens war die Fragmentierung des Parteiensystems mit einer geringen Parteidisziplin<sup>537</sup> verbunden, besonders bei den großen Parteien. Dies überforderte die Exekutive politisch. Die Parlamentarier artikulierten vorwiegend spezifisch lokale Interessen, die durch überparteiliche Beschlüsse bestimmt wurden und keine langfristige oder gemeinsame programmbezogene Strategie erkennen ließen.

Die Koalitionen waren drittens auch nicht kohäsiv. Obwohl die großen Parteien in der Regel entweder durch Wahlbündnisse oder durch Koalitionen an der Regierung beteiligt waren, heißt das nicht, dass sie politisch kohäsiv agierten. Die Regierungskoalitionen waren nicht dauerhaft oder basierten auf einer fragilen Einheit. Die Parteien und deren Führungen stritten sich ständig um von der Exekutive vergebene Auftragsstellen<sup>538</sup>.

b. Der Grad und die Art des Wettbewerbs im Parteiensystem: Die wachsende Wahlberechtigung und die Miteinbeziehung der Analphabeten in die Wahlen wirkten während der Konsolidierungsphase positiv auf den Wettbewerb im Parteiensystem. Allerdings führten die wachsende Wahlenthaltung, der Machtmissbrauch von Geldgebern und die teuren Wahlkämpfe sowie die Erhaltung klientelistischer Netze dazu, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Parteien bei den Wahlen ungleich war.

Zieht man die Polarisierung des Parteiensystems während der Konsolidierungsphase in Betracht, so fällt zunächst auf, dass sie eher in den Parteien und Koalitionen vorkam und dass die ideologische Rechts-Links-Polarisierung damals nicht ausgeprägt war. Letztere war noch beim Wahlkampf von 1989 zwischen Collor (rechts) und Lula (links)<sup>539</sup> präsent, wurde aber wegen der neuen, durch die Fragilisierung des Ostblocks bedingten internationalen Konstellation immer schwächer.

In den Parteien herrschten im Grunde drei Arten von Polarisierung. Eine davon basierte auf der personenfixierten Auseinandersetzung zwischen regionalen Führungen der Parteien. Verschiedene Führer wollten für das Präsidentenamt kandidieren. Die PMDB war 1989 zwischen den drei Kandidaten Quéricia, Ulysses Guimarães und Iris Rezende<sup>540</sup> gespalten. Bei den Präsidentschaftswahlen von 1994 wurde die PMDB ebenfalls von solchen Streitigkeiten heimgesucht und viele regionale Führungen unterstützten im Wahlkampf nicht den Präsidentschaftskandidaten der Partei<sup>541</sup>.

---

<sup>537</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (27.04.1989: 3; 14.09.1989: 2; 29.11.1990: 2-3; 02.05.1991: 7; 15.08.1991: 2; 23.04.1992: 2; 26.11.1992: 2; 21.10.1993: 3); Revista Veja (19.01.1994: 21; 19.10.1994: 29; 03.05.1995: 40; 12.02.1997: 24-25).

<sup>538</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (16.08.1990: 1; 29.11.1990: 2; 02.05.1991: 7; 26.11.1992: 2; 11.02.1993: 1-2; 29.04.1993: 1-2; 03.06.1993: 2; 13.01.1994: 3; 17.02.1994: 2).

<sup>539</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (11.01.1990: 2).

<sup>540</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (27.02.1989: 2).

<sup>541</sup> Siehe: Revista Veja (19.01.1994: 21; 13.04.1994: 35; 04.05.1994: 34; 17.08.1994: 32).

Eine andere interne Polarisierung bezog sich auf die Stellung der Parteien zur Exekutive. Während des ersten Jahres der Regierung Collor waren die PMDB und die PSDB gespalten. Die Mitte-Links-Flügel beider Parteien sprachen sich gegen eine Regierungskoalition mit der Partei Collors (PRN), also zunächst gegen die Übernahme von Ministerposten aus<sup>542</sup>. Als sich Collors Bekämpfung der Inflation als erfolglos erwies, brach die Spaltung in der PMDB und der PSDB wieder auf<sup>543</sup>. Der linke Flügel der PSDB rebellierte manchmal auch gegen die neoliberalen Reformen der Regierung Cardoso und stimmte sogar gegen die Reformen<sup>544</sup>. Auch personenfixierte Spaltungen fragilisierten die PSDB<sup>545</sup>.

Der Volksentscheid, der 1993<sup>546</sup> über die Beibehaltung der präsidentiellen Regierungsform oder die Einführung des Parlamentarismus bestimmen sollte, spaltete besonders die PMDB. Einige Führer der Partei gründeten die Nationale Parlamentarismusbewegung, andere dagegen, und vornehmlich die, die eine Präsidentschaftskandidatur anstrebten, engagierten sich für den Präsidentialismus.

Die PFL wurde durch die Krise der Regierung Collor ebenfalls fragiler. Als Collor wegen erfolgloser Wirtschaftspläne und Korruption eine sehr niedrige Popularität hatte, wollte ein Flügel der Partei nicht mehr an der Regierung beteiligt sein<sup>547</sup>. Die Partei war auch gespalten, als Collors Nachfolger Itamar Franco sein Kabinett bildete und ein Flügel der Partei die neue Regierung zunächst nicht stützen wollte<sup>548</sup>.

Solche Polarisierungen belasten eher die Entscheidungsprozesse einer Demokratie. Sie fördern auch Instabilität, führen aber weniger zu politischen Konfrontationen. Sie sind auch für klientelistische Beziehungen anfälliger, da sie nicht auf programmatischen oder ideologischen Spaltungen basieren.

Dispute darum, wer nun als Kandidat für das Präsidenten- und das Vizepräsidentenamt aufgestellt werden sollte, haben dann auch zur Spaltung der Regierungskoalition PDT, PMDB und PDS in der Regierung Franco geführt<sup>549</sup>.

Auch die große Koalition der PFL, PMDB und PSDB in der ersten Regierung Cardoso war hauptsächlich nicht programmatisch oder ideologisch polarisiert, sondern hatte es auf die Verteilung von Ministerposten und öffentlichen Aufträgen abgesehen.

---

<sup>542</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (16.08.1990: 1; 29.09.1990: 2-3).

<sup>543</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (02.05.1991: 7; 23.04.1992: 2).

<sup>544</sup> Siehe: Revista Veja (19.10.1994: 29).

<sup>545</sup> Siehe: Revista Veja (03.05.1995: 40).

<sup>546</sup> Die absolute Mehrheit stimmte für den Präsidentialismus.

<sup>547</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (13.08.1992: 2).

<sup>548</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (26.11.1992: 2).

<sup>549</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (29.04.1993: 1, 3).

Unter den Parteien gab es weiter eine rudimentär und moderat ausgeprägte ideologische Polarisierung. Sie führte aber nicht zu politischen Konfrontationen, die die junge Demokratie in Gefahr bringen oder gar zu einer Rückkehr zu einem autoritären Regime bewegen hätte können.

Die große Parteien PDS/PPR/PPB, PFL, PMDB, PSDB und die kleine PTB tendierten eher zu einer regierungskonformen Haltung. Sie stimmten vorwiegend für den Wirtschaftsplan und die neoliberalen Maßnahmen Cardoso. Die PT, PDT, PSB und andere linke Parteigruppierungen waren vorwiegend gegen Privatisierung und liberale Maßnahmen. Sie verhielten sich auch gegenüber dem Wirtschaftsplan kritisch und dies polarisierte den Wahlkampf von 1994 und 1998.

c. Der Grad der Institutionalisierung des Parteiensystems: Aufgrund der Kriterien von Mainwaring und Scully kann man feststellen, dass diese Phase keine Tendenz zur Institutionalisierung des Parteiensystems aufwies. Das Gegenteil war eher der Fall.

Wie eben gezeigt, blieb die Stärke der größeren Parteien in den Repräsentationsinstanzen instabil und dies deutet auf die geringe Fähigkeit der Parteien hin, sich in der Wählerschaft zu etablieren. Abgesehen von den konstanten Veränderungen in der Vertretung der größeren Parteien, die in den Perioden zwischen den Wahlen durch Parteiwechsel etablierter Politiker entstanden, war die Wahlstärke der größeren Parteien ebenfalls sehr instabil. Vergleicht man die Ergebnisse der Nationalwahlen (1990, 1994, 1998) und der in allen brasilianischen Städten durchgeführten Kommunalwahlen (1992 und 1996) miteinander, so fällt die Instabilität bei der Wahlstärke der größeren Parteien sofort auf, denn sie waren auf beiden Ebenen sehr unterschiedlich vertreten. Dies deutet entweder darauf hin, dass die Wählerschaft in der Konsolidierungsphase ihre Parteipräferenzen wesentlich änderte oder dass die Parteien weiter keine zentrale Rolle spielten, um das Abstimmungsverhalten der Wählerschaft zu beeinflussen. Bei Meinungsumfragen in den Jahren 1990 und 1991 äußerten sich nur 53% bzw. 48% der Befragten positiv zu den politischen Parteien<sup>550</sup> und 1991 und 1996 genossen die Parteien und die Politiker laut Meinungsumfrage das geringste Vertrauen der Befragten im Vergleich zu anderen Institutionen<sup>551</sup>.

Die Parteien wurden durch den korruptionsbedingt schlechten Ruf der Politiker in Mitleidenschaft gezogen. Als soziale Gruppe schnitten Politiker in den Meinungsumfragen von 1994 und 1996<sup>552</sup> am schlechtesten ab.

---

<sup>550</sup> Siehe: Moisés (1995: 117).

<sup>551</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (14.02.1991: 5); Latinobarômetro/1996.

<sup>552</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (05.05.1994: 2); Revista Veja (10.1.1996: 57).

**Tabelle 5.20: Stimmenanteil der größten Parteien bei den Nationalwahlen (1990, 1994, 1998) und Prozentsatz der gewählten Bürgermeister bei den Kommunalwahlen (1992, 1996)**

	PSDB	PMDB	PFL	PDS/PPR/PPBR	PT	PDT
<b>1990</b>	8,7%	19,3%	12,4%	8,9%	10,2%	10%
<b>1992</b>	6,7%	33,7%	20,3%	7,6%	1,1%	7,9%
<b>1994</b>	13,9%	20,3%	12,9%	9,4%	12,8%	7,2%
<b>1996</b>	17,1%	24,1%	17,4%	11,6%	2%	8,1%
<b>1998</b>	16,4%	16,1%	19%	12%	11,3%	5,4%

Quelle: Nicolau (1998: 72, 209); Folha de São Paulo (08.11.1998).

Im Hinblick auf das zweite Kriterium, das der Verwurzelung der größeren Parteien in der Gesellschaft, deuten die Wahlergebnisse und die Meinungsumfragen darauf hin, dass die brasilianische Bevölkerung sich mit den etablierten Parteien weiter nicht identifizierte. Zwischen 1989 und 1994 durchgeführte Meinungsumfragen zeigen, dass ein großer Teil der Befragten sich mit keiner Partei identifizierte, nämlich 1989 = 36,8%; 1990 = 48,4%; 1991 = 43,8%; 1992 = 34,2%; 1993 = 39,2% und 1994 = 58%<sup>553</sup>. Es gelang den großen Parteien nicht eine stabile Verankerung in der Wählerschaft und in sozialen Gruppen herbeizuführen.

In Bezug auf das dritte Kriterium des Institutionalisierungsgrades wies die Konsolidierungsphase eine positive Tendenz auf. Die Wahlen wurden als einziges Mittel betrachtet, um die Regierungsverantwortung zu übernehmen, und kein soziopolitischer Akteur versuchte durch autoritäre Mittel (Putschversuch, Gewalt) die etablierte zivile Regierung abzusetzen. Die Oppositionsparteien nahmen auf allen Ebenen an den Wahlen teil, stellten die Wahlergebnisse und deren Legitimität nicht in Frage. Allerdings deuten die Meinungsumfragen auf eine schlechte Bewertung der Demokratie hin. Ein großer Teil der Befragten gab der Demokratie nicht den Vorzug und betrachtete sie nicht unbedingt als das bestmögliche politische Regime. 1990, 1991, 1992 und 1993 wurde die Demokratie entsprechend von 55%, 47%, 42% und 59% der Befragten bevorzugt<sup>554</sup>. Obwohl 1993 eine signifikante Verbesserung festzustellen war, zeigen die Meinungsumfragen von 1996 und 1998, dass sehr wenige Brasilianer mit der Demokratie zufrieden waren, nämlich 20% bzw. 27%<sup>555</sup>.

Der Organisationsgrad der Parteien war besonders schwach. Wie schon gezeigt, waren die Parteien in der Konsolidierungsphase im Hinblick sowohl auf interne Strukturen als auch auf Erfolgchancen weiter sehr von personalistischen oder regional und lokal verankerten politischen Führungen abhängig.

<sup>553</sup> Meneguello (1995: 59).

<sup>554</sup> Siehe: Moisés (1995: 127).

<sup>555</sup> Siehe: Latinobarômetro 1996/1998.



Viele der im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien hatten ihre Wählerbasis nur in einigen Regionen und Bundesstaaten und ließen eine breite national verankerte Wählerschaft vermissen. Folgende Tabellen zeigen die regionale Verankerung der größeren Parteien.

**Tabelle 5.21: Regionale Verankerung der größeren Parteien im Abgeordnetenhaus nach den Wahlen von 1990**

	Norden	Nordosten	Südosten	Süden	Mittelwesten
PMDB	14,8%	24,0%	31,4%	19,4%	10,1%
PFL	9,6%	59,0%	14,4%	9,6%	7,2%
PDT	8,6%	23,9%	45,6%	21,7%	0%
PDS	16,6%	19,0%	26,1%	33,3%	4,7%
PRN	2,5%	35,0%	35,0%	20,0%	7,5%
PSDB	2,6%	31,5%	50,0%	13,1%	2,6%
PTB	39,4%	7,8%	34,2%	5,2%	13,1%
PT	11,4%	5,7%	54,2%	22,8%	5,7%
PDC	31,8%	31,8%	18,1%	0%	18,1%
PL	0%	16,2%	75%	6,2%	12,5%

Quelle: Erstellt nach Daten von Nicolau (1998: 77).

**Tabelle 5.22: Regionale Verankerung der größeren Parteien im Abgeordnetenhaus nach den Wahlen von 1994**

	Norden	Nordosten	Südosten	Süden	Mittelwesten
PMDB	15,8%	28,3%	29,9%	15,8%	10,2%
PFL	8,9%	57,0%	19,1%	11,2%	3,3%
PSDB	8,0%	33,8%	48,3%	4,8%	4,8%
PDS/PPR	26,9%	13,4%	30,7%	23,0%	5,7%
PT	4,0%	14,2%	48,9%	24,4%	8,1%
PTR/PP	16,6%	16,6%	30,5%	16,6%	19,4%
PDT	5,8%	20,5%	38,2%	29,4%	5,8%
PTB	19,3%	6,4%	45,1%	19,3%	9,6%
PSB	13,3%	66,6%	20,0%	0%	0%
PL	7,6%	15,3%	69,2%	0%	7,6%

Quelle: Erstellt nach Daten von Nicolau (1998: 81).

**Tabelle 5.23: Regionale Verankerung der größeren Parteien im Abgeordnetenhaus nach den Wahlen von 1998**

	Norden	Nordosten	Südosten	Süden	Mittelwesten
PFL	16,3%	46,2%	24,5%	9,4%	3,7%
PSDB	13,1%	27,2%	43,4%	8,0%	8,0%
PSDB	8,0%	33,8%	48,3%	4,8%	4,8%
PMDB	12,1%	34,1%	20,7%	18,2%	14,6%
PDS/PPR/PPB	15,0%	11,6%	43,3%	23,3%	6,6%
PT	8,6%	15,5%	44,8%	22,4%	8,6%
PTB	12,9%	12,9%	38,7%	29,0%	6,4%
PDT	16,0%	8,0%	48,0%	28,0%	0%
PSB	5,2%	68,4%	21,0%	5,2%	0%
PL	8,3%	25,0%	41,6%	0%	25,0%

Quelle: Erstellt nach Daten von TSE/ Folha de São Paulo (10.10.1998).

Die Wählerschaft der konservativen PFL war besonders in der unterentwickelten Nordostregion konzentriert. Durch den Einfluss des ehemaligen Gouverneurs Esperidião Amin im Bundesstaat Santa Catarina (Süden) und die Führung von Paulo Maluf im Bundesstaat São Paulo (Südosten) konnte die PDS/PPR/PPB ihre große Wählerbasis behaupten. Bei den Wahlen von 1994 hatte die PDS/PPR/PPB auch eine signifikante Wählerbasis im damals neuen Bundesstaat Tocantins (Norden). Dahinter stand der damalige konservative „Cacique“ des neuen Bundesstaates, Siqueira Campos<sup>556</sup>, der die Bewegung zu dessen Einrichtung durch Abspaltung vom Bundesstaat Goiás angeführt hatte und als Gouverneur gewählt wurde.

Die meisten Wähler der PDT waren in den Bundesstaaten Rio de Janeiro (Südosten) und Rio Grande do Sul (Süden) ansässig, wo sie durch die Führerschaft Brizolas angezogen wurden. Bei den Wahlen von 1994 erzielte die PDT ein bedeutendes Ergebnis im Bundesstaat Espírito Santo (Südosten), wo der 1990 gewählte Gouverneur Albuíno Azeredo einen erheblichen Einfluss auf die Wählerschaft ausübte.

Die Wählerbasis der PTB lag im Südosten, besonders in São Paulo. Die PT erzielte die besten Wahlergebnisse im Südosten, besonders im Bundesstaat São Paulo, wo Lula viele Anhänger hatte. Sie hatte auch eine bedeutende Wählerschaft in der Landeshauptstadt von Rio Grande do Sul (Süden). Auch die PSDB hatte ihre Wähler vorwiegend im Bundesstaat São Paulo, woher die wichtigsten Führer der Partei, Fernando Henrique Cardoso und Mário Covas, kamen. Linke und sozialdemokratische Parteien (PT, PDT und PSDB) konnten tendenziell mit mehr Wählern in den entwickelteren städtischen Regionen rechnen.

<sup>556</sup> Es wurde schon in diesem Kapitel darauf hingewiesen, dass Siqueira Campos zunächst von der PDS zur PDC übertrat. Mit dem Zusammenschluss der PDC und der PDS zur PPR stand er nun wieder im selben „Nest“.

Die PMDB hingegen war weiter die Partei, deren Wählerschaft bei nationalen Wahlen am weitesten verbreitet war. In jedem Bundesstaat hatte sie eine Wählerbasis. Die übrigen kleinen Parteien waren auf eine regional verankerte Wählerschaft angewiesen.

### **5.3.3 Regierungssystem und exekutive Gewalt: Einbindung der Regionen in die Nation durch Dezentralisierung mit mangelhafter Demokratisierung**

Drei Merkmale charakterisieren die Konsolidierungsphase der jungen Demokratie in Bezug auf die Gestaltung und Verhaltensweise der nationalen exekutiven Gewalt und deren Beziehungen zu den Regionen.

Erstens hatte die nationale Exekutive einen fragilen und unbeständigen politischen Halt. Der Wirtschaftsplan gab der nationalen Exekutive ab 1994 die Möglichkeit die Unterstützung der größeren Parteien durch Wahlbündnisse und Regierungskoalitionen zu erweitern. Dies hing allerdings sehr von der Popularität der Exekutive und dem Erfolg des Plans ab (vgl. Figueiredo/Limongi/Valente 2000: 60). Dass die Regierungskoalitionen der Exekutive keinen soliden und stabilen politischen Halt boten, hieß aber nicht, dass die Präsidenten ihre Politik überhaupt nicht durchführen konnten (vgl. Figueiredo/Limongi 1999).

Zweitens blieb der politische Einfluss regionaler Exekutiven auf nationaler Ebene erhalten. Die neue Verfassung garantierte eine politische Dezentralisation, in der die regionalen Exekutiven einen großen politischen Spielraum gewinnen konnten. Außerdem wurden die Bundesstaaten durch die verfassungsmäßige Dezentralisation der Finanzverwaltung unabhängiger von der Union und folglich von der nationalen Exekutive. Deshalb blieben die regionalen Interessen bei der Konstitution nationaler Interessen einflussreich. Die nationale Exekutive litt ständig unter dem Druck partikularistischer Forderungen der Bundesstaaten, was ihr erschwerte eine kooperative Föderation aufzubauen. Charakteristisch für die Institutionalisierungsphase war, dass keine Gruppe von Bundesstaaten oder Regionen genügend Macht hatte, einen dominanten Block zu bilden, wie es in der „Alten Republik“ der Fall gewesen war. Es herrschten kooperative Beziehungen weder zwischen Bundesstaaten und nationaler Exekutive noch unter den Bundesstaaten selbst. Die Bundesstaaten waren so stark, dass sie ihre partikularistischen Interessen der Union gegenüber geltend machen konnten, aber nicht zu einer gemeinsamen Strategie fähig, um die nationale Politik zu bestimmen (vgl. Abrucio 1998: 107, 187).

Zur Form der präsidentiellen Regierung ist drittens zu sagen, dass die neue Verfassung dem Präsidenten erhebliche Machtkompetenzen zugestand. Dadurch konnte er weiter

wichtige Entscheidungen treffen, ohne mit den politischen Akteuren des Landes zu verhandeln.

Vier Faktoren erklären, warum die Präsidenten ständig Probleme hatten, einen konsistenten und breiten politischen Halt zu erreichen bzw. zu erhalten. Erstens hatte die Partei der Präsidenten während der ganzen Konsolidierungsphase eine absolute Mehrheit weder in den nationalen noch in den regionalen und lokalen Repräsentationsinstanzen. Wie in diesem Kapitel bereits angedeutet, hat die „Partei“ der Exekutive die Prägung der etablierten Parteien und des Parteiensystems direkt beeinflusst, aber es gelang ihr nicht die absolute Mehrheit zu erlangen. Bei den Wahlen gelang es z.B. den Parteien der Präsidenten Collor und Cardoso nicht die stärkste Macht zu werden.

Der zweite Faktor war, dass trotz breiter Wahlbündnisse, die der Exekutive einen sicheren nationalen Halt und so eine bessere Durchsetzung ihrer Politik ermöglichen sollten, Collor (1989) und Cardoso (1994) keine absolute Mehrheit im Parlament erreichten. Die Parteien, die zu den Wahlkoalitionen der Präsidenten auf nationaler Ebene gehörten, waren auch nicht mit absoluter Mehrheit in den regionalen Exekutiven vertreten. Dies gelang nur bei der Wiederwahl Cardosos im Jahr 1998.

**Abbildung 5.3: Repräsentation der Partei der Präsidenten gemäß den Wahlergebnissen**

1990	1992	1994	1996	1998
Collor	Franco*	Cardoso	Cardoso	Cardoso
PRN	gehörte keiner Partei an	PSDB	PSDB	PSDB
Abgeordnetenhaus 8%	-	Abgeordnetenhaus 12,1%	Abgeordnetenhaus -	Abgeordnetenhaus 19,3%
Senat 6,5%	-	Senat 16,7%	Senat -	Senat 19,7%
Gouverneure -	-	Gouverneure 22,2%	Gouverneure -	Gouverneure 25,9%
Bürgermeister -	-	Bürgermeister -	Bürgermeister 17,1%	Bürgermeister -

Quellen: Nicolau (1998: 85,154,209); TSE/Folha de São Paulo (10.10.1998; 27.10.1998).

\* Itamar Franco wurde nicht gewählt, sondern als amtierender Vizepräsident übernahm er das Amt nach dem Impeachment Collors.

**Abbildung 5.4: Repräsentation der Wahlkoalition der gewählten Präsidenten gemäß den Wahlergebnissen**

1989*	1994	1998
Collor	Cardoso	Cardoso
Abgeordnetenhaus PRN, PDS, PFL, PTB, PDC, PL = 35,3%**	Abgeordnetenhaus PSDB, PFL, PTB, PP = 42,4%**	Abgeordnetenhaus PSDB, PFL, PMDB, PDS/PPR/PPB, PTB, PSD = 62,5%
Senat PRN, PDS, PFL, PTB, PDC, PL = 29,3%**	Senat*** PSDB, PFL, PTB, PP = 48,15%**	Senat*** PSDB, PFL, PMDB, PDS/PPR/PPB, PTB, PSD = 83,9%**
Gouverneure PRN, PDS, PFL, PTB, PDC, PL = 16,6%**	Gouverneure PSDB, PFL, PTB, PP = 29,6%**	Gouverneure PSDB, PFL, PMDB, PDS/PPR/PPB, PTB, PSD = 77,7%**

Quellen: Nicolau (1996: 78; 1998: 83, 154); Folha de São Paulo (29.09.1998; 10.10.1998; 27.10.1998).

\* Zweiter Wahlgang.

\*\* Mandatsträger, als Collor und Cardoso das Amt übernahmen. Im zweiten Wahlgang bekam Collor die Unterstützung dieser Parteien, aber es handelt sich um keine formelle Wahlkoalition.

\*\*\* Umfasst die gesamten Sitze, nicht nur die neugewählten Senatoren.

Der unbeständige politische Halt der Exekutive war drittens auf die Eigenart der Wahlbündnisse und Regierungskoalitionen zurückzuführen. Zwei Aspekte sind hier zu betrachten. Zunächst war die Partei des Präsidenten nicht die stärkste politische Macht in den Wahlbündnissen. Dies war sowohl 1989 bei Collor als auch 1994 und 1998 bei Cardoso der Fall. Collor gewann im zweiten Wahlgang die Unterstützung der konservativen PFL und PDS/PPR/PPB (damals PDS), die mehr Repräsentanten hatten als die PRN. Cardoso ging 1994 eine Allianz mit der PFL ein, die auch eine breitere politische Repräsentation hatte als die PSDB. 1998 war die PSDB trotz signifikanten Zuwächsen nicht die stärkste Macht im Wahlbündnis. Die PFL wurde die stärkste Kraft im Abgeordnetenhaus und die PMDB im Senat. Die Position der Partei des Präsidenten war auf diese Weise innerhalb des Bündnisses fragil und hatte Mühe dem Druck der verbündeten Parteien zu widerstehen.

Der andere Aspekt war, dass die den Präsidenten unterstützenden Wahlbündnisse in der Regel auf einer fragilen Basis beruhten. Die Parteien, die Collor im zweiten Wahlgang unterstützten, waren keine treuen „Freunde“. Besonders die PFL, die wichtigste Stütze Collors in den Repräsentationsinstanzen, hielt nicht immer zu seiner Politik<sup>557</sup>. Als im Parlament das Impeachment beschlossen wurde, überließen es die PFL und die PDS ihren Abgeordneten und Senatoren, dafür oder dagegen zu stimmen<sup>558</sup>. Das Wahlbünd-

<sup>557</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (13.08.1992: 1).

<sup>558</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (17.09.1992: 2).

nis Cardosos (1994) mit der PFL<sup>559</sup> rief zunächst einen internen Konflikt in der PSDB hervor. Einige wichtige regionale Führer der Partei, z.B. Ciro Gomes, damals Gouverneur von Ceará (Nordosten), waren damit nicht einverstanden<sup>560</sup> und traten aus der Partei aus. Die Unterstützung der stärksten Partei in Cardosos Wahlbündnis, der konservativen PFL, basierte auf einem schwammigen Regierungsprogramm. Eigentlich war es für die PFL wichtig, an den Machthebeln zu sitzen, um sich durch das Wahlbündnis Aufträge, öffentliche Stellen usw. zu sichern<sup>561</sup>. 1998 gelang es Cardoso ein breiteres formelles Wahlbündnis zu bilden, zu dem er die wichtige Unterstützung der PMDB und auch der konservativen PDS/PPR/PPB bekam. Es gelang ihm die Wahlakrobatik, die PSDB und die PMDB zusammen mit politischen Führern des ehemaligen Militärregimes unter einen Hut zu bringen. Den Zusammenhalt solcher heterogener Gruppen konnte er nur dadurch gewährleisten, dass der Wirtschaftsplan erfolgreich war<sup>562</sup>. Der Wahlkampf von 1998 ließ die Fragilität dieses Wahlbündnisses offen zutage treten. Rivalisierende regionale Führungen zerstritten sich in den Bundesstaaten, doch im nationalen Wahlkampf hielten sie zu Cardoso<sup>563</sup>. Cardoso selbst versuchte seine Kandidatur überparteilich zu konsolidieren und sich so auf nationaler Ebene der Unterstützung politischer Parteien zu vergewissern, die auf bundesstaatlicher Ebene untereinander konkurrierten.

Zu diesem Aspekt kommt noch, dass die Präsidenten in der Regel breite, doch recht instabile Regierungskoalitionen bildeten. Da die Präsidenten trotz Wahlbündnissen über keine absolute Mehrheit in den Repräsentationsinstanzen verfügten, versuchten sie während ihrer Amtsperioden ständig andere Parteien in die Regierungskoalition einzubeziehen. Die Erhaltung solcher Regierungskoalitionen war aber sehr von der politischen und ökonomischen Lage des Landes abhängig. Soweit die Präsidenten bei der Bevölkerung populär waren und die Inflation sank, konnten sie die Regierungskoalition erhalten und sogar ausbauen. Wurden die Präsidenten unpopulär und stieg die Inflation, hatten sie Schwierigkeiten mit der Regierungskoalition.

Collor gelang es nicht, seiner Regierungskoalition bei der Kabinettsbildung eine permanente Unterstützung der PMDB und der PSDB zu sichern und somit seine politische Position zu festigen. Von März 1990 bis April 1992 bekam seine Regierungskoalition zwar die Unterstützung einiger Führungen der PMDB bei der Kabinettsbildung, dies endete aber, als die Popularität des Präsidenten sank<sup>564</sup>. Einige

---

<sup>559</sup> Die PFL hatte sich durch die Allianz die Vizepräsidentenchaftskandidatur Marco Maciels (Nordosten) gesichert. Er war Collors Regierungsfractionsvorsitzender im Senat und hatte auch wichtige Posten während des Militärregimes innegehabt.

<sup>560</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (09.06.1994: 2).

<sup>561</sup> Siehe: Revista Veja (03.05.1995: 40).

<sup>562</sup> Siehe: Revista Veja (07.01.1998: 24).

<sup>563</sup> Siehe: Revista Veja (25.06.1997: 27; 07.01.1998: 31).

<sup>564</sup> Siehe: Mainwaring (1997: 77).

Führer der PSDB waren kurze Zeit an der Regierung Collor beteiligt<sup>565</sup>, aber diese Unterstützung war eher individualpolitischer Art und nicht parteigebunden.

Als Franco das Amt übernahm, waren zunächst die großen Parteien PMDB, PFL und PSDB an seiner Regierung beteiligt. Ausnahme war die PDS/PPR/PPB, die nie an seiner Regierungskoalition teilnahm. Franco bekam sogar die Unterstützung der Parteien PDT, PSB und PT, die dem Spektrum der linken und Mitte-links Parteien angehörten<sup>566</sup>. Dies gelang aber nur kurze Zeit, da diese Parteien mit der Beteiligung der PFL an der Regierung nicht einverstanden waren und eigene Präsidentschaftskandidaten aufstellen wollten<sup>567</sup>.

Gleich nach den Wahlen von 1994 bekam Cardoso die Unterstützung der PMDB. Sie erwies sich mehrmals als fragil. Die Partei war oft zerstritten und es fehlte ihr eine sie einende Führung<sup>568</sup>.

Der vierte Faktor des unbeständigen politischen Halts der Exekutive muss in der in diesem Kapitel schon betrachteten schwachen Parteidisziplin der Politiker gesucht werden. Die Exekutive konnte sich mehrmals nicht darauf verlassen, dass die Politiker der an der Regierungskoalition beteiligten Parteien ihre Politik im Parlament vertraten. Collor hatte mehrmals Probleme mit seinem größten politischen Alliierten, der PFL. Abgeordnete der PFL rebellierten gegen die Position der Partei und unterstützten Maßnahmen der Exekutive nicht, als sie dem Parlament zum Beschluss vorlagen, z.B. zur Beamtengehalts- und zur Mindestlohnpolitik<sup>569</sup>. Undisziplinierte Politiker erschweren es auch Franco seine Politik im Abgeordnetenhaus durchzusetzen. Maßnahmen der Exekutive wurden trotz formeller absoluter Mehrheit des Präsidenten im Abgeordnetenhaus abgelehnt. Abgeordnete stimmten nicht mit ihren Parteien, besonders weil sie mit spezifischen Interessengruppen engere Verpflichtungen eingegangen waren als mit der Partei<sup>570</sup>. Einige Abgeordnete aus den Parteien der Regierungskoalition (PSDB und PMDB) im Abgeordnetenhaus waren gegen manche von der Regierung Cardoso (1995-1998) vorgeschlagenen Reformen (z.B. Privatisierung, Verwaltungs-, Steuer- und Sozialversicherungsreform usw.)<sup>571</sup>.

Drei Umstände erklären, dass die regionalen Exekutiven ihren bedeutenden Einfluss auf nationaler Ebene behalten konnten. Der erste Umstand war institutioneller Art. Die Verfassung der jungen Demokratie dezentralisierte die Politik enorm. Sie sicherte den

---

<sup>565</sup> Siehe: Ebd.: 77.

<sup>566</sup> Siehe: Ebd.: 78.

<sup>567</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (3.06.1993: 2; 8.07.1993: 3).

<sup>568</sup> Siehe: Revista Veja (03.05.1995: 41; 22.01.1997: 30-31).

<sup>569</sup> Siehe: Latin American Reports. Brazil Report (15.08.1991: 2); Revista Veja (29.04.1992: 21).

<sup>570</sup> Siehe: Revista Veja (04.05.1994: 28; 01.02.1995: 28).

<sup>571</sup> Siehe: Revista Veja (19.10.1994: 28; 27.03.1996: 31).

Bundesstaaten eine politische Autonomie, die sich auf deren Exekutiven erstreckte. Zudem grenzte sie die Machtkompetenzen und die Verantwortung der Union und der Bundesstaaten unklar ab (vgl. Reich 1998: 5).

Nach der neuen Verfassung sind die Bundesstaaten nicht nur in Sachen der Wahl ihrer Exekutive autonom, sondern sie können auch ihre eigene Verfassung in Kraft setzen. In der jungen Demokratie hat nämlich jeder Bundesstaat eine eigene Verfassung, die selbstverständlich allgemeinen Prinzipien der Bundesverfassung unterworfen ist<sup>572</sup>. Außerdem hat jeder Bundesstaat eine eigenständige Zivil- und Militärpolizei, die dem Gouverneur direkt untersteht<sup>573</sup>.

Was die Machtkompetenzen der Union und der Bundesstaaten betrifft, so waren sie gemeinsam für die Erziehungs-, Wohnungs- und Sanierungsprogramme in den Bundesstaaten zuständig. Die Bundesstaaten konnten auch z.B. im Erziehungs- und Gesundheitswesen sowie im Strafbereich eigene Gesetze erlassen<sup>574</sup>.

Der zweite Umstand, der den politischen Einfluss regionaler Exekutiven auf nationaler Ebene erhalten half, war finanzieller Art. Die Verfassung der jungen Demokratie sah eine erhebliche Dezentralisierung der Steuererhebung vor, was den Bundesstaaten eine relativ autonome Steuerpolitik erlaubte<sup>575</sup>. Besonders die Warenumsatzsteuer ist hier zu erwähnen. Die neue Verfassung erweiterte die einschlägigen Bestimmungen und gab jedem Bundesstaat einen großen Spielraum bei der Festlegung des Steuersatzes<sup>576</sup>. Der Senat bestimmte einen Mindestwert, doch nur im Fall eines Konflikts zwischen Bundesstaaten konnte er einen Höchstwert festlegen.

Wichtiger war jedoch die Dezentralisierung der Verteilung des Gesamtsteueraufkommens der Union, die schon in den 80er Jahre begonnen hatte und von der neuen Verfassung vertieft wurde. 1986 z.B. hatte die Union 31% der Steuern auf Einkommen und Industriewaren dem Fonds der Bundesstaaten und Munizipien zugewiesen, die neue Verfassung erhöhte diesen Prozentsatz auf 44%<sup>577</sup>. Auf diese Weise kamen die regionalen Exekutiven zu einer größeren finanziellen Autonomie, um ihre Politik zu betreiben.

Und schließlich hat ein politischer Umstand die Erhaltung des Einflusses regionaler Exekutiven auf nationaler Ebene erleichtert, und zwar die Stimmung der Abgeordneten des Parlaments, das die neue Verfassung festlegte (vgl. Kugelmas/ Sola 2000: 69). Die

---

<sup>572</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 18, 25, 28 (1998: 31, 37, 38).

<sup>573</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 42, 144 (1998: 49, 98).

<sup>574</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 23, 24 (1998: 36-37).

<sup>575</sup> Hauptgrund des ständigen sogenannten Steuerkrieges zwischen den Bundesstaaten.

<sup>576</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 155 (1998: 103).

<sup>577</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 159 (1998: 107).



Abgeordneten, die die neue Verfassung verabschiedeten, wurden 1986 gleichzeitig mit den Gouverneuren gewählt. Präsidentschaftswahlen fanden damals nicht statt. Wie schon in diesem Kapitel gezeigt, hatten die Gouverneure damals großen politischen Einfluss auf die Abgeordneten ihrer Bundesstaaten, was großen Einfluss der Regionen und Bundesstaaten auf die neue Bundesverfassung mit sich brachte. Die entwickelteren Bundesstaaten des Südostens und Südens wollten, dass die Verfassung den Bundesstaaten mehr eigene Steuereinnahmequellen zusicherte, die unterentwickelteren Regionen des Nordostens, Nordens und Mittelwestens setzten sich dafür ein, dass der Anteil der Bundesstaaten am Gesamtsteueraufkommen der Union prozentual erhöht werden sollte und dass die Union den ärmeren Regionen spezielle finanzielle Unterstützung zusichert<sup>578</sup>.

Die Konstellation der Parteien und das Parteiensystem der Konsolidierungsphase haben auch dazu beigetragen, den regionalen Exekutiven einen stärkeren politischen Einfluss auf nationaler Ebene zu sichern. Dies kann vielfach erklärt werden. Die Parteien der Präsidenten regierten in den meisten Bundesstaaten nicht. Auch die Wahlbündnisse der gewählten Präsidenten reichten in den meisten Bundesstaaten nicht aus, um die Gouverneure zu stellen. Nur bei den Wahlen von 1998 hatte Cardoso die absolute Mehrheit der regionalen Exekutiven auf seiner Seite, doch, wie schon erwähnt, konkurrierten die Parteien des Wahlbündnisses Cardosos auf regionaler Ebene miteinander. Die Gouverneure hatten dadurch einen größeren Spielraum, um mit dem Präsidenten über regionale Unterstützung zu verhandeln. Sie konnten auch weiterhin den partikularistischen Interessen der Bundesstaaten großen Einfluss auf die nationale Exekutive verschaffen. Außerdem trugen die wenig disziplinierten Parteien und das hochfragmentierte Parteiensystem dazu bei, den Gouverneuren eine politische Überlegenheit über den Präsidenten zu gewähren. Er war auf sie angewiesen, wenn er seine Gesetzentwürfe im Parlament verabschieden bzw. seinen Interessen zuwiderlaufende Gesetzentwürfe abwehren wollte. Das Nichtvorhandensein konsolidierter Parteien verstärkte den Einfluss der „Partei“ des Gouverneurs auf die Abgeordneten der Bundesstaaten und es bestand kein politisches Interesse, im Abgeordnetenhaus gegen den Gouverneur Stellung zu nehmen. Vier Mittel besaßen die Gouverneure, die Wählerbasis der Abgeordneten zu kontrollieren und somit einen starken politischen Einfluss auf sie auszuüben: 1. Vergabe öffentlicher Stellen an die Anhänger der Abgeordneten auf lokaler Ebene. 2. Verteilung von Zuschüssen und öffentlichen Bauten an die Wählerbasis der Abgeordneten in den Munizipien. 3. Die Nähe der Gouverneure zur Wählerbasis der Abgeordneten erleichterte es jenen, die Verwendung der Zuschüsse der Union, die die Abgeordneten der Region einbrachten, besser zu beaufsichtigen, als es die von ihren Regionen abwesenden Abgeordneten tun konnten. 4. Die Kontrolle

---

<sup>578</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 159 (1998: 107).

über die Landtagabgeordneten und Bürgermeister, die wichtige Wahlhelfer der Abgeordneten waren (siehe den nächsten Teil dieses Kapitels). Mit diesen Mitteln konnte der Gouverneur einen gewählten Abgeordneten „pflegen“ oder ihm die Wählerschaft abtrünnig machen.

Collor versuchte zu Beginn seiner Regierungsperiode sich über die regionalen Gruppen zu stellen<sup>579</sup>. Die direkten Wahlen 1989 hatten ihn dazu ermutigt. Allerdings dauerte diese Strategie nur kurze Zeit, da 1990 die Gouverneurswahlen, in denen die von ihm unterstützten Kandidaten eine Niederlage erlitten, zeigten, dass wichtige regionale Führungen des Landes nicht damit zufrieden waren. In den Bundesstaaten des Südostens und Südens siegten Kandidaten, die sich entweder klar als Opposition verstanden oder als unabhängig von Collor bezeichneten. Die neu gewählten Gouverneure wollten den Wirtschaftsplan Collors in Richtung Rezessionsstopp und Lockerung der Sparmaßnahmen geändert sehen. Sie drohten eine Front der Oppositionsgouverneure zu bilden, sollte die Regierung die Forderungen nicht erfüllen<sup>580</sup>. Außerdem hatten zehn der neugewählten Gouverneure (z.B. die von São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná) in den ersten Monaten nach Amtsübernahme privaten und öffentlichen Kreditinstituten gegenüber ein einseitiges Moratorium erklärt und forderten von der Union finanzielle Hilfe<sup>581</sup>.

Der Druck der Gouverneure wirkte. Einige Monate später versuchte Collor, durch Verteilung öffentlicher Mittel ihre Unterstützung zu gewinnen<sup>582</sup>. Um die Gouverneure auf seine Seite zu ziehen, wollte Collor auch über die Schulden der Bundesstaaten bei der Union verhandeln<sup>583</sup>. Er schlug den Gouverneuren zunächst ein Abkommen vor, nach dem die Rückzahlungsbedingungen für die Bundesstaaten verbessert werden sollten. Als Gegenleistung sollten sich die Gouverneure dafür engagieren, die Zustimmung der Abgeordneten zu einem Verfassungsänderungsentwurf der Exekutive im Abgeordnetenhaus zu erlangen. Eigentlich wollte Collor eine umfassende Verfassungsreform vornehmen, die ihm z.B. die Reduzierung des Gehalts der Beamten und Amtsrichter, die Aufhebung der Unkündbarkeit der Beamten und des Rechts, an öffentlichen Universitäten unentgeltlich zu studieren, sowie die Durchsetzung weitgehender Privatisierungen ermöglichen sollte. Allerdings stellten sich besonders die Gouverneure von São Paulo, Rio de Janeiro und Rio Grande do Sul gegen diesen

---

<sup>579</sup> Siehe: Latin American Reports. Brazil Report (03.05.1990: 7).

<sup>580</sup> Siehe: Latin American Reports. Brazil Report (10.01.1991: 2-3; 14.02.1991: 1-3).

<sup>581</sup> Siehe: Latin American Reports. Brazil Report (02.05.1991: 3).

<sup>582</sup> Collor gewährte z.B. den Landesbanken Kredite. Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (21.05.1991: 6); Revista Veja (29.05.1991: 21).

<sup>583</sup> Damals betrugen die Schulden der Bundesstaaten und Munizipien bei der Union 70 Milliarden Dollar. Einige Bundesstaaten hatten seit 1982 ihre Schulden bei der Union nicht mehr bezahlt. Siehe: Revista Veja (25.12.1991: 16).

Entwurf<sup>584</sup>. Trotzdem hatten sie Macht genug, ihre Schulden bei der Union herunterzuhandeln. Nach dem erwähnten Abkommen mit Collor und der Zustimmung des Parlaments wurde die Schuldenzahlungsfrist auf 20 Jahre verlängert und sie konnte noch um weitere 10 Jahre verlängert werden. Von den Schulden, von denen ja jahrelang fast nichts bezahlt worden war, mussten die Bundesstaaten einen Teil begleichen, konnten aber dadurch bei der Union neue Kredite aufnehmen<sup>585</sup>. Dies bedeutete in der Tat keine Lösung des Schuldenproblems, sondern nur dessen Abwälzung auf die nächsten gewählten Gouverneure. Jedenfalls sicherten sich damit die Gouverneure die nötigen Geldmittel, um bei den 1992 bevorstehenden Kommunalwahlen die Wahlmaschinerie der Bundesstaaten in Bewegung zu setzen.

Dennoch waren die Gouverneure nicht ganz zufrieden und wollten von der Union weitere Zugeständnisse bekommen<sup>586</sup>. In diesem Sinn herrschte weiter das Prinzip ein besseres „Stück“ vom „Ganzen“ bekommen zu wollen, ohne vorher das „Ganze“ zu fördern. Als Collor z.B. eine Reduzierung der Importsteuer anstrebte, stellten sie sich dagegen. Sie befürchteten eine Benachteiligung der einheimischen Industrie und folglich Einbußen bei der Warenumsatzsteuer in den Bundesstaaten<sup>587</sup>.

Gouverneure wichtiger Bundesstaaten spielten auch eine entscheidende Rolle bei dem Impeachment Collors. Sogar ein Gouverneur der PFL, Wilson Kleinubing aus Santa Catarina (Süden), sprach sich für das Impeachment aus<sup>588</sup>. Viele Gouverneure wie die von São Paulo (Fleury Filho/PMDB), Rio de Janeiro (Brizola/PDT) und Paraná (Requião/PMDB) unterstützten die Bewegung auch dadurch<sup>589</sup>, dass sie der armen Bevölkerung wie vormals bei der Kampagne für direkte Wahlen kostenfrei öffentliche Verkehrsmittel zur Verfügung stellten, damit diese an den Demonstrationen teilnehmen konnte. Öffentliche Veranstaltungen wurden auch gefördert. Andererseits konnten die Gouverneure ihren Einfluss auf die Abgeordneten geltend machen, um das Impeachment im Abgeordnetenhaus durchzusetzen. Fleury z.B. nahm Kontakt mit hohen Offizieren auf, die sich damals verpflichteten die Verfassung zu verteidigen<sup>590</sup>.

Franco begann seine Regierung unter dem Stern regionaler Dispute. Als er sein Kabinett bildete, begann in der PMDB sofort eine Diskussion über den Anteil der Partei an den Ministerposten. Die PMDB von São Paulo unter der Führung von Orestes Quécia forderte eine „bessere Verteilung der Posten“. Franco wollte nämlich drei Minister der

---

<sup>584</sup> Siehe: Revista Veja (28.08.1991: 92-96; 09.10.1991: 28-30). Der Gouverneur Brizola engagierte sich damals besonders gegen die Privatisierung der Usiminas (Eisen- und Stahlindustrie) in Rio de Janeiro.

<sup>585</sup> Siehe: Revista Veja (25.12.1991: 16-18).

<sup>586</sup> Siehe: Revista Veja (06.05.1992: 16-21).

<sup>587</sup> Siehe: Revista Veja (04.03.1992: 20-21).

<sup>588</sup> Siehe: Latin American Regional Report. Brazil Report (09.07.1992: 2).

<sup>589</sup> Siehe: Revista Veja (14.10.1992: 30-31).

<sup>590</sup> Siehe: Revista Veja (26.08.1992: 26).

PMDB aus dem Bundesstaat Rio Grande do Sul ernennen, nahm aber davon Abstand, als die PMDB aus São Paulo damit unzufrieden war<sup>591</sup>. Außerdem bekundete Quércia seine Unzufriedenheit, als Franco einen Minister der PMDB aus Minas Gerais nominierte<sup>592</sup>.

Regionale Dispute waren auch für die PDT ein Grund, sich nicht mehr an der Regierungskoalition zu beteiligen. Der „Cacique“ der PDT, Brizola, hatte einen Minister seiner Partei gedrängt, von seinem Posten zurückzutreten. Der Minister sagte, er wäre deshalb zurückgetreten, weil die „Gruppe aus Juíz de Fora“, einer Stadt aus dem Bundesstaat Minas Gerais, die Stoßtruppe von Franco wäre<sup>593</sup>.

Die neue Regierung wollte von Anfang an die finanzielle Hilfe für die Landesbanken einstellen<sup>594</sup>, um die Finanzen der Union zu entlasten. Dennoch schlug die Union zu diesem Zweck eine Steuerreform vor, ergriff jedoch keine Maßnahmen, die Ausgaben der Union für die Bundesstaaten einzuschränken oder die Bundesstaaten aufzufordern, ihre Schulden bei der Union zu bezahlen<sup>595</sup>.

Als Cardoso Finanzminister wurde und die Ausgaben der Union einschränken wollte, setzten sich die Gouverneure aus dem Nordosten sofort dafür ein, dass die als Hilfe gegen die Trockenheit gedachten Zuschüsse nicht davon betroffen wurden. Der Gouverneur von Brasília, Roriz, wollte, dass die Zuschüsse der Union für den Bau einer U-Bahn in Brasília nicht angetastet wurden. Der Gouverneur von Rio de Janeiro, Brizola, engagierte sich für eine Weiterführung der öffentlichen Bauten in Rio de Janeiro<sup>596</sup>. Die lokalistischen Interessen waren stärker als Cardosos Vorhaben. Brizola erhielt von der Union Geld, um eine große Verkehrsader in Rio de Janeiro bauen zu lassen, Roriz wurden die Zuschüsse für seine U-Bahn zugesagt. Der Gouverneur von São Paulo, Fleury, stellte die Höhe der Schulden des Bundesstaates bei der Union in Frage, und der Finanzminister erkannte, dass die Union sich bei der Berechnung getäuscht hatte<sup>597</sup>. Als Finanzminister machte Cardoso das Verhalten der Bundesstaaten zum großen Teil für die Inflation Brasiliens verantwortlich<sup>598</sup>. Nach intensiven Verhandlungen gelang es ihm, ein neues Abkommen mit den Gouverneuren zu schließen, nach dem die Schuldenzahlungsfristen nicht mehr verlängert werden konnten und die Bundesstaaten sich dazu verpflichteten die Schulden zu bezahlen<sup>599</sup>.

---

<sup>591</sup> Siehe: Revista Veja (14.10.1992: 32-33).

<sup>592</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (26.11.1992: 2).

<sup>593</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (29.04.1993: 2).

<sup>594</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (26.11.1992: 3).

<sup>595</sup> Siehe: Revista Veja (02.12.1992: 74-77).

<sup>596</sup> Siehe: Revista Veja (09.06.1993: 84-85).

<sup>597</sup> Siehe: Revista Veja (23.06.1993: 20-21).

<sup>598</sup> Siehe: Revista Veja (30.06.1993: 24-28).

<sup>599</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (16.09.1993: 3).

Der „Kampf“ ging weiter. Die Union gewann einige Handlungsfreiheit gegenüber den Bundesstaaten, als der Stabilisierungsplan Cardoso im März 1994 erste Erfolge brachte. Durch die Billigung des sozialen Notstandsfonds im Parlament wurde es der Union gestattet einen Teil der Zuschüsse, die normalerweise für die Bundesstaaten vorgesehen waren, zurückzuhalten. Drei wichtige Faktoren erklären die Billigung dieses Fonds (Vgl. Abrucio 1998: 115-116). Erstens herrschte damals die Ansicht, dass Lula als Sieger aus den Präsidentschaftswahlen hervorgehen würde. Dies ließ die konservativen Führer sich um Cardoso versammeln. Sie wollten keinen Außenseiter als Kandidaten stützen, da sie mit Collor schlechte Erfahrungen gemacht hatten. Cardoso nutzte diese Stimmung dazu, die ersten Maßnahmen seines Stabilisierungsplans einzuleiten und seine Kandidatur vorzubereiten. Zweitens konnte Cardoso zwei mächtige Gouverneure, nämlich einen aus dem Nordosten, Antônio Carlos Magalhães (PFL/Bahia), und einen aus dem Südosten, Hélio Garcia (PRS/Minas Gerais), dafür gewinnen den Finanzierungsfonds seines Wahlkampfes im Abgeordnetenhaus zu genehmigen. Außerdem hatten Gouverneure wie Brizola (PDT/Rio de Janeiro) und Fleury (PMDB/São Paulo) damals andere Sorgen. Sie konzentrierten ihre Kräfte darauf, einen Verfassungsänderungsentwurf im Parlament verabschieden zu lassen, der ihnen die Präsidentschaftskandidatur erlauben würde, ohne das Amt des Gouverneurs wie gesetzlich vorgesehen einige Monate vorher ablegen zu müssen. Der Entwurf wurde abgelehnt.

Drittens sagte Cardoso den Gouverneuren von São Paulo, Minas Gerais und Rio Grande do Sul damals finanzielle Hilfe für die Landesbanken zu<sup>600</sup>. Aus alledem ersieht man, wie wichtig die Gouverneure waren, um Finanzminister Cardoso die erfolgreiche Durchsetzung der ersten Maßnahmen seines Stabilisierungsplans zu ermöglichen.

Die Gleichzeitigkeit der Präsidentschafts- und Gouverneurswahlen sowie die Kontrolle der Inflation beeinflusste auch die politische Stimmung des Landes. Der gewählte Präsident Cardoso hatte zunächst einen größeren Spielraum, seinen Willen gegenüber den regionalen Kräften durchzusetzen. Die Gouverneurswahlen waren nicht der Mittelpunkt des Wahlkampfes, auch die Präsidentschaftswahlen zogen die Aufmerksamkeit der Wähler auf sich. Gouverneure und Präsident übernahmen gleichzeitig ihre Ämter aufgrund derselben Legitimation, d.h. direkter Wahlen. Dies war bei Collor nicht der Fall gewesen. Collor war schon länger als ein Jahr an der Macht, als die neugewählten Gouverneure 1991 das Amt übernahmen, und er litt schon unter der politischen Schwächung, die die Amtsausübung normalerweise mit sich bringt. Cardoso nutzte diese Stimmung, um zumindest die systematische Opposition der neugewählten Gouverneure gegen den Stabilisierungsplan auszuschalten. Obwohl die Partei des

---

<sup>600</sup> Siehe: Revista Veja (30.11.1994: 102-103).

Präsidenten nicht die meisten Gouverneure stellte, hatte sie die Gouverneursposten in drei wichtigen Bundesstaaten. Die 1994 neu gewählten Gouverneure von São Paulo (Covas/PSDB), Rio de Janeiro (Allencar/PSDB) und Minas Gerais (Azeredo/PSDB) waren zunächst wichtige Alliierte Cardosos, zumal diese Bundesstaaten nicht weniger als 43% der brasilianischen Wählerschaft und 60% des gesamten Bruttonutzenprodukts Brasiliens konzentrierten<sup>601</sup>.

Trotz dieser Konstellation musste sich auch die Regierung Cardoso zunächst regionalen Disputen stellen<sup>602</sup>. Als die Union z.B. eine neue Ö raffinerie einrichten wollte, bewarben sich sofort fünf Bundesstaaten - vier aus dem Nordosten und einer aus dem Norden - um das öffentliche Unternehmen. Cardoso konnte sich nur dadurch aus der Affäre ziehen, dass das Parlament damals die Verabschiedung des Verfassungsänderungsentwurfes verzögerte. Auch die Gouverneure der PSDB (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais) signalisierten, dass sie an einigen Vorhaben Cardosos wie der Steuer- und der Sozialversicherungsreform nicht interessiert waren.<sup>603</sup>

Die Regierung Cardoso (1995-1998) hat die Finanzlage der Union deutlich verbessert. Ab Ende 1995 stellte Cardoso ein Sonderprogramm auf, um die Schulden der Bundesstaaten bei der Union (damals 100 Milliarden Dollar) zu refinanzieren. Die Bundesstaaten, die mit dem Hilfsprogramm einverstanden waren, mussten sich aber verpflichten, tiefgreifende Reformen vorzunehmen. Privatisierung bundesstaatlicher Unternehmen, Kontrolle der Ausgaben für Beamte und Angleichung der Steuersätze der Bundesstaaten waren die Forderungen der Union. Durch das Abkommen bekam die Union das Recht die Finanzlage der Bundesstaaten zu überprüfen.

Während der Regierung Cardoso wurden 1995 den Landesbanken, die ihre Finanzen nicht sanierten, zwei Möglichkeiten gegeben: Entweder finanzierte die Union die Schulden der Banken gegen deren Privatisierung oder sie mussten die Hälfte der geschuldeten Summe sofort bezahlen<sup>604</sup>.

Cardoso vermochte auch den „Sozialen Notstandsfonds“, jetzt unter dem Namen „Fiskusstabilisierungsfonds“, zu verlängern. Außerdem wurden zwei wichtige Gesetze verabschiedet. Das Gesetz Kandir befreite den Export von der Warenumsatzsteuer, was die Steuerkompetenz der Bundesstaaten begrenzte. Das Gesetz Camata war ein Abkommen zwischen Union und Bundesstaaten, nach dem diese sich dazu verpflichteten, ihre Ausgaben für die bundesstaatlichen Beamten auf 60% des Gesamtbudgets zu begrenzen.

---

<sup>601</sup> Siehe: Latin American Regional Reports. Brazil Report (01.12.1994: 3).

<sup>602</sup> Siehe: Revista Veja (08.03.1995: 26-27).

<sup>603</sup> Siehe: Revista Veja (12.04.1995: 29).

<sup>604</sup> Siehe: Kugelmas/Sola (2000).

Dies alles bedeutete aber auf keinen Fall, dass die Gouverneure ihren politischen Einfluss auf nationaler Ebene eingebüßt hätten, dass der Präsident auf die Unterstützung der Gouverneure verzichten konnte oder dass partikularistische und lokale Interessen auf nationaler Ebene nicht mehr vorherrschten.

Obwohl das Gesetz Camata in Kraft trat, hielten sich wenige Gouverneure zwischen 1995 und 1998 daran. Sie hatten Macht genug, um weiter von der Union Kredite zu bekommen<sup>605</sup>. Als Cardoso 1996 eine Reform des Gesundheitswesens durchsetzte, mobilisierte er die Gouverneure, damit sie die Abgeordneten ihrer Bundesstaaten anwiesen dem Gesetzentwurf zuzustimmen. Dafür erreichte z.B. der Gouverneur von Rio Grande do Sul (Süden), dass die Union die Schulden des Bundesstaates in Höhe von 5 Milliarden Real auf sich nahm, und der Gouverneur von Tocantins (Norden) erhielt von der Union die Genehmigung, im Ausland Kredite in Höhe von 220 Millionen Dollar aufzunehmen<sup>606</sup>. Durch die Privatisierung hatten auch viele Gouverneure Zugang zu Ressourcen zur Wahlkampffinanzierung, ohne tatsächlich die Schulden ihrer Bundesstaaten abzubauen<sup>607</sup>.

Bei der Abstimmung über die Verfassungsänderung Nr. 16. von 1997, nach welcher der Präsident wieder gewählt werden konnte, spielten die Gouverneure eine zentrale Rolle. Die Tochter von Sarney z.B., die damals Gouverneurin von Maranhão (Nordosten) war, überzeugte ihren Vater, sich für die Wiederwahl des Präsidenten im Senat zu engagieren, obwohl Sarney Pläne hegte selbst für das Präsidentenamt zu kandidieren<sup>608</sup>. Es wurde sogar gemunkelt, dass Gouverneure aus dem Norden Abgeordnete bestochen hätten, um für die Wiederwahl zu stimmen<sup>609</sup>.

Sogar Gouverneure der Opposition wie Victor Buaiz (Espírito Santo/PT/Südosten) und Cristovão Buarque (Brasília/PT/Mittelwesten) unterstützten Cardosos Vorhaben<sup>610</sup>, obwohl ihre Partei nicht damit einverstanden war. Weil sie selber wieder für das Amt des Gouverneurs kandidieren wollten, hatten auch sie ein Interesse daran, dass die Verfassungsänderung im Parlament genehmigt würde.

Angesichts des fragilen und unbeständigen politischen Halts der nationalen Exekutive und des ständigen Drucks partikularistischer Forderungen stellt sich die Frage, wie die Präsidenten unter diesen Umständen das Land regierten. Diese Frage kann nur beantwortet werden, wenn die verfassungsmäßigen Machtkompetenzen und der politische Stil der Präsidenten in der Analyse berücksichtigt werden.

---

<sup>605</sup> Siehe: Abrucio (1998: 230); Revista Veja (28.01.1998: 28).

<sup>606</sup> Siehe: Revista Veja (27.03.1996: 30-32).

<sup>607</sup> Siehe: Revista Veja (28.01.1998: 20-22).

<sup>608</sup> Siehe: Revista Veja (05.02.1997: 32).

<sup>609</sup> Siehe: Revista Veja (21.05.1997: 27).

<sup>610</sup> Siehe: Revista Veja (22.01.1997: 31).

Die neue Verfassung garantierte dem Präsidenten erhebliche Machtkompetenzen. Er konnte Entscheidungen treffen, ohne das Parlament in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Trotz aller Dezentralisierungsbestimmungen der neuen Verfassung wurde dem Präsidenten großer Einfluss auf die Gesetzgebung eingeräumt, so dass er wichtige Entscheidungen in seinen Händen konzentrieren konnte.

Hinsichtlich der legislativen Machtkompetenzen hat der Präsident ein volles und ein partielles Vetorecht<sup>611</sup>. Ein Veto des Präsidenten kann nur abgelehnt werden, wenn die absolute Mehrheit<sup>612</sup> des Parlaments dagegen stimmt<sup>613</sup>. Falls der Präsident einen Gesetzentwurf ablehnt, kann der Entwurf nur dann dem Parlament wieder vorgelegt werden, wenn die absolute Mehrheit beider Kammern die erneute Vorlage des Gesetzentwurfes beantragt<sup>614</sup>.

Drei Aspekte sind hier zu berücksichtigen. Erstens hat die Verfassung es der Exekutive dadurch ermöglicht, eine Gesetzesinitiative der Legislative zu boykottieren, mit der sie nicht einverstanden ist. Zweitens hat die Exekutive durch ein partielles Veto die Möglichkeit, die Gesetzesinitiative der Legislative zu ändern. Drittens hat sie dadurch auch ein Mittel in der Hand, ihre Politik im Parlament durch Verhandlungen durchzusetzen.

Nicht nur, dass der Präsident die Gesetzesinitiative ergreifen kann; die neue Verfassung bestimmt auch, dass einige Gesetzesinitiativen ausschließlich ihm zustehen. Dazu gehören die Festsetzung der Anzahl der einberufenen Militärdienstpflichtigen, die Bestimmung von Gehalt und Beförderung der Militärs sowie deren Versetzung in die Reserve, die Regelung des Haushaltsplans usw.<sup>615</sup>. Der Präsident kann das Parlament auch dazu auffordern, seinen Gesetzentwürfen unter der Bezeichnung „Notstandsentswurf“ den Vorrang einzuräumen<sup>616</sup>, wodurch sie schneller im Parlament verabschiedet werden können. Auf diese Weise vermag die Exekutive die Tagesordnung und die Prioritäten der Legislative zu bestimmen und die legislative Gewalt spielt deswegen höchstens eine reaktive Rolle bei der Gesetzgebung.

---

<sup>611</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 84 (1988: 68).

<sup>612</sup> Laut Satzung des Parlaments ist in diesen Fällen unter absoluter Mehrheit Folgendes zu verstehen: Erstens ist es nötig, dass die Hälfte der gesamten Abgeordneten und Senatoren präsent ist, um eine Abstimmung überhaupt möglich zu machen. Damit ein Veto abgelehnt oder ein Gesetzentwurf wieder beantragt werden kann, ist es nötig, dass die Hälfte plus einer der Abgeordneten und Senatoren, also die absolute Mehrheit, dafür stimmen. Dies erschwert es der Legislative, gegen die Exekutive zu agieren, denn selbst wenn die Hälfte der gesamten Abgeordneten und Senatoren präsent ist und die Mehrheit der anwesenden Abgeordneten und Senatoren gegen ein Veto stimmten oder sich für einen Gesetzentwurf der Legislative engagierten, reicht es nicht aus, um vor der Exekutive diese Entscheidung geltend zu machen.

<sup>613</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 66 (1998: 62-63).

<sup>614</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 67 (1998: 63).

<sup>615</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 61 (1998: 61).

<sup>616</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 64 (1998: 62).



Die Exekutive kann auch durch sogenannte „Provisorische Maßnahmen“, d.h. durch eine Art von Dekreten gesetzgebend sein. In der Verfassung steht<sup>617</sup>, dass der Präsident in „dringlichen“ und „wichtigen“ Angelegenheiten Maßnahmen anordnen kann, die ab sofort für 30 Tage die Kraft eines Gesetzes haben. Zu diesen „Provisorischen Maßnahmen“ ist Folgendes zu bemerken: Zunächst gibt die Verfassung keine Auskunft darüber, was unter „dringlichen“ und „wichtigen“ Angelegenheiten zu verstehen ist und in welchen Bereichen diese Begriffe angewendet werden können<sup>618</sup>. Dies öffnete der Exekutive den Weg zur Übernahme wichtiger Entscheidungsbefugnisse. Zudem kann die Geltungsdauer einer „Provisorischen Maßnahme“ immer wieder verlängert werden, falls das Parlament sie nicht innerhalb von 30 Tagen beurteilt. Die „Provisorischen Maßnahmen“ haben die Befugnisse der Legislative als Kontrollinstanz der Exekutive de facto geschmälert und auch dazu beigetragen, dass sie vorwiegend eine passive Rolle bei der Gesetzgebung spielte. Die Legislative war an der Ausarbeitung solcher Gesetze nicht beteiligt und konnte sie höchstens ablehnen. Dies trat aber nicht ein. Die folgende Abbildung zeigt, dass kaum eine „Provisorische Maßnahme“ im Parlament abgelehnt wurde und dass viele mehrmals neu erlassen wurden.

**Abbildung 5.5: Provisorische Maßnahmen (PM)**

Regierung	Collor*	Franco**	Cardoso***
Erlassene PM	87	141	160
Verlängerte PM	73	364	2449
Abgelehnte PM	11	-	1
Gesamte PM	160	505	2609

Quelle: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br) .

\* März 1990 bis Oktober 1992.

\*\* Oktober 1992 bis Dezember 1994.

\*\*\* Januar 1995 bis Dezember 1998.

Die ständig zunehmende Anwendung von „Provisorischen Maßnahmen“ ermöglichte es der Exekutive, den Entscheidungsprozess im Vergleich zur langsameren Vorgehensweise der Legislative zu beschleunigen (vgl. Carey/Schugart 1998). Die Stabilisierungspläne von Collor, Franco und Cardoso wurden alle durch „Provisorische Maßnahmen“ eingeleitet. Sie waren eine Initiative der Exekutive und ihrer „Experten“. Die Legislative dagegen konnte nicht einzeln alle einschlägigen Informationen beurteilen, da Stabilisierungspläne auch Sache der „Experten“ sind und schnell beschlossen werden müssen.

Durch die „Provisorischen Maßnahmen“ konnte der Präsident nicht nur Entscheidungen treffen, ohne über eine Mehrheit im Parlament zu verfügen, sondern sich auch vor partikularistischen und lokalistischen Interessen bewahren, falls ihm die Regierungskoalition die Mehrheit im Parlament sicherte. Er brauchte sich nicht um

<sup>617</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 62 (1998: 62).

<sup>618</sup> Siehe: Power (1998: 20).

kurzfristige politische Gewinne zu kümmern und konnte auch schwierige und unpopuläre Maßnahmen durchsetzen, ohne zunächst das Risiko einzugehen, die Kohäsion seiner Mehrheit im Parlament fragilisiert zu sehen (Figueiredo/Limonge/Valente 2000: 51).

Die neue Verfassung hat der Exekutive die Kompetenz erhalten, Minister zu ernennen und zu entlassen<sup>619</sup>. Durch die Verteilung der Ministerposten konnte die Exekutive regionale Führungen kooptieren und damit die Abgeordneten der Bundesstaaten dazu bringen, den Gesetzentwürfen des Präsidenten im Parlament zuzustimmen.

Die Gestaltung des Kabinetts verdeutlicht den Einfluss der Regionen auf die nationale Exekutive. Während der Regierung Collor kamen 55% der Minister aus der Region des Südostens und 12% aus der Nordostregion. Die Regierung Franco wies dieselbe Tendenz auf: 57% der Minister stammten aus der Südostregion und 20% aus dem Nordosten. Dasselbe ist bei der ersten Regierung Cardoso festzustellen, aber in seinem Kabinett war der Südosten noch stärker vertreten, nämlich mit 67% der Minister gegen 21% aus dem Nordosten<sup>620</sup>. Die Präsidenten haben also ihr Kabinett nach Maßgabe des Gewichts der Regionen im Abgeordnetenhaus gestaltet, da die große Mehrheit ihrer Minister aus den beiden größten Regionen kam.

Die Veränderungen bei der Kabinettsbildung zeigen auch die Macht der regionalen Interessen auf nationaler Ebene. Mehrmals wechselten Bundesstaaten in der Besetzung von Ministerien ab, nicht aber Parteien. Dieselben Parteien kontrollierten normalerweise dieselben Ministerien, es änderte sich die Vertretung der Bundesstaaten bei den Ministerien und nicht die Parteivertretung. Ministerversetzungen ließen einige Ministerien von der Kontrolle einer Region oder eines Bundesstaates zu der eines anderen übergehen, doch das änderte nicht wesentlich das Kräfteverhältnis der Parteien der Koalition im Kabinett<sup>621</sup>. Dies deutet auch darauf hin, dass regionale Führer mit ihren Interessen die Regierung mitgestalteten und dass die Amtsausübung der Minister vorwiegend partikularistisch auf die Bundesstaaten und nicht national orientiert war.

Auch zum traditionellen Austausch von Gefälligkeiten griff die Exekutive, um ihre Vorhaben durchzusetzen. Als Collor sich etwa gegen einen Gesetzentwurf des Parlaments stellte, der die Verwendung der „Provisorischen Maßnahmen“ einschränken sollte, versuchte er sofort, den damaligen Senator Sarney und Brizola dagegen einzunehmen. Beide waren einverstanden und wegen fünf Stimmen wurde der Gesetzentwurf im Parlament abgelehnt. Als Belohnung dafür bekamen Sarney und Brizola Finanz-

---

<sup>619</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 84 (1998: 68).

<sup>620</sup> Siehe: Meneguello (1996: 158).

<sup>621</sup> Siehe: Ebd.: 193-198.

hilfen von der Union, die ihre Bundesstaaten direkt begünstigten<sup>622</sup>. Als Franco das Amt übernahm, verteilte er umsichtig 4500 öffentliche Auftragsstellen, um Abgeordnete und regionale Führungen zufrieden zu stellen, und versuchte dadurch, sich die Stimmen der Abgeordneten und Senatoren für seine Projekte von vornherein zu sichern<sup>623</sup>.

Cardoso verteilte auch Auftragsstellen und Zuschüsse an Abgeordnete und regionale Führungen, um Unterstützung für seine Politik zu garantieren. Dies war z.B. der Fall, als er eine Sozialversicherungsreform im Parlament genehmigt haben wollte und auch als er die Bildung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses verhinderte, der die Regierung wegen des Verdachts, private Banken begünstigt zu haben, prüfen sollte. Damals äußerte sich darüber ein Abgeordneter der PFL aus Bahia feierlich: „O Planalto<sup>624</sup> tirou o salto alto e pisou no chão, na lama“ (Der Planalto nahm die hohen Absätze ab und trat auf den Boden, auf den Schlamm)<sup>625</sup>.

#### **5.3.4 Lokale und regionale Mächte: Klientelismus als Überlebensstrategie**

Die Verfassung der jungen Demokratie stand unter dem Zeichen der Dezentralisation und der politischen Autonomie. Die verfassunggebende Versammlung wollte das Land demokratisieren und die zentralistischen Tendenzen des Militärregimes beseitigen. Den lokalen und regionalen Mächten sollten deswegen politische und administrative Autonomie garantiert werden (vgl. Jung 1997: 28-29; Selcher 1998: 27). Von der Dezentralisierung erhoffte man eine Zunahme der politischen Partizipation. Die Neubestimmung der Zuständigkeitsbereiche von Union, Bundesstaaten und Munizipien sowie eine weniger stark zentralisierte Verteilung des Gesamtsteueraufkommens der Union sollten auch eine bessere Kontrolle der öffentlichen Verwaltung ermöglichen.

Die neue Verfassung gab nicht nur den Bundesstaaten die politische und finanzielle Autonomie. Auch die Munizipien konnten nun Bürgermeister und Stadtverordnete direkt wählen<sup>626</sup>, einen größeren Anteil am Gesamtsteueraufkommen der Union bekommen und zusammen mit der Union und den Bundesstaaten verschiedene gemeinsame Machtkompetenzen und Verantwortungen, z.B. im Erziehungs- und Gesundheitswesen, übernehmen<sup>627</sup>.

Sie waren nun auch für ihre Verwaltung verantwortlich, konnten eigene Gesetze über lokale Angelegenheiten erlassen und auch die Gesetze der Union und Bundesstaaten ergänzen, die sich auf municipale Bereiche bezogen<sup>628</sup>. Außerdem konnten sie die

---

<sup>622</sup> Siehe: Revista Veja (27.03.1991: 22).

<sup>623</sup> Siehe: Revista Veja (10.03.1993: 28).

<sup>624</sup> Dieser Ausdruck bezieht sich auf die Region Brasília, in der der Präsident seinen Sitz hat.

<sup>625</sup> Siehe: Revista Veja (27.03.1996: 30).

<sup>626</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 29 (1998: 39).

<sup>627</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 30 (1998: 40).

<sup>628</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 29, 30 (1998: 39-40).

munizipalen Steuersätze definieren und eigene Einnahmen erwirtschaften<sup>629</sup>. Die neue Verfassung vergrößerte auch den Rückfluss des Gesamtsteueraufkommens der Union zu den Munizipien, eine Tendenz, die schon in den 80er Jahren begonnen hatte. Der Munizipienfonds wuchs von 17% (1986) auf 22,5% (nach 1988)<sup>630</sup>.

Obwohl die Munizipien in der Konsolidierungsphase über eine erhebliche politische, administrative und finanzielle Autonomie verfügten und der Munizipienfonds erhöht wurde, reichte dies alles nicht aus, um die traditionellen Beziehungen zwischen Bürgermeister und Gouverneuren zu brechen (vgl. Carneiro 2000: 67). Diese Beziehungen standen während der Konsolidierungsphase weiter unter der Vorherrschaft der Gouverneure. Sie behielten ihren nationalen politischen Einfluss und hatten auch in den Bundesstaaten die Macht in ihren Händen. Allerdings erklärt dies allein nicht die Kontrolle der Gouverneure über die regionale Politik. Dass der traditionelle Stil in der regionalen Politik weiter überwog, kann nur verstanden werden, wenn man in Betracht zieht, dass zentrale Elemente, die dem Gouverneur die Bestimmung des politischen Betriebs in den Bundesstaaten erlaubten, in der Konsolidierungsphase weiterbestanden. Es muss also gefragt werden, inwieweit die Konsolidierungsphase der jungen Demokratie die Beziehungen zwischen den lokalen und regionalen Mächten demokratisiert hat.

Zuerst die institutionellen Faktoren. Die große Mehrheit der neuen Verfassungen der Bundesstaaten, die erst 1989 in Kraft getreten sind, haben zentrale Merkmale der alten Verfassungen beibehalten.

Sie bestanden darauf, die Rolle der regionalen Legislativen bei der Gesetzgebung einzuschränken<sup>631</sup>. Dagegen hatten die regionalen Exekutiven breite Kompetenzen bei der Verhinderung von Gesetzentwürfen der regionalen Legislative (Vetorecht), auf allen Gebieten die Gesetzesinitiative zu ergreifen und die exklusive Kompetenz, Gesetze über bundesstaatliche Finanzfragen zu initiieren<sup>632</sup>.

Dazu muss auch noch in Betracht gezogen werden, dass die Mehrheit der neuen bundesstaatlichen Verfassungen der Bearbeitung der Gesetzentwürfe der Gouverneure den Vorrang gab, was ein schnelles Verfahren in den Landtagen garantierte. Auf diese Weise konnte die Exekutive wie auf nationaler Ebene die Tagesordnung und die Prioritäten der Legislative bestimmen und die legislative Gewalt auf eine höchstens reaktive Rolle bei der Gesetzgebung zurückdrängen.

---

<sup>629</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 156 (1998: 106).

<sup>630</sup> Siehe: Constituição 1988 Art. 159 (1998: 107).

<sup>631</sup> Siehe: Andrade (1998).

<sup>632</sup> Siehe z.B: Constituição do Estado de Goiás. Assembléia Legislativa de Goiás. 1998.

Die Gouverneure hatten weiter volle Macht, ihre Referenten („secretários“: Minister auf Bundesstaatsebene) zu ernennen, und dadurch verfügten sie auch über ein wichtiges Mittel, um lokale Führungen zu kooptieren.

Sie waren auch wichtige Arbeitgeber. Nach den neuen bundesstaatlichen Verfassungen konnten sie weiter öffentliche Arbeitsstellen schaffen oder abschaffen und auch bundesstaatliche Beamte versetzen. Die Gouverneure konnten Vertrauensstellen in der Regierung besetzen und damit lokale Führungen fördern. So war die politische Präsenz der regionalen Exekutiven auf lokaler Ebene gewährleistet, und die Gouverneure hatten in den Munizipien Vertrauensleute, die sie über die lokale politische Lage informierten und während des Wahlkampfes die Wählerschaft in den Munizipien mobilisierten.

Die Personalausgaben wichtiger Bundesstaaten belegen, dass die Gouverneure zumindest nicht daran interessiert waren, öffentliche Stelle zu reduzieren und weniger Arbeitsstellen zu vergeben. 1998 gaben z.B. die Bundesstaaten Minas Gerais 80,3%, Rio de Janeiro 82,3%, Rio Grande do Sul 85% und Alagoas (Nordosten) 95% ihrer gesamten Einnahmen für Personal aus<sup>633</sup>. Die selben Gouverneure haben die Beamtgehälter erhöht, neue Arbeitsstellen geschaffen, den Schuldner günstige Bedingungen angeboten, um ihre Schulden bei den Bundesstaaten zu begleichen usw., und dies alles einen Monat, bevor sie das Amt niederlegen mussten. Sie wollten damit nur ihre Popularität erhöhen<sup>634</sup>.

Die Aufsichtsorgane, die die regionalen Exekutiven zu kontrollieren hatten, wurden weiter neutralisiert. Die Gerichtsräte der bundestaatlichen Rechnungshöfe standen unter dem Einfluss der Gouverneure. Der Generalstaatsanwalt des Bundesstaates und der Generalstaatsanwalt für Finanzangelegenheiten wurden durch die Gouverneure ernannt. Die Landtage wählten einen Teil der Räte, aber dies bedeutete nicht viel, weil doch die Gouverneure in der Regel die Landtagsabgeordneten auf ihrer Seite hatten. Auf diese Weise konnte ein Gouverneur die Gerichtsverfahren auf Bundestaatsebene weiter beeinflussen, Prozesse gegen seine Schützlinge und treue Bürgermeister einstellen lassen und gegen seine Gegner einleiten.

Die Gerichtsräte des Rechnungshofes waren in vielen Bundesstaaten auch ein wichtiges Mittel der Gouverneure, um die Munizipien zu kontrollieren. Die neuen bundesstaatlichen Verfassungen gaben den Gouverneuren die Kompetenz in den Munizipien zu intervenieren, wenn die Kommunalfinanzen nicht gesetzmäßig verwaltet und die Schulden bei dem Bundesstaat nicht rechtzeitig bezahlt wurden. Dadurch konnte ein Gouverneur die Karriere eines Bürgermeisters beenden. Irreguläre oder dubiose Maßnahmen und Finanzberichte eines treuen Bürgermeisters wurden nicht geahndet.

---

<sup>633</sup> Siehe: Revista Veja (28.01.1998: 22).

<sup>634</sup> Siehe: Revista Veja (16.12.1998: 54-55).

Neben den institutionellen Faktoren hat auch ein finanzieller dazu beigetragen, dass die Gouverneure die Politik in den Bundesstaaten weiter bestimmen konnten. Obwohl die Municipien finanzielle Autonomie genossen und einen höheren Anteil vom Gesamtsteueraufkommen der Union bekamen, hatten die meisten Municipien unter Ressourcenknappheit zu leiden<sup>635</sup>. In der Regel waren sie weiter von den Gouverneuren sehr abhängig oder sie hatten kein Interesse daran auf die Unterstützung der Gouverneure zu verzichten. Viele Municipien hatten geringe Steuereinnahmen bzw. konnten sich nicht autonom finanzieren und die meisten armen Municipien bestritten ihr Dasein fast nur über den Municipienfonds.

Die Municipienneugründungen nahmen weiter zu. Dies räumte den Gouverneuren einen großen politischen Einfluss auf die lokalen Führungen ein. Die Mehrheit der neuen Municipien war überhaupt nicht in der Lage, die Verwaltung autonom zu finanzieren, und ihre Gründung fragilisierte außerdem die lokalen Mächte gegenüber den Gouverneuren. Zwischen 1990 und 1997 wurden nicht weniger als 1016 neue Municipien in Brasilien gegründet, fast doppelt so viele, wie zwischen 1980 und 1990<sup>636</sup>. Besonders diese Municipien hatten eine labile Infrastruktur (Krankenhäuser, Wasserversorgung, Schule, Wohnungen usw.) und waren auf soziale Versorgung angewiesen. Durch Abkommen mit den Bürgermeistern, die nur unter Aufsicht des Gouverneurs geschlossen werden konnten, konnte der Gouverneur loyale Municipien belohnen und untreue lokale Führungen benachteiligen.

Die bundesstaatlichen Regierungen waren weiterhin die größten Gläubiger der Municipien. Dies war ein wirksames Druckmittel in den Händen der Gouverneure. Erleichterten sie den Bürgermeistern das Leben, so konnten sie als Gegenleistung die Unterstützung ihrer Kandidaten für Landtag, Abgeordnetenhaus und Senat einfordern<sup>637</sup>.

Im Großen und Ganzen kann man sagen, dass die Municipien verfassungsmäßig autonom waren, aber dadurch, dass ein großer Teil von ihnen sich nicht selbst finanzieren konnte, kam diese politische Autonomie nicht zum Tragen.

Durch die Landesbanken konnten die Gouverneure auch ihren Wahlkampf finanzieren<sup>638</sup>, Parteigenossen Geld leihen und neue Alliierte gewinnen<sup>639</sup>. Dies war ihnen möglich, weil sie die Landesbankpräsidenten und -direktoren ernannten und somit Zugang zu den finanziellen Ressourcen der Banken erhielten.

---

<sup>635</sup> Siehe: Camargo (1992).

<sup>636</sup> Brasil em Números IBGE (1999: 55).

<sup>637</sup> Abrucio (1998: 125).

<sup>638</sup> Siehe: Revista Veja (23.06.1993: 24-28).

<sup>639</sup> Siehe: Revista Veja (30.11.1994: 102-103).

In der ersten Regierung Cardoso (1995-1998) wurden die Landesbanken umstrukturiert, ihre Zahl drastisch von 33 auf 11 reduziert<sup>640</sup> und einige Banken privatisiert. Allerdings konnte dadurch nicht verhindert werden, dass einige Gouverneure das Geld, das die Privatisierung der Banken einbrachte, für ihre politischen Interessen einsetzten<sup>641</sup>.

Die junge Demokratie hat keine wesentlichen Veränderungen im Wahlsystem und im Parteiengesetz vorgenommen. Die traditionelle Verhaltensweise und der politische Stil der Gouverneure in der regionalen Politik wurden nicht ernsthaft in Frage gestellt. Die Verhältniswahlen bei den Landtagswahlen und die lose gebundene Liste regten die Kandidaten weiter dazu an, einen individualisierten und nicht parteigebundenen Wahlkampf zu führen. Die Kandidaten für den Landtag zogen es vor von der regionalen Exekutive, d.h. der Wahlmaschinerie der Bundesstaaten, unterstützt zu werden, was die Wahlchancen der Kandidaten vergrößerte. Die Wiederwahl eines Landtagsabgeordneten hing weiter von der Gesinnung des Gouverneurs ab. In den Bundesstaaten funktionierten die informellen Wahldistrikte weiter. Die Landtagsabgeordneten konzentrierten ihren Wahlkampf nur auf bestimmte Munizipien und die Wählerschaft eines Landtagsabgeordneten war in der Regel auch in einer Region oder Munizipium des Bundesstaates konzentriert. Obwohl es in den Bundesstaaten offiziell keine Wahldistrikte gab, waren sie in der regionalen politischen Praxis schon vorhanden. Und der sogenannte „Wahlstall“ eines Landtagsabgeordneten konnte weiter durch einen Gouverneur umstrukturiert oder verstärkt werden.

Das Vorhandensein informeller Wahldistrikte bei den regionalen Wahlen machte auch die Konkurrenz verschiedener Kandidaten derselben Partei in derselben Region eines Bundesstaates möglich. Dies fragilisierte die Parteien weiter und verstärkte die regionalen Exekutiven, die nun mit geschwächten Parteien verhandeln konnten.

Die Macht der Gouverneure bei der Förderung der Landtagskandidaten kann an den Ergebnissen der Landtagswahlen von 1990, 1994 und 1998 abgelesen werden<sup>642</sup>.

Die 1986 insgesamt 23 direkt gewählten Gouverneure hatten bei den Landtagswahlen von 1990 großen Einfluss auf die Wahl der Abgeordneten. In 43,4% dieser Bundesstaaten war die „Partei“ des Gouverneurs die größte Fraktion und in 60,8% dieser Bundesstaaten stellten Parteien, die an der Wahlkoalition des 1986 gewählten Gouverneurs beteiligt waren, die größte Fraktion des Landtags. Diese Tendenz änderte sich bei den Wahlen von 1994 nicht. Ganz im Gegenteil: Die Parteien der 1990 insgesamt 27 direkt gewählten Gouverneure stellten bei den Landtagswahlen von 1994

---

<sup>640</sup> Siehe: Abrucio (1998: 230).

<sup>641</sup> Siehe: Revista Veja (16.12.1998: 54-56).

<sup>642</sup> Daten verarbeitet nach Nicolau (1998: 127, 130, 137, 141, 146, 150, 197, 201); TSE/Folha de São Paulo (13.10.1998; 27.10.1998).

in 55,5% der Fälle die größte Fraktion und in 85,1% der Fälle bildeten die Parteien, die an der Wahlkoalition der 1990 gewählten Gouverneure beteiligt waren, die größte Fraktion des Landtages.

Bei den Landtagswahlen von 1998 ist im Wesentlichen die selbe Tendenz zu beobachten. Die Parteien der Gouverneure bildeten in 40,7% der insgesamt 27 Bundesstaaten die größte Fraktion und in 77,7% der Fälle stellten die Parteien, die 1994 an der Wahlkoalition des gewählten Gouverneurs beteiligt waren, die größte Fraktion des Landtags.

Die meisten regionalen Exekutiven konnten ohne starke Opposition die regionale Politik bestimmen. Die Gouverneure verfügten in der Konsolidierungsphase fast immer über die Mehrheit in den Landtagen. In der Amtsperiode 1991-1994 erlangten von den insgesamt 27 gewählten Gouverneuren nur 5 (18,5%) keine Mehrheit im Landtag, 16 Gouverneure (59,2%) verfügten über eine Mehrheit und 6 Gouverneure (22,2%) über die absolute Mehrheit.

In der Amtsperiode von 1995-1998 erlangten unter den insgesamt 27 Gouverneuren nur 9 (33%) keine Mehrheit im Landtag, 14 (51,8%) hatten die Mehrheit und 4 (14,1%) die absolute Mehrheit<sup>643</sup>. Dazu muss noch betrachtet werden, dass diese Daten nur aufgrund der Wahlergebnisse berechnet worden sind und die Parteiwechsel während der Legislaturperiode nicht berücksichtigen. Es ist ja bekannt, dass viele Landtagsabgeordnete zur Partei oder Parteienkoalition des Gouverneurs übertraten<sup>644</sup>.

Bei den Wahlen von 1998<sup>645</sup> verstärkte sich diese Tendenz. Die Ermöglichung der Wiederwahl der Gouverneure war eine wichtige Ursache dafür. Von den insgesamt 21 Gouverneuren, die erneut für das Amt kandidierten, wurden 14 (66,6%) wiedergewählt. Von den insgesamt 27 gewählten Gouverneuren hatten nur 3 (11,1%) keine Mehrheit im Landtag, 11 (40,7%) verfügten über eine Mehrheit und 13 (48,1%) über die absolute Mehrheit.

Die Rolle der regionalen Legislativen als Kontrolleure der regionalen Exekutiven wurde dadurch während der Konsolidierungsphase nicht weiter gestärkt und die Schwäche der Opposition in den Landtagen trug dazu bei, dass das System der „Checks and Balances“ in der regionalen Politik zumindest defizitär war.

Der Wahlkalender trug ebenfalls dazu bei, den Gouverneuren die lokalen Führungen in die Hände zu spielen. Da die Kommunalwahlen nicht mehr gleichzeitig mit den Regionalwahlen für Gouverneur und Landtag durchgeführt wurden, wagten es die

---

<sup>643</sup> Berechnet nach: Nicolau (1998: 137, 141, 146, 150, 197, 198, 201-202).

<sup>644</sup> Siehe: Andrade (1998).

<sup>645</sup> Siehe: TSE/Folha de São Paulo (13.10.1998; 27.10.1998).



Bürgermeister und die lokalen Führungen nicht, offen Opposition gegen die Gouverneure zu betreiben, denn dies konnte „Vergeltung“ hervorrufen. Ein lokaler Parteimann, dessen Kandidatur nicht vom Gouverneur unterstützt wurde, hatte eine ungünstige Ausgangsposition gegen den Kandidaten des Gouverneurs. Munizipien, in denen sich die Bürgermeister nicht für die Kandidaten des Gouverneurs engagierten, wurden geringere bundesstaatliche Ressourcen zur Verfügung gestellt. Damit versuchten die Gouverneure nichtloyale Bürgermeister zu schwächen.

Die Kommunalwahlen von 1992 und 1996, die in allen brasilianischen Munizipien stattfanden, waren auch dem Einfluss der etablierten Gouverneure ausgesetzt, hauptsächlich im Landesinneren und ganz besonders in den kleinen Städten. Die Oberhäupter der Munizipien konnten bei diesen Kommunalwahlen nicht mehr ihre Wählerbasis gleichzeitig an einen Gouverneurskandidaten binden, denn die neuen Gouverneure wurden nun zwei Jahre vor den Kommunalwahlen gewählt. Dadurch wurde der politische Spielraum der lokalen Führungen noch enger. Ein Bürgermeisterkandidat war auf die Unterstützung des Gouverneurs angewiesen, um seine Wahlchancen zu vergrößern, die Gouverneure waren aber schon gewählt und deswegen souveräner beim Ausbau lokaler Netze bei den Wahlen und der Unterstützung lokaler Vertrauensleute, bis ihre Nachfolger gewählt wurden (1990, 1994, 1998). Der regionale Wahlkalender ließ den Bürgermeistern auch kaum eine Alternative zur Politik der Gouverneure. Es war auch für Bürgermeisterkandidaten der Opposition schwieriger gewählt zu werden. Durch die Ungleichzeitigkeit der Wahlen für Gouverneur und Bürgermeister konnten oppositionelle Gouverneurskandidaten die Kommunalwahlen nicht mehr in Wahlkampf und Debatte politisch stimulieren. Dadurch wurde die Wahlkraft der lokalen Opposition schwächer. Die Wählerschaft war in der Regel nicht motiviert lokale Oppositionspolitiker zu wählen. Es bestand auch keine Möglichkeit, dass oppositionelle Gouverneurs- und Bürgermeisterkandidaten je zusammen das Amt übernehmen würden, auch nicht die, einen neuen Gouverneur und Bürgermeister zu wählen, die beide einer Oppositionspartei entstammten.

## **5.4 Ausprägung der Indikatoren moderner Demokratie in der „Neuen Republik“ Brasiliens**

### A. Das allgemeine Merkmal der „Polyarchy“

#### 1. Gewählte Regierungen

In Bezug auf die Ausprägung des allgemeinen zentralen Merkmals einer „Polyarchy“ in der brasilianischen „Neuen Republik“ ist erstens festzustellen, dass die Vertreter der

Exekutive und Legislative regelmäßig gewählt wurden bzw. Wahlen auf allen Ebenen bestimmten, wer dazu berechtigt war, die Entscheidungsmacht im Staatsterritorium auszuüben. Zweitens vindizierten oder kontrollierten keine nicht demokratisch bestimmten Vetoakteure irgendwelche Entscheidungsdomänen. Drittens hat die bloße Existenz von Wahlen bzw. gewählten Regierungen (Exekutive und Legislative) wenig Aussagekraft, um das wirkliche Funktionieren der „Neuen Republik“ zu erfassen. Die Art und Weise der Wahl und Gestaltung ihrer Regierung (Dimension der Partizipation/Inklusion und des politischen Wettbewerbs) sowie die Frage, welche Kontrollmechanismen (Dimension der Kontrolle) vorhanden waren und wie sie funktionierten, sind ebenfalls kennzeichnende zentrale Elemente.

## B. Die Dimension der politischen Partizipation/Inklusion

### 2. Universelles Wahlrecht und gleiches Stimmengewicht

In Bezug auf die Ausprägung des allgemeinen Wahlrechts und des gleichen Stimmengewichts in der brasilianischen „Neuen Republik“ ist erstens zu bemerken, dass das Wahlrecht erweitert bzw. allgemein wurde. Das Recht, zu wählen und gewählt zu werden, beruhte nicht mehr auf Einkommen, Geschlecht oder Schulbildung. Ausnahme sind nur die Analphabeten, die nicht für ein Amt kandidieren können. In Bezug auf das Wahlrecht hat die „Neue Republik“ die politische Tradition überwunden bzw. sie entspricht dem Kriterium der „Polyarchy“.

Zweitens hatten aber die Stimmen der Bürger in der „Neuen Republik“ nicht alle das selbe Gewicht. Obwohl das Prinzip der Stimmgleichheit gesetzlich garantiert war, ist es wegen der Repräsentationsverzerrung der Regionen im Abgeordnetenhaus in der Tat nicht umgesetzt worden. Ein Übergewicht der Stimmen einiger Regionen begünstigte die unterentwickelteren Regionen und konservativen Parteien. In Bezug auf das gleiche Gewicht der Stimmen der Bürger hat die „Neue Republik“ also die politische Tradition grundsätzlich nicht überwunden, obwohl sie formell dem Kriterium der „Polyarchy“ entsprach.

Drittens wurde es den Bürgern durch das Wahlgesetz garantiert, ihre Stimme geheim abgeben zu können. In diesem Sinn hat die „Neue Republik“ dem Kriterium der „Polyarchy“ entsprochen. Die Wahlgerichte haben dies im Wahlakt tatsächlich garantiert und das Prinzip wurde in der Regel nicht übertreten. Die „Neue Republik“ hat also im Verhältnis zur politischen Tradition wesentliche Fortschritte erzielt.

### 3. Anerkennung und Geltung demokratischer Verfahren und Prinzipien

Zu diesem Punkt ist erstens festzustellen, dass die Nichtgewählten sich in der „Neuen Republik“ unter die politische Leitung der Gewählten gestellt haben. Gewählten

Volksvertretern wurde nicht das Amt entzogen, bevor ihre Mandate abliefen. Volksvertreter, die ihr Amt niederlegen mussten, wie z.B. Collor, wurden wegen verfassungswidrigen Handlungen des Amtes enthoben und die Amtsentziehung geschah im Rahmen der Verfassungsregeln (Impeachment). In diesem Sinn ist die „Neue Republik“ über die brasilianische politische Tradition hinausgegangen und entsprach dem Kriterium der „Polyarchy“.

Zweitens hat die „Neue Republik“ das Prinzip der Mehrheitsentscheidung in den politischen Repräsentationsinstanzen formell eingehalten. Trotzdem haben einige Mängel (z.B. schwache Parteien und Legislative, die Art der Beziehungen zwischen den Exekutiven, das Wahlgesetz und das Wahlsystem, der Klientelismus, die informellen Netze usw.) es der Opposition erschwert oder sie sogar daran gehindert, die Mehrheit zu erlangen. Besonders durch „Dekrete“ und „Provisorische Maßnahmen“ wurde außerdem das Prinzip demokratischer Verfahren unterlaufen, was den Spielraum des Parlaments sehr einschränkte und sowohl der Minderheit als auch der Mehrheit nur geringe Chancen gab sich zu äußern. Hier dominierte die politische Tradition Brasiliens, in der solche Prinzipien von den exekutiven Mächten mehrmals nicht wahrgenommen wurden.

#### 4. Chancengleichheit bei der Umsetzung des universellen Wahlrechts

Obwohl das Prinzip des allgemeinen Wahlrechts anerkannt wurde, haben politische und institutionelle Hemmnisse den Bürgern keine gleichen Chancen gegeben, ihr Wahlrecht zu realisieren. Finanzierung der Wahlkämpfe, Manipulation der staatlichen Zuschüsse, klientelistische Netze, die Beziehungen zwischen den Exekutiven usw., dies und manches mehr machte es den Bürgern schwer ihr Wahlrecht zu realisieren, denn die Chancen, gewählt zu werden, waren sehr davon abhängig. Dies alles beschränkte den Partizipationsgrad und die Qualität des Verfahrens.

### C. Die Dimension des politischen Wettbewerbs

#### 5. Freie und faire Wahlen

Hier ist erstens hervorzuheben, dass das Wahlsystem und das Wahlgesetz dazu beigetragen haben, die Wettbewerbsfähigkeit des politischen Systems zu vermindern und zu fragilisieren. Obwohl die „Neue Republik“ garantiert hat, freie und faire Wahlen durchzuführen, haben z.B. die lose gebundene Wahlliste in Zusammenhang mit dem Wahlbündnis- und dem Wahlkampffinanzierungsgesetz, der Wahlkalender auf regionaler Ebene und die Beschaffenheit der Verhältniswahlen die Wettbewerbsfähigkeit des politischen Systems beeinträchtigt und dazu beigetragen, dass Personalismus, Klientelismus und eine schwache Parteiorganisation weiter die brasilianische Politik beherrschten.

Zweitens wurde es in der „Neuen Republik“ keiner Partei verwehrt, an den Wahlen teilzunehmen. Allerdings waren informelle Elemente wie die Beziehungen zwischen den Exekutiven und die Vergabe öffentlicher Zuschüsse vorherrschend, was die Konkurrenz unter den Parteien beeinträchtigte und der „Partei“ der nationalen und regionalen Exekutiven eine günstigere Ausgangsposition verschaffte. Die „Neue Republik“ hat also die alte politische Tradition Brasiliens bewahrt, in der die Parteien keine zentrale Rolle bei der politischen Entscheidungsfindung spielten.

Drittens wurde zwar das Stimmenfreiheitsrecht in der „Neuen Republik“ garantiert, doch den Bürgern mehrmals die Stimmabgabe nach dem Willen der „Caciques“ aufgedrängt. Althergebrachte brasilianische Muster prägten weiterhin die Stimmabgabe der Wähler.

## 6. Meinungsfreiheit und bürgerliche Freiheit

In dieser Beziehung war den Bürgern erstens von der Verfassung das Recht auf freie Meinungsäußerung garantiert, ohne dass sie Bedrohungen oder Strafen zu befürchten hätten. Allerdings hat besonders die Politik der Gegenleistungen dazu geführt, kritische bzw. oppositionelle Meinungsäußerungen über etablierte Politiker zu unterbinden.

Zweitens hat die „Neue Republik“ ihren Mitgliedern die Möglichkeit verbürgt, eine alternative Politik zu formulieren. Allerdings wurde besonders durch die Beziehungen zwischen den Exekutiven sowie die schwachen Legislativen und Parteien die Formierung politischer Alternativen beschränkt.

Drittens wurde die Freiheit im Wahlakt besonders durch klientelistische Netze, den Austausch von Gefälligkeiten und die Beziehungen zwischen den Exekutiven eingeengt.

Viertens war die Meinungsfreiheit in den Perioden zwischen den Wahlen sehr beschränkt. Obwohl es in der „Neuen Republik“ mehrere Parteien gab und die Meinungsfreiheit von der Verfassung garantiert wurde, waren die politischen Institutionen, insbesondere die Parteien und die Legislative, zu schwach, um dies ausreichend zu verwirklichen. Oppositionelle Stellungnahmen mussten besonders auf regionaler und lokaler Machtebene mit Schwierigkeiten rechnen.

Trotz verfassungsmäßiger Garantie der „bürgerlichen Freiheiten“ leitete der Staat fünftens in der brasilianischen „Neuen Republik“ mehrmals gegen Bürger willkürliche Maßnahmen ein, die gegen bürgerliche Rechte verstießen.

## 7. Pluralismus und Elitenkonkurrenz

Obwohl den Bürgern in den Wahlen mehrere Parteien (Parteienwettbewerb/ Parteienpluralismus) und Kandidaten angeboten wurden, blieb die Konkurrenz in der Regel auf etablierte oligarchische regionale Gruppen beschränkt.

Zweitens standen den Wählern Informationen zur Verfügung, doch die Informationsquellen wurden oft von Regierungsvertretern oder regionalen und lokalen Bossen kontrolliert. Dies geschah auch in den Perioden zwischen den Wahlen.

Drittens war auch die Elitenkonkurrenz schwach. Zum einen haben die Politiker und Führer in der Regel nicht zu ihr beigetragen, was wohl auf die Schwäche der Repräsentationsinstanzen zurückzuführen ist. Zum anderen ließen das Wahlsystem, das Wahl- und das Parteiengesetz sowie die Beziehungen zwischen den politischen Instanzen (Exekutive X Legislative, Exekutive X Exekutive, bzw. national X regional, regional X lokal, lokal X national) kaum eine Elitenkonkurrenz aufkommen.

## 8. Vereinigungsautonomie

Die Verfassung gestand erstens den Parteien Vereinigungsautonomie zu, in der Regel waren sie jedoch weiter vom dominanten Einfluss abhängig, der besonders von Geldgebern, Familienklans und der staatlichen Maschinerie ausging. Politische Institutionen wie das Abgeordnetenhaus und die Landtage blieben zweitens schwach und ihre Autonomie, eine Vertretungsrolle zu spielen, wurde auf unterschiedliche Weise ständig nicht respektiert.

### D. Die Dimension der Kontrolle

## 9. Möglichkeit des Machtwechsels

Erstens garantierte die Verfassung den Bürgern in regelmäßigen Wahlen Regierungen bzw. Repräsentanten zu bewerten. Zweitens wurde die Machtabwechslung nicht nur pro forma eingehalten, obwohl die politische Partizipation und der politische Wettbewerb besonders in den Perioden zwischen den Wahlen beschränkt waren.

## 10. Gewaltenkontrolle und Gewaltenbalance

Zwei Aspekte sind hier zu betrachten: Erstens war in der „Neuen Republik“ die staatliche Macht mehrmals in den Händen der nationalen und regionalen exekutiven Herrschaftsträger konzentriert. Dies trug dazu bei, dass die politische Macht entweder sehr wenig oder überhaupt nicht begrenzt und kontrolliert wurde. Zweitens war in der „Neuen Republik“ ein Gleichgewicht zwischen den Herrschaftsträgern der politischen und staatlichen Macht kaum oder gar nicht vorhanden. Die „Neue Republik“ hat in

Bezug auf die Gewaltenkontrolle und Gewaltenbalance keine wesentlichen Fortschritte im Vergleich zu dem überlieferten Mangel an „Checks and Balances“ im politischen System errungen. Die Exekutiven verfügten weiter über eine große Machtkonzentration und wurden in der Regel wenig kontrolliert.

## **6 Politische Partizipation und Repräsentation im Bundesstaat Goiás: Die „Ära PMDB“ (1982-1998)**

In diesem Kapitel soll analysiert werden, welche Ausprägung die vier ausgewählten Elemente der Tradition politischer Partizipation und Repräsentation in Brasilien (Kapitel 4) in der „Ära PMDB“ im Bundesstaat Goiás hatten.

Zunächst wird ein Überblick über die Wirtschaft, die sozialen Verhältnisse und die Politik des Bundesstaates gegeben. Der historische Überblick über die sozioökonomische Entwicklung des Bundesstaates soll die Charakteristika des Bundesstaates zu erfassen und ihn in den Zusammenhang der verschiedenen historischen Phasen Brasiliens zu stellen helfen. Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen des Bundesstaates, unter denen die „Ära PMDB“ entstand und sich entwickelt hat, sind ebenfalls wichtig, um den politischen Stil, die politischen Repräsentationinstanzen des Bundesstaates sowie die Entwicklungsdynamik der untersuchten Regierungspartei besser zu verstehen.

Für die Analyse der „Ära PMDB“ in Goiás ist es auch unerlässlich, die politische Geschichte des Bundesstaates zu skizzieren. Aufgrund der politischen Tradition des Bundesstaates können die Hauptakteure identifiziert und der Kontinuitäts- und Wandelcharakter der „Ära PMDB“ in Goiás erfasst werden.

In der „Ära PMDB“ in Goiás kann man eine Phase des Aufbruchs und der Entwicklung der PMDB und eine Phase der Regionalisierung der PMDB unterscheiden. Jede dieser Phasen soll nach den oben genannten vier ausgewählten Elementen hin untersucht werden, inwieweit sie erhalten blieben, welche sich verändert haben und ob in dieser Beziehung Fortschritte festzustellen sind.

Zunächst wird analysiert, auf welche Weise die PMDB die regionale Macht übernahm und welche Folgen dies für die Gestaltung der „Ära PMDB“ hatte. Es geht um die Frage, ob der Bildungsprozess der „Ära PMDB“ in Goiás kontinuierlich oder durch Wandel gekennzeichnet war bzw. inwieweit sich Trends abzeichneten und welche dies waren.

Der zweite Aspekt bezieht sich auf den Wahlkampf und die Wahlergebnisse. Erstens geht es um die Frage der Kontinuität oder des Wandels in Stil und Profil der Wahlen in Goiás, d.h. inwieweit und auf welche Weise welche zentrale Merkmale der politischen Tradition Brasiliens dabei festzustellen sind. Zweitens geht es um die Frage der Auswirkung des brasilianischen Wahlsystems auf die Gestaltung und das Funktionieren der Politik im Bundesstaat Goiás, d.h. inwieweit und auf welche Weise dieses System dazu beigetragen hat, zentrale Merkmale der politischen Tradition in Goiás zu verfestigen. Drittens geht es um die Bedeutung der Wahlergebnisse im Bundesstaat, d.h. welche

Folgen sie für die Konstituierung des Profils und der Machtstrukturen der „Ära PMDB“ hatten.

Der dritte Aspekt ist die Macht des Gouverneurs. Gefragt wird nach den Charakteristika der regionalen Exekutive und nach ihren zentralen Gestaltungselementen. Dabei geht es zunächst darum, die Machtkompetenzen der regionalen Exekutive im Bundesstaat zu analysieren. Gefragt wird nach dem Kontinuitäts- oder Wandelcharakter der Tradition der exekutiven Macht und nach dem Übergewicht der regionalen exekutiven Macht.

Das Profil und die Funktionsweise der Parteien und des Parteiensystems in Goiás sind auch wichtig, um die Dynamik und den Stil der regionalen Politik sowie die Charakteristika der regionalen Exekutive zu erfassen. Einerseits bezeichnen sie den politischen Spielraum, in dem die regionalen politischen Akteure agieren. Andererseits spiegeln sie die Beziehungen zwischen der regionalen Exekutive und Legislative wider. Es wird gefragt, welche Kernelemente die Parteien und das Parteiensystem in Goiás charakterisierten, inwieweit und warum sich welche zentralen Merkmale der Tradition brasilianischer Parteien und des Parteiensystems erhalten haben und welche Bedeutung sie für die Konstituierung der regionalen Exekutive hatten.

Für die Analyse der Macht der regionalen Exekutive werden auch die Beziehungen zwischen dem Gouverneur und den nationalen und lokalen Exekutiven berücksichtigt. Diese Fallstudie gewährt einen Einblick darin, wie das präsidentielle Regierungssystem Brasiliens und die nationale exekutive Gewalt auf die regionale Politik eingewirkt und welche Folgen sich daraus ergeben haben, besonders für die Gestaltung der regionalen exekutiven Macht. Andererseits ermöglicht die Fallstudie eine empirische Beobachtung vorzunehmen, um die Art der Beziehung zwischen den lokalen und regionalen Mächten sowie deren Funktionsweise und Bedeutung konkret zu begreifen. Es wird gefragt, wie, warum und in welchem Ausmaß die Tradition der lokalen und regionalen Machtstrukturen und Netze in Goiás weiter bestanden hat.

## **6.1 Der Bundesstaat Goiás: Ein Überblick**

### **6.1.1 Wirtschaft und Gesellschaft**

Goiás liegt im Mittelwesten Brasiliens. Vor der Kolonisierung war die Region von Indios bewohnt und dünn besiedelt. Die Kolonisatoren sahen zunächst kein ökonomisches Interesse in der Region. Erst als der Goldzyklus im 18. Jahrhundert begann und die Region ein Zentrum der Goldausbeutung wurde, kam bei der Kolonialmacht das



Interesse auf, sie zu besiedeln<sup>646</sup>. Die ersten Siedlungen der Region entwickelten sich hauptsächlich aus den Goldminen.

Der Goldzyklus dauerte aber nicht lange. Die Minen waren bald erschöpft, denn Gold war in der Region nicht reichlich vorhanden. Während dieser Phase war die Sklavenarbeit die wichtige Arbeitskraft. Die Schwarzen waren die Hauptarbeitskräfte, da die Indios in der Regel gewaltigen Widerstand gegen die Weißen leisteten. Dadurch dass sich die Indios in der Region auch gut auskannten, konnten sie ohne große Probleme aus den Minen fliehen. Obwohl die weiße Bevölkerung in der Minderheit war, kontrollierte sie die Minen und die Posten der Monarchie in der Region.

Der Niedergang des Goldzyklus Anfang des 19. Jahrhunderts brachte Goiás eine Regression. Die Wirtschaft bestand in Ackerbau für den Lebensunterhalt und Viehzucht. Riesige unbesiedelte Flächen kennzeichneten die Landschaft. Der Landbesitz lag in den Händen weniger Großgrundbesitzerfamilien. Sie sorgten für den Lebensunterhalt ihrer Angehörigen und stützten die Bevölkerung, die um ihre „Fazendas“ herum arbeitete und lebte.

Mangelhafte Verkehrs- und Kommunikationsmittel sowie die geographische Lage im Landesinneren erschwerten die Entwicklung der Landwirtschaft und der Viehzucht. Die Bevölkerung hatte auch kaum Kontakt zu anderen Regionen Brasiliens. Sie lebte isoliert und hatte keinen Zugang zu Bildung<sup>647</sup>.

In den ersten drei Dekaden des 20. Jahrhunderts bewahrte Goiás die Grundmerkmale einer solchen Wirtschaft. Die Stagnation der Landwirtschaft wurde erst durch den Bau von Eisenbahnen überwunden. Die Region konnte nun ihre Agrarprodukte besser nach Südosten und Nordosten exportieren<sup>648</sup>. Die Expansion der Landwirtschaft hat dennoch das Wesen der Landbesitz- und der Sozialstruktur der Region nicht verändert.

Die 30er Jahre brachten Goiás eine Erneuerung, die mit den Modernisierungsplänen von Vargas eng verbunden war. Die Region sollte in das Land integriert, das Landesinnere Brasiliens bevölkert und das Agrarpotenzial der Region ausgenutzt werden. Auf diesem Hintergrund entstand in Goiás die Stadt Goiânia<sup>649</sup>, die eine neue Phase eröffnen und den Fortschritt der Region anregen sollte<sup>650</sup>. Die Gründung von Goiânia führte zum Bau neuer Straßen, die die Dörfer untereinander und den Bundesstaat mit anderen Regionen

---

<sup>646</sup> Die Erlaubnis nach Gold zu graben war besteuert. Durch die Goldausbeutung vermehrte der Monarch auch seine Kolonialressourcen.

<sup>647</sup> Siehe: Palacín/Moraes (1994).

<sup>648</sup> Siehe: Borges (1990).

<sup>649</sup> 1937 wurde Goiânia offiziell die Hauptstadt des Bundesstaates.

<sup>650</sup> Siehe: Chaul (1988).

verbanden. Eine wachsende Immigration setzte ein, da die Region vielen eine Chance bot, ein großes und potentiell wertvolles Grundstück zu erwerben und Arbeit zu finden.

Ab den 40er Jahren wuchs die Bevölkerung von Goiás rapide. Die Hauptursache dafür war weiter die Immigration aus anderen Bundesstaaten. Zwischen 1940 und 1950 stieg die Bevölkerung um über 40%<sup>651</sup>. Diese Tendenz änderte sich in den nächsten Dekaden nicht: 1950 hatte Goiás 1.000.000 Einwohner, 1960 1.954.860, 1970 2.460.007, 1980 3.229.129, 1991 4.018.903 und 1998 4.744.17 Einwohner<sup>652</sup>.

1998 lebten 66,6% der Bevölkerung von Goiás in Gemeinden von höchstens 10.000 Einwohnern<sup>653</sup>. Die meisten Munizipien hatten eine mangelhafte Infrastruktur und waren stark vom Munizipienfonds abhängig. Nicht weniger als 63% der Munizipien hatten in diesem Fonds ihre Haupteinahmequelle und ein großer Teil von ihnen verfügte über eine geringe Fähigkeit eigene finanzielle Ressourcen zu erschließen.

Nach offiziellen Angaben von 1995 hatten 91% der Munizipien von Goiás keine Kanalisation, 16% der Bevölkerung hatten überhaupt keinen Zugang zur Wasserversorgung und fast die Hälfte der Munizipien besaß 1996 kein Krankenhaus<sup>654</sup>.

Die meisten Wähler von Goiás, 1998 insgesamt 68% der Wählerschaft, sind entweder Analphabeten oder haben die Grundschule nicht abgeschlossen. Sie können kaum den eigenen Namen schreiben<sup>655</sup>.

1998 verdienten 52,8% der Beschäftigten höchstens bis zu zwei Mindestlöhnen. 33,8% verdienten entweder nur bis zu einem Mindestlohn, der den Lebensunterhalt einer Familie kaum sichert, oder hatten überhaupt kein Einkommen. Sie lebten nur von Gelegenheitsbeschäftigungen („biscate“). Dagegen verdienten 1,85% der Beschäftigten mehr als zwanzig Mindestlöhne<sup>656</sup>.

Trotz Modernisierung blieb Goiás hauptsächlich der Landwirtschaft verhaftet. Die Grundbesitzstruktur blieb wesentlich unverändert. Vergleicht man die Daten von 1970 mit denen von 1996, ist dies offenkundig. 1970 besaßen 5% der Grundbesitzer mehr als 50% der Gesamtfläche des Bundesstaates<sup>657</sup>, Mitte der 90er Jahre besaßen 9% der

---

<sup>651</sup> Siehe: Bertran (1988: 91).

<sup>652</sup> Siehe: Goiás em Dados (1997: 6); Economia e Desenvolvimento. Conjuntura Socioeconômica de Goiás (2000: 3).

<sup>653</sup> Siehe: Economia e Desenvolvimento. Conjuntura Socioeconômica de Goiás (2000: 4).

<sup>654</sup> Siehe: Anuário Estatístico do Estado de Goiás (1996: 173-176, 195-198, 601-604).

<sup>655</sup> Siehe: [www.tse.gov.br/eleicoes/ele...ica-eleitorado/estatistica-go.html](http://www.tse.gov.br/eleicoes/ele...ica-eleitorado/estatistica-go.html).

<sup>656</sup> Siehe: Economia e Desenvolvimento. Conjuntura Socioeconômica de Goiás (2000: 29).

<sup>657</sup> Siehe: Palacín/Moraes (1994: 118).

Grundbesitzer 56,9% der selben Fläche. Die Konzentration von großen Grundstücken in den Händen einiger „Fazendeiros“ ist intakt geblieben<sup>658</sup>.

Der Agrarsektor des Bundesstaates hat zwischen den 70er und 90er Jahren eine bedeutende Veränderung in der Beschäftigungsstruktur der Arbeitskräfte erlebt. Die intensive Mechanisierung der Landwirtschaft ließ die Beschäftigung im Agrarsektor schrumpfen und hatte eine Landflucht zur Folge.

1970 beschäftigte der Agrarsektor nicht weniger als 69% der Arbeitskräfte des Bundesstaates<sup>659</sup>. Mitte der 90er Jahre beschäftigte der Agrarsektor mehr Leute als die anderen Sektoren, jetzt aber nur noch 27,3% der gesamten beschäftigten Arbeitskräfte. Die wachsende Urbanisierung hat den Dienstleistungssektor und den informellen Sektor an Bedeutung gewinnen lassen. Der Dienstleistungssektor war Mitte der 90er Jahre der zweitwichtigste: Er beschäftigte 23% der gesamten Arbeitskräfte.<sup>660</sup> Schätzungsweise 20% der Beschäftigten waren 1997 im informellen Sektor tätig<sup>661</sup>.

1997 erwirtschaftete der Dienstleistungssektor 59,4% des gesamten Bruttosozialprodukts des Bundesstaates, der Agrarsektor 27,8%. Dagegen arbeiteten Mitte der 90er Jahre in der Industrie nur 16% der gesamten Beschäftigten und sie war für 12,8% des Bruttosozialprodukts des Bundesstaates verantwortlich<sup>662</sup>. Fast die Hälfte der Industrie konzentrierte sich in der Umgebung der Landeshauptstadt Goiânia. Es handelte sich meist um Textil- und Nahrungsmittelindustrien, die mit geringem technischem Aufwand produzierten<sup>663</sup>.

### 6.1.2 Politik

Goiás gehörte bis 1749 zur Statthalterei („capitania“) São Paulo, hatte also keinen eigenen Statthalter. Dieser unterstand direkt dem Monarchen und die mangelhafte Autonomie regionaler Gruppen und Familien war auch in Goiás ein Leitmotiv oppositioneller Strömungen, die sich hauptsächlich in den Stadträten („Conselhos“) äußerten. Die Politik beschränkte sich auf den Disput unter einigen Familien und Klans, die die lokale und regionale Politik bestimmten.

Während der Monarchie und der „Alten Republik“ herrschten in Goiás die Großfamilien Rodrigues Jardim, Bulhões, Fleury und Caiado<sup>664</sup>. Als einflussreichste Viehzüchter und Großgrundbesitzer des Bundesstaates kontrollierten sie die regionale

---

<sup>658</sup> Siehe: Anuário Estatístico do Estado de Goiás (1996: 309).

<sup>659</sup> Siehe: Palacín/Moraes (1994: 117).

<sup>660</sup> Siehe: Anuário Estatístico do Estado de Goiás (1996: 252).

<sup>661</sup> Siehe: Economia e Desenvolvimento. Conjuntura Socioeconômica de Goiás (2000: 30).

<sup>662</sup> Siehe: Ebd.: 7.

<sup>663</sup> Siehe: Anuário Estatístico do Estado de Goiás (1996: 488,493).

<sup>664</sup> Siehe: Chaul (1998); Campos (1983); Palacín (1990).

Politik und gebrauchten ihren politischen Einfluss im Bundesstaat, um ihre spezifischen und lokalistischen Interessen in Verhandlungen mit der nationalen Exekutive durchzusetzen. Die Konflikte, die während dieser Zeit in der regionalen Politik auftauchten, drehten sich um Auseinandersetzungen unter diesen Großfamilien, die vorwiegend auf personenfixierten Disputen basierten. Manchmal verschwägerten sich auch einige dieser Familien, wenn es darum ging, ihren politischen Einfluss besser zu wahren. Einige dieser Familien, besonders die Caiados, haben bis zum Ausgang der zuletzt in dieser Arbeit untersuchten Phase einen großen politischen Einfluss im Bundesstaat bewahrt und auch wichtige Posten auf nationaler Ebene innegehabt<sup>665</sup>.

Als Präsident Vargas 1930 das Amt übernahm, brach eine neue politische Phase in Goiás an. Sie bedeutete allerdings keine wesentliche Veränderung in der regionalen politischen Struktur. Die Großgrundbesitzer bestimmten weiterhin die Politik im Bundesstaat und Landbesitz war das wichtige Mittel zur Macht.

Die Zentralisierungspolitik von Vargas wirkte direkt auf die etablierten Oligarchien des Bundesstaates. Sie verloren ihre Autonomie. Vargas ernannte einen Regierer („Interventor“, siehe 4.4.3) in Goiás, der gegen die etablierten regionalen Oligarchien und besonders gegen die Caiados Opposition machte, nämlich Pedro Ludovico Teixeira<sup>666</sup>. Er war Arzt und Großgrundbesitzer. Als Vertrauensmann von Vargas in Goiás setzte er die Modernisierungspläne und die Zentralisierungspolitik der nationalen Exekutive auf regionaler Ebene durch<sup>667</sup>. Pedro Ludovico ließ die neue Hauptstadt Goiânia aufbauen. Die alte Landeshauptstadt Cidade de Goiás symbolisierte ja die Macht der etablierten Oligarchien, doch Goiânia sollte ein „neues“ Machtzentrum im Bundesstaat sein.

Die „Ära Pedro Ludovico“ bedeutete das Aufkommen einer neuen regionalen Führung in Goiás, die direkt mit der nationalen Führung verbunden war und die etablierten Oligarchien dem Zentralisierungsprozess von Vargas unterordnete. Allerdings wurden die etablierten Großfamilien nicht vom politischen Prozess des Bundesstaates ausgeschlossen. Ganz im Gegenteil: Obwohl Pedro Ludovico einen Machtwechsel bedeutete, dauerte unter seiner Herrschaft der politische Einfluss der traditionell etablierten Oligarchien im Bundesstaat fort. Die etablierten lokalen Führungen in den Municipien, die mit den herrschenden Familien der Monarchiezeit und der „Alten Republik“ verbunden waren, liefen zur „neuen“ Seite über<sup>668</sup>. Das Alte wurde ins Neue integriert, die politische Basis der etablierten Oligarchien nicht wesentlich angetastet.

---

<sup>665</sup> Die Caiados wurden schon im vorhergehenden Kapitel kurz erwähnt. Siehe: Ribeiro (1998).

<sup>666</sup> Pedro Ludovico Teixeira kam auch im vorhergehenden Kapitel kurz zur Sprache.

<sup>667</sup> Siehe: Machado (1990).

<sup>668</sup> Siehe: Chaul (1988: 60-62).

Als 1945 die Autonomie der Bundesstaaten wieder hergestellt wurde, artikulierten sich die lokalen Machtnetze mit voller Kraft, um ihre „tiefgefrorene“ Wählerbasis „aufzutauen“ und sich politisch neu zu profilieren. Die ersten Gouverneurswahlen im Bundesstaat belebten die regionale Politik wieder und intensivierten erneut die politische Aktivität der altetablierten Oligarchie, die in der „Ära Vargas“ ihre Autonomie verloren hatte. Die Strömungen gegen Pedro Ludovico, besonders unter der Führung der Caiados, identifizierte sich vorwiegend mit der UDN, da diese Partei die Anti-Vargas-Strömungen vereinte und in Goiás Pedro Ludovico, der zur PSD gehörte, ein Vertrauensmann von Vargas war.

Die alten Großfamilien rissen über den ersten gewählten Gouverneur des demokratischen Experiments, Gerônimo Coimbra Bueno/UDN (1947-1951)<sup>669</sup>, die politische Maschinerie des Bundesstaates wieder an sich. Allerdings reichte dies nicht aus, um den „Cacique“ Pedro Ludovico und seine Angehörigen von der regionalen politischen Bühne zu verdrängen. 1950 siegte Pedro Ludovico in den direkten Gouverneurswahlen und 1951 kam er wieder an die regionale exekutive Macht. Sein politischer Einfluss auf den Bundesstaat war während des ganzen demokratischen Experiments sehr stark. Er führte seine Nachfolger Juca Ludovico/PSD (1954-1959), José Feliciano/PSD (1959-1961) und seinen Sohn Mauro Borges Teixeira/PSD (1961-1964)<sup>670</sup> zum Wahlsieg.

Im Großen und Ganzen war das demokratische Experiment in Goiás eine Phase, in der zwei oligarchische Blöcke um die Kontrolle des Bundesstaates kämpften: Die PSD, die Partei Pedro Ludovicos, und die UDN, die einige traditionelle Großfamilien, darunter die Caiados, und Gegner Pedro Ludovicos versammelte<sup>671</sup>. Die regionale Politik beschränkte sich auf einen personenfixierten Disput zwischen diesen Blöcken, die beide die Interessen der Großgrundbesitzer vertraten. Die PTB, die potentiell die Sympathie der urbanen Arbeiter und der Landarbeiter genoss, hatte in der regionalen Politik keinen nennenswerten politischen Einfluss. Die kleinen Parteien wie z.B. die PSP und die PDC kreisten um diese Blöcke. Sie wurden von ihnen dazu benutzt, interne Dispute zwischen lokalen Führungen zu akkommodieren, ohne gleichzeitig die Unterstützung dieser Führungen in den Wahlen zu verlieren. Der damalige konstante Parteiwechsel von Politikern, besonders von der UDN zur PSP, deutet auf die Ausnutzung der kleinen Parteien hin. Die PSP war ein „Arm“ der UDN in Goiás, denn sie ging mit letzterer regionale und lokale Wahlkoalitionen ein<sup>672</sup>.

---

<sup>669</sup> Siehe: Campos/Duarte (1996: 38).

<sup>670</sup> Siehe: Ebd.: 38-39.

<sup>671</sup> Siehe: Campos: 1985.

<sup>672</sup> Siehe: Borges (1988: 44-45).

Nach dem Militärputsch von 1964 unterstützte der Gouverneur von Goiás und Sohn von Pedro Ludovico, Mauro Borges Teixeira/PSD, zunächst das neue Regime. Er war die zentrale politische Figur, über die sich die Putschbewegung in Goiás artikuliert. Er wollte dem neuen Präsidenten Marechal Castelo Branco eine zivile Stütze sein und sich dadurch in der regionalen Politik halten<sup>673</sup>. Allerdings erhoffte sich die UDN von Goiás, besonders unter der Führung der Caiados, dass sie durch das Militärregime die Kontrolle der regionalen Politik wieder erlangen würde, da der Gouverneur Mauro Borges Teixeira dem „Varguismo“ verbunden war<sup>674</sup>.

Das Schwanken des Präsidenten Castelo Branco, der zu den Vertretern der weichen Linie beim Militär gehörte, im regionalen oligarchischen Disput in Goiás und die Unzufriedenheit der Großgrundbesitzer mit den Agrarreformplänen der Regierung des Präsidenten Goulart ließen die traditionellen Oligarchien und einige lokale Führungen um die Teixeira sich der harten Linie der Militärs anschließen.

Eine Beschuldigungskampagne gegen Gouverneur Mauro Borges Teixeira (z.B. er hätte seine Verwandten beim billigen Kauf herrenloser Grundstücke begünstigt) wurde besonders von der Familie Caiado geführt. Die harte Linie der Militärs ließ den Präsidenten Castelo Branco im Bundesstaat Goiás intervenieren und einen Regierer ernennen (26.11.1964)<sup>675</sup>.

Damit wollten die Caiados die Kontrolle der politischen Maschinerie des Bundesstaates wieder in ihre Hände bringen. Die Militärs der harten Linie versuchten aber zunächst eine gewisse Distanz gegenüber den Caiados zu wahren. Sie ernannten einen Marschall, um Goiás zu regieren<sup>676</sup>, der die lokalen Führungen der „Oligarchie“ Ludovico Teixeira kooptieren und einen Gouverneurskandidaten (1965) aufbauen sollte.

Als die Familie Teixeira die Kontrolle über die Maschinerie des Bundesstaates verlor, wirkte das direkt auf die PSD ein. Gleich nach der Intervention wurde der Regierer von wichtigen mit der Familie Teixeira verbundenen lokalen Führern (Bürgermeistern) unterstützt. Viele von ihnen wanderten in der Hoffnung zur UDN ab, dass diese den nächsten Gouverneur von Goiás stellen würde (1965). Diese Tendenz, regierungskonform sein zu wollen, war auch im Landtag zu beobachten. Nicht weniger als sechs Landtagsabgeordneten der PSD wechselten sofort zur UDN über. Durch ein informelles Abkommen zwischen einigen Landtagsabgeordneten der PSD und dem Regierer wurde

---

<sup>673</sup> Siehe: Souza (1990: 62-66).

<sup>674</sup> Siehe: Teixeira (1994).

<sup>675</sup> Siehe: Souza (1990: 48, 91-94).

<sup>676</sup> Siehe: Ebd.: 113.

diesem die Unterstützung des Landtags zugesichert, wofür der Regierer den Abgeordneten der PSD zugestand, ihre Mandate nicht aufzuheben<sup>677</sup>.

Die fragile Kontrolle der Militärs über die etablierten Oligarchien des Bundesstaates war schon bei den Wahlen von 1965 zu ersehen. Obwohl der gewählte Gouverneurskandidat der Militärs, Otávio Lage (ein Bürgermeister der UDN), keine direkte Verbindung zu der Sippe Caiado hatte, behielt sie ihren Einfluss auf die regionale Politik. Die Verbindung dieser Sippe zu lokalen Führungen spielte eine wichtige Rolle, um dem Gouverneurskandidaten der UDN zum Wahlsieg zu verhelfen. Auf der anderen Seite führte die PSD den Kandidaten der Teixeiras, Iris Resende, durch die Wahlen in das Bürgermeisteramt der Hauptstadt Goiânia<sup>678</sup> und stellte einen Senator.

Die Parteireform der Militärs gleich nach den Wahlen von 1965 und die daraus hervorgehenden neuen Parteien, die MDB und die ARENA, brachten keine grundsätzliche Veränderung in der Struktur der regionalen Politik. Der politische Einfluss der etablierten regionalen Oligarchien blieb erhalten.

Die knapp absolute Mehrheit der PSD-Kader von Goiás, die nicht der UDN beitraten, bildete die MDB, die unter der Führung von Pedro Ludovico Teixeira vereint wurde<sup>679</sup>. Die ARENA war in Goiás meist aus etablierten Politikern der UDN zusammengesetzt, aber sie versammelte auch Politiker der PSD, der kleinen Parteien und sogar der PTB<sup>680</sup>. Durch die Strategie der harten Linie der Militärs, in der regionalen Politik Regierer zu ernennen, die direkt der Zentralmacht in Brasília verpflichtet waren, tauchte außerdem eine Faktion in der Partei auf, die nicht aus den etablierten Oligarchien des Bundesstaates stammte, nämlich die damals sogenannten militärischen und sachverständigen Gouverneure („governadores militares e técnicos“)<sup>681</sup>.

Die harte Linie der Militärs konnte aber nicht auf die Unterstützung der Sippe Caiado verzichten. Sie verfügte über eine signifikante Wahlkraft und war imstande Landtagsabgeordnete, Abgeordnete und Bürgermeister wählen zu lassen, die den Militärs den politischen Rückhalt in der Region gaben. Als Belohnung dafür bekamen sie während des Militärregimes wichtige Posten wie z.B. den des Bürgermeisters von Goiânia und des Gouverneurs von Goiás zugeschanzt<sup>682</sup>. Die Militärs vermieden es, ein politisches Lager lange an der Macht des Bundesstaates zu halten und ließen die Lager sich abwechseln, die durch Ernennungen zum Gouverneur oder zum Bürgermeister der

---

<sup>677</sup> Siehe: Borges (1988: 65).

<sup>678</sup> Iris Resende wurde 1969 von den Militärs das Amt entzogen.

<sup>679</sup> Siehe: Borges (1988: 67).

<sup>680</sup> Siehe: Ebd.: 70.

<sup>681</sup> Über die Strategie der Militärs, Gouverneure zu ernennen, die nicht zu regionalen etablierten Oligarchien gehörten, siehe: Santos (1971).

<sup>682</sup> Siehe: Ribeiro (1988: 1998).

Landeshauptstadt Goiânia an die Macht kamen<sup>683</sup>. Auf diese Weise versuchten sie es den Lagern zu erschweren, sich im Bundesstaat zu konsolidieren.

Die interne Heterogenität der ARENA war ein Grund für die Fragilisierung der Partei in Goiás, sie war 1982 entscheidend für die Machtübernahme der Opposition. Allerdings blieb die politische Konstellation des Zweiparteiensystems in Goiás bis zu den Wahlen von 1974 wesentlich unter Kontrolle der Partei der Militärs bestehen, die ihre heterogenen Kräfte unter dem „Mantel“ der subsidiären Parteibezeichnungen („sublegendas“)<sup>684</sup> akkommodierte. Die damaligen internen Konflikte in der ARENA und die Oppositionsrolle der MDB können durch eine interessante Aussage eines Bürgermeisters belegt werden: „*Naquele tempo tinha a ARENA 1, 2 e até 3. Às vezes a briga era maior entre eles do que com o MDB.*“ (Damals gab’s die ARENA 1, 2 und sogar 3. Manchmal war der Streit unter ihnen größer als mit der MDB)<sup>685</sup>.

Die anfänglichen Schwierigkeiten der MDB sich im Bundesstaat zu konstituieren und der Einfluss der ARENA auf die lokalen Führungen sind aus der Parteiwechsel-tendenz<sup>686</sup> der damals gewählten Bürgermeister zu entnehmen. Die Opposition hatte nicht nur eine schwache Wählerbasis im Landesinneren, sondern auch Schwierigkeiten ihre politischen Führungen zu erhalten. Von den 55 im Jahr 1969 gewählten Bürgermeistern der MDB (insgesamt wurden 216 Bürgermeister gewählt) wechselten 16 einen Monat nach den Wahlen in die ARENA. Bei den Wahlen von 1972 stellte die Opposition nur 27 Bürgermeister (insgesamt wurden 217 Bürgermeistern gewählt) und 5 von ihnen liefen sofort zur ARENA über<sup>687</sup>.

Ab den Wahlen von 1974 kam in Goiás eine neue Tendenz auf, die auch auf nationaler Ebene zu bemerken war<sup>688</sup>. Die Wahlerfolge der Opposition wuchsen und der Einfluss der ARENA sank. Die MDB nahm zunächst besonders in den größeren Munizipien des Bundesstaates, in der Hauptstadt und in Anápolis, zu und dadurch konnte sie ihre Frak-

---

<sup>683</sup> Siehe: Borges (1988: 250).

<sup>684</sup> ARENA 1 = vorwiegend ehemalige UDN.

ARENA 2 = vorwiegend ehemalige PSD.

ARENA 3 = tauchte besonders in der politischen Szene auf, als die politischen Führungen, die direkt mit den Militärs verbunden waren, in den Arrangements der ARENA 1 oder ARENA 2 nicht berücksichtigt wurden.

Zu den „sublegendas“ vgl. Kapitel 4, Anm. 158.

<sup>685</sup> Interview (Oktober 1998) mit einem Bürgermeister (A.M.A.), der 1982 gewählt wurde.

Die Anonymität der Bürgermeister, die interviewt wurden, bleibt erhalten. Dies wurde von den Befragten gewünscht und erleichterte es auch, wichtige Informationen oder Aussagen zu bekommen, da die Befragten sich deshalb nicht weigerten, ihre Erfahrungen mitzuteilen.

<sup>686</sup> Es war ja ab 1969 einem gewählten Politiker verboten, die Partei zu wechseln, aber diese Bürgermeister wechselten zur ARENA über, bevor sie das Amt übernahmen, und das Gesetz von 1969 schwieg über dieses Detail.

<sup>687</sup> Siehe: Borges (1988: 104, 125).

<sup>688</sup> Darüber wurde schon im Kapitel 4 gesprochen (4.1.6 und 4.4.5).



tion im Landtag und im Parlament vergrößern. Die MDB begann aber auch ihre Präsenz im Landesinneren zu verstärken. 1976 stellte sie 72 von 219 Bürgermeistern.<sup>689</sup>

## **6.2 Die PMDB: Aufbruch ohne Umbruch und Entwicklung durch personalistische regionale Führung (1982-1990)**

### **6.2.1 Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1982: Zersplitterte Regierungspartei und vereinigte Opposition**

Zwei Elemente werden in die Analyse einbezogen, um den Aufbruch der MDB/PMDB in Goiás und die Wahlergebnisse von 1982 zu erklären. Eines bezieht sich auf die nationale Konjunktur. Sie erklärt aber nicht allein, warum und wie die Opposition in Goiás den Wahlsieg davontrug. Dies geschah nämlich vorwiegend in den entwickelteren und industrialisierteren Bundesstaaten Brasiliens und Goiás kann in diese Gruppe nicht eingegliedert werden.

Das zweite Element betrifft die politische Konjunktur in Goiás. Die damalige interne Lage der ARENA/PDS und der Opposition (MDB/PMDB) sowie die damaligen Merkmale und der politische Stil der Oppositionsführer haben dazu beigetragen, dass die Opposition den Wahlsieg errang.

Was die nationale Konjunktur angeht, so gab es erstens eine Tendenz der Wählerschaft, mit dem Militärregime immer unzufriedener zu sein, was der Partei des Regimes schon bei den Wahlen von 1978 große Verluste eingebracht hatte. Bei den Wahlen von 1982 war diese Stimmung eher stärker. Die Wirtschaftskrise ließ die Unzufriedenheit zunehmen und wirkte direkt auf die Partei der Militärs, die große Wahlverluste erlitt. Dagegen hatte die Opposition in ganz Brasilien große Gewinne zu verzeichnen<sup>690</sup>.

Der andere Aspekt bezieht sich auf den Misserfolg der 1979 durchgeführten Parteireform und Wahlreform der Militärs, da sie in den Wahlen von 1982 nicht die erwünschten und vorausgesehenen Effekte zeitigten. Mit der Parteireform wollten die Militärs die vereinigte Opposition (MDB/PMDB) entzweien und die oppositionelle Stimmung fragmentieren. Die Parteireform brachte ein Mehrparteiensystem auf und erlaubte unter Amnestie die Rückkehr politischer Führer des demokratischen Experiments wie z.B. Brizolas. Die Militärs wollten damit die Wahlkraft der Opposition zersplittern und sich so im Voraus den Wahlsieg sichern.

Die Wahlreform verbot Wahlkoalitionen. Dies nahm den Oppositionsparteien die Möglichkeit, sich bei den Wahlen zusammenzuschließen. Die gebundene Stimmabgabe

---

<sup>689</sup> Siehe: Borges (1988: 163-164).

<sup>690</sup> Dies wurde schon in Kapitel 4 behandelt (4.1.6 und 4.2.5).

(„voto vinculado“) machte es den Wählern unmöglich, unterschiedliche Parteien zu wählen<sup>691</sup>. Es sollte damit vermieden werden, dass die traditionelle Wählerschaft der Militärs auf lokaler (Bürgermeister-) und regionaler (Gouverneurs-) Ebene unterschiedliche Parteien wählte. Auf diese Weise sollte die Wählerbasis zusammengehalten werden.

Allerdings gelang es der MDB/PMDB in mehreren Bundesstaaten eine Kampagne für die nützliche Stimmenabgabe („voto útil“) durchzuführen. Die Wähler dieser Partei wurden davon überzeugt ihre Stimmen nicht zu teilen und die Partei zu wählen, da sie bessere Chancen als die anderen Oppositionsparteien hatte, in den Wahlen ein gutes Ergebnis zu erzielen. Der ARENA/PDS gelang es in mehreren Bundesstaaten nicht, die Wähler durch den „voto vinculado“ zur Wahl der Kandidaten derselben Partei zu bewegen. Ein großer Teil der Wähler der ARENA/PDS reagierte mit der „Krabbenstimme“ („voto camarão“)<sup>692</sup>, d.h. sie gaben ihre Stimmen dem Bürgermeisterkandidaten der ARENA/PDS, füllten aber die im Stimmzettel für die Gouverneurskandidaten vorgesehene Stelle nicht aus.

Sieht man auf die politische Konjunktur in Goiás, so lassen zwei Aspekte den Wahlsieg der Opposition verständlich erscheinen. Zum einen litt die ARENA/PDS an mangelhafter Einheit in Goiás, was die Partei fragilisierte. Die internen Dispute wurden ab 1978 intensiver, als die Militärs den Großgrundbesitzer Ary Valadão zum neuen Gouverneur von Goiás ernannten. Er war der Kandidat der alten Sippe Caiado und die Militärs versuchten dadurch, diese Sippe mit der Erhaltung ihrer Wählerbasis für die Wahlen von 1978 zu belohnen. Allerdings verstärkte sich dadurch die Unzufriedenheit in zwei Lagern, die keine direkte Verbindung zu den Caiados unterhielten. Der ehemalige Gouverneur Otávio Lage und der damalige Gouverneur Irapuan Costa Junior hatten den Militärs andere Namen vorgeschlagen<sup>693</sup>. Die Ernennung von Valadão irritierte beide, so dass die Partei den neuen Gouverneur nur schwach im Landtag unterstützte. Die Lager um Otávio Lage und Irapuan Costa Junior boykottierten ständig Gouverneur Valadão im Landtag und stimmten gar gegen wichtige Entwürfe des Gouverneurs, etwa zur Aufnahme von Auslandskrediten<sup>694</sup>. Die Spaltung wirkte sich direkt auf die Struktur der Partei in den Munizipien aus. Schon in den Kommunalwahlen von 1978 führte die Fragilisierung der Partei zum Verlust wichtiger Munizipien.

Als 1982 die Partei ihren Gouverneurskandidaten für die direkten Wahlen aufstellen musste, verschärften sich die internen Dispute. Die Militärs versuchten durch einen

---

<sup>691</sup> Diese beiden Aspekte galten nur für die Wahlen von 1982.

<sup>692</sup> Der Kopf einer Krabbe ist nicht essbar und der am Kopf der Liste stehende Gouverneurskandidat wurde nicht gewählt.

<sup>693</sup> Siehe: Borges (1988: 181).

<sup>694</sup> Siehe: Ebd.: 206.

geschickten Besuch des Präsidenten Figueiredo<sup>695</sup> in Goiás die internen Zwistigkeiten der ARENA/PDS zu schlichten. Sie wollten noch vor dem Parteikongress einen Konsenskandidaten finden und somit eine Zersplitterung der Partei im Laufe des Wahlkampfes vermeiden. Die Mühe blieb erfolglos. Zwei Kandidaten kämpften in der Partei um die Gouverneurskandidatur. Der Kandidat des Gouverneurs Ary Valadão, der Abgeordnete Brasília Caiado, konnte mit dem politischen Einfluss des Gouverneurs rechnen, wollte er die Führungen des Landesinneren zur Unterstützung seiner Kandidatur im Parteikongress bewegen<sup>696</sup>. Der andere Kandidat, der ehemalige Gouverneur Otávio Lage, versammelte die mit dem Lager um die Caiados und den Gouverneur Ary Valadão unzufriedenen Stimmen. Außerdem waren noch einige Führer der Partei mit Brasília unzufrieden und machten die Militärs für die ungünstige Lage der ARENA/PDS verantwortlich, da sie erfolglos die Wirtschaftskrise bekämpften.

Die Ergebnisse des Parteikongresses und der Wahlkampf der ARENA/PDS bestätigten die tiefe Spaltung der Partei in Goiás. Der Parteikongress schwächte den Gouverneurskandidaten der ARENA/PDS. Erstens war die Abstimmung in der Partei ausgeglichen: Otávio Lage wurde mit 158 Stimmen gegen 148 für Caiado als Kandidat erkoren<sup>697</sup>. Zweitens wurde der Wahlkampf der Partei durch die Spaltung im Parteikongress belastet. Die Militärs schickten gleich nach dem Kongress einen General des Staatssicherheitsdienstes aus Brasília nach Goiás, um die Führungen der Partei wieder zu einen<sup>698</sup>. Auch Präsident Figueiredo machte sich Sorgen um die Zukunft der Partei in Goiás. Er versuchte wieder die interne Spaltung der Partei durch einen Besuch in Goiás zu überbrücken<sup>699</sup> und durch Verteilung von Zuschüssen für den Bundesstaat den Wahlkampf der Partei zu kräftigen<sup>700</sup>. Dies alles hatte aber keinen Erfolg.

Das Lager des Gouverneurs Valadão engagierte sich nicht ausreichend, um den Kandidaten Otávio Lage im Landesinneren zu stützen. Während des Wahlkampfes entließ der Gouverneur Staatssekretäre („secretários de estado“) mitsamt ihren Helfern („auxiliares“), die ihn im Parteikongress nicht unterstützt hatten<sup>701</sup>. Nur in den letzten Monaten des Wahlkampfes, als nämlich bemerkbar wurde, dass die ARENA/PDS die Wahlen in Goiás verlieren könnte, wandte Gouverneur Valadão die Maschinerie des Bundesstaates intensiv dazu an (z.B. Ausschreibungen öffentlicher Bauten, Erhöhung

---

<sup>695</sup> Siehe: O Popular (18.02.1982: 3).

<sup>696</sup> Siehe: O Popular (14.04.1982: 4).

<sup>697</sup> Siehe: O Popular (31.05.1982: 3).

<sup>698</sup> Siehe: O Popular (18.06.1982: 3).

<sup>699</sup> Siehe: O Popular (15.07.1982: 4).

<sup>700</sup> Siehe: O Popular (14.07.1982: 5).

<sup>701</sup> Siehe: O Popular (05.06.1982: 3).

der Beamtengehälter, Sicherung der Beamtenstellen)<sup>702</sup>, klientelistische Wünsche der Wählerschaft mühevoll zu erfüllen<sup>703</sup>.

Das Lager um Otávio Lage boykottierte Gouverneur Valadão während des Wahlkampfes ständig. Im Landtag wurden Entwürfe der Exekutive von Lage-treuen Abgeordneten abgelehnt, was die Verwaltung des Bundesstaates erschwerte<sup>704</sup>.

Der oppositionellen MDB/PMDB gelang es dagegen die Einheit zu wahren, die Oppositionsstimmen für sich zu kanalisieren und die Unterstützung von Abweichlern der ARENA/PDS zu gewinnen. Die MDB/PMDB wurde ab 1978 durch die amnestiebedingte Rückkehr von zwei wichtigen Politikern der Opposition, Iris Resende und Mauro Borges Teixeira (beide ehemalige PSD), verstärkt. Die politische Karriere von Iris Resende hing eng mit dem „Cacique“ Pedro Ludovico Teixeira zusammen, er hatte auch ein charismatisches politisches Profil, das die wachsende „urbane“<sup>705</sup> Wählerschaft von Goiás mobilisierte. Er verfügte schon in den 60er Jahren als meistgewählter Landtagsabgeordneter bei den Wahlen von 1962 über eine bedeutende Wahlstärke im Bundesstaat. Durch geschicktes Engagement im Sinne des traditionellen brasilianischen politischen Stils hat die MDB/PMDB für den Wahlkampf von 1982 auch die Unterstützung eines Teils der ARENA/PDS bekommen, der sich um den ehemaligen Gouverneurs Irapuan Costa Junior scharte. Dies verstärkte den Wahlkampf der MDB/PMDB, da diese Dissidenten wichtige Führer (Landtagsabgeordnete und Bürgermeister) waren, die einige „Wahlställe“ („currais eleitorais“) kontrollierten. Einige Politiker der MDB/PMDB akzeptierten diese Unterstützung zunächst nicht, wurden aber überzeugt, weil die Wahlchancen der Partei dadurch potenziert wurden<sup>706</sup>. Mauro Borges Teixeira hatte den traditionellen Namen seines Vaters hinter sich und war Präsident der Partei in Goiás.

Beide Führer haben in den Wahlen von 1982 ihre politische Karriere in der Partei einander angepasst, womit ein personenfixierter Konflikt vermieden wurde. Mauro Borges Teixeira wollte sich ein politisches Amt sichern und meinte es wäre sicherer als Senator denn als Gouverneur gewählt zu werden. Iris Resende riskierte die Kandidatur als Gouverneur. Er setzte darauf, dass die Spaltung in der ARENA/PDS die Wahlchancen der Opposition vergrößerte<sup>707</sup>. Außerdem gelang es ihm, sich über die aufsteigende Führung des 1978 gewählten Senators Henrique Santillo aus der MDB zu stellen. Schon ab 1979, als die Parteireform durchgeführt und die PMDB in Goiás gebildet wurde, begann ein Disput zwischen beiden. Die Rückkehr von Mauro Borges

<sup>702</sup> Siehe: O Popular (14.08.1982: 3; 10.10.1982: 11; 20.10.1982: 5; 10.11.1982: 8,11).

<sup>703</sup> Siehe: O Popular (07.09.1982: 3; 24.10.1982: 4).

<sup>704</sup> Siehe: O Popular (16.06.1982: 3).

<sup>705</sup> Städte mit mehr als 10.000 Einwohnern.

<sup>706</sup> Siehe: O Popular (25.02.1982: 3); Borges (1988: 221).

<sup>707</sup> Siehe: Borges (1988: 206-208).

Teixeira und Iris Resende begrenzte den politischen Spielraum von Santillo in der PMDB. Der Senator versuchte zunächst, sich der PT anzuschließen, um dadurch seine Karrierepläne zu fördern. Es gelang Santillo aber nicht, seine Gruppe der PT anzuschließen, da viele Führer, die mit ihm verbündet waren, damit nicht einverstanden waren. Dadurch isolierte sich Santillo, er blieb nur einige Monate in der PT. Santillo kehrte zur PMDB zurück, seine Kraft war aber nicht ausreichend, um seine Basis in der Partei wiederzugewinnen. Iris Resende bemühte sich, die Parteibasis des Senators auf seine Seite zu bringen. Er war erfolgreich. Santillo wollte ebenfalls als Gouverneur kandidieren, aber Iris Resende kam ihm geschickt zuvor. Er hatte einen großen Teil der Gruppe von Santillo auf seiner Seite und schlug einem ihrer Führer vor, Vize-Gouverneurskandidat der Liste der PMDB zu werden. Auf diese Weise blieb für Santillo nichts übrig, als sich darein zu fügen, und Iris Resende konsolidierte sich in der Partei als eine Kraft über der Gruppe Santillos.

Drei Faktoren, die den Wahlsieg der PMDB in Goiás erklären, zeigen die Kontinuität im Aufbruch der Partei und bestimmen im Voraus den politischen Stil der „Ära PMDB“ in der Region. Der erste Faktor bezieht sich auf die politischen Führungen der Partei. Der Aufbruch der PMDB bedeutete grundsätzlich keine Aufnahme von neuen politischen Führern. Beide wichtigen Führer der PMDB, Mauro Borges Teixeira und Iris Resende, waren mit der Politik in Goiás vertraut, sie hatten schon im demokratischen Experiment Regionalpolitik betrieben und wichtige Posten innegehabt. Ausnahme war der Aufstieg des Senators Santillo, der aber von Iris Resende gestoppt wurde. Der zweite Faktor bezieht sich auf die Natur des Aufbruchs der Partei, die auf die Schwäche der Partei gegenüber dem Einfluss der „Caciques“ hinweist. Die Rückkehr von Mauro Borges Teixeira und Iris Resende verstärkte die Wahlkraft der Partei und zeigt die Abhängigkeit der Partei von den regionalen „Caciques“, um in den Wahlen zu siegen. Drittens ist zu bemerken, dass die Partei in ihrem Aufbruch die Unterstützung wichtiger Teile der ARENA, also des Militärregimes, akzeptierte. Dies hatte zur Folge, dass die PMDB sich mit etablierten lokalen Führungen des Militärregimes einließ. Dadurch hatte sie auch wenig Spielraum, um sich gegen traditionell klientelistische politische Beziehungen zu stellen.

Die Ergebnisse der Wahlen zeigen die Art der Munizipien, in denen die Partei die besten Resultate erreichte, eine Tendenz, die schon mit den Wahlen von 1974 begann (siehe die folgenden Tabellen). Sie zeigen auch die starke Kontrolle über die Munizipien, die die PMDB nach den Wahlen gewann. Die PMDB stellte alle oppositionellen Bürgermeister. Aus den Reihen der PDS dagegen kamen nur sehr wenige Bürgermeister. Die Ergebnisse der Wahlen hatten zur Folge, dass in den Munizipien eine sehr schwache Opposition gegen den neugewählten Gouverneur bestand.

Der Gouverneurskandidat der Opposition hatte seine besten Ergebnisse in den größeren Munizipien, der Regierungskandidat in den kleineren. Dieses Profil der Opposition war nicht nur bei den Gouverneurswahlen zu bemerken. Bei den Kommunalwahlen hatte die Opposition in den großen Munizipien mehr Erfolg als in den kleinen, dagegen erlebten die Bürgermeisterkandidaten der Regierung gravierende Misserfolge in den großen Munizipien. Ohne Zweifel zeigen die Wahlergebnisse, dass die Regierung Schwierigkeiten hatte ihre Führungsrolle in den großen Munizipien zu erhalten. Dieses Profil der Regierung bestätigte eine Tendenz, die sich in der untersuchten Phase vertiefen sollte. Die Regierungskonformität in den kleinen und mittelgroßen Munizipien war normalerweise höher als in den großen, die Opposition hatte eine bessere Akzeptanz in den großen Munizipien. Zwei Faktoren erklären diese Tendenz: Zunächst waren die kleineren Munizipien vom Gouverneur abhängiger als die größeren. In der Regel hatten sie eine schwierigere Finanzlage und eine mangelhafte Infrastruktur. Klientelistische Netze und Gefälligkeitenaustausch waren in ihnen stärker ausgeprägt; ihre Loyalität konnte auf diese Weise besser garantiert werden. Der andere Faktor bezieht sich auf die engeren und konstanteren persönlichen Kontakte der etablierten politischen Führer der kleineren Munizipien zur Wählerschaft. Dadurch war die Loyalität der Wähler zu den etablierten lokalen Führungen normalerweise auch stabiler als in den größeren Munizipien und die lokalen etablierten Führungen hatten bessere Möglichkeiten zur Beeinflussung der Wähler.

**Tabelle 6.1: Wahlergebnisse der Gouverneurswahlen von 1982 nach der Größe der Munizipien**

Art der Munizipien	Gouverneurskandidat der PMDB (%). Iris Resende	Gouverneurskandidat der PDS (%). Otávio Lage	Gesamtheit der Munizipien von Goiás (%)
Kleine*	25,8% (48)	28,1% (16)	26,2%
Mittelgroße**	26,3% (49)	35,1% (20)	28,3%
Große***	47,8% (89)	36,8% (21)	45,5%
Summe****	186 (100%)	57 (100%)	244 (100%)*****

Quellen: TRE/Goiás. IBGE.

\* Munizipien unter 5.000 Einwohnern.

\*\* Munizipien mit 5001 bis 10.000 Einwohnern.

\*\*\* Munizipien mit mehr als 10.000 Einwohnern.

\*\*\*\* Summe der Munizipien, in denen der jeweilige Gouverneurskandidat siegte.

\*\*\*\*\* Summe der Munizipien in Goiás. Zu einer Stadt liefern die Daten der TRE/Goiás keine Informationen. Die anderen Gouverneurskandidaten siegten in keiner Stadt.

**Tabelle 6.2: Wahlergebnisse der Bürgermeisterwahlen von 1982 nach der Größe der Munizipien**

Art der Munizipien	PMDB	PDS	Gesamtheit der Munizipien von Goiás (%)
Kleine*	25,9%	30%	26,2%
Mittelgroße**	27,6%	30%	28,3%
Große***	46,5%	40%	45,5%
Summe****	<b>181</b> <b>75,1%</b>	<b>60</b> <b>24,9%</b>	<b>244</b> <b>100%*****</b>

Quellen: TRE/Goiás. IBGE.

\* Munizipien unter 5.000 Einwohnern.

\*\* Munizipien mit 5001 bis 10.000 Einwohnern.

\*\*\* Munizipien mit mehr als 10.000 Einwohnern.

\*\*\*\* Summe der direkt gewählten Bürgermeister der Partei.

\*\*\*\*\* Damals wurden in drei Munizipien keine direkten Wahlen für den Bürgermeister durchgeführt (Goianía, Anápolis und Caldas Novas). Sie waren Nationale Sicherheitsgebiete bzw. Badekurorte.

In Bezug auf die gesamte Abstimmung in Goiás sind drei Aspekte zu bemerken, die die folgenden Tabellen veranschaulichen. Erstens hat die PMDB mühelos in den Wahlen gesiegt. Zweitens haben die anderen Oppositionsparteien keine bedeutenden Wahlergebnisse erreicht. Drittens stellte die PMDB die absolute Mehrheit des Landtages und der Abgeordneten. Außerdem stellte sie den Senator Mauro Borges Teixeira. Dadurch hatte der neugewählte Gouverneur nicht nur die Kontrolle über die Munizipien, sondern auch über die Legislative des Bundesstaates, konnte also mit den Abgeordneten seines Bundesstaates rechnen, wenn er auf nationaler Ebene Unterstützung brauchte.

**Tabelle 6.3: Stimmen für die Gouverneurskandidaten**

Kandidat	Stimmen*
Iris Resende/PMDB	964.179 (66,7%)
Otávio Lage/PDS	470.184 (32,5%)
Athos Magno/PT	9.818 (0,7%)
Paulo Timm/PDT	845 (0,1%)

Quelle: TRE/Goiás.

\* Gültige Stimmen.

**Tabelle 6.4: Gewählte Landtagsabgeordnete**

Partei	Sitze
PMDB	27 (67,5%)
PDS	13 (32,5%)
Summe	40

Quelle: TRE/Goiás.

**Tabelle 6.5: Gewählte Abgeordnete**

Partei	Sitze
PMDB	11 (68,7%)
PDS	5 (31,2%)
Summe	16

Quelle: TRE/Goiás.

### **6.2.2 Die Macht des Gouverneurs zwischen 1983 und 1986: Große exekutive Machtkompetenzen, schwache Legislative und Bürgermeister, nachgiebige Opposition gegen den Militärpräsidenten**

Um die Macht des Gouverneurs in dieser Periode und die erste Phase der PMDB als Regierung in Goiás zu charakterisieren, sind zwei Aspekte zu betrachten. Erstens müssen die verfassungsmäßigen Machtkompetenzen der Exekutive dargestellt werden, die dem Gouverneur eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozess des Bundesstaates zuschrieben. Zweitens sind die politischen und institutionellen Elemente zu analysieren, die den Spielraum des Gouverneurs absteckten und ihm Regierungsprofil und -stil vorzeichneten. Organisation und politischer Stil der PMDB in der Region sind mit dem charakteristischen Machtübergewicht der regionalen Exekutive eng verbunden.

Zum ersten Aspekt ist zu bemerken, dass der neue Gouverneur Goiás regierte, ohne dass die bundesstaatliche Verfassung des alten Regimes verändert wurde. Die neue Verfassung des Bundesstaates wurde 1989 verkündet, nachdem die neue brasilianische Verfassung schon in Kraft getreten war. Dies hätte keine größeren Folgen gehabt, wenn der neu gewählte Gouverneur der PMDB auf einige Elemente der Verfassung des alten Regimes verzichtet hätte, die der Exekutive eine Machtkonzentration gewährten. Iris Resende hat sich aber in seiner Regierung mehrmals auf verfassungsmäßige Garantien berufen, die ihm ein Machtübergewicht gaben.

Nun zum zweiten Aspekt. Der Gouverneur hatte viele Möglichkeiten, auf die Gesetzgebung Einfluss zu nehmen. Artikel 25<sup>708</sup> der bundesstaatlichen Verfassung räumte dem Gouverneur ein volles und ein partielles Vetorecht ein. Nach der Verfassung konnte ein vetobeleger Gesetzentwurf nur dann verabschiedet werden, wenn ihm innerhalb von 45 Tagen nach dem Veto zwei Drittel der Landtagsabgeordneten zustimmten. Der Gouverneur legte während seiner Amtszeit mehrmals gegen Entwürfe sein Veto ein, die auf Initiativen seiner Basis beruhten. Dies machte einige Landtagsabgeordnete unzufrieden<sup>709</sup>, bereitete aber dem Gouverneur keine Schwierigkeiten, seine Basis zusammenzuhalten oder Konflikten vorzubeugen.

Der Gouverneur hatte auch ein Recht auf legislative Initiativen. Nach der bundesstaatlichen Verfassung (Artikel 49)<sup>710</sup> konnte er Dekrete über gewisse Bereiche (z.B. Haushaltsplan, Verwaltungsmaßnahmen usw.) erlassen. Diese Dekrete konnten von der legislativen Gewalt nicht mit Veto belegt werden, höchstens ihre verfassungsmäßige Natur konnte in Frage gestellt und kritisiert werden. Obwohl Iris Resende über eine breite Mehrheit im Landtag verfügte, wollte er auf diese Machtkompetenz nicht

---

<sup>708</sup> Siehe: O Município. Constituição do Estado de Goiás (1984: 8).

<sup>709</sup> Siehe: O Popular (03.03.1984: 3).

<sup>710</sup> Siehe: O Município. Constituição do Estado de Goiás (1984:12).



verzichteten. Gleich nach seiner Amtsübernahme erließ er ein Dekret, das über 20.000 bundesstaatliche Beamte entließ. Der neue Gouverneur argumentierte, dass es um Sparmaßnahmen ging<sup>711</sup>, aber die Parteien der Opposition (PDS und PT) verkündeten laut, er hätte lauter Beamte mit niedrigen Gehältern entlassen, um in der Tat an ihrer Stelle Schützlinge („apadrinhados“) der Parteien einzustellen<sup>712</sup>. Übrigens ließ Iris Resende seine Abgeordneten eine Liste aufstellen, die ihn informieren sollte, wer unter den in der Regierung Arbeitenden „*treue Leute der PDS waren*“. Sie sollten ersetzt werden, da er Goiás „*nur mit Leuten seines persönlichen Vertrauens*“ zu regieren wünschte<sup>713</sup>.

Die Landtagsabgeordneten der Opposition konnten fast nichts dagegen tun. Sie engagierten sich höchstens dabei, den entlassenen Beamten beim Gang zum Amtsgericht zu helfen<sup>714</sup>. Durch Dekrete versuchte der Gouverneur unpopuläre oder kontroverse und konfliktträchtige Maßnahmen durchzuführen und vermied dadurch, mit seiner Landtagsbasis verhandeln zu müssen. Für die Unterstützung seiner Parteigenossen im Landtag hätte er wahrscheinlich den Abgeordneten etwas bieten müssen, was ihm die politischen Kosten erhöht hätte. Außerdem konnte der Gouverneur durch die Dekrete vermeiden, seine Landtagsbasis zu exponieren und zu fragilisieren. Gleich nach der Amtsübernahme erließ er ein Dekret, um die Ausgaben bei den Auftragsstellen der Regierung („*cargos de comissão*“) zu drosseln. Nicht weniger als 700 Beamten waren davon direkt betroffen<sup>715</sup>. Dekrete wurden als „*moralisierende Maßnahmen*“ („*medidas moralizadoras*“) hingestellt<sup>716</sup>. Interessanterweise wurde die Popularität des Gouverneurs von solchen zentralistischen Maßnahmen nicht betroffen, obwohl sich einige Landtagsabgeordnete der PMDB darüber beschwerten. „*Der Gouverneur zentralisiert die Regierungsentscheidungen in seinen Händen. Die Landtagsabgeordneten haben überhaupt keinen Einfluss auf den Entscheidungsprozess und sind einfache Stafetten.*“<sup>717</sup> Iris Resende war sehr populär<sup>718</sup>, als er diese Maßnahmen durchführte.

Der Gouverneur verfügte auch über exklusive Machtkompetenzen (Artikel 23), um Gesetze über den bundesstaatlichen Finanzbereich und die Schaffung oder Abschaffung

---

<sup>711</sup> Siehe: O Popular (19.03.1983: 3).

<sup>712</sup> Siehe: O Popular (23.03.1983: 3; 30.03.1983: 3).

<sup>713</sup> Siehe: O Popular (11.05.1983: 3). Iris Resende hatte keine Strafmaßnahmen gegen irreguläre Verfahren der ehemaligen Gouverneure der ARENA/PDS eingeleitet und hatte auch wichtige Leute der ehemaligen ARENA in seiner Regierung. Allerdings wollte er nur Leute, die mit ihm direkt verbunden waren. Für ihn war das persönliche Vertrauen wichtiger als die Parteiverbundenheit.

<sup>714</sup> Siehe: O Popular (15.05.1983: 3).

<sup>715</sup> Siehe: O Popular (27.05.1983: 3).

<sup>716</sup> Siehe: O Popular (13.09.1983: 4).

<sup>717</sup> Siehe: O Popular (2.10.1983: 3).

<sup>718</sup> 49% der Befragten billigten damals seine Regierung. Für Brasilien ist das viel. Siehe: O Popular (29.10.1983: 3).

öffentlicher Stellen zu initiieren<sup>719</sup>. Außerdem konnte er Verfassungsänderungen und Gesetzentwürfe in allen Bereichen vorschlagen (Artikel 19), die innerhalb von 45 Tagen beurteilt und mit zwei Drittel der Stimmen vom Landtag verabschiedet werden mussten, um in Kraft zu treten (Artikel 20)<sup>720</sup>. Als Iris Resende seinen Entwurf zur Verwaltungsreform im Landtag einreichte, reagierten die Landtagsabgeordneten der PDS und sogar der Präsident der PMDB von Goiás, Senator Mauro Borges Teixeira<sup>721</sup>, darauf. Aber es nützte nichts. Der Entwurf wurde genehmigt, ohne dass ein Abänderungsvorschlag aufgenommen wurde<sup>722</sup>.

Dazu muss noch betrachtet werden, dass nach der bundesstaatlichen Verfassung die Gesetzesvorhaben des Gouverneurs vorrangig waren<sup>723</sup> und in 10 Tagen beurteilt werden mussten (Artikel 20)<sup>724</sup>, was eine schnellere Abwicklung im Landtag garantierte. Auf diese Weise verfügte der Gouverneur über ein mächtiges Mittel, die Tagesordnung und die Prioritäten der Legislative zu bestimmen und die legislative Gewalt auf eine höchstens reaktive Rolle bei der Gesetzgebung zu reduzieren.

Hinsichtlich der nicht-legislativen Machtkompetenzen des Gouverneurs hatte Iris Resende einen großen Spielraum, wichtige Entscheidungen in seinen Händen zu konzentrieren. Nach der Verfassung konnte er sein Kabinett bilden und Staatssekretäre („secretários de estado“) ernennen und entlassen, ohne den Landtag befragen zu müssen (Artikel 49)<sup>725</sup>. Als er sein Kabinett formierte, ernannte er einige ehemalige Führer der ARENA auf wichtige Posten, z.B. Osmar Cabral zum Finanzreferenten („secretaria da fazenda“). Dies provozierte keine Reaktion bei etablierten Führungen der PMDB, die diese Stelle auch erstrebten. Die Landtagsabgeordneten der Partei schwiegen dazu, nicht einmal Senator Henrique Santillo übte daran Kritik<sup>726</sup>.

Außerdem war Iris Resende ein wichtiger Arbeitgeber im Bundesstaat, da er nach der bundesstaatlichen Verfassung Vollmacht hatte (Artikel 49)<sup>727</sup> öffentliche Arbeitsstellen einzurichten oder abzuschaffen und bundesstaatliche Beamte zu ernennen oder zu versetzen.

Die Verfassung bestimmte, dass die Bürgermeister der Landeshauptstadt Goiânia sowie von Anápolis und Caldas Novas direkt vom Gouverneur ernannt wurden. Dabei hatte der Landtag eine reine Bestätigungsrolle. Die Landtagsabgeordneten konnten keine

---

<sup>719</sup> Siehe: O Município. Constituição do Estado de Goiás (1984: 7).

<sup>720</sup> Siehe: Ebd.: 7.

<sup>721</sup> Siehe: O Popular (22.07.1983: 3).

<sup>722</sup> Siehe: O Popular (01.11.1983: 3; 02.11.1983: 3).

<sup>723</sup> Siehe: O Popular (01.03.1983: 4).

<sup>724</sup> Siehe: O Município. Constituição do Estado de Goiás (1984: 7).

<sup>725</sup> Siehe: Ebd.: 12.

<sup>726</sup> Siehe: O Popular (01.03. 1983: 4).

<sup>727</sup> Siehe: O Município. Constituição do Estado de Goiás (1984: 12).

Namen vorschlagen, sondern höchstens einem Kandidaten des Gouverneurs nicht zustimmen (Artikel 49)<sup>728</sup>. Während des Wahlkampfes hatte Iris Resende als Oppositionskandidat versprochen, er würde mithilfe einer Volksabstimmung eine Liste der besten Bürgermeisterkandidaten aufstellen und daraus die Namen auswählen<sup>729</sup>. Aber als Gouverneur ernannte er die Bürgermeister (1983), ohne dass diese Volksabstimmung zustande kam<sup>730</sup>. Während Resende auf nationaler Ebene direkte Präsidentschaftswahlen befürwortete<sup>731</sup>, ließ er in den Kandidatenlisten für Goiânia, Anápolis und Caldas Novas<sup>732</sup> nur seine eigenen Kandidaten eintragen, so dass der Landtag außer den Kandidaten des Gouverneurs keine Namen angeboten bekam, unter welchen er wählen konnte.

Die bundesstaatlichen Aufsichtsorgane, die den Gouverneur zu kontrollieren hatten, wurden durch Iris Resende neutralisiert. Die Gerichtsräte der bundesstaatlichen und kommunalen Rechnungshöfe sowie der Generalstaatsanwalt des Bundesstaates wurden nach der alten bundesstaatlichen Verfassung (Artikel 49, 61) durch den Gouverneur ernannt. Dabei hatte der Landtag ebenfalls nur eine Bestätigungsrolle. Die Liste des Gouverneurs konnte höchstens von den Landtagsabgeordneten abgelehnt werden, aber der Landtag konnte keine Liste aufstellen. Lehnte der Landtag die Liste ab, so präsentierte der Gouverneur eine alternative Liste, die dann genehmigt wurde. So konnte der Gouverneur die bundesstaatlichen Gerichtsverfahren beeinflussen, Prozesse gegen Freunde und treue Bürgermeister einstellen und politische Gegner gerichtlich verfolgen lassen.

Auch durch die Gerichtsräte des Rechnungshofes konnte der Gouverneur die Munizipien kontrollieren. Die bundesstaatliche Verfassung ermöglichte es ihm in den Munizipien zu intervenieren, falls die Kommunalfinzen nicht gesetzmäßig eingehalten und die Schulden an den Bundesstaat nicht rechtzeitig bezahlt wurden. Damit konnte der Gouverneur die Karriere eines Bürgermeisters beenden. Irreguläre oder dubiose Maßnahmen und Finanzberichte eines treuen Bürgermeisters wurden andererseits nicht verfolgt. Abgeordnete der PDS und PT beschuldigten mehrere Bürgermeister der PMDB, sie hätten ihre eigenen Gehälter erhöht. Obwohl ein Abgeordneter der PDS einige Beweise für diese Beschuldigung dem Landtag vorlegte<sup>733</sup>, wurden keine Maßnahmen dagegen unternommen.

Die institutionelle Machtkonzentration des Gouverneurs ist in dieser Phase auf zwei zentralen Repräsentationsebenen des Bundesstaates, dem Landtag und der lokalen

---

<sup>728</sup> Siehe: Ebd.: 12.

<sup>729</sup> Siehe: O Popular (13.11.1983: 3).

<sup>730</sup> Siehe: O Popular (18.03.1983: 3; 29.03.1983: 3).

<sup>731</sup> Siehe: O Popular (20.08.1983: 3).

<sup>732</sup> Siehe: O Popular (15.07.1983: 3; 16.08.1983: 3; 21.08.1983: 3; 29.12.1983: 3).

<sup>733</sup> Siehe: O Popular (25.12.1983: 3).

Exekutive, offenkundig. Die Analyse dieser Instanzen soll zeigen, inwieweit sie gegenüber der regionalen Exekutive autonom waren und in welchem Maße das Gleichgewicht der Gewalten und die „Checks and Balances“ im regionalen politischen System tatsächlich funktionierten.

Der Landtag war aus mehreren Gründen schwach. Erstens haben die schon eben betrachteten verfassungsmäßigen Aspekte der Legislative eine beschränkte Rolle im legislativen Prozess vorbehalten und der Exekutive erhebliche Machtkompetenzen zugestanden.

Zweitens hat die Eigenart der PMDB und der Opposition im Landtag dazu beigetragen, dass der Landtag eine schwache Rolle als Kontrolleur der regionalen Exekutive spielte. Diese verfügte über eine absolute Mehrheit und die Landtagsabgeordneten der Partei der Exekutive (PMDB) kritisierten nur selten deren Politik<sup>734</sup>. Außerdem betrieb der Gouverneur eine ostensive Politik, um die Parteiorganisation und ihre politischen Führungen in seinen Händen zu halten<sup>735</sup>. Er bemühte sich keine Spaltung in der PMDB entstehen zu lassen („*Eu não admito cisão no PMDB*“: Ich lasse keine Spaltung in der PMDB zu<sup>736</sup>) und stellte sich als die zentrale Figur hin, um Konsens und Einheit in der Partei zu erhalten. Er intervenierte auch direkt, als die PMDB 1985 über die Nachfolge des Bürgermeisters in der Hauptstadt Goiânia gespalten war<sup>737</sup>. Damals wollten zwei Parteiführer kandidieren, doch Iris Resende konnte dieses Problem durch sein persönliches Engagement und seinen Einfluss auf das Direktorium der Partei umgehen. Unter Beifall der Mehrheit der Landtagsabgeordneten der PMDB<sup>738</sup> brachte er es dazu, dass beim Parteikongress zwei Parteigenossen sich um eine Konsenskandidatur bewarben<sup>739</sup>. Auf diese Weise setzte der Gouverneur seinen Willen durch.

Andererseits blieb die PDS, bis 1985 die größte Oppositionspartei in Goiás, gespalten. Ihre Führer im Landtag verlangten ständig eine Vereinigung der Kräfte. Es wurde versucht personenfixierte Divergenzen und interne Dispute zu schlichten<sup>740</sup>. Während

---

<sup>734</sup> Vage und schüchterne Kritik wurde manchmal von Abgeordneten der PMDB geäußert. Einige divergierten in ihrer Ansicht über die Beziehung des Gouverneurs zu Präsident Figueiredo. Der Gouverneur sollte eine klare Opposition beziehen. Andere kritisierten die Position des Gouverneurs gegenüber irregulären Aspekten der Verwaltung ehemaliger Gouverneure der ARENA. Iris Resende sollte Vergehen ehemaliger Gouverneure ahnden. Auch gegen die mangelnde Rücksicht des Gouverneurs auf Landtagsabgeordnete der PMDB wurde protestiert. Siehe: O Popular (20.04.1983: 3; 28.05.1983: 3; 02.10.1983: 3).

<sup>735</sup> Siehe: O Popular (08.07.1983: 3; 19.11.1983: 3).

<sup>736</sup> Siehe: O Popular (30.06.1983: 3).

<sup>737</sup> Die Hauptstädte Brasiliens, deren Bürgermeister ernannt wurden, wählten 1985 doch ihre Bürgermeister in direkter Wahl.

<sup>738</sup> Siehe: O Popular (01.06.1985: 3).

<sup>739</sup> Siehe: O Popular (19.07.1985: 3; 31.07.1985: 3). Der Kandidat der PMDB, Daniel Antônio de Oliveira, siegte in den Wahlen mit 48,7% der gültigen Stimmen. Damals gab es keinen zweiten Wahlgang.

<sup>740</sup> Siehe: O Popular (20.02.1983: 3; 30.04.1983: 3; 20.05.1983: 3).

der ganzen Amtsperiode von Iris Resende hielten aber die internen Dispute der PDS (Caiado/Valadão X Lage)<sup>741</sup> an und tauchten sogar im Landtag auf<sup>742</sup>. Dazu ist noch zu bemerken, dass der Gouverneur die Unterstützung der Landtagsabgeordneten der PDS bekam, um die Aufhebung der von der Bundesbank verhängten Sperre der Konten des Bundesstaates zu bewirken. Die Interessen des Bundesstaates setzten sich gegen parteiinterne Dispute durch<sup>743</sup> und die Landtagsabgeordneten der PDS von Goiás engagierten sich für die Aufhebung der Kontosperrung.

Drittens wurde der 1982 gewählte Landtag durch das Wahlsystem, die lose gebundene Liste, den politischen Stil der Landtagsabgeordneten und das Parteigesetz geschwächt. Die Verhältniswahlen bei den Landtagswahlen (informelle Wahldistrikte) und die lose gebundene Liste regten die Kandidaten dazu an, individualisierte und nicht parteigebundene Wahlkämpfe zu führen<sup>744</sup>. Die Wahlen von 1982 hatten einen plebiszitären Charakter und die große Mehrheit der gewählten Landtagsabgeordneten gab im Wahlkampf der Unterstützung durch Iris Resende den Vorzug. Die Parteiorganisation spielte dabei eine Nebenrolle, dadurch wurden die Landtagsabgeordneten von der regionalen Exekutive abhängiger, wenn sie ihre Wahlstätte („currais eleitorais“) während ihrer Mandate erhalten wollten.

Die Parteien im Landtag waren zerrüttet, was wiederum Iris Resende stärkte. Die Verfassungsänderung Nr. 25 von Mai 1985, die die Parteiloyalität abgeschafft hatte, wirkte auch direkt auf den Landtag und verursachte eine instabile Parteikonstellation. Nach Daten des Regionalen Wahlgerichtshofes (TRE) von Goiás sind zwischen 1985 und 1986 nicht weniger als 19 Parteiwechsel<sup>745</sup> zu verzeichnen, d.h. 47,5% der gesamten Sitze. Einerseits tauchten im Landtag zwei neue Oppositionsparteien auf, nämlich die PDC<sup>746</sup> und die PFL. Andererseits verlor die oppositionelle PDS ihre Landtagsabgeordneten und blieb am Ende der Legislaturperiode ohne Vertretung. Die PMDB behielt dagegen die absolute Mehrheit, obwohl sie bedeutende Verluste im

---

<sup>741</sup> Siehe: O Popular (22.06.1983: 3; 14.05.1985: 3).

<sup>742</sup> Siehe: O Popular (27.07.1983: 3; 15.11.1984: 3). Als die PFL 1985 gebildet wurde, wurde die PDS durch interne Dispute geschwächt, da viele Führer die Partei verließen. Otávio Lage und sein Sohn Jalles Fontoura, der Landtagsabgeordneter war, schlossen sich der PFL an. Manchmal benutzen Politiker derselben Familie unterschiedliche Familiennamen, wie z.B. auch der Bruder von Iris Resende, Otoniel Machado (Staatsreferent von Iris Resende 1990-1994). Dies ist möglich, weil sie manchmal zwei Familiennamen haben und in der Öffentlichkeit nur unter einem Namen bekannt sind. Dies geschieht manchmal auch absichtlich, damit die Familienverzweigungen in der Politik nicht offenbar werden.

<sup>743</sup> Siehe: O Popular (24.06.1983: 3).

<sup>744</sup> Dies wurde schon in Kapitel 5 behandelt (5.2.4).

<sup>745</sup> Alle Parteiwechsel mit eingerechnet. Stellvertreter, die das Amt übernahmen und die Partei wechselten, wurden zusammengerechnet. Einige Landtagsabgeordnete gaben ihr Amt auf, weil sie andere Ämter, z.B. als Staatssekretäre, bekamen.

<sup>746</sup> Die PDC tauchte im Landtag aufgrund eines internen Disputs in der PMDB auf. Siehe nächster Teil dieses Kapitels.

Landtag erlitt. Der Gouverneur konnte bis zum Ende seiner Mandatszeit mit uneingeschränkter Unterstützung rechnen.

**Tabelle 6.6: Prozentsatz der Sitze und Gesamtgewinn und -verlust der Sitze nach Parteien im Landtag (1983-1986)**

Jahr	1983*	1986**	Total Gewinn +	Total Verlust -	A	B
PMDB	67,5%	52,5%	-	15%	<b>31,5%</b>	-
PDS	32,5%	0%	-	32,5%	<b>68,4%</b>	
PDC	-	35%	35%	-	-	<b>73,6%</b>
PFL	-	12,5%	12,5%	-		<b>26,3%</b>
Summe	-	-	47,5%	47,5%	-	-

Quelle: Verarbeitet nach Daten von TRE/Goiás.

A = Prozentsatz der Verluste der Partei im Verhältnis zu den Sitzverlusten aller Parteien.

B = Prozentsatz der Gewinne der Partei im Verhältnis zu den Sitzgewinnen aller Parteien.

\* Gemäß den Wahlergebnissen.

\*\* Vor den Wahlen.

Die finanzielle Macht des Gouverneurs, die auf dem wachsenden Rückfluss des Gesamtsteueraufkommens der Union zum Bundesstaat, der wachsenden Erhebung der Warenumsatzsteuer, der geringen Steuereinnahmen der Munizipien und der finanziellen Ressourcen der Landesbank beruhte<sup>747</sup>, erklärt auch die Machtkonzentration von Iris Resende sowie die Schwäche des Landtages und der Bürgermeister. Außerdem brachte Resende geschickt finanzielle Ressourcen der Union in den Bundesstaat. 1984 bekam Goiás einen Kredit von 37.000 Dollar von der BNDES, einer Bank der Union, die Kredite für soziale und wirtschaftliche Entwicklung vergab, und erhielt auch wichtige Kredite in Höhe von 21.000 Dollar von einer privaten Bank (Libra Bank)<sup>748</sup>.

Die Munizipien waren in der Regel vom Gouverneur sehr abhängig. Zumindest konnten sie nicht auf die Unterstützung des Gouverneurs verzichten. Außerdem war der Verein der Munizipien von Goiás (AGM), der die Interessen der Munizipien von Goiás wahrnahm, sehr schwach organisiert. Ein damaliger Präsident der Institution äußerte sich darüber folgendermaßen: „*Tínhamos dinheiro apenas para pagar os funcionários e dar alguma assistência aos municípios.*“ (Wir hatten nur Geld, um die Angestellten zu bezahlen und den Munizipien einige Hilfe zu leisten)<sup>749</sup>. Die AGM wollte 1986 von der PMDB, dass der Vize-Gouverneurskandidat ein Bürgermeister sein sollte, aber dies wurde nicht erreicht: Der geringe Einfluss der AGM auf die Bildung der regionalen Exekutive kann mit der Aussage ihres damaligen Präsidenten belegt werden: „*Em 1986 a AGM encabeçou um movimento para que o Vice-Governador fosse obrigatoriamente*

<sup>747</sup> Siehe: 5.2.4.

<sup>748</sup> Siehe: O Popular (07.01.1984: 9; 28.02.1984: 1). Zum einen bezahlte Resende damit die Zinsen der Schulden des Bundesstaates, die von den Gouverneuren des Militärregimes gemacht worden waren. Zum anderen konnte er damit in öffentliche Bauten und in Infrastruktur investieren, machte aber dabei neue Schulden.

<sup>749</sup> Siehe: Top News (1998).

*um prefeito de município goiano... o proposto pela AGM acabou não virando realidade.*“ (1986 hat die AGM eine Bewegung angeführt, damit der Vize-Gouverneur obligatorisch ein Bürgermeister aus einem Munizipium von Goiás wäre... Dieser Vorschlag der AGM wurde nicht verwirklicht)<sup>750</sup>

Die regionale Exekutive spielte damals eine gewichtige Rolle, um den 1982 gewählten Bürgermeistern eine erfolgreiche Regierung zu ermöglichen. Die folgenden Tabellen zeigen, wie wichtig der Gouverneur für die Regierung eines Munizipiums war.

**Tabelle 6.7: Ihrer Regierungserfahrung zufolge würden Sie über die regionale exekutive Macht sagen, dass sie:\***

der Regierung des Munizipiums hilft, erfolgreich zu sein.	84,6%
die Regierung des Munizipiums daran hindert, erfolgreich zu sein	3,9%
nicht hilft und die Regierung des Munizipiums nicht hindert, erfolgreich zu sein.	11,5%
Wusste nichts darüber zu sagen.	0%

\*Über die Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

**Tabelle 6.8: Nach Ihrer Regierungserfahrung, welche exekutive Gewalt ist einem Bürgermeister am meisten behilflich?\***

A Die regionale Exekutive.	53,8%
B Die nationale Exekutive.	25,0%
C Beide helfen gleichermaßen.	11,5%
D Keine hilft.	9,7%
E Wusste nichts darüber zu sagen.	0%

\* Über die Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

Interessante Aussagen von damaligen Bürgermeistern, die interviewt wurden, zeigen die Abhängigkeit der Bürgermeister und erhärten eine These dieser Arbeit, nämlich dass der Gouverneur über eine große Machtkonzentration verfügte: *„Quem não estava com o Iris, estava com o Diabo.*“ (Wer nicht mit Iris war, war mit dem Teufel)<sup>751</sup>. *„Quando não se é da mesma linha partidária do governo estadual, então a gente é atrapalhado.*“ (Wenn man nicht die selbe Parteilinie wie die bundesstaatliche Regierung einhält, dann wird man gestört)<sup>752</sup>. *„Quando você é do mesmo partido do governo, você consegue muito do estado, caso contrário, não.*“ (Wenn Sie von derselben Partei wie die Regierung sind, dann bekommen Sie vom Bundesstaat viel, andernfalls nicht.)<sup>753</sup>. *„O estado é o auxiliar mais próximo da prefeitura...Depende da sintonia entre os dois, se houver divergência, não há ajuda.*“ (Der Bundesstaat ist der nächste Helfer des

<sup>750</sup> Siehe: Ebd.

<sup>751</sup> Bürgermeister (D.A), 1982 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>752</sup> Bürgermeister (A.N), 1982 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>753</sup> Bürgermeister (J.B.G), 1982 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

Munizipiums... Es hängt von dem Einklang beider ab, wenn es Divergenzen gibt, dann gibt es keine Hilfe)<sup>754</sup>.

Andere Elemente außer den finanziellen haben ebenfalls dazu beigetragen, dass der Gouverneur damals die Munizipien kontrollierte und dass für die lokalen Exekutiven kein Interesse daran bestand, Opposition gegen den Gouverneur zu machen.

Die Abschaffung der Parteiloyalität ab Mai 1985 wirkte direkt auf die lokale Machtstruktur. Die regionale Exekutive wurde dadurch begünstigt. Die meisten der gewählten Bürgermeister gehörten zur PMDB, die Bürgermeister der PDS waren eine kleine Gruppe. Dadurch waren die oppositionellen Bürgermeister sehr isoliert, besonders die kleineren Munizipien. Noch im Monat der Verfassungsänderung organisierte Iris Resende eine feierliche Veranstaltung, in der 23 gewählte Bürgermeister der PDS zur PMDB überwechselten. Damals wurde registriert, dass die PMDB in 208 Munizipien von Goiás regierte. Dies bedeutete einen Zuwachs von 13% nach den Kommunalwahlen, so dass die PMDB nun 85% der Munizipien von Goiás regierte<sup>755</sup>. Interessante Aussagen veranschaulichen die Leitmotive der damaligen Parteiwechsel der Bürgermeister sowie die Parteiauffassungen der lokalen Führungen. Erstens war es ein gutes Geschäft für die Bürgermeister, die Partei zu wechseln, da man vom Gouverneur Gegenleistungen bekam: *„Eu troquei de partido, porque trazia mais benefício para o município. Município pequeno depende de recursos do governador.“* (Ich habe die Partei gewechselt, weil es dem Munizipium mehr Vorteile brachte. Ein kleines Munizipium hängt von den Ressourcen des Gouverneurs ab)<sup>756</sup>. *„Iris fez um convite para trabalhar. Não tinha como eu, prefeito da cidade, cidade pequena, sem vida própria, ficar no PDS. Asfalto, rodoviária foi o estado quem deu.“*<sup>757</sup> (Iris hat mich eingeladen, um zu arbeiten. Es ging für mich nicht, als Bürgermeister einer kleinen Stadt ohne eigenes Leben bei der PDS zu bleiben. Asphalt und Busbahnhof hat uns der Bundesstaat gegeben). Die Auffassungen einiger Bürgermeister über Parteien erleichterten ebenfalls den Parteiwechsel. Es sei hilfreicher, mit einer wichtigen Person als mit einer Partei eng verbunden zu sein: *„Partido é a pessoa“* (Partei ist die Person)<sup>758</sup>. *„Não convém ser partidário“* (Es empfiehlt sich nicht, Parteianhänger zu sein)<sup>759</sup>.

Zweitens war der Parteiwechsel der Bürgermeister auch ein interessantes Mittel für den Gouverneur, sich von lokalen personenfixierten Konflikten zu distanzieren und lokale Führungen an die regionale Politik anzupassen, ohne deren politische Unterstützung zu

---

<sup>754</sup> Bürgermeister (G.B.C), 1982 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>755</sup> Siehe: O Popular (21.05.1985: 3).

<sup>756</sup> Bürgermeister (J.P.), 1982 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>757</sup> Bürgermeister (J.R.S), 1982 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>758</sup> Bürgermeister (J.P.), 1982 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>759</sup> Bürgermeister (M.L.D), 1982 gewählt. Interviewt Oktober 1998.



verlieren. Kleine Parteien wie die Sozialdemokratische Partei (PSD)<sup>760</sup> und die Liberale Partei (PL) waren dem Gouverneur auf diese Weise nützlich. Sie waren eine Art Satellitenparteien („partido satélite“) in Goiás, da sie um die PMDB kreisten. Die PSD und die PL waren eng mit dem Gouverneur verbunden. Sie ermöglichten es lokalen Führern, die auf lokaler Ebene in der PMDB über einen engen politischen Spielraum verfügten und/oder wegen lokaler personenfixierter Dispute in der PMDB die Partei zu wechseln wünschten, weiter die Unterstützung der regionalen Exekutive zu genießen. Die folgenden Argumente der damaligen Bürgermeister bekunden dieses Leitmotiv des Parteiwechsels: „*Mudei de partido, fui para o PSD. Tinha uma outra liderança aqui do PMDB. Foi o Iris que incentivou.*“ (Ich habe die Partei gewechselt, ich bin zur PSD gegangen. Es gab eine andere Führung der PMDB hier. Iris hat dies angeregt)<sup>761</sup>. „*Para entrar no PL tive que entrar em acordo com o PMDB da cúpula. Não foi por causa da cúpula lá em cima que fui para o PL. Foi por causa daqui. O PL é coligado com o PMDB.*“ (Um der PL beizutreten, musste ich mich mit der Spitze der PMDB einigen. Es ist nicht wegen der Parteispitze, dass ich zur PL ging. Der Grund war ein hiesiger. Die PL hat mit der PMDB koalitiert)<sup>762</sup>. „*O Governador me chamou para eu ir para o PMDB. Mas já naquela época o PMDB daqui não queria que eu fosse o candidato a prefeito. Por isto eu fui para o PL quando eu era prefeito*“ (Der Gouverneur hat mich gerufen, damit ich der PMDB beitrete. Aber schon damals wollte die PMDB von hier nicht, dass ich Bürgermeisterkandidat würde. Deswegen ging ich zur PL, als ich Bürgermeister war)<sup>763</sup>. „*O PL foi criado pelo PMDB de cima. O partido aliado serve de trampolim, quando não se entende com os do PMDB daqui*“ (Die PL wurde von der Spitze der PMDB gegründet. Die alliierte Partei dient als Sprungbrett, wenn man sich mit der PMDB von hier nicht versteht)<sup>764</sup>.

Die Möglichkeit des Gouverneurs in den Munizipien zu intervenieren (Artikel 128)<sup>765</sup> entmutigte die Bürgermeister, oppositionell oder kritisch Stellung zu beziehen. Als 1986 einige Bürgermeister der PMDB den Gouverneurskandidaten von Iris Resende nicht unterstützten und sich für die Kandidatur von Mauro Borges Teixeira

<sup>760</sup> Die PSD wurde 1987 gegründet (siehe 5.2.2). Sie ging kein Wahlbündnis für die Gouverneurswahlen in Goiás (1990, 1994) ein, sondern nur für die Kommunalwahlen (Bürgermeister und Stadtverordnete). Zwischen 1989 und Anfang 1991 benutzte Ronaldo Caiado die Bezeichnung (siehe 5.2.2/6.3.1). Als Iris Resende wieder Gouverneur wurde (1991-1994), hat sein Bruder Otoniel Machado die Bezeichnung vereinnahmt. Sie hatte auch nie einen eigenen Gouverneurskandidaten und 1998 unterstützte sie den Gouverneurskandidaten der PMDB. Siehe 6.3.7.

<sup>761</sup> Bürgermeister (A.L.A.), PMDB 1982 gewählt. Er wollte 1992 wieder Bürgermeisterkandidat sein, deswegen trat er der PSD bei. Interviewt Oktober 1998.

<sup>762</sup> Bürgermeister (J.F.D.), 1982 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>763</sup> Bürgermeister (M.A.P.), 1982 und 1992 gewählt. Interviewt 1998. Dieser Bürgermeister gehörte früher zur ARENA, wurde aber 1982 als Kandidat der PMDB gewählt. Danach, als er das Amt ausübte, trat er der PL bei. Er wurde noch ein zweites Mal 1992 zum Bürgermeister gewählt, als Kandidat der PRN (damals die Partei Collors). Später, als er noch das zweite Amt ausübte, wechselte er zur PSD über.

<sup>764</sup> Bürgermeister (E.G.), 1982 gewählt. Interviewt 1998.

<sup>765</sup> Siehe: O Município. Constituição do Estado de Goiás (1984: 34-35).

aussprachen<sup>766</sup>, wurden sie aus der Partei ausgeschlossen<sup>767</sup>. Dagegen nahm der Gouverneur Bürgermeister anderer Parteien auf, die sich der PMDB anschliessen wollten. Er engagierte sich persönlich, um gewählte Bürgermeister der PDS auf seine Seite zu bringen und zu kooptieren<sup>768</sup> und die PMDB hatte Platz für alle, die mit seiner Fibel einverstanden waren: „*O PMDB é um partido amplo, dinâmico, aberto e democrático e está preparado para receber todos aqueles que desejam contribuir*“ (Die PMDB ist eine umfassende, dynamische, offene und demokratische Partei und ist bereit alle aufzunehmen, die beizutragen wünschen)<sup>769</sup>.

Das Profil der 1982 gewählten Bürgermeister hat dazu beigetragen, dass die Munizipien keine bedeutende Opposition gegen Iris Resende machten. Erstens war ein großer Teil der gewählten Bürgermeister traditionelle Großgrundbesitzer, Viehzüchter, Kaufleute und Rechtsanwälte der ehemaligen PSD (während des demokratischen Experiments) und der MDB (während des Militärregimes), deren Familien schon in der lokalen Politik tätig und mit der ehemaligen Partei von Pedro Ludovico verbunden waren. Zweitens war die schlechte Ausbildung der lokalen Führungen die Ursache dafür, dass sie ungenügend darauf vorbereitet waren, um eine Alternative zur Verwaltung des Gouverneurs aufzuzeigen.

**Tabelle 6.9: Hat jemand von Ihrer Familie, bevor Sie Bürgermeister waren, ein politisches Amt ausgeübt? Welche Ämter?\***

Ja**	61,5%
Nein	38,5%
<i>Amt***</i>	
Bürgermeister und Vize-Bürgermeister	44,2%
Stadtrat	21,1%
Landtagsabgeordneter	5,7%
Abgeordneter	1,9%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Vater, Onkel, Bruder, Vetter, Schwager, Ehefrau/Ehemann.

\*\*\* Einige Befragte hatten mehrere Verwandte, die verschiedene politische Ämter ausgeübt hatten.

<sup>766</sup> Über den Zwist zwischen Iris Resende und Mauro Borges Teixeira im Jahr 1986 siehe: 6.2.3.

<sup>767</sup> Siehe: O Popular (02.08.1986: 3).

<sup>768</sup> Siehe: O Popular (26.08.1984: 3; 05.10.1984: 3; 20.10.1984: 3).

<sup>769</sup> Siehe: O Popular (28.05.1984: 3).

**Tabelle 6.10: Zu welcher Partei gehörten Sie vor 1965? Und Ihre Verwandten, die politische Ämter ausgeübt haben?\***

Partei vor 1965	Bürgermeister**	Verwandte***
PSD	44,2%	40,3%
UDN	5,7%	11,5%
PTB	0%	1,9%
kleine Parteien	5,7%	5,7%
keine Partei	42,3%	5,7%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Einige Befragte erinnerten sich nicht, zu welcher Partei sie damals gehört hatten.

\*\*\* Alle Verwandten, die einmal ein politisches Amt ausgeübt haben (nicht nur Verwandte, die schon vor dem Amt des Bürgermeisters politische Ämter ausgeübt haben). Einige Verwandte bekleideten politische Ämter während des Amtes des Bürgermeisters, andere, nachdem der Bürgermeister das Amt ausgeübt hatte. Es gab auch beides. Einige Befragte erinnerten sich nicht, zu welcher Partei ihre Verwandten gehört hatten.

**Tabelle 6.11: Zu welcher Partei gehörten Sie vor 1979? Und Ihre Verwandten, die politische Ämter ausgeübt haben?\***

Partei vor 1979	Bürgermeister**	Verwandte***
MDB	59,6%	40,3%
ARENA	30,7%	21,1%
Zu beiden Parteien	1,9%	0%
keine Partei	7,6%	15,3%

\* Über die Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Einige Befragte erinnerten sich nicht, zu welcher Partei sie damals gehört hatten.

\*\*\* Alle Verwandten, die einmal ein politisches Amt ausgeübt haben (nicht nur Verwandte, die schon vor dem Amt des Bürgermeisters politische Ämter ausgeübt haben). Einige Verwandte bekleideten politische Ämter während des Amtes des Bürgermeisters, andere nachdem der Bürgermeister das Amt ausgeübt hatte. Es gab auch beides. Einige Befragte erinnerten sich nicht, zu welcher Partei ihre Verwandten gehört hatten.

**Tabelle 6.12: Schulbildung und Beruf der befragten Bürgermeister\***

<i>Schulbildung</i>	
Grundschule**	44,3%
Gymnasium***	3,9%
Gymnasium****	19,2%
Hochschule***	9,6%
Hochschule****	23%
<i>Beruf (a)</i>	
Großgrundbesitzer/Viehzüchter	51,9%
Kaufmann/Unternehmer	13,4%
Rechtsanwalt	11,5%
Volkswirtschaftler	5,7%
Beamte der Munizipien	5,7%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Einschließlich abgeschlossene und nicht abgeschlossene Grundschule.

\*\*\* Nicht abgeschlossen.

\*\*\*\* Abgeschlossen.

(a) Viele Freiberufler (Rechtsanwälte) und Kaufleute sind auch Großgrundbesitzer oder Viehzüchter, aber bevorzugen es, sich als Freiberufler zu bezeichnen. Andere gaben noch verschiedene Berufe an, die aber weniger als die oben genannten ins Gewicht fallen.

Das Verhalten des Gouverneurs gegenüber dem Präsidenten und die Beziehung, die sich daraus entwickelte, haben mit dazu beigetragen, dass die regionale Exekutive im Bundesstaat über eine so große Machtkonzentration verfügte. Als Iris Resende das Amt übernahm, versuchte er die Meinung zu vertreten, Präsident Figueiredo sollte das Land zusammen mit der Opposition regieren: „*O Brasil do general Figueiredo é bem maior do que alguns pretendem, e nós governadores de oposição, nele estamos incluídos*“ (Das Brasilien von General Figueiredo ist größer, als einige meinen, und wir Gouverneure der Opposition sind darin eingeschlossen)<sup>770</sup>. Iris Resende forderte seine Landtagsabgeordneten und Abgeordneten dazu auf, Stellungnahmen gegen Figueiredo zu vermeiden<sup>771</sup>. Euphorisch lud er Figueiredo ein, Sozialwohnungen in Goiás einzuweihen, und lobte das Verhalten des Präsidenten gegenüber der Kampagne von Tancredo Neves<sup>772</sup>. Diese Politik brachte dem Gouverneur fruchtbare Resultate. Drei Monate nachdem die Abgeordneten der PMDB von Goiás der Wirtschaftspolitik (hauptsächlich Kontrolle der Inflation) von Figueiredo im Parlament zugestimmt hatten<sup>773</sup>, bekam der Bundesstaat ein Kredit von 37.000 Dollar von der BNDES.

Als Sarney 1985 seine Regierung bildete, konnte Iris Resende auf nationaler Ebene Terrain gewinnen<sup>774</sup>. Einerseits gehörte Sarney zur selben Allianz, andererseits war es für Sarney wichtig, die Unterstützung des Gouverneurs zu bekommen<sup>775</sup>.

### **6.2.3 Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1986: Einflussreicher Gouverneur, gesplante Regierungspartei und zersplitterte Opposition**

Vier Elemente werden in der Analyse berücksichtigt, um den Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1986 in Goiás zu erklären.

Eines bezieht sich auf die nationale Konjunktur. Es erklärt aber nicht genügend, warum und wie die PMDB in den Wahlen von Goiás siegte. Die PMDB siegte 1986 in fast allen Bundesstaaten, doch war sie in Goiás nicht Opposition und kontrollierte die bundesstaatliche Maschinerie schon seit vier Jahren. Dies verlieh dem Wahlkampf eine spezifische Dynamik und stellte neue Herausforderungen an die Regierungspartei. Die PMDB von Goiás befand sich in einer anderen politischen Lage als 1982 und dies hatte direkte Auswirkungen auf das interne Leben der Partei.

Das zweite Element bezieht sich auf die Rolle des Gouverneurs, der einer der wichtigsten politischen Akteure bei den Wahlen war.

---

<sup>770</sup> Siehe: O Popular (09.04.1983: 3).

<sup>771</sup> Siehe: O Popular (04.05.1983: 3).

<sup>772</sup> Siehe: O Popular (23.10.1984: 3).

<sup>773</sup> Siehe: O Popular (09.10.1983: 3).

<sup>774</sup> Siehe: O Popular (01.05.1985: 3).

<sup>775</sup> Siehe: 5.1/5.2.3.

Die anderen Elemente beziehen sich auf die politische Konjunktur in Goiás, nämlich die damalige interne Lage einerseits der PMDB und andererseits der oppositionellen Parteien<sup>776</sup> sowie die Merkmale und der Stil der politischen Führungen. Sie waren für den Wahlsieg der PMDB wichtig.

Hinsichtlich der nationalen Konjunktur sind zwei Aspekte zu betrachten. Einerseits sind die positiven Erwartungen und Hoffnungen der Bevölkerung auf die erste zivile Regierung nach dem Militärregime und die Parteien der „Aliança Liberal“ (PMDB/PFL) zu erwähnen. Die PMDB wurde besonders davon begünstigt. Andererseits übte der Wirtschaftsplan „Plano Cruzado“ (Anfang 1986) Einfluss auf die Wahlergebnisse aus. Durch die damaligen Resultate des Plans und den plebiszitären Charakter der Wahlen konnte die PMDB positive Ergebnisse erzielen<sup>777</sup>.

In Bezug auf die zentrale Rolle des Gouverneurs bei den Wahlen und seinen Einfluss auf den Wahlsieg der PMDB in Goiás sind mehrere Aspekte zu betrachten.

Zunächst die in dieser Arbeit schon mehrmals referierte finanzielle Macht des Gouverneurs<sup>778</sup>. Die Dezentralisierung in der Verteilung des Gesamtsteueraufkommens der Union, die finanzielle Abhängigkeit vieler Municipien vom Bundesstaat, die Landesbank (BEG - Banco do Estado de Goiás) und die Aufnahme von Krediten<sup>779</sup> verschafften der regionalen Exekutive die Möglichkeit die Wahlen zu beeinflussen. Der Wahlkampf der PMDB in Goiás wurde auch durch die Beziehung zur nationalen Ebene begünstigt. Die enge Verbindung zwischen Iris Resende und dem neuen zivilen Präsidenten Sarney brachte dem Bundesstaat öffentliche Zuschüsse, die den Wahlkampf der Kandidaten der PMDB unterstützten. Anfang 1986<sup>780</sup> ernannte Sarney den Gouverneur Iris Resende für das Landwirtschaftsministerium und Vize-Gouverneur Onofre Quinan, der zur Gruppe von Henrique Santillo gehörte, übernahm das Gouverneursamt. Es war Iris Resende bewusst, dass der Ministerposten für die PMDB in Goiás ein wichtiges Mittel zur Beeinflussung der regionalen Wahlen darstellte: „*O PMDB fará seu sucessor. Minha ascensão ao Ministério da Agricultura vai trazer profundos reflexos, de caráter positivo, às eleições proporcionais e majoritárias de novembro próximo no estado.*“ (Die PMDB wird den Nachfolger machen. Mein Aufstieg ins Landwirtschaftsministerium wird tiefe positive Wirkungen auf die Verhältnis- und Mehrheitswahlen kommenden November im Bundesstaat bringen)<sup>781</sup>.

---

<sup>776</sup> PDC, PFL, PDT, PTB, PSB, PT, PC do B, PCB, PDS.

<sup>777</sup> Siehe: 5.2.1/5.2.2.

<sup>778</sup> Siehe: 5.2.3/5.2.4.

<sup>779</sup> Siehe: 6.2.2.

<sup>780</sup> Siehe: O Popular (06.02.1986: 1).

<sup>781</sup> Siehe: O Popular (06.02.1986: 3).

Während des Wahlkampfes wurde die Strategie angewendet, öffentliche Bauten im Landesinneren mit großem Pomp einzuweihen, wobei Minister Iris Resende, Gouverneur Onofre Quinan und Gouverneurskandidat Henrique Santillo anwesend waren<sup>782</sup>. Sie bemühten sich auch in Brasília um Ressourcen der Union, um damit den Wahlkampf der PMDB in Goiás zu stärken<sup>783</sup>. Schwerpunkte der öffentlichen Bauten waren z.B. Straßen und Gesundheitsämter („Postos de Saúde“). Nach offiziellen Angaben der Bauarbeitenberichte der Bundesstaatsregierung<sup>784</sup> wurden zwischen 1983 und 1985 pro Jahr durchschnittlich 4.486,3 km Straßen asphaltiert, die die Municipien des Landesinneren untereinander verbanden. Im Wahljahr 1986 nahm dies zu. Nicht weniger als 5.039,7 km Straßen wurden geerntet und asphaltiert. Dieselbe Tendenz kann auch bei der Einweihung von Gesundheitsämtern beobachtet werden. Zwischen 1983 und 1985 wurden pro Jahr durchschnittlich 14 Einweihungen verzeichnet, dagegen wurden im Wahljahr 1986 angekündigt. Erstaunlich waren aber die durchgeführten Strassenausbesserungen im Wahljahr. Es wurden 1986 nicht weniger als 44.523,56 km Straßen ausgebessert. Interessanterweise verzeichnen die offiziellen Angaben der Regierung keine einzige Strassenausbesserung zwischen 1983 und 1985<sup>785</sup>. Auch Sportgymnasien wurden im Wahljahr intensiv gegründet. Während zwischen 1983 und 1985 durchschnittlich pro Jahr 3 Sportgymnasien gegründet wurden, waren es im Wahljahr 1986 insgesamt 37.

Der Regierungskandidat, Senator Henrique Santillo, wurde durch die Beziehungen des Gouverneurs zur nationalen Exekutive und die Wahlmaschinerie des Bundesstaates ohne Zweifel begünstigt. Dagegen hatte der stärkste oppositionelle Gouverneurskandidat, Mauro Borges Teixeira, keinen Zugang zu wichtigen Informationen über die Verwaltungslage des Bundesstaates. Gouverneur Quinan hat ihn damals offenbar daran gehindert, solche Daten zu ermitteln<sup>786</sup>. Deshalb konnte der Oppositionskandidat keinen detaillierten Regierungsplan im Wahlkampf vorstellen.

Der Gouverneur hatte zudem eine bedeutende Wählerschaft. Ein regelrechtes „Wahlheer“ stand hinter ihm. Er war ein wichtiger Arbeitgeber im Bundesstaat<sup>787</sup>. Fast alle Beamten von Goiás waren ohne öffentliche Ausschreibung eingestellt worden und hatten nun keine Arbeitsplatzsicherheit. Die Exekutive konnte dieses Personal problemlos entlassen und rechnete mit einem informellen Abkommen, nach dem ihre

<sup>782</sup> Siehe: O Popular (02.03.1986: 3; 02.06.1986: 5; 06.07.1986: 3; 17.09.1986: 5).

<sup>783</sup> Siehe: O Popular (06.09.1986: 3).

<sup>784</sup> Daten verarbeitet nach Seplan. Secretaria de Obras do Governo de Goiás 1983-1986.

<sup>785</sup> Diese Strassenausbesserungen wurden besonders im Landesinneren und in den armen Gebieten der Städte durchgeführt. Es sind Straßen, die nicht asphaltiert und sehr staubig sind. Während der Regenzeit (Oktober bis Januar) sind diese Straßen sehr schlecht befahrbar. Die Bevölkerung sieht es gern, wenn die Regierung solche Verbesserungen unternimmt. Für die Regierung sind die Kosten niedrig, da es genügt, mit einer Maschine die Straße zu ebenen, damit sie befahrbar wird.

<sup>786</sup> Siehe: O Popular (27.07.1986: 3).

<sup>787</sup> Siehe: 5.2.4.

Vertrauensleute sich für die Regierungskandidaten zu engagieren hatten. Obwohl die Regierung von Iris Resende öffentlich die Sanierung der Finanzlage des Bundesstaates propagierte (Entlassung von 20.000 Beamten, Beendigung der Vergütungen, Verwaltungsreform), zeigen die Daten, dass dies nicht erreicht wurde. Die Ausgaben des Bundesstaates für Personal (113.415 Beamte im März 1985) und Verwaltung<sup>788</sup> wurden nicht verringert. Im Gegenteil: Während seiner Regierung (1983-1986) wurden durchschnittlich 2/3 der gesamten Einnahmen des Bundesstaates für Personal und Verwaltung ausgegeben<sup>789</sup>. Im ersten Jahr der Regierung der PMDB stiegen die Zahlen sogar im Verhältnis zu dem letzten Jahr der Regierung der PDS. 1982 wurde 65,7% der gesamten Einnahmen des Bundesstaates für Personal und Verwaltung ausgegeben, im Jahr 1983 waren es 78,1%. Obwohl die Zahlen für 1984 und 1985 eine kleine Verminderung zeigen, nämlich 70,8% bzw. 60,3%, stiegen sie im Wahljahr 1986 wieder (68,9%).

Auch institutionelle und politische Faktoren haben den Wahleinfluss des Gouverneurs verstärkt. Die Verhältniswahlen für den Landtag in Zusammenhang mit den informellen Wahldistrikten und der lose gebundenen Liste fragilisierten die Parteien und verstärkten die Rolle des Gouverneurs bei der Wahl oder Wiederwahl eines Kandidaten<sup>790</sup>. Als Anfang 1986 Gouverneur Resende seinen Nachfolgekandidaten bestimmte, bekam er sofort die Unterstützung der Mehrheit der Landtagsabgeordneten und Abgeordneten der PMDB. Sie waren bereit sich für die Kandidatur einzusetzen. Auch 100 Bürgermeister sandten dem Gouverneur umgehend ein Manifest, das seinen Gouverneurskandidaten unterstützte<sup>791</sup>.

Der Wahlkalender sah gleichzeitige Gouverneurs- und Parlamentswahlen vor, aber keine Kommunalwahlen. Dies trug mit dazu bei, dass die regionale Exekutive über großen Wahleinfluss verfügte. Den Bürgermeistern schien es nicht ratsam oppositionelle Kandidaten zu stützen, da sie noch zwei Jahre Amtszeit vor sich hatten und es nicht in ihrem Interesse lag das Risiko einzugehen, sich gegen den Regierungskandidaten zu stellen. Auch die Wähler wollten keinen oppositionellen Gouverneurskandidaten stützen. Dadurch dass ein oppositioneller Bürgermeisterkandidat und ein oppositioneller Gouverneurskandidat nicht gleichzeitig gewählt werden konnten, liefen die Munizipien Gefahr, aufgrund eventueller Gegensätze mit der regionalen Exekutive benachteiligt zu werden<sup>792</sup>. Außerdem gehörten die meisten Bürgermeister zur PMDB.

---

<sup>788</sup> Siehe: Costa (1987: 134). Daten nur über die Personalausgaben stehen nicht zur Verfügung. Nach einem Gespräch (01.12.2000) mit Célio Costa, der schon mehrmals wichtige Posten im Bereich des Staatsreferates für Planung und Finanzen innehatte, betragen die Ausgaben für die Verwaltung höchstens 10% der gesamten Ausgaben.

<sup>789</sup> Siehe: Finanças Públicas de Goiás. Seplan/2000.

<sup>790</sup> Siehe: 5.2.3/5.2.4.

<sup>791</sup> Siehe: O Popular (14.01.1986: 3).

<sup>792</sup> Siehe: 5.2.4.

Der Gouverneur hatte dadurch die Garantie, dass wichtige lokale Führungen sich für die Wahlen engagierten.

Hinsichtlich der politischen Konjunktur in Goiás sind zwei Aspekte zu berücksichtigen, die die Wahlen von 1986 geprägt haben. Ein Aspekt bezieht sich auf die interne Lage der PMDB. Schon 1985 begann eine interne personenfixierte Spaltung in der Partei. Als das Kabinett des neuen zivilen Präsidenten gebildet wurde, versuchte Senator Mauro Borges Teixeira, sich das Landwirtschaftsministerium zu sichern<sup>793</sup>, aber seine Pläne scheiterten. Hinter den Kulissen brachte es Iris Resende zuwege, Sarney mehrere Namen aus Goiás zur Besetzung wichtiger Posten vorzuschlagen<sup>794</sup>. Diese Strategie des Gouverneurs, nicht alles auf einen Namen zu setzen, um gleichzeitig mehrere Stellen zu fordern, fragilisierte Mauro Borges Teixeiras Stellung in der Partei. Es wurde einerseits dadurch verhindert, dass der Senator als Minister über einen größeren Einfluss auf regionaler Ebene verfügen würde. Andererseits blieb der Einfluss von Iris Resende auf regionaler Ebene intakt. Außerdem wurde Mauro Borges Teixeira in der PMDB isoliert. Senator Henrique Santillo sprach sich mit dem Abgeordneten Irapuan Costa Junior (ehemaliger Gouverneur der ARENA/PDS) ab: Costa Junior sollte als Senatskandidat gefördert werden, dafür würde Santillo der Gouverneurskandidat von Irapuan<sup>795</sup>. Iris Resende trug mit zur Isolation des Senators Mauro Borges Teixeira in der PMDB bei, als er sich schon Ende 1985 offen für die Gouverneurskandidatur von Henrique Santillo äußerte<sup>796</sup>. Dazu muss noch in Betracht gezogen werden, dass die Faktion von Santillo das Vize-Gouverneursamt innehatte, und als Iris Resende das Landwirtschaftsministerium übernahm, hatte Henrique Santillo dadurch das Gouverneursamt in seinen Händen.

Mauro Borges Teixeira versuchte Anfang des Wahljahres zunächst im Parteikongress anzutreten<sup>797</sup>. Diese Absicht gab er aber gleich auf, als Ende Januar 1986 das neue regionale Direktorium der PMDB nur von Befürwortern der Kandidatur Santillos gebildet und sein Lager dabei ganz ausgeschlossen wurde<sup>798</sup>. Sarney machte sich Sorgen um die Zukunft der PMDB in Goiás und versuchte durch seine persönliche Vermittlung die Spaltung in der PMDB zu überbrücken<sup>799</sup>. Dies blieb erfolglos. Anfang des Wahljahres verließ Mauro Borges Teixeira die Partei und gründete die PDC<sup>800</sup>. Obwohl eine signifikante Zahl von Landtagsabgeordneten aus der PMDB in die PDC

---

<sup>793</sup> Siehe: O Popular (15.01.1985: 3).

<sup>794</sup> Siehe: O Popular (22.02.1985: 3; 07.03.1985: 3).

<sup>795</sup> Siehe: O Popular (10.01.1984: 3).

<sup>796</sup> Siehe: O Popular (04.10.1985: 3).

<sup>797</sup> Siehe: O Popular (10.01.1986: 3).

<sup>798</sup> Siehe: O Popular (05.03.1986: 3).

<sup>799</sup> Siehe: O Popular (25.01.1986: 3).

<sup>800</sup> Siehe: O Popular (22.02.1986: 3).



übertraten<sup>801</sup> und einige Bürgermeister der PMDB sich im Wahlkampf für den Kandidaten Mauro Borges Teixeira aussprachen<sup>802</sup>, reichte das nicht aus, um die Opposition zu einem Wahlsieg zu führen. Die PMDB hatte im Wahljahr weiter die absolute Mehrheit der Abgeordneten, Landtagsabgeordneten und Bürgermeister und kontrollierte die bundesstaatliche Maschinerie. Außerdem hatte sie die Unterstützung von Sarney<sup>803</sup>, der z.B. während des Wahlkampfes einen Vertrag mit dem Bundesstaat schloss, der ein Bewässerungsprojekt in Goiás finanzieren helfen sollte<sup>804</sup>.

Aber diese Aspekte der politischen Konjunktur, d.h. die interne Lage der PMDB sowie deren Kontrolle über die Repräsentationsinstanzen in Goiás, genügen nicht, um die Wahlergebnisse in Goiás zu erklären. Zweitens hat auch die Lage der Opposition konjunkturell dazu beigetragen, dass die PMDB in den Wahlen in Goiás siegte.

Obwohl in den Wahlen von 1986 wieder Koalitionen erlaubt wurden, waren die oppositionellen Strömungen von Goiás zu heterogen, um einen gemeinsamen Kandidaten aufzustellen und vereint an den Wahlen teilzunehmen. Nicht weniger als vier Gouverneurskandidaten stellte die Opposition auf. Der stärkste Gouverneurskandidat, der Dissident der PMDB Mauro Borges Teixeira, koalierte mit der PFL, PTB und PDT. Im Gegensatz zur PFL, die im Wahljahr über einige Sitze im Landtag verfügte, waren PTB und PDT schwach. Sie hatten keine Vertretung in den politischen Repräsentationsinstanzen und nur eine fragile Organisationsstruktur in Goiás. Ein wichtiges Hindernis, der Kandidatur von Mauro Borges eine breitere Akzeptanz in der Wählerschaft zu verschaffen, war auch seine Koalitionsstrategie. Obwohl er öffentlich die Unterstützung wichtiger Führer der PDS (z.B. des ehemaligen Gouverneurs Ary Valadão) zurückwies<sup>805</sup>, bekam er die formelle Unterstützung des Präsidenten<sup>806</sup> und einiger lokaler Führer der PDS<sup>807</sup>. Die Präsenz von Maria Valadão, der Frau von Ary Valadão und damals PDS-Kandidatin für den Senat, von Otávio Lage (PFL) und den Caiados (PDS) auf seiner Wahlkampftribüne verknüpfte seine Kandidatur mit dem alten Militärregime. Während des Wahlkampfes nutzte die PMDB jede Gelegenheit aus, die Kandidatur von Mauro Borges Teixeira mit einem Rückfall in das alte Regime gleichzusetzen<sup>808</sup>. Die PMDB hatte auch Leute der ehemaligen ARENA/PDS, wie z.B. den ehemaligen Gouverneur und Kandidaten für den Senat Irapuan Costa Junior, auf

---

<sup>801</sup> Siehe: 6.2.2.

<sup>802</sup> Siehe: O Popular (01.11.1986: 3).

<sup>803</sup> Siehe: O Popular (18.10.1986: 3).

<sup>804</sup> Siehe: O Popular (24.09.1986: 3).

<sup>805</sup> Siehe: O Popular (27.02.1986: 3).

<sup>806</sup> Siehe: O Popular (20.03.1986: 3).

<sup>807</sup> Siehe: O Popular (21.09.1986: 3).

<sup>808</sup> Siehe: O Popular (18.06.1986: 3; 30.10.1986: 3).

ihrer Seite, aber dieser war schon 1982 der PMDB beigetreten<sup>809</sup> und wurde dadurch nicht mit dem Militärregime verbunden.

Andererseits waren die linksorientierten Oppositionskandidaten, nämlich Darci Accorsi (PT), Paulo Vilar (PCB) und Eval Soares (PH<sup>810</sup>), schwach. Die Parteien hatten eine fragile Struktur in Goiás und kaum Anhängerschaft.

Einige Faktoren, die den Wahlsieg der PMDB in Goiás erklären, bekunden einen politischen Stil der „Ära PMDB“ in der Region, der traditionelle Verhaltensweisen der brasilianischen Politik weiter förderte.

Ein Faktor bezieht sich auf die politische Führung der Partei. Der Wahlsieg der PMDB war sehr auf den personalistischen Einfluss des „Cacique“ Iris Resende zurückzuführen, was auf die Unselbständigkeit der Partei gegenüber den „Caciques“ hinweist.

Ein anderer Faktor war die Benutzung der bundesstaatlichen Wahlmaschinerie, die Aufrechterhaltung von traditionellen klientelistischen Netzen (Bürgermeister, Landtagsabgeordnete und Abgeordnete) und das gegenseitige Erweisen von Gefälligkeiten.

Zuletzt war es die Beziehung der PMDB zum Präsidenten, die den Wahlkampf der Partei in Goiás begünstigte.

Die Ergebnisse der Wahlen zeigen einerseits das Profil der PMDB, d.h. in welchen Municipien die Partei siegte und worauf sich sie stützte. Andererseits bestimmten sie, welcher Art die Macht war, aufgrund derer sie sich in Goiás zu strukturieren hatte.

Die folgende Tabelle deutet auf einen interessanten Aspekt im Profil der PMDB und der Opposition in den Municipien hin. Obwohl der Regionale Wahlgerichtshof (TRE) von Goiás über keine vollständigen Zahlen verfügt, zeigen die Daten, dass die Kandidaten der Regierungspartei in fast allen Municipien siegten, die Oppositionskandidaten dagegen nur in einigen. Die Kontrolle der PMDB über die Municipien war intakt geblieben, aber die Zahlen zeigen eine kleine Veränderung. Im Verhältnis zu den Wahlen von 1982 nahm die Partei in den kleinen Municipien zu, wobei berücksichtigt werden muss, dass die Wahlergebnisse einiger Municipien fehlen. Es gelang der PMDB in vier Jahren an der bundesstaatlichen Regierung neue lokale Machtnetze auszubauen, die vorwiegend auf klientelistischen Verhaltensweisen und persönlichen Verbindungen beruhten. Aber auch die Verluste der Regierungspartei in den großen Municipien sind hervorzuheben. Allerdings kann man nicht genau sagen, ob dies auf fehlende Daten zurückzuführen ist oder eine neue Tendenz zeigt.

---

<sup>809</sup> Siehe: 6.2.1.

<sup>810</sup> Partido Humanista. Die Partei hatte eine kurze Lebensdauer, bis 1994. Siehe: Folha de São Paulo (15.05.2000).

Hinsichtlich des Typs der Munizipien, in denen die oppositionellen Gouverneurskandidaten siegten, ist es nicht möglich eine Tendenz festzustellen, denn man kann nicht genau sagen, in welchem Maß in den fehlenden Munizipien die Opposition oder die Regierungspartei siegte.

**Tabelle 6.13: Wahlergebnisse der Gouverneurswahlen nach der Größe der Munizipien**

Art der Munizipien	Gouverneurskandidat der PMDB (a) Henrique Santillo	Gouverneurskandidaten der Opposition (b)	Gesamtheit der Munizipien von Goiás (%)
Kleine*	54 (29,0%?)	4 (40,0%?)	26,2%
Mittelgroße**	52 (28%?)	3 (30,0%?)	28,3%
Große***	80 (43,0%?)	3 (30,0%?)	45,5%
Summe****	186 (?)	10 (?)	244 (100%)*****

Quellen: TRE/Goiás. IBGE.

(a) PMDB+PL+PN+PSC. Die kleinen Parteien, mit denen die PMDB koalierte, hatten eine unbedeutende Wahlkraft.

(b) Mauro Borges Teixeira PDC+PFL+PTB+PDT/ Darci Accorsi PT/ Paulo Arruda Villar PCB/ Eval Soares dos Santos PH.

\* Munizipien unter 5.000 Einwohnern.

\*\* Munizipien mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern.

\*\*\* Munizipien mit mehr als 10.000 Einwohnern.

\*\*\*\* Summe der Munizipien, in denen jeder Gouverneurskandidat siegte.

\*\*\*\*\* Summe der Munizipien in Goiás. Die Daten der TRE/Goiás liefern keine Ergebnisse zu 48 Munizipien.

In Bezug auf die gesamte Abstimmung in Goiás werden drei Aspekte durch die folgenden Tabellen veranschaulicht. Erstens siegte die PMDB mühelos in den Wahlen. Zweitens erreichten die übrigen Oppositionsparteien, außer der Allianz PDC/PFL/PTB/PDT, keine bedeutenden Wahlergebnisse. Drittens stellte die PMDB weiter die absolute Mehrheit des Landtages und der Abgeordneten. Außerdem stellte sie zwei Senatoren, nämlich Irapuan Costa Junior und Iram Saraiva. Dadurch erhielt der neu gewählte Gouverneur nicht nur die Kontrolle über die legislative Gewalt des Bundesstaates, sondern auch große Unterstützung auf nationaler Ebene.

**Tabelle 6.14: Stimmen für die Gouverneurskandidaten**

Kandidat	Stimmen*
Henrique Santillo (PMDB/PL/PN/PSC)	993.494 (57,2%)
Mauro Borges Teixeira (PDC/PFL/PTB/PDT)	592.776 (34,1%)
Darci Accorsi (PT)	135.485 (7,8%)
Paulo Arruda Vilar (PCB)	9.601 (0,6%)
Eval Soares dos Santos (PH)	4.894 (0,3%)

Quelle: TRE/Goiás.

\* Gültige Stimmen.

**Tabelle 6.15: Gewählte Landtagsabgeordnete**

Partei	Sitze
PMDB	27 (65,9%)
PDC	6 (14,6%)
PFL	5 (12,2%)
PT	2 (4,9%)
PDS	1 (2,4%)
Summe	41

Quelle: TRE/Goiás.

**Tabelle 6.16: Gewählte Abgeordnete**

Partei	Sitze
PMDB	12 (70,6%)
PDC	3 (17,6%)
PFL	2 (11,7%)
Summe	17

Quelle: TRE/Goiás

#### **6.2.4 Die Macht des Gouverneurs zwischen 1987 und 1990: Starke exekutive Machtkompetenzen, schwache Legislative und Bürgermeister, instrumentelle Beziehung zum Präsidenten**

Um die Macht des Gouverneurs in dieser Periode und die zweite Regierung der PMDB in Goiás zu charakterisieren, müssen zwei Aspekte betrachtet werden. Erstens regierte der neu gewählte Gouverneur während drei Viertel seines Mandats mit der bundesstaatlichen Verfassung des alten Regimes<sup>811</sup>, die dem Gouverneur erhebliche Machtkompetenzen zubilligte<sup>812</sup>. Zweitens sind die politischen und institutionellen Elemente zu analysieren, die den Spielraum des Gouverneurs eingrenzen und dessen Regierungsprofil und -stil kennzeichnen.

Bezüglich der Verfassungselemente, die der Exekutive eine große Machtkonzentration gewährten, ist zu bemerken, dass Henrique Santillo in seiner Regierung mehrmals auf verfassungsmäßig legitime Machtmittel rekurriert hat. Er hat mehrmals Dekrete erlassen, die ihm wichtige Entscheidungen ermöglichten, ohne die Landtagsabgeordneten in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Obwohl er über die absolute Mehrheit im Landtag verfügte, erließ er schon im ersten Monat seiner Regierung ein Dekret, das umstrittene Maßnahmen traf: 1. Aussetzung der bundesstaatlichen Investitionen für 60 Tage; 2. Aussetzung von Vergütungen der öffentlichen Funktionen des Bundesstaates für 60 Tage; 3. Aussetzung von Ausgaben für Überstunden der Beamten für 60 Tage; 4. Verpflichtung der Beamten, täglich ihre Arbeitskarte zu stempeln; 5. Aufnahme neuer Beamter nur durch öffentliche Ausschreibung („concurso

<sup>811</sup> Die neue Verfassung trat am 15.10.1989 in Kraft. Diário Oficial do Estado de Goiás. 15.817.

<sup>812</sup> Siehe: 6.2.2.

público“)<sup>813</sup>. Dieses Dekret traf Verwaltungsmaßnahmen, die zum Kompetenzbereich der Exekutive gehörten. Dagegen konnte die legislative Gewalt kein Veto einlegen<sup>814</sup>. Durch diese brisanten Maßnahmen („medidas de impacto“) wollte der Gouverneur zunächst den Zustand der bundesstaatlichen Finanzen ermitteln und auch „moralisierend“ auf die Verwaltung einwirken, um auf ein positives Image in der öffentlichen Meinung hinzuwirken. Außerdem gelang es ihm nur einen Monat nach diesen „medidas de impacto“ seinen Entwurf zur Verwaltungsreform im Landtag abstimmen zu lassen. Der Verwaltungsreform wurde mit der Unterstützung der Oppositionsparteien im Landtag zugestimmt. Damit wurden fünf neue Staatsreferate und zwanzig neue Posten für Generaladjutanten der Staatsreferenten eingerichtet und 1400 Auftragsposten („cargos“) abgeschafft<sup>815</sup>.

Obwohl durch diese „medidas de impacto“ der Bundesstaat neue Beamte nur durch öffentliche Ausschreibung einstellen konnte, war das Dekret auch ein Mittel des Gouverneurs, neue Angestellte in den öffentlichen Dienst zu nehmen. Die Opposition (PT) kritisierte den Gouverneur im Landtag<sup>816</sup>, als durch Dekret Ärzte und Zahnärzte eingestellt wurden, die direkt mit Santillo verbunden und deshalb anfälliger waren, seinen Willen zu erfüllen.

Dekrete im Bereich der Verwaltung wurden auch angewendet<sup>817</sup>, um unpopuläre oder kontroverse und konflikträchtige Maßnahmen durchzuführen. Durch Dekret entließ Henrique Santillo Beamte der bundesstaatlichen Unternehmen. Das Argument des Gouverneurs lautete damals, dass die Gehaltsliste des Bundesstaates reduziert werden sollte, damit die bundesstaatlichen Beamten ihre Gehälter fristgemäß bekommen könnten<sup>818</sup>. Im Landtag wurde diese Maßnahme kritisiert, aber die Landtagsabgeordneten konnten sonst nichts dagegen unternehmen<sup>819</sup>.

Dekrete wurden auch erlassen, um in den Munizipien zu intervenieren, wenn ihre Kommunalfinanzen nicht gesetzmäßig eingehalten wurden<sup>820</sup>. Interessant ist das Profil der Munizipien, in denen der Gouverneur intervenierte. Obwohl Staatsanwälte in den ersten zwei Jahren der Regierung Santillos irreguläre Kommunalfinanzen und Korruption in dreizehn Munizipien des Bundesstaates aufzeigten<sup>821</sup>, ist bekannt, dass der Gouverneur mehrmals in Munizipien intervenierte, in denen die Bürgermeister nicht ins selbe Horn wie er stießen oder nicht unter seiner Kontrolle standen. Polemisch war

---

<sup>813</sup> Siehe: O Popular (16.03.1987: 3).

<sup>814</sup> Siehe: 6.2.2.

<sup>815</sup> Siehe: O Popular (04.04.1987: 3).

<sup>816</sup> Siehe: O Popular (28.10.1988: 3).

<sup>817</sup> Siehe: 6.2.2.

<sup>818</sup> Der Bundesstaat zahlte mehrmals die Gehälter verspätet aus. Siehe: O Popular (06.05.1988: 3).

<sup>819</sup> Siehe: O Popular (07.05.1988: 3).

<sup>820</sup> Siehe: O Popular (03.04.1987: 3; 05.04.1988: 3).

<sup>821</sup> Siehe: O Popular (24.05.1988: 3).

z.B. 1987 die Intervention in der Hauptstadt Goiânia. Der 1985 direkt gewählte Bürgermeister Daniel Antônio de Oliveira (PMDB) war schon mehrmals Anlass zu Unzufriedenheit und Misstrauen in der regionalen Parteispitze gewesen. Einerseits verfügte er über einen großen Wahleinfluss. 1982 wurde er mit fast 60.000 Stimmen als Landtagsabgeordneter gewählt, ein Ergebnis, das bis dato kein Kandidat in Verhältniswahlen erreicht hatte. Die Parteispitze begann ihn als Aufsteiger zu sehen, der die Herrschaft der etablierten „Caciques“ in Gefahr bringen konnte. Auch war er als Bürgermeister von Goiânia unerwünschte Allianzen mit Stadtverordneten eingegangen, die zu Oppositionsparteien gehörten. Dieses von den „Caciques“ unabhängige politische Verhalten führte schon Anfang 1987 zum Ausschluss des Bürgermeisters aus der PMDB<sup>822</sup>. Als Korruptionsindizien die Erhebung einer Anklage veranlassten, intervenierte Henrique Santillo sofort in der Hauptstadt und ernannte einen „Interventor“, nämlich Joaquim Roriz<sup>823</sup>, der ein Jahr lang bis zu den Kommunalwahlen von 1988 Bürgermeister von Goiânia wurde. Der Gouverneur über Roriz: „*É o homem mais sério e honrado que conheço.*“ (Er ist der seriöseste und anständigste Mann, den ich kenne)<sup>824</sup>.

Daniel Antônio de Oliveira sagte zu seiner damaligen Mandatsaufhebung Folgendes: „*Eles não queriam me ver crescer. O problema deles era me ver como prefeito, e como bom prefeito, bom de voto. Como bom político naturalmente eu estaria ocupando um espaço muito grande. E eles não me permitiram. Simplesmente me alijaram do processo político.*“ (Sie wollten mich nicht wachsen sehen. Ihr Problem war, mich als Bürgermeister zu sehen, als einen guten, auch in Wahlen guten Bürgermeister. Als guter Politiker würde ich einen zu großen Raum einnehmen. Sie wollten das nicht zulassen. Sie haben mich einfach vom politischen Prozess ausgeschlossen)<sup>825</sup>.

Die Landtagsabgeordneten der Opposition (PDC, PT, PFL und PDS) stellten sich gegen die Aufrechterhaltung der Intervention in Goiânia. Sie wollten neue Direktwahlen für einen Bürgermeister, der das Amt für ein Jahr bis zu den vorgesehenen Kommunalwahlen von 1988 ausüben sollte<sup>826</sup>. Dies hatte Santillo zunächst versprochen<sup>827</sup>, aber nicht eingehalten. Der bundesstaatliche Gerichtshof und die Landtagsabgeordneten der

---

<sup>822</sup> Siehe: O Popular (13.03.1987: 3).

<sup>823</sup> Über Joaquim Roriz, seine politische Karriere und seine ständigen Parteiwechsel siehe: 5.2.2. Als Roriz ernannter Gouverneur von Brasília war, verteilte er kleine Grundstücke in Elendsvierteln (favela), damit arme Familien Wohnungen bauen konnten. Dadurch mobilisierte er eine bedeutende Wählerschaft, die sozusagen seinen „Wahlstall“ konstituierte. Es wurde gegen Roriz Klage erhoben, dass die Verteilung der Grundstücke illegal war und dass der Gouverneur sie zu dem Zweck verteilt hätte, in den Wahlen zu siegen. Allerdings wurde gegen Roriz kein Prozess eingeleitet.

<sup>824</sup> Siehe: O Popular (17.09.1987: 3).

<sup>825</sup> Dieses Interview wurde 1998 geführt. Daniel Antônio de Oliveira erlaubte mir es zu veröffentlichen. „Eles“ (Sie) bedeutet für ihn hauptsächlich Iris Resende und Henrique Santillo.

<sup>826</sup> Siehe: O Popular (12.08.1987: 3; 01.09.1987: 3).

<sup>827</sup> Siehe: O Popular (26.03.1987: 6).

PMDB unterstützten Santillo. Dadurch wurde die Intervention des Gouverneurs aufrecht erhalten<sup>828</sup>.

Als Henrique Santillo sein Kabinett bildete, verzichtete er nicht auf die Ernennung seiner Staatsreferenten. Die Bildung des Kabinetts war seine Sache und er äußerte sich darüber sehr klar: „*Não admitirei qualquer tentativa de pressão na montagem do futuro secretariado.*“ (Ich werde bei der Bildung meines zukünftigen Kabinetts keine Druckausübung zulassen)<sup>829</sup>. Und so kam es. Einige Politiker aus dem Norden des Bundesstaates beschwerten sich. Sie fühlten sich vom Kabinettsbildungsprozess ausgeschlossen, denn der Norden des Bundesstaates war im Kabinett nicht vertreten<sup>830</sup>. Santillo antwortete harsch: „*Quem vai resgatar os compromissos com a região sou eu mesmo.*“ (Ich selbst werde die Verpflichtungen gegenüber der Region auf mich nehmen)<sup>831</sup>. Er wurde auch nicht daran gehindert seinen Bruder Adhemar Santillo als Staatsreferent zu ernennen. 1989 forderten ihn einige Landtagsabgeordnete dazu auf, einige Bundesstaatsminister zu entlassen, aber dies wurde nicht durchgesetzt. Die Schwäche des Landtags kann durch die folgende Aussage des Gouverneurs bezeugt werden: „*Ninguém me pressionará.*“ (Niemand wird auf mich Druck ausüben)<sup>832</sup>.

Durch die Gründung des Bundesstaates Tocantins<sup>833</sup> im Januar 1989 im Norden von Goiás wurden nicht weniger als 13.000 Beamte von der Gehaltsliste des Bundesstaates Goiás gestrichen<sup>834</sup> und Tocantins zugewiesen. Allerdings gingen die Ausgaben des Bundesstaates Goiás für Personal und Verwaltung nicht zurück. Das Gegenteil war der Fall: 1988 wurden 74,22% aller Einnahmen des Bundesstaates für Personal und Verwaltung ausgegeben, 1989 79,44%, was einen Zuwachs von 5,22% trotz der Entlassung von 13.000 Beamten bedeutete. Obwohl keine Daten zur Verfügung stehen, wie viele Beamte genau der Bundesstaat zwischen 1987 und 1990 einstellte, zeigen diese Zahlen, dass der Gouverneur weiterhin ein wichtiger Arbeitgeber im Bundesstaat war und von seiner Kompetenz, öffentliche Stellen zu schaffen und abzuschaffen oder bundesstaatliche Beamte zu versetzen, ständig Gebrauch machte.

Was die politischen und institutionellen Elemente angeht, die dem Gouverneur in dieser Phase seine Machtkonzentration brachten, sollen zwei Repräsentationsebenen des

---

<sup>828</sup> Siehe: O Popular (17.09.1987: 3). Bis zum Ende der hier untersuchten Phase waren Gerichtsverfahren gegen die Bürgermeister nicht abgeschlossen.

<sup>829</sup> Siehe: O Popular (20.01.1987: 3).

<sup>830</sup> Siehe: O Popular (13.02.1987: 3).

<sup>831</sup> Siehe: O Popular (15.02.1987: 3).

<sup>832</sup> Siehe: O Popular (28.01.1989: 3).

<sup>833</sup> Der Gouverneur Henrique Santillo und der damalige Landwirtschaftsminister Iris Resende unterstützten die Gründung des Bundesstaates Tocantins. Der Norden war die ärmste Region von Goiás, sie hatte kaum Steuereinnahmen und brachte mehr Ausgaben als Einnahmen für Goiás. Die PDS und die PFL verfügten über eine bedeutende Wählerbasis in der Region Norden, deshalb lag es auch im politischen Interesse der PMDB, einen neuen Bundesstaat gründen zu lassen.

<sup>834</sup> Siehe: Finanças Públicas de Goiás. Seplan/2000.

Bundesstaates, der Landtag und die lokalen Exekutiven (Bürgermeister), untersucht werden. Die Analyse wird auch zeigen, inwieweit die Repräsentationsinstanzen des Bundesstaates autonom gegenüber der regionalen Exekutive waren und in welchem Maße das regionale politische System, nämlich das Gleichgewicht der Gewalten und die „Checks and Balances“, im Bundesstaat tatsächlich funktionierte.

Der Landtag war aus mehreren Gründen schwach. Erstens haben die schon betrachteten verfassungsmäßigen Aspekte der Legislative eine Nebenrolle im legislativen Prozess zugewiesen und der Exekutive erhebliche Machtkompetenzen eingeräumt.

Die Eigenarten von PMDB und Opposition im Landtag trugen zweitens dazu bei, dass der Landtag kaum die regionale Exekutive kontrollieren konnte. Diese verfügte über die absolute Mehrheit im Landtag und die Landtagsabgeordneten der Partei der Exekutive (PMDB) unterstützten ihre Politik. Eine Ausnahme trat nur am Ende der Amtszeit Santillos ein, als dessen Lager und das Lager von Iris Resende sich gegenseitig im Landtag boykottierten<sup>835</sup>.

Außerdem hatte der Gouverneur eine bemerkenswerte Kontrolle über die Parteiorganisation. Er trieb eine ostensive Politik, um die politischen Führungen und die Organisationsstruktur der Partei in den Händen zu behalten. Santillo wandte viel Mühe auf, damit die Abgeordneten der PMDB von Goiás der Mandatsverlängerung von Sarney zustimmten. Obwohl es ihm nicht gelang, die Einheit der Fraktion von Goiás in dieser Sache zu erhalten, stimmten die Abgeordneten der PMDB von Goiás einheitlich der Mandatsverlängerung zu<sup>836</sup>. Der Gouverneur engagierte sich persönlich dafür, die Partei im Landesinneren zu organisieren, neue lokale Führer zu stützen<sup>837</sup> und die Landtagsabgeordneten in der PMDB zu halten. Die Aussage eines Landtagsabgeordneten der PMDB, der 1989 die Partei verlassen wollte, stellt den Gouverneur als zentrale Figur der Regierungspartei hin: *„Embora tenha sido marginalizado durante dois anos, continuarei fiel ao PMDB porque celebrei acordo com o governador. Tenho certeza que serei prestigiado daqui para a frente.“* (Obwohl ich zwei Jahre lang marginal war, werde ich der PMDB weiter treu bleiben, denn ich habe mit dem Gouverneur eine Vereinbarung getroffen. Ich bin sicher, dass ich von nun an zu Ansehen kommen werde)<sup>838</sup>. Henrique Santillo hatte auch großen Einfluss auf das regionale Direktorium der Partei, wenn es darum ging die Führer durch die Parteispitze auszeichnen zu lassen<sup>839</sup>.

---

<sup>835</sup> Darauf wird im nächsten Teil des Kapitels eingegangen.

<sup>836</sup> Siehe: O Popular (14.07.1987: 3; 15.10.1987: 3; 01.12.1987: 3; 05.07.1988: 3).

<sup>837</sup> Siehe: O Popular (04.08.1987: 3; 06.10.1987: 3; 03.12.1987: 3).

<sup>838</sup> Siehe: O Popular (11.01.1989: 3).

<sup>839</sup> Siehe: O Popular (10.02.1989: 3).



Andererseits war die größte Oppositionspartei im Landtag, die PDC, besonders wegen interner Dispute und der Wahlniederlage (1986) des Partei-„Cacique“ Mauro Borges Teixeira fragilisiert. Die Dispute gingen hauptsächlich um Wahlallianzen. Einige Führer der Partei befürworteten eine Allianz mit der PT, andere mit der PFL (besonders Mauro Borges Teixeira)<sup>840</sup>. Auch die PFL litt unter personenfixierten internen Disputen<sup>841</sup>.

Drittens wurde der 1986 gewählte Landtag durch das Wahlsystem, die lose gebundene Liste, den politischen Stil der Landtagsabgeordneten und das Parteigesetz weiter geschwächt. Die Verhältniswahlen bei den Landtagswahlen (informelle Wahldistrikte) und die lose gebundene Liste regten die Kandidaten dazu an, individualisierte und nicht parteigebundene Wahlkämpfe zu führen<sup>842</sup>. Die Wahlen von 1986 hatten einen plebiszitären Charakter, die meisten gewählten Landtagsabgeordneten gaben im Wahlkampf der Unterstützung durch Henrique Santillo und Iris Resende den Vorzug. Die Parteiorganisation spielte eine Nebenrolle im Wahlkampf, dadurch wurden die Landtagsabgeordneten von der regionalen Exekutive abhängig, wenn sie ihre Wahlställe („currais eleitorais“) während ihrer Mandatszeit pflegen wollten.

Die Parteikonstellation zwischen 1987 und 1990 hatte in Goiás ein ganz anderes Profil als die damalige nationale Parteikonstellation<sup>843</sup>. Allerdings kann man daraus nicht den Schluss ziehen, dass die Parteien auf regionaler Ebene stärker waren als auf nationaler Ebene, denn sie waren gegenüber der regionalen Exekutive und den „Caciques“ unselbständig. Die Parteikonstellation im Landtag bezeugte einerseits die Macht des Gouverneurs, ja verstärkte sie noch. Während sich die Parteikonstellation in dieser Periode auf nationaler Ebene drastisch änderte, ist in Goiás eine bemerkenswerte Stabilität festzustellen. Nach Daten des Regionalen Wahlgerichtshofes (TRE) von Goiás wurden im Zeitraum 1987-1990 nur fünf Parteiwechsel<sup>844</sup> im Landtag registriert, d.h. 12,1% der gesamten Sitze. Zweitens, obwohl die PMDB in Goiás wie die damalige nationale Parteienkonstellation<sup>845</sup> die größten Verluste erlitt und die PSDB und die PRN zwischen 1988 und 1990 die größten Gewinne verbuchten, ist zu bemerken, dass die PMDB in Goiás die Fähigkeit besaß, ihre politische Führung im Landtag zu erhalten. Dies zeigt den Einfluss der Exekutive auf die Landtagsabgeordneten. Drittens: Während das Parteiensystem auf nationaler Ebene sehr fragmentiert war, war das im Landtag nicht der Fall: Die PMDB in Goiás hatte bis Ende 1990 die absolute Mehrheit.

---

<sup>840</sup> Siehe: O Popular (11.08.1987: 3; 11.11.1987: 3).

<sup>841</sup> Siehe: O Popular (01.03.1988: 3).

<sup>842</sup> Siehe: 5.2.4.

<sup>843</sup> Siehe: 5.2.2/5.3.2.

<sup>844</sup> Parteiwechsel eingerechnet. Stellvertreter, die das Amt übernahmen und die Partei wechselten, wurden zusammengerechnet. Einige Landtagsabgeordnete haben ihr Amt niedergelegt, weil sie andere Posten (Staatsreferenten, Bürgermeister/1988) übernahmen.

<sup>845</sup> Siehe: 5.2.2/5.3.2.

**Tabelle 6.17: Prozentsatz der Sitze und Gesamtgewinne und -verluste nach Parteien im Landtag (1987-1990)**

Jahr	1987*	1990**	Gesamt-gewinn +	Gesamt-verlust -	A	B
PMDB	65,9%	53,7%	-	12,2%	<b>100%</b>	-
PDC	14,6%	14,6%	-	-	-	-
PFL	12,2%	12,2%	-	-	-	-
PT	4,9%	4,9%	-	-	-	-
PDS	2,4%	2,4%	-	-	-	-
PSDB	-	9,8%	9,8%	-	-	<b>80,3%</b>
PRN	-	2,4%	2,4%	-	-	<b>19,7%</b>
Summe	-	-	12,2%	12,2%	-	-

Quelle: Erstellt nach Daten von TRE/Goiás.

A = Prozentsatz der Verluste der Partei im Verhältnis zu den Sitzverlusten aller Parteien.

B = Prozentsatz der Gewinne der Partei im Verhältnis zu den Sitzgewinnen aller Parteien.

\* Gemäß den Wahlergebnissen.

\*\* Vor den Wahlen.

Die durch den wachsenden Rückfluss des Gesamtsteueraufkommens der Union in den Bundesstaat bedingte finanzielle Macht des Gouverneurs, die wachsende Erhebung der Warenumsatzsteuer, die schwachen Steuereinnahmen der Municipien und die finanziellen Ressourcen der Landesbank<sup>846</sup> erklären die Machtkonzentration von Henrique Santillo sowie die Schwäche des Landtags und der Bürgermeister. Außerdem konnte Santillo die Zahlungsfrist für die Schulden des Bundesstaates bei der Union<sup>847</sup> verlängern. Dadurch war er in der Lage, den Bundesstaat zu verwalten und in öffentliche Bauten zu investieren.

Die Municipien blieben in der Regel vom Gouverneur sehr abhängig oder sie hatten zumindest kein Interesse daran auf die Unterstützung des Gouverneurs zu verzichten. Obwohl der Verein der Municipien von Goiás (AGM) sich für die Dezentralisierung des Gesamtsteueraufkommens der Union und für eine Ausweitung der Erhebung der Warenumsatzsteuer engagierte, war die Institution direkt mit der Partei des Gouverneurs verbunden (seine Präsidenten gehörten alle zur PMDB) und von ihm abhängig, wenn sie die Bedürfnisse der Municipien decken wollten. Entwicklungshilfeprogramme der Union, die den Municipien Zuschüsse anboten, wurden oft durch das persönliche Engagement des Gouverneurs umgesetzt. Eine Bedingung an Municipien, um an solchen Hilfsprogrammen teilnehmen zu können, war, dass sie die Rückzahlung ihrer Schulden an die Union nicht einstellten. Da viele Municipien dieser Verpflichtung nicht nachkamen, war das Engagement des Gouverneurs in Brasília entscheidend, um durch einen „geschickten Dreh“ (den berühmten „jeitinho brasileiro“) diese Hilfe auszuhandeln<sup>848</sup>.

<sup>846</sup> Siehe: 5.2.4.

<sup>847</sup> Siehe: O Popular (26.06.1987: 3).

<sup>848</sup> Siehe: O Top News (1998).

Die regionale Exekutive blieb wichtig für die erfolgreiche Amtsausübung der 1988 gewählten Bürgermeister. Die folgenden Tabellen zeigen, wie wichtig der Gouverneur für die Regierung eines Munizipiums war.

**Tabelle 6.18: Ihrer Regierungserfahrung zufolge würden Sie über die regionale exekutive Macht sagen, dass sie\***

der Regierung des Munizipiums hilft, erfolgreich zu sein.	76,0%
die Regierung des Munizipiums daran hindert, erfolgreich zu sein.	4,0%
nicht hilft und die Regierung des Munizipiums nicht hindert erfolgreich zu sein.	20,0%
Wusste nichts darüber zu sagen.	0%

\*Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

**Tabelle 6.19: Nach Ihrer Regierungserfahrung, welche exekutive Gewalt ist einem Bürgermeister am meisten behilflich?\***

Die regionale Exekutive	52,0%
Die nationale Exekutive	22,0%
Beide helfen gleichermaßen	18,0%
Keine hilft	8,0%
Wusste nichts darüber zu sagen	0%

\*Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

Interessante Aussagen damaliger, 1988 gewählter Bürgermeister, die interviewt wurden, zeigen ihre Abhängigkeit und erhärten eine der Thesen dieser Arbeit, nämlich die, dass der Gouverneur über eine große Machtkonzentration verfügte: „*Quando o executivo estadual é de outro partido, então ele não ajuda o prefeito de outro partido.*“ (Wenn die bundesstaatliche Exekutive einer anderen Partei angehört, dann hilft sie dem Bürgermeister einer anderen Partei nicht)<sup>849</sup>. „*Me expulsaram do PMDB porque eu votei no Mauro Borges, por isto nunca tive dinheiro do governo estadual para me ajudar.*“ (Sie haben mich aus der PMDB ausgeschlossen, weil ich Mauro Borges wählte. Deswegen habe ich nie Geld von der bundesstaatlichen Regierung bekommen)<sup>850</sup>. „*O que mais atrapalha o trabalho do prefeito do interior é o governador*“ (Was die Arbeit eines Bürgermeisters im Landesinneren am meisten behindert, ist der Gouverneur)<sup>851</sup>.

Die Parteiloyalität der Bürgermeister war durch deren direkte Verbindung mit der regionalen Exekutive bedingt. Die gesetzliche Abschaffung der Parteiloyalität begünstigte weiter die Partei des Gouverneurs. Die meisten 1988 gewählten Bürgermeister gehörten zur PMDB<sup>852</sup>, die Bürgermeister der Opposition blieben eine kleine Gruppe. Dadurch waren die oppositionellen Bürgermeister sehr isoliert, besonders die kleineren Munizipien.

<sup>849</sup> Bürgermeister (J.), 1988 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>850</sup> Bürgermeister (E.F.), 1988 gewählt (PDC). Interviewt Oktober 1998.

<sup>851</sup> Bürgermeister (P.A.C.), 1988 gewählt (PDC). Interviewt Oktober 1998.

<sup>852</sup> Siehe: 6.2.5.

Von den 1988 neu gewählten Bürgermeistern, die interviewt wurden<sup>853</sup>, haben nicht weniger als 50% zwischen 1982 und 1998 mindestens ein Mal die Partei gewechselt. 12% der befragten Bürgermeister wechselten die Partei, bevor sie das Amt (1982-1988) antraten. Diese Bürgermeister gehörten alle zur ARENA/PDS und traten vor den Wahlen von 1988 der PDT, PL, PFL oder PMDB bei, um ihre Wahlchancen zu vergrößern. Interessant war die Parteiwechselform während der Amtsausübung. Von den Befragten wechselten 8% die Partei, während sie das Amt ausübten und alle diese Bürgermeister (100%) traten der PMDB oder der PL bei, Parteien, die an der exekutiven Macht waren. Obwohl keine Daten zur Verfügung stehen, die genau belegen, wie viele der oppositionellen Bürgermeister, die 1988 gewählt wurden, während ihres Mandates zur Regierungspartei (PMDB) oder zu alliierten Parteien (PL, PSD) überwechselten<sup>854</sup>, ist es zumindest möglich aufzuzeigen, dass die Basis des Gouverneurs in den Munizipien größer wurde. Kein befragter Bürgermeister, der die Partei während seines Amtes wechselte (1989-1992), trat einer oppositionellen Partei bei. Dies zeigt die Tendenz auf.

Die Leitmotive des Parteiwechsels der damaligen Bürgermeister sowie die Auffassungen der lokalen Führer über die Partei waren unterschiedlich. Erstens war es weiter ein gutes Geschäft für die Bürgermeister, die Partei zu wechseln, da man vom Gouverneur Gegenleistungen bekam: „*Mudei de partido várias vezes para o bem da cidade. Se você quiser ajudar seu município tem que acompanhar o executivo estadual.*“ (Ich habe mehrmals zum Wohl meiner Stadt die Partei gewechselt. Wenn sie ihrem Munizipium helfen möchten, dann müssen sie zusammen mit der regionalen Exekutive gehen)<sup>855</sup>. Ein anderes Leitmotiv war, vor den Wahlen die Partei zu wechseln, um bessere Wahlchancen zu haben: „*Em 1982, com a reviravolta da eleição do Iris, os amigos me convidaram a sair do PDS e ir para o PMDB para me candidatar a prefeito.*“ (1982, mit dem Wahlsieg von Iris und der folgenden Wende, haben mich Freunde ermuntert, aus der PDS auszutreten und der PMDB beizutreten, um als Bürgermeister zu kandidieren)<sup>856</sup>.

Die Auffassungen einiger Bürgermeister über die Parteien erleichterten den Parteiwechsel. Entscheidender ist es, mit einer wichtigen Person als mit einer Partei verbunden zu sein: „*Hoje em dia não existe mais fidelidade partidária. Você acompanha as pessoas, com quem você se identifica, os amigos.*“ (Heutzutage gibt es

---

<sup>853</sup> Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

<sup>854</sup> Der Regionale Wahlgerichtshof (TRE) von Goiás hat darüber keine Daten, die Zeitung „O Popular“ berichtete nichts darüber und es ist nicht möglich, alle damaligen Bürgermeister zu interviewen. Deswegen wurde eine Stichprobe gemacht. Viele Bürgermeister sind überhaupt nicht mehr zu erreichen (Adresse unbekannt) und einige sind schon gestorben. Andererseits wissen einige Bürgermeister nicht mehr genau über ihre Parteiwechsel Bescheid.

<sup>855</sup> Bürgermeister (D.P.R.), 1988 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>856</sup> Bürgermeister (R.P.N.), 1988 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

keine Parteiloyalität mehr. Sie halten zu Personen, mit denen Sie sich identifizieren, zu Freunden)<sup>857</sup>. „*A gente não segue idéias e programas de partido, a gente segue algum político.*“ (Man folgt nicht Ideen oder Parteiprogrammen, man folgt einem Politiker)<sup>858</sup>.

Partei ist für einige Bürgermeister auch ein Begriff, der eng mit Familie verbunden ist: „*A família sempre pertenceu ao PMDB, se o PMDB acabar e criar outro partido a gente se filia nele.*“ (Die Familie gehörte immer zur PMDB, sollte die PMDB aufgelöst und eine andere Partei gegründet werden, werden wir uns dieser Partei anschließen)<sup>859</sup>. „*A família fundou o município. Mauro Miranda é da nossa cozinha, todos da família são políticos.*“ (Die Familie gründete das Munizipium. Mauro Miranda ist von zu Hause, alle aus der Familie sind Politiker)<sup>860</sup>.

Zweitens war der Parteiwechsel der Bürgermeister auch ein Mittel des Gouverneurs, sich von lokalen personenfixierten Konflikten zu distanzieren und lokale Führungen in der regionalen Politik einzugliedern, ohne deren politischen Unterstützung zu verlieren. Kleine Parteien, wie die Sozialdemokratische Partei (PSD) und die Liberale Partei (PL) wurden weiter vom Gouverneur für seine Zwecke benutzt. Ein Bürgermeister sagte offen: „*Fui convidado pelo Otoniel Resende Machado, irmão de Iris Resende, a mudar de partido, do PMDB para o PSD.*“ (Otoniel Resende Machado, der Bruder von Iris Resende, hat mich gebeten, die PMDB zu verlassen und der PSD beizutreten.)<sup>861</sup>.

Als 1989 Präsidentschaftswahlen durchgeführt wurden<sup>862</sup> und die PL einen eigenen Kandidaten aufstellte, wurden die Bürgermeister des regionalen Direktoriums aufgefordert, den Kandidaten der PL im ersten Wahlgang zu unterstützen<sup>863</sup>. Aber die Macht des Gouverneurs war stärker. Die meisten Bürgermeister der PL beschlossen, sich von der Partei zurückzuziehen und die regionale Exekutive zu stützen, obwohl sie in der PL zu bleiben wünschten<sup>864</sup>. Wichtiger war es, die „Partei“ des Gouverneurs zu unterstützen, als die politischen Folgen der Entzweiung mit der eigenen Parteispitze zu tragen.

Das Profil der 1988 gewählten Bürgermeister<sup>865</sup> hat ebenfalls dazu beigetragen, dass die Munizipien keine bedeutende Opposition oder Kritik gegen den Gouverneur ausübten. Obwohl viele der befragten Bürgermeister nicht zur PSD oder UDN des demokratischen

---

<sup>857</sup> Bürgermeister (A.S.), 1988 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>858</sup> Bürgermeister (E.S.A.), 1988 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>859</sup> Bürgermeister (C.L.A.), 1988 gewählt. Dieser Bürgermeister gehörte zur PSD während des demokratischen Experiments und danach zur MDB-PMDB. Interviewt Oktober 1998.

<sup>860</sup> Bürgermeister (J.R.S.), 1988 gewählt. Interviewt Oktober 1998. Mauro Miranda ist ein Politiker der PMDB, der 1994 als Senator gewählt wurde, siehe: 6.3.4.

<sup>861</sup> Bürgermeister (G.R.O.), 1988 gewählt. Interviewt Oktober 1998. Er wollte 1996 wieder Bürgermeisterkandidat werden, deswegen trat er der PSD bei. Interviewt Oktober 1998.

<sup>862</sup> Siehe: 6.2.6.

<sup>863</sup> Siehe: O Popular (18.05.1989: 2).

<sup>864</sup> Siehe: O Popular (19.05.1989: 2). Über die PL und ihre Präsidentschaftskandidatur 1989, siehe: 5.2.2.

<sup>865</sup> Siehe 6.2.5.

Experiments gehört hatten (sie waren damals entweder sehr jung oder nicht in der Politik tätig), waren sie traditionelle Großgrundbesitzer, Viehzüchter, Ärzte, Kaufleute oder Rechtsanwälte, die zur MDB gehörten und deren Familien in der lokalen Politik auch schon einmal tätig gewesen waren.

Auch die schlechte Ausbildung vieler lokaler Führer trug zur Machtkonzentration des Gouverneurs bei. Ein großer Teil der 1988 gewählten Bürgermeister war nicht genügend vorbereitet, um eine Alternative zur Verwaltung des Gouverneurs aufzuzeigen.

**Tabelle 6.20: Hat jemand von Ihrer Familie, bevor Sie Bürgermeister waren, ein politisches Amt ausgeübt? Welche Ämter?**

Ja**	58%
Nein	42%
<i>Amt***</i>	
Bürgermeister und Vize-Bürgermeister	46%
Stadträte	22%
Landtagsabgeordnete	10%
Abgeordnete	4%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Großvater, Vater, Schwiegervater, Onkel, Bruder, Vetter, Schwager, Ehefrau/Ehemann.

\*\*\* Einige Befragte hatten mehrere Verwandte, die verschiedene politische Ämter ausgeübt hatten.

**Tabelle 6.21: Zu welcher Partei gehörten Sie vor 1965? Und Ihre Verwandten, die politische Ämter ausgeübt haben?\***

Partei vor 1965	Bürgermeister	Verwandte**
PSD	10%	26%
UDN	10%	16%
PTB	0%	0%
Kleine Parteien	0%	0%
Keine Partei	80%	6%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Alle Verwandten, die einmal ein politisches Amt ausgeübt haben (nicht nur Verwandte, die schon vor dem Amt des Bürgermeisters politische Ämter ausgeübt haben). Einige Verwandte besaßen politische Ämter während des Amtes des Bürgermeisters, andere nachdem der Bürgermeister das Amt ausgeübt hat. Es gab auch beides. Einige Befragte erinnerten sich nicht, zu welcher Partei ihre Verwandten gehörten.

**Tabelle 6.22: Zu welcher Partei gehörten Sie vor 1979? Und Ihre Verwandten, die politische Ämter ausgeübt haben?\***

Partei vor 1979	Bürgermeister**	Verwandte***
MDB	40 %	30%
ARENA	24%	20%
Keine Partei	34%	10%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Einige Befragte erinnerten sich nicht, zu welcher Partei sie damals gehörten.

\*\*\* Alle Verwandten, die einmal ein politisches Amt ausgeübt haben (nicht nur Verwandte, die schon vor dem Amt des Bürgermeisters politische Ämter ausgeübt haben). Einige Verwandte besaßen politische Ämter während des Amtes des Bürgermeisters, andere nachdem der Bürgermeister das Amt ausgeübt hat. Es gab auch beides. Einige Befragte erinnerten sich nicht, zu welcher Partei ihre Verwandten gehörten.

**Tabelle 6.23: Schulbildung und Beruf der befragten Bürgermeister\***

<i>Schulbildung</i>	
Grundschule**	38%
Gymnasium***	2%
Gymnasium****	26%
Hochschule***	6%
Hochschule****	28%
<i>Beruf (a)</i>	
Großgrundbesitzer/Viehzüchter	32%
Arzt	16%
Kaufmann/Unternehmer	12%
Rechtsanwalt	8%
Beamter des Bundesstaates	8%
Kleingrundbesitzer/Landwirt	6%
Gehilfe	4%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Abgeschlossene und nicht abgeschlossene Grundschule.

\*\*\* Nicht abgeschlossen.

\*\*\*\* Abgeschlossen.

(a) Die Mehrheit der Freiberufler (Ärzte und Rechtsanwälte) und Kaufleute sind auch Großgrundbesitzer oder Viehzüchter, bevorzugen es aber, sich als Freiberufler zu identifizieren.

Das Verhalten des Gouverneurs gegenüber dem Präsidenten und die Beziehung, die sich daraus entwickelte, haben zur Machtkonzentration der regionalen Exekutive im Bundesstaat beigetragen. Einerseits besetzte Goiás während der Regierung von Präsident Sarney das Landwirtschaftsministerium und Minister Iris Resende vertrat die Interessen des brasilianischen Mittelwestens auf nationaler Ebene<sup>866</sup>. Sarney versuchte wichtige Politiker von Goiás zu unterstützen, da Iris Resende bedeutenden Einfluss in der PMDB hatte<sup>867</sup>. Als die Regierung Sarney 1989 in eine Krise geriet<sup>868</sup>, ließ Iris Resende sie nicht im Stich und äußerte sich wie folgt darüber: „*A solução não é abandonar o partido*“ (Die Lösung ist nicht die Partei zu verlassen)<sup>869</sup>. Diese Beziehung war für den

<sup>866</sup> Siehe: O Popular (13.02.1987: 3).

<sup>867</sup> Siehe: O Popular (03.01.1988: 3).

<sup>868</sup> Siehe: 5.2.2/5.2.3.

<sup>869</sup> Siehe: O Popular (01.01.1989: 3).

Minister und für Goiás fruchtbar, wo man z.B. Anfang 1990 102 Millionen Dollar für Landwirtschaftsprojekte erhielt<sup>870</sup>.

Obwohl Sarney auf einige Forderungen des Gouverneurs Santillo wie z.B. den Bau der Nord-Süd-Eisenbahn nicht einging<sup>871</sup>, gab es zwischen beiden Exekutiven einen „echten“ Austausch von Gefälligkeiten. Merkwürdig war z.B., dass Santillo sich einen Monat, nachdem der Bundesstaat die Schuldentzahlungen an die Union heruntergehandelt hatte, für die Mandatsverlängerung Sarneys engagierte<sup>872</sup>.

Als Collor im März 1990 das Amt übernahm, wahrten Gouverneur Santillo und Iris Resende zunächst eine gewisse „Neutralität“ gegenüber der Regierung. Ende des Jahres spielten jedoch der 1990 wiedergewählte Gouverneur Iris Resende und Joaquim Roriz, damals gewählter Gouverneur von Brasília, eine zentrale Rolle bei der Bildung der Front der Gouverneure, die die Regierung Collor unterstützten<sup>873</sup>.

### **6.2.5 Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse der Kommunalwahlen von 1988: Einflussreicher Gouverneur, regierungskonforme Bürgermeister und schwache Opposition im Landesinneren**

Vier Elemente werden in die Analyse des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse der Kommunalwahlen in Goiás einbezogen. Die nationale Stimmung bei den Kommunalwahlen von 1988 war für die PMDB ungünstig. Die Enttäuschung über den „Plano Cruzado“ und die wachsende Frustration der Bevölkerung über die Regierung Sarney wirkten negativ auf die PMDB<sup>874</sup>. Trotzdem ging die PMDB in Goiás als großer Sieger aus den Kommunalwahlen hervor, sie gewann wieder die absolute Mehrheit der Municipien.

Ein anderes Element, das den Wahlsieg der PMDB in Goiás erklärt, ist die politische Konjunktur im Bundesstaat. Die damalige Lage der Opposition und die interne Lage der PMDB haben der Regierungspartei zum Kommunalwahlsieg verholfen. Das dritte Element, das eng mit dem zweiten verbunden ist, war die Rolle des Gouverneurs beim Wahlsieg der Regierungspartei. Zuletzt hat das Profil der lokalen Macht zur Schwäche der Opposition im Landesinneren beigetragen.

In Bezug auf die politische Konjunktur in Goiás erklären zwei Aspekte den Wahlsieg der Regierungspartei (PMDB). Die Opposition war sich bei den Kommunalwahlen nicht einig, obwohl es ihr erlaubt war, Wahlkoalitionen für die Verhältnis- und

---

<sup>870</sup> Siehe: O Popular (11.09.1990: 1).

<sup>871</sup> Siehe: O Popular (27.05.1987: 3). Der Aufbau der Nord-Süd-Eisenbahn sollte die Verkehrsverbindung des Mittelwestens mit den anderen Regionen verbessern. Dadurch sollte die Wirtschaft der Region in Schwung gebracht werden.

<sup>872</sup> Siehe: O Popular (15.07.1987: 3).

<sup>873</sup> Siehe: O Popular (27.11.1990: 3; 04.12.1990: 3) und Meneguello (1996: 158).

<sup>874</sup> Siehe: 5.2.2/5.2.3.



Bürgermeisterwahlen einzugehen. In den zwei größten Municipien des Bundesstaates, Goiânia und Anápolis<sup>875</sup>, waren die Oppositionsparteien zu heterogen, um sich gegen die Regierungspartei zu vereinigen. Die PDC konnte in der Hauptstadt keinen eigenen Kandidaten aufstellen. Sie hing von der Wahlkraft ihres „Cacique“ Mauro Borges Teixeira ab, der nicht als Bürgermeister in Goiânia kandidieren wollte<sup>876</sup>. Die PFL war intern gespalten und dadurch im Wahlkampf zermürbt. Einige Führer der Partei befürworteten die Gründung des Bundesstaates Tocantins und dies zog interne Unzufriedenheiten und Divergenzen schon vor dem Parteikongress im Februar 1988 mit sich, der das Direktorium (Goiânia) bestimmte<sup>877</sup>. Die PFL konnte ebenfalls nicht mit einem eigenen Bürgermeisterkandidaten für Goiânia aufwarten. Einer ihrer damals beliebtesten Kandidaten wies die Kandidatur zurück und unterstützte den Kandidaten der PMDB in Goiânia<sup>878</sup>. Außerdem scheiterte der Versuch einer Fusion der PDC und der PFL, der zwei größten Oppositionsparteien im Landtag von Goiás. Landtagsabgeordnete und Abgeordnete von Goiás befürworteten diese Fusionierung<sup>879</sup>, da sie dem Wahlkampf in Goiás zugute hätte kommen können.

Die Opposition war auch sehr schwach im Landesinneren vertreten. Als Hauptgründe dafür kann man erstens anführen, dass die meisten Bürgermeister zur Regierungspartei oder Regierungskoalition gehörten, und dies erschwerte den Wahlkampf der Opposition, da die 1982 gewählten Bürgermeister echte Wahlhelfer waren. Zweitens waren viele lokale Oppositionsführer zur PMDB abgewandert, um bessere politische Karrierechancen zu haben<sup>880</sup>.

Die PMDB trat bei den Wahlen geschlossen auf. Die personenfixierte Spaltung von 1986 zwischen Iris Resende und Mauro Borges Teixeira hatte die Partei weder fragilisiert noch intern zersplittert. Das Gegenteil war der Fall. Schon im August 1987 wurden lokale Führungen, die die Kandidatur von Mauro Borges Teixeira (1986/PDC) unterstützt hatten und von der PMDB ausgeschlossen worden waren, wieder aufgenommen<sup>881</sup>. Diese Strategie, die „Wunde“ der Wahlen von 1986 zu heilen und „verletzte“ lokale Führer zur PMDB zurückzubringen, stärkte die Partei im Landesinneren. Zwei Führer der PMDB bemühten sich, die PMDB in den Kommunalwahlen vereint zu halten, nämlich Iris Resende Machado (damals Landwirtschaftsminister) und der Gouverneur Henrique Santillo. Iris Resende wollte das Direktorium

---

<sup>875</sup> In Goiânia gab es vier oppositionelle Bürgermeisterkandidaten: Pedro Wilson (PT/PDT), Maria Valadão (Frau des ehemaligen Gouverneurs Ary Valadão, PDS/PDC), Aldo Arantes (PC do B) und Ivan Ornelas (PSB). In Anápolis gab es zwei oppositionelle Bürgermeisterkandidaten: Luiz Antônio de Carvalho (PT) und Wolney Martins (PDS).

<sup>876</sup> Siehe: O Popular (05.02.1988: 3; 22.05.1988: 3).

<sup>877</sup> Siehe: O Popular (01.03.1988: 3).

<sup>878</sup> Siehe: O Popular (06.07.1988: 3).

<sup>879</sup> Siehe: O Popular (06.10.1987: 3).

<sup>880</sup> Siehe: O Popular (13.09.1988: 3).

<sup>881</sup> Siehe: O Popular (12.08.1987: 3).

der PMDB in der Hauptstadt gestalten<sup>882</sup> und dadurch den Entscheidungsprozess über die Kandidaturen der Partei bestimmen. Der Gouverneur engagierte sich für die Stärkung der Parteiorganisation in den Munizipien. Sein Stichwort „*Transigência e Competência*“ (Nachgiebigkeit und Kompetenz)<sup>883</sup> zielte auf den Zusammenhalt lokaler Führungen, da in einigen Munizipien manchmal mehrere lokale Führer Bürgermeisterkandidaten sein wollten und dadurch lokale personenfixierte Dispute zu entstehen drohten. In den Munizipien, in denen es Dispute zwischen PMDB und PL gab, nahm der Gouverneur nicht an den öffentlichen Wahlkampfveranstaltungen teil, um die Leute nicht in Verlegenheit zu bringen<sup>884</sup>.

Dadurch dass kein zweiter Wahlgang vorgesehen war, wurde die PMDB ebenfalls begünstigt. In Goiânia und Anápolis z.B. erreichte die PMDB keine absolute Mehrheit, und die Oppositionsparteien erhielten zusammen die Mehrheit der gültigen Stimmen<sup>885</sup>.

Die Rolle des Gouverneurs war auch bei diesen Wahlen wichtig. Wie schon im vorhergehenden Teil dieses Kapitels hervorgehoben,<sup>886</sup> müssen die verfassungsmäßigen Machtkompetenzen der Exekutive sowie politische und institutionelle Elemente (schwacher Landtag, schwache Opposition, Wahlsystem, Parteigesetz usw.) herangezogen werden, um den Einfluss von Santillo auf die Kommunalwahlen von 1988 zu verstehen.

Der Gouverneur setzte sich auch sehr dafür ein, dass sein Bürgermeisterkandidat in der Hauptstadt Goiânia, Nion Albernaz<sup>887</sup>, im Parteikonkress nominiert wurde<sup>888</sup>. Er wollte ihn zum Konsenskandidaten machen und dies erreichte er auch<sup>889</sup>. Wichtig war aber, dass Santillo die Maschinerie des Bundesstaates in seinen Händen hatte und sie auch als Wahlmaschinerie benutzte, um die Kommunalwahlen zu beeinflussen. Er sagte offen in feierlichen Veranstaltungen zur Einweihung öffentlicher Bauten, dass die Wähler die Kandidaten der PMDB wählen sollten<sup>890</sup>. Im Jahr der Kommunalwahlen wurden Straßen, Busbahnhöfe, Brücken, Schulen und Krankenhäuser im Landesinneren eingeweiht. Nach offiziellen Angaben der Bauarbeitenberichte der bundesstaatlichen Regierung<sup>891</sup>

---

<sup>882</sup> Siehe: O Popular (13.10.1987: 3).

<sup>883</sup> Siehe: O Popular (06.10.1987: 3; 01.06.1988: 3).

<sup>884</sup> Siehe: O Popular (18.10.1988: 3).

<sup>885</sup> Ergebnisse der Bürgermeisterwahlen in Goiânia: PMDB/PL (30,6%), PT/PDT (27,0%), PDS/PDC/PFL (20,6%), PC do B (2,9%), PSB (0,6%). Ergebnisse der Bürgermeisterwahlen in Anápolis: PMDB (33,8%), PT (31,7%), PDS (10,4%). Quelle: TRE/Goiás.

<sup>886</sup> Siehe: 6.2.4.

<sup>887</sup> Nion Albernaz war damals Abgeordneter und stimmte für die Verlängerung des Mandats von Sarney. Er wurde 1996 wieder als Bürgermeister der Hauptstadt Goiânia gewählt, aber damals gehörte er zur PSDB. Siehe: 6.3.6.

<sup>888</sup> Siehe: O Popular (12.02.1988: 3).

<sup>889</sup> Siehe: O Popular (02.02.1988: 3; 05.07.1988: 3).

<sup>890</sup> Siehe: O Popular (01.07.1998: 3).

<sup>891</sup> Daten ausgewertet nach Seplan. Secretaria de Obras do Governo de Goiás. 1987-1990.

wurden im Vergleich zu den Jahren 1987 und 1989<sup>892</sup>, in denen jeweils durchschnittlich 40 km Verbindungsstraßen im Landesinneren geebnet und asphaltiert wurden, im Wahljahr 1988 nicht weniger als 261,3 km geebnet und asphaltiert, was eine drastische Zunahme der Bauarbeiten bedeutete. Neue Bundesstraßen wurden im Wahljahr intensiver gebaut und eingeweiht. 1987 und 1989 wurden jeweils durchschnittlich nur 12,3 km und im Kommunalwahljahr insgesamt 142 km neuer Straßen gebaut. Dieselbe Tendenz zeigen die Zahlen zur Einweihung von Brücken, Busbahnhöfen und Krankenhäusern. Während in den Jahren 1987 und 1989 durchschnittlich je 31 neue Brücken gebaut und keine renoviert wurden, wurden im Kommunalwahljahr nicht weniger als 62 neue Brücken eingeweiht und 30 Brücken renoviert. 1987 und 1989 wurde jedes Jahr nur 1 Hauptbusbahnhof gebaut, im Wahljahr 18 eingeweiht. 1987 und 1989 wurden jeweils durchschnittlich nur 2 neue Schulen eingeweiht, im Wahljahr nicht weniger als 6. 1987 und 1989 wurden durchschnittlich je 14 Krankenhäuser gebaut oder renoviert, im Wahljahr 1988 waren es dagegen insgesamt 22 Krankenhäuser.

Erstaunlich waren aber die Zahlen zur Ausbesserung der Straßen, die Nachbarstädte verbinden. Während offiziell überhaupt keine Ausbesserungen dieser Straßen für die Jahre 1986, 1987 und 1989 angegeben werden, wurden im Kommunalwahljahr nicht wenig als 25.308 km davon ausgebessert.

Neben dieser Bautätigkeit schuf Santillo im Wahljahr öffentliche Arbeitsstellen ohne Ausschreibung. Dies war besonders bei der Einstellung von Ärzten und Zahnärzten der Fall, wodurch den Wählern „Hilfe“ angeboten und das gute Image der Regierungskandidaten aufpoliert wurde<sup>893</sup>.

Die Wahlergebnisse deuten auf zwei interessante Aspekte im Profil der PMDB in den Munizipien hin (siehe die folgenden Tabellen). Einer bezieht sich auf die Art der Munizipien, in denen die Partei in den Wahlen siegte. Der andere bezieht sich auf die große Macht über die Munizipien, die die PMDB erhielt. Die Ergebnisse der Wahlen hatten wieder eine sehr schwache Opposition gegen den Gouverneur in den Munizipien zur Folge.

Die PMDB war in allen Typen von Munizipien (kleinen, mittelgroßen, großen) vertreten. Sie fand eine breite Akzeptanz in der Wählerschaft, ihre Stimmen im Bundesstaat waren sehr gut verteilt, d.h. nicht auf einige Munizipien beschränkt. Die Regierungspartei kontrollierte weiter die meisten Munizipien. Die alliierte PL vergrößerte ihre Vertretung besonders in großen Munizipien, in denen lokale Führer wegen Disputen um ihren politischen Spielraum nicht für die PMDB kandidiert hatten.

---

<sup>892</sup> 1990 war auch ein Wahljahr. Siehe: 6.3.1.

<sup>893</sup> Siehe: O Popular (28.10.1988: 3).

In Hinsicht auf die Munizipien, in denen die Bürgermeisterkandidaten der Opposition siegten, sind zwei Aspekte zu betrachten. Einer bezieht sich auf die Art der Munizipien, in denen die Oppositionskandidaten gewannen. Zum einen hatte die Opposition kaum Vertreter in den kleinen Munizipien, Ausnahme war die PFL. Zum anderen waren die oppositionellen Bürgermeisterkandidaten in den großen Munizipien konzentriert, Ausnahme war hier die PDC.

Ohne Zweifel bestätigen die Wahlergebnisse die Tendenz, dass die Opposition bessere Chancen hatte in großen Munizipien den Wahlsieg zu erringen und dass ihre Wählerbasis sich tendenziell in großen Munizipien konzentrierte. Andererseits verfügte die Opposition in kleinen Munizipien über eine schwache Wählerbasis.

Zwei in diesem Kapitel bereits betrachtete Faktoren<sup>894</sup> erklären diese Tendenz. Kleinere Munizipien sind normalerweise vom Gouverneur abhängiger als größere. Klientelistische Netze und Gefälligkeitenaustausch sind stärker; die Loyalität kann auf diese Weise besser garantiert werden. Der andere Faktor bezieht sich auf die engeren und konstanten persönlichen Kontakte der etablierten politischen Führungen der kleineren Munizipien zur Wählerschaft, wodurch deren Loyalität zu den etablierten lokalen Führern normalerweise auch stabiler als in den größeren Munizipien war. Dadurch hatten die etablierten lokalen Führer ein besseres Potential zur Wählerbeeinflussung.

**Tabelle 6.24: Wahlergebnisse der Bürgermeisterwahlen von 1988 nach der Größe der Munizipien in %**

Art der Munizipien	PMDB	PL	PFL	PDC	PDS	PDT	PTR	PT	PSB	Gesamtheit der Munizipien von Goiás****
Kleine*	23,3	5,9	25,9	4,8	0	0	0	0	0	22,7
Mittelgroße**	32,7	35,3	25,9	57,1	50	33,3	50	0	0	34,6
Große***	44	58,8	48,2	38,1	50	66,7	50	100	100	42,7
<b>Summe****</b>	<b>117</b> <b>60,3%</b>	<b>17</b> <b>8,8%</b>	<b>27</b> <b>14%</b>	<b>21</b> <b>10,8%</b>	<b>4</b> <b>2,0%</b>	<b>3</b> <b>1,5%</b>	<b>3</b> <b>1,5%</b>	<b>1</b> <b>0,5%</b>	<b>1</b> <b>0,5%</b>	<b>194</b> <b>100%</b>

Quellen: TRE/Goiás. IBGE.

\* Munizipien bis 5.000 Einwohner.

\*\* Munizipien mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern.

\*\*\* Munizipien mit mehr als 10.000 Einwohnern.

\*\*\*\* Summe der direkt gewählten Bürgermeister der Partei.

\*\*\*\*\* Die Zahl der Munizipien wurde durch die Gründung des Bundesstaates Tocantins verringert. Obwohl der Bundesstaat erst im Januar 1989 offiziell gegründet wurde, gab es Ende 1988 auch Wahlen in 50 Munizipien von Tocantins. Die gewählten Bürgermeister und der Gouverneur übernahmen ihre Ämter im Januar 1989.

1989 wurden in Goiás 17 neue Munizipien gegründet und in ihnen direkte Bürgermeisterwahlen durchgeführt. Die PMDB gewann 15 und die PL zwei Bürgermeister. Die Opposition siegte in keinem Munizipium.

<sup>894</sup> Siehe: 6.2.1.

In Bezug auf die gesamten Kommunalwahlen in Goiás sind zwei Aspekte zu nennen: Die PMDB siegte mühelos in den Wahlen und die anderen Oppositionsparteien erreichten unbedeutende Wahlergebnisse. Der Gouverneur Santillo kontrollierte weiter die Munizipien.

Der Wahlsieg der PMDB in Goiás deutet auf Kontinuität in der Partei hin. Drei Faktoren erklären, dass es im Vergleich zum traditionellen politischen Stil keinen Umbruch in der „Ära PMDB“ in der Region gab. Das erste Kontinuitätsmerkmal bezieht sich auf die politischen Führer der Partei. Die Erhaltung der Macht der PMDB bedeutete grundsätzlich die Machterhaltung zweier regionaler Führer der Partei, Henrique Santillo und Iris Resende. Beide waren entscheidend für den Sieg der PMDB bei den Kommunalwahlen in Goiás. Dies ersieht man aus der Tatsache, dass beide Führer in den Wahlkampfveranstaltungen der letzten Monate fast nie zusammen erschienen. Dies geschah absichtlich, um die Präsenz der Führungen im Landesinneren zu potenzieren<sup>895</sup>. Dies zeigt die Unselbständigkeit der Partei und deren Abhängigkeit vom Einfluss der „Caciques“.

Der zweite Faktor war die Benutzung der bundesstaatlichen Maschinerie für den Wahlkampf. Klientelistische Netze wurden gefördert, um die Wählerschaft zu gewinnen.

Zuletzt ist zu bemerken, dass der Sieg der Partei eng mit der Macht der Exekutive verbunden war, die die regionale Politik betrieb und zentralisierte.

#### **6.2.6 Die Präsidentschaftswahlen von 1989 in Goiás: Regionale Spaltung in der PMDB und undisziplinierte Führungen führen zur Schwächung der Partei und Stärkung personalistischer Führung**

Die Präsidentschaftswahlen von 1989 zeigen einerseits die regionalen Grenzen der PMDB und die Beschaffenheit ihrer Macht in Goiás, andererseits das Unvermögen der Partei, ihre regionale Wahlkraft auf den Präsidentschaftskandidaten der PMDB zu übertragen. Diese Wahlen hatten plebiszitären Charakter und waren sehr polarisiert. Außerdem war die Parteienkonstellation sehr instabil (Gründung neuer Parteien, Parteiwechsel der Politiker, große Verluste der PMDB usw.)<sup>896</sup>. Obwohl die PMDB damals noch die größte Fraktion im Parlament mit 35,4% der Sitze im Abgeordnetenhaus und 41,3% im Senat war<sup>897</sup>, erreichte der Kandidat Ulysses Guimarães nur 4,7% (7. Stelle) aller gültigen Stimmen. Trotz stabiler regionaler Macht der Partei reichte es auch in Goiás nicht aus, um dem Präsidentschaftskandidaten der PMDB einen Wahlerfolg zu bescheren.

---

<sup>895</sup> Siehe: O Popular (19.10.1988: 3).

<sup>896</sup> Siehe: 5.3.1/5.3.2.

<sup>897</sup> Siehe: Meneguello (1998: 98-99).

Drei eng miteinander verbundene Faktoren erklären die Wahlergebnisse der Präsidentschaftswahlen in Goiás und das schlechte Abschneiden des Kandidaten der PMDB im Bundesstaat: Erstens die nationale Konjunktur, die den Kandidaten Ulysses Guimarães nicht begünstigte, zweitens die interne Lage der PMDB in Goiás, die den Wahlkampf der PMDB beeinträchtigte, und drittens der politische Stil der regionalen Führungen, der dazu beigetragen hat, dass die regionale Kraft der Partei nicht voll für den Kandidaten der Partei eingesetzt werden konnte.

In Bezug auf die nationale Konjunktur haben drei wichtige Faktoren zum Misserfolg der PMDB in Goiás beigetragen. Erstens war die Regierung Sarney besonders wegen hoher Inflation und Korruptionsskandale in eine Krise geraten<sup>898</sup>. Seine Regierung war eng mit der PMDB verbunden. Dies war der Kandidatur von Ulysses Guimarães abträglich. Zweitens vereinte die PMDB damals heterogene politische Kräfte und agierte deshalb nicht einheitlich<sup>899</sup>. Dies beeinträchtigte den Wahlkampf, da die Führungen der Partei sich nicht voll engagierten. Drittens war der Wahlkampf zwischen Collor und einem Anti-Collor-Kandidaten polarisiert, wobei im ersten Wahlgang Lula und Brizola um diese Stellung kämpften<sup>900</sup>. Die Persönlichkeit des Kandidaten der PMDB, Ulysses Guimarães, wirkte nicht charismatisch auf die Wähler. Deshalb stellte er keine Alternative im polarisierten Wahlkampf dar.

Hinsichtlich der Lage der PMDB in Goiás wirkte der nationale Parteikongress, der den Präsidentschaftskandidaten der PMDB ermittelte, direkt auf das interne Leben der Partei. Iris Resende, damals Landwirtschaftsminister von Sarney, wollte Kandidat der Partei sein<sup>901</sup>. Obwohl er die Unterstützung der Abgeordneten der PMDB aus Goiás und des Gouverneurs Santillo bekam<sup>902</sup>, reichte das nicht aus, um Ulysses Guimarães im Parteikongress auszustechen<sup>903</sup>. Der Disput im nationalen Parteikongress war sehr heftig. Gouverneur Henrique Santillo änderte seine Position und wählte Ulysses Guimarães als Präsidentschaftskandidat der PMDB. Letzterer stand der Regierung Sarney kritisch gegenüber und wollte sich als unabhängig von ihm profilieren. Iris Resende sagte dazu, offenbar irritiert: *„vou exigir de Henrique Santillo um comportamento diferente.“* (Ich werde von Santillo ein anderes Verhalten fordern)<sup>904</sup>. Santillo reagierte sofort mit der Antwort, dass er eine Kandidatur befürwortete, die zumindest nicht nur mit Sarneys Gruppe verbunden wäre: *„Iris Resende foi derrotado porque se aliou apenas às forças do Governo Sarney, dos ministros Roberto Cardoso Alves e Antônio Carlos*

---

<sup>898</sup> Siehe: 5.3.2/5.3.3.

<sup>899</sup> Siehe: 5.3.3.

<sup>900</sup> Siehe: 5.3.1.

<sup>901</sup> Siehe: O Popular (21.02.1989: 3; 21.04.1989: 3).

<sup>902</sup> Siehe: O Popular (01.04.1989: 3).

<sup>903</sup> Siehe: O Popular (30.04.1989: 3).

<sup>904</sup> Siehe: O Popular (02.05.1989: 3).

*Magalhães*<sup>905</sup> e às forças da direita.“ (Iris Resende erlitt eine Niederlage, weil er sich nur mit den Kräften der Regierung Sarney, der Minister Roberto Cardoso Alves und Antônio Carlos Magalhães und rechtsorientierten Gruppen verbündete)<sup>906</sup>.

Die Enttäuschung des Ministers Iris Resende über Gouverneur Santillo verursachte eine Spaltung in der PMDB von Goiás. Iris Resende versuchte den Gouverneur zu isolieren<sup>907</sup>. Viele Abgeordnete der PMDB in Goiás, die sich im nationalen Parteikongress für Iris Resende engagiert hatten, entschieden sich im ersten Wahlgang für Collor de Mello und nicht für den Kandidaten der PMDB<sup>908</sup>. Dies war der dritte Faktor, der den Misserfolg des Kandidaten der PMDB erklärt, nämlich die völlig undisziplinierten Mitglieder der PMDB in Goiás, die sich schon im ersten Wahlgang entweder nicht für den Kandidaten der PMDB einsetzten<sup>909</sup> oder andere Präsidentschaftskandidaten unterstützten. Der gewählte Senator der PMDB von Goiás, Iram Saraiva, engagierte sich im Wahlkampf für Brizola (PDT)<sup>910</sup>. Um seine Basis zu erhalten, äußerte sich Gouverneur Santillo darüber wie folgt: „*Eu respeito a decisão do senador.*“ (Ich respektiere den Beschluss des Senators)<sup>911</sup>. Der eng mit dem Gouverneur vertraute Bürgermeister von Goiânia, Nion Albernaz (PMDB), sprach sich für die Kandidatur von Mario Covas (PSDB) aus und engagierte sich im Wahlkampf der PSDB<sup>912</sup>. Die Debatte in der PMDB über die Folgen dieses Verhaltens der politischen Führer in Goiás beschränkte sich hauptsächlich auf die Gefahr, die Einheit der Partei für die Wahlen von 1990 in Goiás einzubüßen. Die Sorgen drehten sich vorwiegend um die Zukunft der Partei auf regionaler Ebene, nicht um deren Zukunft auf nationaler Ebene. Über das Verhalten des Bürgermeisters Nion Albernaz äußerte sich der Gouverneur folgendermaßen: „*Isto vai colocar em risco a unidade do PMDB em Goiás para as eleições de 1990.*“ (Dies wird die Einheit der Partei für die Wahlen von 1990 in Gefahr bringen)<sup>913</sup>. Landwirtschaftsminister Iris Resende versuchte in der Öffentlichkeit den Anschein zu erwecken, als ob die Einheit der Partei für die Wahlen von 1990 in Goiás überhaupt nicht gefährdet wäre: „*O apoio de Nion Albernaz à candidatura de Mario Covas não dividirá o PMDB para as eleições estaduais de 1990.*“ (Die Unterstützung von Nion Albernaz für die Kandidatur von Mario Covas wird die PMDB zu den bundesstaatlichen Wahlen von 1990 nicht spalten)<sup>914</sup>.

---

<sup>905</sup> Über die Haltung von Roberto Cardoso Alves und Antônio Carlos Magalhães siehe: 5.3.3.

<sup>906</sup> Siehe: O Popular (04.05.1989: 3).

<sup>907</sup> Siehe: O Popular (05.09.1989: 2; 07.09.1989: 2).

<sup>908</sup> Siehe: O Popular (02.06.1989: 3).

<sup>909</sup> Siehe: O Popular (28.09.1989: 2).

<sup>910</sup> Siehe: O Popular (07.10.1989: 3).

<sup>911</sup> Siehe: O Popular (09.10.1989: 3).

<sup>912</sup> Siehe: 5.2.2.

<sup>913</sup> Siehe: O Popular (09.11.1989: 3).

<sup>914</sup> Siehe: O Popular (12.11.1989: 3).

Die Wahlergebnisse der Präsidentschaftswahlen in Goiás zeigen, dass die PMDB trotz ihrer regionalen Macht und des starken Einflusses auf die Wählerschaft von Goiás keinen bedeutenden Einfluss auf die Präsidentschaftswahlen hatte. Dies zeigt die Grenzen der PMDB von Goiás und ihre fragile Macht auf, die sich vorwiegend auf bestimmte regionale „Caciques“ und nicht auf eine Parteiidentität stützte.

**Tabelle 6.25: Präsidentschaftswahlen in Goiás (erster Wahlgang: Prozentsatz der gültigen Stimmen)**

Fernando Collor de Mello PRN/PST/PSL	45,4
Luíz Inácio da Silva (Lula) PT/PSB/PC do B	16,9
Ulysses Guimarães <b>PMDB</b>	<b>8,9</b>
Guilherme Afif Domingos PL/PDC	6,3
Mario Covas PSDB	5,7
Paulo Maluf PDS	4,5
Ronaldo Caiado PSD/PDN*	4,4
Leonel Brizola PDT	4,0
Roberto Freire PCB	0,5
Aureliano Chaves PFL	0,5
Enéas Carneiro PRONA	0,5
Afonso Camargo PTB	0,4
Marronzinho PSP	0,3
Zamir PCN	0,3
Livia Maria PN	0,3
Eudes Mattar PLP	0,3
Paulo Gontijo	0,2
Celso Brandt PMN	0,2
Fernando Gabeira PV	0,1
Antônio Pedreira PPB	0,1
Manoel Horta PDC	0,1

Quelle: TSE.

\* Obwohl Ronaldo Caiado keine bedeutenden Wahlergebnisse in Goiás erzielte, ist zu bemerken, dass er seine besten Ergebnisse in seinem Bundesstaat bekam.

Im zweiten Wahlgang, in dem Collor gegen Lula antrat, agierte die PMDB von Goiás wieder nicht einheitlich. Dies fragilisierte die Partei gegenüber dem „Cacique“ Iris Resende.

Henrique Santillo unterstützte Lula. Er versammelte die Bürgermeister und Landtagsabgeordneten der PMDB und ließ es jedem frei, nach seinem „Gewissen“ zu wählen, äußerte sich aber in der Versammlung ganz offen dazu: *„Pessoalmente vou votar em Lula e espero que aqueles que pensam como eu votem no candidato do PT.“* (Persönlich werde ich Lula wählen, und ich hoffe, dass alle, die wie ich denken, den Kandidaten der PT wählen werden)<sup>915</sup>.

<sup>915</sup> Siehe: O Popular (23.11.1989: 3).



Dagegen ließ Iris Resende seine Stimme offen und befürwortete, dass die PMDB es jedem frei lassen sollte, Lula oder Collor zu wählen<sup>916</sup>. Seine Position, sich weder für Lula noch Collor zu engagieren, begünstigte ihn im internen Disput mit Gouverneur Santillo. Zum einen wählte die Bevölkerung von Goiás massiv Collor und stimmte damit gegen den von Santillo unterstützten Kandidaten. Andererseits ließ ihm seine Position die Möglichkeit offen, mit dem direkt gewählten Präsidenten eine „freundschaftliche“ Beziehung einzugehen. Die meisten lokalen Führer der PMDB waren Lula nicht freundlich gesonnen und engagierten sich für Collor.

Auf diese Weise konnte Iris Resende seine Pläne, wieder Gouverneur von Goiás zu werden, besser verwirklichen, da er dem neugewählten Präsidenten näher stand als Santillo.

**Tabelle 6.26: Präsidentschaftswahlen in Goiás (zweiter Wahlgang: % der gültigen Stimmen)**

Fernando Collor de Mello PRN/PST/PSL	68,4
Luíz Inácio da Silva PT/PSB/PC do B	31,6

Quelle: TSE

Nach den Präsidentschaftswahlen war die PMDB durch die interne Spaltung der „Caciques“ und die undisziplinierten Führungen geschwächt. Dagegen wurde ein „Cacique“ stärker (Iris Resende), der sich auf die Wahlen von 1990 vorbereitete.

## 6.3 Die Regionalisierung der PMDB: Konsolidierung durch traditionelle Politik (1990-1998)

### 6.3.1 Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1990: Personenfixierte Konfrontation in der PMDB und Konsolidierung eines „Caciques“

Vier Elemente werden in der Analyse berücksichtigt, um den Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1990 in Goiás zu erklären. Eines bezieht sich auf die nationale Konjunktur. Sie erklärt aber nicht genügend, warum und wie die PMDB in Goiás in den Wahlen siegte. Nicht nur musste die PMDB landesweit große Verluste in den Wahlen von 1990 hinnehmen; sie war die Partei, die am meisten verlor<sup>917</sup>. Obwohl die PMDB auch in Goiás bedeutende Verluste erlitt, war sie wieder Wahlsieger im Bundesstaat. Die damalige nationale Konjunktur ist ein Faktor, der die Verluste der PMDB in Goiás erklärt, aber sie erklärt nicht, wie und warum die PMDB weiterhin die Maschinerie des Bundesstaates in den Händen behalten konnte.

<sup>916</sup> Siehe: O Popular (21.11.1989: 3).

<sup>917</sup> Siehe: 5.3.2.

Das zweite Element ist die Rolle des Gouverneurs. Er war einer der wichtigsten politischen Akteure in der Wahldynamik. Die Verluste der PMDB in Goiás sind auch auf das Verhalten des Gouverneurs Henrique Santillo zurückzuführen, der sich wegen Disputen mit Iris Resende nicht gänzlich für die Gouverneurskandidatur der PMDB engagierte. Die anderen Elemente beziehen sich auf die politische Konjunktur in Goiás. Parteiintern verstärkte sich die personalistische Führung von Iris Resende. Auch die Lage der Oppositionsparteien<sup>918</sup> trug dazu bei, dass die PMDB trotz Verlusten in den Wahlen siegte.

Hinsichtlich der nationalen Konjunktur sind drei Aspekte zu betrachten. Einer bezieht sich auf das erste Amtsjahr von Fernando Collor de Mello. Der Präsident engagierte sich ganz in den Wahlen, um eine breitere Unterstützung in Senat, Abgeordnetenhaus und in den Bundesstaaten zu bekommen<sup>919</sup>. Collor de Mello versuchte, die Kandidaten seiner Partei (PRN) und seiner Alliierten zu unterstützen. Wo seine Partei oder Wahlkoalition keinen starken Gouverneurskandidaten hatte, versuchte er gleichzeitig, eine gewisse Distanz zu wahren und sich nicht in Verlegenheit zu bringen. Obwohl der Gouverneurskandidat von Goiás nicht mit der PRN koalierte, bezog Iris Resende auch keine offen oppositionelle Stellung gegen den Präsidenten. Dies begünstigte seine Kandidatur<sup>920</sup>, erklärt aber auch, warum die PRN, die in Goiás bis dahin nur einen Landtagsabgeordneten (durch Parteiwechsel) im Landtag hatte<sup>921</sup>, nicht weniger als drei Landtagsabgeordnete und einen Abgeordneten gewann. Auch ihre kleine Verbündete, die PDS von Goiás, wurde davon begünstigt. Im Verhältnis zu den Wahlen von 1986 gewann sie im Landtag einen Sitz hinzu<sup>922</sup> und zog wieder mit einem Abgeordneten ins Abgeordnetenhaus ein. Auch die PDC und der 1990 als Abgeordneter gewählte „Cacique“ Mauro Borges Teixeira wurden von der bundesstaatlichen Allianz mit der PRN begünstigt. Sie behielt ihre Sitze im Landtag und bekam im Vergleich zu den Wahlen von 1986<sup>923</sup> noch einen Abgeordneten dazu.

Der zweite Aspekt bezieht sich auf das Auftauchen der PSDB auf nationaler Ebene<sup>924</sup>, das auch direkte Wirkungen im Landtag von Goiás hatte (Parteiwechsel)<sup>925</sup>, sowie das Erstarken der PT<sup>926</sup>, das auch in Goiás festzustellen war. Die PSDB wurde zu einer Macht in den bundesstaatlichen Wahlen und erhielt im Landtag von Goiás die Sitze, die sie durch Parteiwechsel bekam. Die PT gewann zwei Sitze im Landtag.

---

<sup>918</sup> PDC, PFL, PTB, PRN, PDS, PRP, PSC, PST, PT do B, PT, PSB, PDT, PSDB, PMN, PSL.

<sup>919</sup> Siehe: 5.3.2/5.3.2.

<sup>920</sup> Darüber wurde schon im vorhergehenden Teil dieses Kapitels gesprochen.

<sup>921</sup> Siehe: 6.2.4.

<sup>922</sup> Siehe: 6.2.4.

<sup>923</sup> Siehe: 6.2.4.

<sup>924</sup> Siehe: 5.2.2.

<sup>925</sup> Siehe: 6.2.4.

<sup>926</sup> Siehe: 5.3.2.

Der dritte Aspekt der nationalen Konjunktur, der die Verluste der PMDB in Goiás erklärt, war die damalige negative Erfahrung mit der Regierung Sarney. Dies erschwerte den Wahlkampf der PMDB, da sie mit der Regierung Sarney verbunden und Iris Resende dort Minister war. Auch die PFL von Goiás wurde dadurch behindert und verlor in Goiás an Wählern, da die PFL Sarney unterstützt hatte<sup>927</sup>.

In Bezug auf die zentrale Rolle des Gouverneurs in den Wahlen und seinen Einfluss auf die Wahlergebnisse der PMDB in Goiás müssen mehrere Aspekte untersucht werden. Wie schon gesagt, erlitt die PMDB in Goiás Verluste, und zwar nicht nur bei den Verhältniswahlen, sondern auch bei den Gouverneurswahlen. Der Gouverneurskandidat der PMDB hatte im Verhältnis zu den Wahlen von 1986<sup>928</sup> einen kleinen Stimmenverlust. Eine wichtige Ursache der Wahlverluste der PMDB war das Verhalten von Gouverneur Santillo während der Wahlen. Die Spaltung zwischen den beiden regionalen „Caciques“ Iris Resende und Santillo, die 1989 begonnen hatte<sup>929</sup>, wurde schon Anfang 1990 tiefer. Beide beklagten sich in der Presse<sup>930</sup>. Gouverneur Santillo versuchte zunächst, einen Gouverneurskandidaten aus seiner Gruppe (den Staatsreferenten für Gesundheit Antônio Falleiro) zu bestimmen<sup>931</sup> und damit der Partei zuvorzukommen. Damals hatte Iris Resende sich noch nicht entschieden, ob er als Gouverneur oder für den Senat kandidieren wollte<sup>932</sup>. Er befürchtete, dass seine Chancen als Gouverneur gewählt zu werden kleiner sein könnten, da die politische Konjunktur für die PMDB nicht günstig war und seine Verbindung mit Sarneys Regierung ihn benachteiligen könnte. Iris Resende wurde Kandidat der PMDB. Allerdings bezog Gouverneur Santillo gleich nach dem Parteikongress, der die Kandidaturen (Verhältniswahlen und Gouverneurskandidat) bestimmte, offenbar eine doppelzüngige Stellung gegenüber dem Gouverneurskandidaten: „*Quero para Iris uma derrota exemplar.*“, „...*como tenho dignidade vou apoiá-lo.*“ (Ich will für Iris eine beispielhafte Niederlage... Da ich Würde habe, werde ich ihn unterstützen)<sup>933</sup>. Nur einen Monat später äußerte sich der Gouverneur öffentlich für die Kandidatur des Senators Iram Saraiva<sup>934</sup>, der 1986 gewählt worden (PMDB)<sup>935</sup> und damals eng mit der Gruppe von Santillo verbunden war. Der Senator beklagte sich schon Ende 1988, dass er in der PMDB von Goiás über keinen großen Spielraum für seine politische Karriere verfügte, und drohte damals die Partei zu verlassen<sup>936</sup>. Saraiva unterstützte Brizola für das

---

<sup>927</sup> Siehe: 5.2.2/5.2.3.

<sup>928</sup> Siehe: 6.2.3.

<sup>929</sup> Siehe: 6.2.6.

<sup>930</sup> Siehe: O Popular (16.01.1990: 1; 21.01.1990: 2).

<sup>931</sup> Siehe: O Popular (22.02.1990: 1).

<sup>932</sup> Siehe: O Popular (25.02.1990: 2).

<sup>933</sup> Siehe: O Popular (19.06.1990: 3).

<sup>934</sup> Siehe: O Popular (28.07.1990: 2).

<sup>935</sup> Siehe: 6.2.3.

<sup>936</sup> Siehe: O Popular (23.12.1988: 3).

Präsidentenamt<sup>937</sup> und verließ die PMDB, um bei der PDT kandidieren zu können. Obwohl Gouverneur Santillo sich für die Kandidatur von Saraiva aussprach, hat er sich dafür auch nicht besonders engagiert und versucht, eine gewisse Distanz von dem Wahlkampf zu wahren. Seine Gruppe unterstützte die Gouverneurskandidaturen von Iram Saraiva (PDT) und Paulo Roberto Cunha (PDC)<sup>938</sup>. Dies fragilisierte die Gruppe um Santillo, stärkte jedoch auf der anderen Seite Iris Resende, da die Oppositionskräfte keine einheitliche Unterstützung von der Gruppe Santillos bekamen und auch dadurch zersplittert wurden.

Obwohl Gouverneur Santillo und sein Bruder Adhemar Santillo, damals Staatsreferent in Goiás, die PMDB nicht verließen, äußerten sie sich in Bezug auf die Regierung des gewählten Gouverneurs Iris Resende folgendermaßen: „*Decidimos não sair do PMDB, teremos uma posição crítica e independente à administração de Iris.*“ (Wir haben beschlossen, die PMDB nicht zu verlassen, wir werden eine kritische und unabhängige Haltung gegenüber der Regierung von Iris einnehmen)<sup>939</sup>. Die „kritische Haltung“ bestand z.B. darin, sich mit der Opposition im Landtag zu verbünden und nicht weniger als 73 Änderungsvorschläge für den Haushaltsplanentwurf des Jahres 1991 zu boykottieren, die von der Gruppe um Iris Resende gemacht wurden<sup>940</sup>. Das erste Amtsjahr von Iris Resende sollte erschwert werden. Dies war eine Reaktion auf die boykottorientierte Stimmung der Landtagsabgeordneten aus der Gruppe von Iris Resende, die 1990 die Abstimmung von Entwürfen des Gouverneurs im Landtag verhinderten<sup>941</sup>.

Obwohl sich Santillo im Wahlkampf nicht engagierte, wurde der Gouverneurskandidat der PMDB von der Maschinerie des Bundesstaates begünstigt. Als der Gouverneur 1990 öffentliche Bauten ohne die Präsenz des Gouverneurskandidaten der PMDB feierlich einweihte, mobilisierte er damit die lokalen Führer, Bürgermeister der PMDB und Verbündete, die Wähler auf die Seite des Kandidaten der PMDB zu bringen<sup>942</sup>. Deshalb dachte ein großer Teil der Wähler, dass Iris Resende der Kandidat der Regierung war und achtete nicht auf den Disput des Gouverneurs mit ihm. Doch Santillo verließ die PMDB während seines Mandats nicht, was auch zum Wahlsieg der PMDB in Goiás beitrug. In vielen anderen Bundesstaaten verließen die 1986 gewählten Gouverneure der PMDB vor den Wahlen von 1990 die Partei<sup>943</sup>, wodurch die Partei benachteiligt war.

---

<sup>937</sup> Siehe: 6.2.6.

<sup>938</sup> Siehe: O Popular (01.07.1990: 3; 14.07.1990: 2).

<sup>939</sup> Siehe: O Popular (23.10.1990: 2).

<sup>940</sup> Siehe: O Popular (28.11.1990: 3).

<sup>941</sup> Siehe: O Popular (30.08.1990: 2; 06.09.1990: 2).

<sup>942</sup> Siehe: O Popular (22.03.1990: 3; 21.06.1990: 3; 22.06.1990: 3; 30.06.1990: 3).

<sup>943</sup> Siehe: 5.2.2/5.2.3.

Santillo wollte auch in seinem letzten Amtsjahr sein gutes Image bei der Bevölkerung pflegen, um seine weitere politische Karriere und Pläne im Bundesstaat zu fördern. Die feierlichen Einweihungen bundesstaatlicher Bauten des letzten Amtsjahres von Santillo waren dadurch bedingt, dass er als Arzt die Gesundheitspolitik als einen Schwerpunkt seiner Regierung erkor<sup>944</sup>. Es kommt nicht von ungefähr, dass die Einweihungen und Renovierungen von Krankenhäusern in den Wahljahren seiner Regierung (1988<sup>945</sup> und 1990) anstiegen, d.h. 1987 und 1989 jeweils durchschnittlich 14, 1988 und 1990 22 bzw. 24. Ein weiterer Schwerpunkt seines letzten Amtsjahres waren die Straßen. 1987 und 1989 wurden jeweils durchschnittlich 40 km geebnet und asphaltiert, im Kommunalwahljahr 1988<sup>946</sup> und im Wahljahr 1990 261,3 km bzw. 398,32 km.

Die PMDB behielt auch ihre Wahlkraft, denn sie hatte ein wichtiges „Wahlheer“ hinter sich. Obwohl Gouverneur Santillo sich nicht für die Gouverneurskandidatur der PMDB engagierte, blieb der Bundesstaat ein wichtiger Arbeitgeber und fast alle Beamten von Goiás waren auch weiterhin Angestellte, die ohne öffentliche Ausschreibung an das Amt gelangt waren. Sie hatten keine Arbeitsplatzsicherheit und fühlten sich verpflichtet, den Gouverneurskandidaten der Regierungspartei und seine Alliierten zu unterstützen. Außerdem waren viele bundesstaatlich angestellte „Santillistas“ auch Iris Resende verpflichtet, da eine Gruppe der Vertrauensleute von Santillo 1986<sup>947</sup> die Unterstützung von Iris Resende bekommen hatte und dadurch auch ihm dankbar war.

Obwohl Santillo öffentlich vorgab, die Finanzen des Bundesstaates zu sanieren<sup>948</sup>, zeigen die Daten, dass dies nicht gelang. Die Ausgaben des Bundesstaates für Personal und Verwaltung<sup>949</sup> wurden nicht verringert, ganz im Gegenteil. Während seiner Amtsausübung (1987-1990) wurden jedes Jahr zwei Drittel der Gesamteinnahmen des Bundesstaates für Personal und Verwaltung ausgegeben<sup>950</sup>. Die Zahlen stiegen kontinuierlich. Im Wahljahr 1990 wurden 86,72% der Gesamteinnahmen des Bundesstaates für Personal und Verwaltung ausgegeben, dagegen wurden 1987, 1988 und 1989 67,95%, 74,22% bzw 79,44% dafür ausgegeben. Interessanterweise hat Santillo auch im Wahljahr 1990, und zwar im Semester der Wahlen, die Gehälter der bundesstaatlichen

---

<sup>944</sup> Dies hatte positive Folgen für seine politische Karriere. Später, als er die PMDB verließ und der PP beitrug (über die PP siehe: 5.3.2), wurde er Gesundheitsminister von Itamar Franco (1993).

<sup>945</sup> Siehe: 6.2.5.

<sup>946</sup> Siehe: 6.2.5.

<sup>947</sup> Siehe: 6.2.3.

<sup>948</sup> Siehe: 6.2.4.

<sup>949</sup> Siehe: Costa (1987: 134). Die Ausgaben für die Verwaltung betragen weiter höchstens 10% der Gesamtausgaben.

<sup>950</sup> Siehe: Finanças Públicas de Goiás. Seplan/2000.

Beamten erhöht. Freilich haben Lehrer und Beamte des Gesundheitswesens von Goiás nach der Wahl von Iris Resende kein Gehalt bekommen<sup>951</sup>.

Auch institutionelle und politische Faktoren haben den Wahleinfluss des Gouverneurs verstärkt und dazu beigetragen, dass die PMDB die Mehrheit der Abgeordneten und Landtagsabgeordneten stellte. Die Verhältniswahlen für den Landtag in Zusammenhang mit den informellen Wahldistrikten, der lose gebundenen Liste sowie der Wahlkalender, der die Gleichzeitigkeit der Gouverneurswahlen mit den Parlamentswahlen, doch nicht mit den Kommunalwahlen vorsah, trugen dazu bei, dass die regionale Exekutive weiterhin über großen Wahleinfluss verfügte<sup>952</sup>. Außerdem gehörte die absolute Mehrheit der Bürgermeister zur PMDB<sup>953</sup>.

In Bezug auf die politische Konjunktur in Goiás, d.h. die damalige interne Lage der PMDB und die Verstärkung des personalistischen Führungsstils von Iris Resende, sowie die Lage der Oppositionsparteien ist Folgendes zu bemerken.

Die Regierungspartei PMDB erreichte trotz interner Spaltung im Parteikongress eine Konsenskandidatur. Die interne Spaltung war ein Faktor, der die Wahlverluste erklärt, aber die Rolle des „Cacique“ Iris Resende in der PMDB war doch so bedeutend, dass sie den Sieg der PMDB in Goiás erklärt.

Iris Resende gab sich Mühe, das regionale Direktorium der PMDB zu kontrollieren. Seine engen Beziehungen zu lokalen Führern und Bürgermeistern der PMDB, seine politischen Netze, die er zunächst als Gouverneur und danach als Landwirtschaftsminister aufgebaut hatte, sowie seine charismatische und personalistische Art erleichterten es ihm, dies zu erreichen. Bevor sich Iris Resende im Parteikongress um die Gouverneurskandidatur bewarb, traf er Vorkehrungen, um das regionale Direktorium auf seine Seite zu bringen. Dies gelang ihm, denn die „Iristas“ in der regionalen Versammlung der Partei erhielten von den 485 Beauftragten 67% und die „Santillistas“ nur 33% der Stimmen. Zwei Drittel des regionalen Direktoriums waren von den „Iristas“ besetzt<sup>954</sup>. Dies wirkte sich direkt auf den Parteikongress aus. Obwohl der Gouverneur kein Übereinkommen mit den „Iristas“ traf, beschlossen die „Santillistas“ und „Iristas“ sich noch vor dem Parteikongress auf einen Konsenskandidaten zu einigen<sup>955</sup>. Dies verstärkte selbstverständlich den Einfluss des „Cacique“ in der Partei. Während des Wahlkampfes versuchte Iris Resende nicht gegen die Regierung Santillo

---

<sup>951</sup> Bis Resende das Amt übernahm, d.h. zwischen Oktober 1990 und März 1991, wurde das Problem nicht gelöst. Siehe: O Popular (19.03.1991: 3; 03.04.1991: 3).

<sup>952</sup> Siehe: 5.2.3/5.2.4/6.2.3.

<sup>953</sup> Siehe: 6.2.5.

<sup>954</sup> Siehe: O Popular (08.05.1990: 3).

<sup>955</sup> Siehe: O Popular (16.06.1990: 3). Die „Santillistas“ garantierten die Senatskandidatur von Onofre Quinan (über Onofre Quinan siehe: 6.2.5).

zu polemisieren<sup>956</sup>. Außerdem forderte er die Basis der Partei dazu auf, Abgeordnete und Landtagsabgeordnete der PMDB zu wählen, die ihm treu waren<sup>957</sup>.

Aber diese Aspekte der politischen Konjunktur genügen nicht, um die Wahlergebnisse in Goiás zu erklären. Auch die Lage der Opposition muss in Betracht gezogen werden. Obwohl in den Wahlen von 1990 Wahlkoalitionen erlaubt waren, waren die oppositionellen Strömungen in Goiás zu heterogen, um sich auf einen Kandidaten zu einigen. Während des Wahlkampfes stritten sich die oppositionellen Gouverneurskandidaten und Landtagsabgeordneten, da jeder der Konsenskandidat der Opposition sein wollte<sup>958</sup>. Iris Resende bekam sogar die Unterstützung einiger Oppositionsführer<sup>959</sup>.

Insgesamt drei oppositionelle Gouverneurskandidaten beteiligten sich an den Wahlen. Der stärkste von ihnen, Paulo Roberto Cunha (PDC), der die wichtige Unterstützung des Dissidenten der PMDB, des „Cacique“ Mauro Borges Teixeira, und der Partei des Präsidenten Collor de Mello hatte, war die zweite Macht in Goiás, verbündete sich aber mit der PDS und der PFL, Parteien, die nur eine begrenzte Wahlkraft hatten, weil sie mit den Führern des ehemaligen Militärregimes in Goiás verbunden waren<sup>960</sup>. Dies erschwerte es ihm, oppositioneller Konsenskandidat zu werden und die Wähler für sich einzunehmen. Außerdem waren die Alliierten der PDC schwach. Sie hatten kaum eine Wählerbasis und waren vorwiegend ein Mittel für unbedeutende Führer, ihre politische Karriere zu fördern und Auftragsposten zu bekommen.

Die anderen oppositionellen Kandidaten, Iram Saraiva (PDT) und Valdi Camarcio (PT), waren ebenfalls schwach. Senator Iram Saraiva, ein ehemaliger PMDB-Politiker, verfügte nicht über genügend Ausstrahlung, um die oppositionellen Wähler mitzureißen. Außerdem war ein Teil der oppositionell Gestimmten in Goiás rechtsorientiert und hätte nie einen Kandidaten von Brizolas PDT gewählt. Seine Alliierten hatten bis auf die PSDB keine Repräsentationskraft, die Wählerlager der PMN und PSL waren unbedeutend. Valdi Camarcio (PT), der sich mit der PSB verbündete, hatte fast keine Wählerbasis im Landesinneren, seine Wählerschaft konzentrierte sich in der Hauptstadt Goiânia und der zweitgrößten Stadt von Goiás, Anápolis. Sein Wählerschaftspotential

---

<sup>956</sup> Siehe: O Popular (22.06.1990: 2).

<sup>957</sup> Siehe: O Popular (05.07.1990: 3).

<sup>958</sup> Siehe: O Popular (25.08.1990: 2; 22.09.1990: 3).

<sup>959</sup> Siehe: O Popular (25.08.1990: 2).

<sup>960</sup> Ary und Maria Valadão, Otávio Lage. Die Frau des ehemaligen Gouverneurs des Militärregimes, Maria Valadão, wurde 1990 als Abgeordnete gewählt (PDS).

Die Caiados waren damals noch in der PSD, die mit dem Kandidaten Paulo Roberto Cunha koalierte. Ronaldo Caiado, der 1989 Präsidentschaftskandidat der PSD war, wurde 1990 der meist gewählte Abgeordnete von Goiás. Als er gewählt wurde, äußerte er sich über den neu gewählten Gouverneur der PMDB folgendermaßen: „*Terei uma posição de independência, e não farei oposição ao PMDB*“ (Ich werde eine unabhängige Position einnehmen und keine Opposition gegen die PMDB machen). Einige Monate später trat Ronaldo Caiado zur PFL über. Siehe: O Popular (11.10.1990: 2; 12.04.1991: 3).

war begrenzt, denn er war mit Lula (PT) verbunden, und die meisten Wähler, besonders die aus dem Hinterland, akzeptierten die Partei von Lula nicht.

Einige Faktoren, die den Wahlsieg der PMDB in Goiás erklären, weisen den politischen Stil der „Ära PMDB“ in der Region als der traditionellen brasilianischen Politik verhaftet aus.

Ein Faktor bezieht sich auf die politischen Führer der Partei. Der Wahlsieg der PMDB war sehr auf den personalistischen Einfluss des „Cacique“ Iris Resende zurückzuführen, was auf die Fragilität der Partei gegenüber der Macht der „Caciques“ hindeutet.

Ein anderer Faktor bezieht sich auf die Benutzung der bundesstaatlichen Wahlmaschinerie und die Aufrechterhaltung traditioneller klientelistischer Netze (Bürgermeister, Landtagsabgeordnete und Abgeordnete), die die exekutive Gewalt in ihren Händen konzentrierten.

Zuletzt sind auch die Beziehungen der regionalen Führungen zur nationalen Exekutive zu erwähnen. Der Wahlsieg der PMDB war auch darauf zurückzuführen. Im Wahljahr, nämlich im Januar 1990, brachte der Kandidat der PMDB, damals noch Landwirtschaftsminister unter Sarney, Zuschüsse in Höhe von 102 Millionen Dollar nach Goiás, was seine Kandidatur begünstigte<sup>961</sup>. Als Präsident Collor das Amt übernahm, versuchte der Kandidat der PMDB, sich mit dem Präsidenten auf guten Fuß zu stellen. Dies hat ihn und später auch seine Regierung begünstigt. Die neu gewählten Abgeordneten der PMDB von Goiás äußerten sich damals klar, inwieweit sie den Präsidenten unterstützen würden, nämlich soweit der Präsident den gewählten Gouverneur von Goiás „gut“ behandelte und dem Bundesstaat öffentliche Zuschüsse zukommen ließ<sup>962</sup>.

Die Ergebnisse der Wahlen deuten auf einen interessanten Aspekt im Profil der PMDB und der Opposition in den Munizipien hin (siehe folgende Tabelle). Die Daten zeigen, dass der Gouverneurskandidat der Regierungspartei in fast allen Munizipien siegreich war, obwohl die PMDB einen kleinen Wahlverlust erlitt (zum Prozentsatz der gültigen Stimme siehe Tabelle 6.28). Die Oppositionskandidaten siegten nur in einigen Munizipien. Die Kontrolle der PMDB über die Munizipien blieb intakt. Im Verhältnis zu den Wahlen von 1986 wuchs die Partei in den mittelgroßen und verbuchte kleine Verluste in den kleinen und großen Munizipien. Aber dazu muss einerseits berücksichtigt werden, dass der Prozentsatz der kleinen Munizipien größer wurde, weil 1989 und 1990 17 neue kleine Munizipien gegründet wurden. Andererseits waren einige kleine Munizipien, die 1986 knapp 5000 Einwohner hatten, zwischen 1986 und 1990 größer geworden. Die Gesamtheit der Munizipien von Goiás wurde auch durch die Gründung des neuen

---

<sup>961</sup> Siehe: O Popular (11.01.1990: 1).

<sup>962</sup> Siehe: O Popular (01.11.1990: 3).



Bundesstaates Tocantins kleiner und dadurch veränderte sich auch der Prozentsatz der Munizipientypen in Goiás.

Hinsichtlich der Art der Munizipien, in denen die oppositionellen Gouverneurskandidaten siegten, ist festzustellen, dass die Opposition die selbe Tendenz wie bei den Wahlen von 1982 und 1988<sup>963</sup> aufrecht erhielt und in großen Munizipien bessere Ergebnisse erzielte.

**Tabelle 6.27: Wahlergebnisse der Gouverneurswahlen nach der Größe der Munizipien**

Art der Munizipien	Gouverneurskandidat der PMDB (a) Iris Resende	Gouverneurskandidaten der Opposition (b)	Gesamtheit der Munizipien von Goiás (%)
Kleine*	45 (23,6%)	3 (15%)	42,7%
Mittlere**	72 (37,7%)	3 (15%)	24,1%
Große***	74 (38,7%)	14 (70%)	33,2%
Summe****	191 (90,5%)	20 (9,5%)	211 (100%)*****

Quellen: TRE/Goiás. IBGE.

(a) PMDB+PL+PCB+PTR. Die kleinen Parteien, mit denen die PMDB koalierte, hatten eine unbedeutende Wahlkraft.

(b) Paulo Roberto Cunha (PDC+PFL+PTB+PRN+PDS+PRP+PSC+PST+PT do B), Valdi Camarcio (PT+PSB), Iram Saraiva (PDT+PSDB+PMN+PSL).

\* Munizipien unter 5.000 Einwohnern.

\*\* Munizipien mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern.

\*\*\* Munizipien mit mehr als 10.000 Einwohnern.

\*\*\*\* Summe der Munizipien, in denen jeder Gouverneurskandidat siegte.

\*\*\*\*\* Summe der Munizipien in Goiás.

In Bezug auf die gesamte Abstimmung in Goiás sind drei Aspekte bemerkenswert, die die folgenden Tabellen veranschaulichen. Erstens siegte der Gouverneurskandidat der PMDB mühelos in den Wahlen. Zweitens erreichten die anderen Oppositionsparteien, außer Paulo Roberto Cunha, keine bedeutenden Wahlergebnisse. Drittens besaß nun die PMDB und die mit ihr alliierte PL im Verhältnis zu den Wahlen von 1986<sup>964</sup> nicht mehr die absolute Mehrheit des Landtages, sondern nur die Mehrheit. Allerdings stellte die Partei die absolute Mehrheit der Abgeordneten und den Senator Onofre Quinan.

Die Wahlen von 1990 bestätigten eine neue Parteikonstellation in Goiás, deren Tendenz sich schon 1989 abzeichnete, nämlich die Vermehrung der Parteien im Landtag. Im Verhältnis zu den Wahlen von 1986<sup>965</sup> hat sich ihre Zahl verdoppelt, nach den Kriterien von Merkel<sup>966</sup> war nun das Parteiensystem in Goiás moderat fragmentiert (2,6)<sup>967</sup>. Obwohl die Partei des neugewählten Gouverneurs nicht mehr über die absolute Mehrheit im Landtag verfügte, hat das moderat fragmentierte Parteiensystem in

<sup>963</sup> Für 1986 sind die Informationen der TRE unvollständig.

<sup>964</sup> Siehe: 6.2.3.

<sup>965</sup> Siehe: 6.2.3.

<sup>966</sup> Über die effektive Zahl der Parteien und Merckels Kriterien (Zweiparteiensystem, moderat fragmentiertes Parteiensystem, stark fragmentiertes Parteiensystem) siehe: 5.2.2.

<sup>967</sup> Nach den Wahlen von 1982 = 1,7 (Zweiparteiensystem); vor den Wahlen von 1986 = 2,4 (Zweiparteiensystem); nach den Wahlen von 1986 = 2,1 (Zweiparteiensystem); vor den Wahlen von 1990 = 2,9 (moderat fragmentiertes Parteiensystem).

Zusammenhang mit einer heterogenen Opposition sowie regierungskonformen Parteien (PL und PSD) und Landtagsabgeordneten es ihm weiter ermöglicht, die legislative Gewalt unter Kontrolle zu halten.

**Tabelle 6.28: Stimmen für die Gouverneurskandidaten**

Kandidat	Stimmen*
Iris Resende (PMDB/PL/PCB/PTR)	889.927 (56,4%)
Paulo Roberto Cunha (PDC/PFL/PTB/PRN/PDS/PRP/PSC/PST/PT do B)	537.111 (34,0%)
Valdi Camárcio (PT/PSB)	88.836 (5,6%)
Iram Saraiva (PDT/PSDB/PMN/PSL)	62.372 (4,0%)

Quelle: TRE/Goiás.

\* Gültige Stimmen.

**Tabelle 6.29: Gewählte Landtagsabgeordnete**

Partei	Sitze
PMDB	16 (39%)
PDC	6 (14,6%)
PSDB	4 (9,7%)
PRN	3 (7,3%)
PT	3 (7,3%)
PDT	2 (4,8%)
PL*	2 (4,8%)
PDS	2 (4,8%)
PFL	1 (2,4%)
PC do B	1 (2,4%)
PSD*	1 (2,4%)
<b>Total</b>	<b>41</b>

Quelle: TRE/Goiás.

\* Alliierte der PMDB im Landtag.

**Tabelle 6.30: Gewählte Abgeordnete**

Partei	Sitze
PMDB	10 (50,8%)
PDC	4 (23,5%)
PDS	1 (5,9%)
PRN	1 (5,9%)
PSD	1 (5,9%)
<b>Total</b>	<b>17</b>

Quelle: TRE/Goiás.

### **6.3.2 Die Macht des Gouverneurs zwischen 1991 und 1994: Starke exekutive Machtkompetenzen, schwache Legislative und Bürgermeister, Konformität mit dem Präsidenten**

Um die Macht des Gouverneurs in dieser Periode und die dritte Regierung der PMDB in Goiás zu charakterisieren, müssen zwei Aspekte betrachtet werden. Erstens ist zu berücksichtigen, dass der neu gewählte Gouverneur Goiás mit der neuen bundesstaatlichen Verfassung regierte, die allerdings wesentliche Elemente enthielt, die dem Gouverneur erhebliche Machtkompetenzen zugestanden<sup>968</sup>. Die politischen Grundlagen und der Stil der PMDB in der Region sind mit dem charakteristischen Machtübergewicht der regionalen Exekutive eng verbunden. Zweitens haben politische und institutionelle Elemente dem Gouverneur einen großen Spielraum eingeräumt, in dem er seiner Regierung sein Profil und seinen Stil aufprägen konnte.

Bezüglich der neuen bundesstaatlichen Verfassung, die der Exekutive weiter eine Machtkonzentration zuwies, ist zunächst zu bemerken, dass sie unter der Herrschaft der PMDB gestaltet wurde. Die absolute Mehrheit der 1986 gewählten Landtagsabgeordneten, die die bundesstaatliche Verfassung anfertigten, gehörten zur PMDB<sup>969</sup>. Die Opposition war zu schwach<sup>970</sup>, um auf die verfassungsgebende Versammlung einen bedeutenden Einfluss nehmen zu können.

Auch die neue bundesstaatliche Verfassung gab dem Gouverneur große Möglichkeiten, auf die Gesetzgebung Einfluss zu nehmen. Artikel 37<sup>971</sup> gewährte dem Gouverneur ein volles und ein partielles Vetorecht. Damit konnte er Gesetzentwürfe abschmettern. Nach der Verfassung konnte ein mit Veto belegter Gesetzentwurf nur dann verabschiedet werden, wenn in einem Zeitraum von 30 Tagen nach dem Veto die absolute Mehrheit<sup>972</sup> der Landtagsabgeordneten dem Gesetzentwurf zustimmte (Artikel 23). Dies war in der Tat nicht zu verwirklichen, da die Opposition im Landtag sehr heterogen war und ein großer Teil ihrer Abgeordneten keine „echte“ Opposition betrieb. Schon zu Beginn der Regierungszeit, als der Gouverneur die Ausgaben für den Unterhalt der bundesstaatlichen Maschinerie reduzieren wollte, bekam er die Zustimmung von Landtagsabgeordneten der PRN, PFL, PSD und PDT, dazu noch die der damals verbündeten PL<sup>973</sup>. Die Gehaltserhöhung für Beamte (noch aus Santillos Regierung)<sup>974</sup> wurde problemlos aufgehoben, Iris Resende beschloss auch das Gehalt des

---

<sup>968</sup> Siehe: 6.2.2.

<sup>969</sup> Siehe: 6.2.3.

<sup>970</sup> Siehe: 6.2.4.

<sup>971</sup> Siehe: Constituição do Estado de Goiás. Assembléia Legislativa (1998: 40).

<sup>972</sup> Nach der Satzung des Landtages mussten zunächst zwei Drittel der Landtagsabgeordneten präsent sein und von ihnen konnte nur eine absolute Mehrheit einen Entwurf verabschieden.

<sup>973</sup> Siehe: O Popular (15.03.1991: 2).

<sup>974</sup> Siehe: 6.3.1.

Gouverneurs und der Staatsreferenten zu senken<sup>975</sup>. Dies war eine „moralisierende Maßnahme“, um seine Popularität im ersten Amtsjahr zu steigern. Als Iris Resende später, nämlich 1992 und 1993, die Gehälter der Beamten erhöhen wollte, wurden seine Entwürfe auch genehmigt<sup>976</sup>. Nur einige oppositionelle Landtagsabgeordnete beschwerten sich 1993 darüber, dass es im Landtag keine ausführliche Debatte über die Gehaltspolitik des Bundesstaates gegeben hatte. Alle Veränderungsvorschläge der Opposition zur Gehaltserhöhung der Beamten wurden im Landtag abgelehnt und der Entwurf des Gouverneurs wurde vollständig genehmigt<sup>977</sup>.

Dem Gouverneur waren auch Gesetzesinitiativen gestattet. Nach der bundesstaatlichen Verfassung konnte die regionale Exekutive Dekrete erlassen (Artikel 20 und 37)<sup>978</sup>, die den Kompetenzbereich der Exekutive betrafen (z.B. über den Haushaltsplan, Verwaltungsmaßnahmen usw.). Gegen diese Dekrete konnte die legislative Gewalt kein Veto einlegen, sie konnte höchstens ihre verfassungsmäßige Natur in Frage stellen und sie kritisieren. Außerdem ermöglichte die neue Verfassung dem Gouverneur weiterhin (durch Dekrete) in den Municipien zu intervenieren (Artikel 37).

Der Gouverneur verfügte auch über exklusive Machtkompetenzen (Artikel 20)<sup>979</sup>, nämlich Gesetze über den bundesstaatlichen Finanzbereich zu initiieren und öffentliche Stellen zu schaffen und abzuschaffen. Außerdem konnte er Verfassungsänderungen und Gesetzentwürfe vorschlagen (Artikel 22), die in 45 Tage beurteilt werden mussten und eine absolute Mehrheit<sup>980</sup> brauchten, um in Kraft gesetzt zu werden (Artikel 20). Dazu muss noch erwähnt werden, dass die Gesetzentwürfe des Gouverneurs Vorrang im Landtag hatten (Artikel 22)<sup>981</sup>. Dies bedeutet, dass die Gesetzentwürfe der Exekutive schneller im Landtag debattiert werden konnten. Auf diese Weise verfügte der Gouverneur weiter über ein mächtiges Mittel, um die Tagesordnung und die Prioritäten der Legislative zu bestimmen. Dagegen spielte die legislative Gewalt höchstens eine reaktive Rolle bei der Gesetzgebung. Wichtig war auch, dass die Exekutive nach der neuen Verfassung weiter die Abkommen („convênios“) des Bundesstaates mit den Municipien bestimmte (Artikel 37). Durch diese Abkommen wurden treue Municipien belohnt<sup>982</sup>, dagegen war es einem oppositionellen Municipium peinlich, etwas zu beantragen.

---

<sup>975</sup> Siehe: O Popular (19.03.1991: 1).

<sup>976</sup> Siehe: O Popular (09.09.1992: 7; 12.05.1993: 3).

<sup>977</sup> Siehe: O Popular (06.10.1993: 2).

<sup>978</sup> Siehe: Constituição do Estado de Goiás. Assembléia Legislativa (1998: 28, 40).

<sup>979</sup> Siehe: Constituição do Estado de Goiás. Assembléia Legislativa (1998: 28).

<sup>980</sup> Präsenz von mindestens zwei Drittel der Landtagsabgeordneten und davon die absolute Mehrheit.

<sup>981</sup> Siehe: Constituição do Estado de Goiás. Assembléia Legislativa (1998: 29).

<sup>982</sup> Siehe: O Popular (05.05.1993: 3).

Hinsichtlich der nichtlegislativen Machtkompetenzen des Gouverneurs hatte Iris Resende einen großen Spielraum, um wichtige Entscheidungen in seinen Händen zu konzentrieren. Nach der neuen Verfassung hatte er Vollmacht, sein Kabinett zu bilden und Staatssekretäre zu ernennen und zu entlassen, ohne dazu die Bestätigung des Landtages zu benötigen (Artikel 37)<sup>983</sup>. Iris Resende wurde nicht daran gehindert seinen Bruder Otoniel Machado als Staatssekretär der Regierung zu ernennen. Als eine zentrale Figur der Regierung hat sein Bruder die politischen Netze im Inneren des Bundesstaates ausgebaut. Er unternahm regelrechte Kreuzzüge, um politische Führer des Landesinneren für die PMDB zu rekrutieren<sup>984</sup>. Es war im Interesse des Gouverneurs, dort persönliche Vertrauensnetze zu unterhalten, die direkte Verbindungen zu seiner Familie hatten. Auf diese Weise wurden die Beziehungen mit den politischen Führungen des Landesinneren vorwiegend durch die Familie aufgebaut, wogegen die Partei eine Nebenrolle spielte<sup>985</sup>.

Außerdem war Iris Resende weiter ein wichtiger Arbeitgeber im Bundesstaat. Nach der bundesstaatlichen Verfassung (Artikel 37)<sup>986</sup> hatte er Vollmacht, öffentliche Arbeitsstellen zu schaffen oder zu streichen und Bundesbeamte zu versetzen.

Die bundesstaatlichen Aufsichtsorgane, die den Gouverneur zu kontrollieren hatten, wurden von Iris Resende neutralisiert. Nach der neuen Verfassung hatte die legislative Gewalt im Verhältnis zu der alten Verfassung einen größeren Spielraum. Zwei Drittel der Gerichtsräte des bundesstaatlichen und des kommunalen Rechnungshofes wurden von der Legislative gewählt, nur ein Drittel von der Exekutive (Artikel 11 und 37)<sup>987</sup>. Allerdings haben zwei Aspekte es der Exekutive weiterhin ermöglicht, die Gerichtshöfe in der Hand zu haben. Erstens hatte der Gouverneur die Kontrolle über die große Mehrheit der Landtagsabgeordneten. Dies erlaubte ihm, die Legislative hinter den Kulissen zu beeinflussen. Zweitens hatte der Gouverneur auch die Möglichkeit, die Liste der Legislative abzulehnen, also eine Bestätigungsrolle. Im Fall seiner Ablehnung schlug der Landtag alternative Namen vor. Außerdem stand nach der neuen Bundesverfassung die Nominierung des Generalstaatsanwaltes des Bundesstaates und des Generalstaatsanwaltes der Finanzen insofern weiter unter der Kontrolle des Gouverneurs, als er eine Liste von drei Namen vorschlug und der Landtag daraus einen zu wählen hatte (Artikel 37). Auf diese Weise konnte der Gouverneur die bundesstaatlichen Gerichts-

---

<sup>983</sup> Siehe: Constituição do Estado de Goiás. Assembléia Legislativa (1998: 40).

<sup>984</sup> Siehe: O Popular (01.05.1993: 3; 07.10.1993: 2).

<sup>985</sup> Otoniel Machado gab auch der PSD in Goiás eine Stimme. Gab es Dispute zwischen lokalen Führern und gehörte einer dieser Führer schon zur PMDB, lud er die anderen lokalen Führer ein, der PSD beizutreten. Er versuchte auch 1992 die PST auf diese Weise zu vereinnahmen, aber er verlor die regionale Kontrolle über die PST, als Santillo von der nationalen Exekutive der Partei gebeten wurde, der Partei beizutreten, sie in Goiás aufzubauen und führen zu helfen. Über die PST siehe: 5.3.2. Siehe: O Popular (29.04.1992: 3).

<sup>986</sup> Siehe: Constituição do Estado de Goiás. Assembléia Legislativa (1998: 41).

<sup>987</sup> Siehe: Cosntituição do Estado de Goiás. Assembléia Legislativa (1998: 19, 41).

verfahren weiter beeinflussen, Prozesse gegen seine „Freunde“ und treue Bürgermeister einstellen lassen und gegen „Feinde“ einleiten.

Die Gerichtsräte der Rechnungshöfe waren ein wichtiges Mittel des Gouverneurs, die Munizipien zu kontrollieren. Die bundesstaatliche Verfassung ermöglichte es ihm in den Munizipien zu intervenieren, wenn die Kommunalfinanzen nicht gesetzmäßig eingehalten und die Schulden an den Bundesstaat nicht rechtzeitig bezahlt wurden (Artikel 61)<sup>988</sup>. Dadurch konnte der Gouverneur die Karriere eines Bürgermeisters ruinieren. Irreguläre oder dubiose Maßnahmen und Finanzberichte treuer Bürgermeister wurden nicht geahndet. Nur acht Monate nachdem die 1992<sup>989</sup> gewählten Bürgermeister ihre Ämter übernahmen, wurden sechs Bürgermeister wegen Missbrauchs von Geldern im Wahlkampf, irregulärer Verwaltungsmaßnahmen und Verfolgung von Beamten angeklagt<sup>990</sup>. Nur zwei mussten wegen Missbrauchs von Geldern (z.B. Verteilung von Schuhen während des Wahlkampfes) ihre Ämter niederlegen<sup>991</sup>. Solche Fälle wurden vor dem Justizgerichtshof ausgetragen, die regionale Exekutive hatte kein Recht, sich in Geldmissbrauchsverfahren einzumischen. Dagegen wurde das Gerichtsverfahren im Rechnungshof der Munizipien eingestellt. Die Anklagen wegen irregulärer Verwaltungsmaßnahmen wurden zurückgezogen, ein „Interventor“ in den Munizipien nicht ernannt.

Zwei zentrale Repräsentationsebenen des Bundesstaates, der Landtag und die lokalen Exekutiven (Bürgermeister), waren die politischen und institutionellen Elemente, die dem Gouverneur in dieser Phase eine Machtkonzentration zuteilten. Es soll gezeigt werden, inwieweit die Repräsentationsinstanzen des Bundesstaates autonom gegenüber der regionalen Exekutive waren und in welchem Maße das regionale politische System, nämlich das Gleichgewicht der Gewalten und die „Checks and Balances“, im Bundesstaat tatsächlich funktionierten.

Der Landtag blieb aus mehreren Gründen schwach. Erstens haben die schon eben betrachteten verfassungsmäßigen Aspekte die Rolle der Legislative im legislativen Prozess eingeschränkt und der Exekutive erhebliche Machtkompetenzen gegeben.

Die Eigenarten der PMDB und der Opposition im Landtag haben zweitens dazu beigetragen, dass der Landtag nur eine schwache Rolle als Kontrolleur der regionalen Exekutive spielte. Die Partei der regionalen Exekutive verfügte über die Mehrheit, zusammen mit den alliierten PL und PSD (durch Parteiwechsel) über die absolute Mehrheit, und die Spaltung zwischen Iris Resende und Santillo hatte keine bedeutenden

---

<sup>988</sup> Siehe: Constituição do Estado de Goiás. Assembléia Legislativa (1998: 55).

<sup>989</sup> Siehe: 6.3.3.

<sup>990</sup> Siehe: O Popular (05.09.1993: 3).

<sup>991</sup> Siehe: O Popular (02.10.1993: 1).

Folgen für die Partei im Landtag. Außerdem hatte der Gouverneur weiterhin eine starke Kontrolle über die Parteiorganisation und trieb ostensiv eine Politik, um die politischen Führungen und Organisationsstruktur der Partei in seinen Händen zu behalten. Im ersten Amtsjahr von Iris Resende tauchten keine Dispute zwischen den „Caciques“ in der Partei auf, dadurch gab es auch keine Gegensätze zwischen dem Gouverneur und den Landtagsabgeordneten der PMDB. 1992 bei den Kommunalwahlen tauchte der personelle Konflikt in der PMDB wieder auf, aber Iris Resende war vorsichtig genug, so dass er die Kontrolle über die Partei behielt. Schon im ersten Amtsjahr erreichte er es, durch konstante und enge Kontakte mit lokalen Führungen das regionale Direktorium der Partei zu kontrollieren. Er hielt nicht nur lokale Führungen der PMDB auf seiner Seite, er engagierte sich auch persönlich, um wichtige lokale Oppositionsführer für die PMDB zu gewinnen<sup>992</sup>. Viel Engagement zeigte er auch, um Landtagsabgeordnete anderer Parteien zu einem Wechsel zur PMDB zu veranlassen<sup>993</sup>. Die Rückkehr des Senators Iram Saraiva (1990 Gouverneurskandidat der Opposition) zur PMDB<sup>994</sup> im Jahr 1991 stärkte auch Iris Resende in der PMDB von Goiás. Iram Saraiva war nicht mehr mit der Gruppe von Santillo verbündet, mit ihm traten noch einige andere Führer der PMDB bei.

Als sich die Partei 1992 auf die Kommunalwahlen<sup>995</sup> vorbereitete, hatte Iris Resende die Unterstützung der lokalen Führer der PMDB aus dem Landesinneren. Interne Dispute tauchten in den beiden größten Munizipien des Bundesstaates auf, Goiânia und Anápolis. In Goiânia kontrollierte Iris Resende das municipale Direktorium der Partei und die Gruppe um Santillo wurde von der Parteispitze ausgeschlossen<sup>996</sup>. Die von Santillo befürwortete Bürgermeisterkandidatur der 1990 gewählten Abgeordneten Lúcia Vânia, Frau des Senators Irapuan Costa Junior (PMDB, ehemaliger Gouverneur der ARENA), hatte überhaupt keine Chance sich durchzusetzen und Lúcia Vânia gab ihre Kandidatur noch vor der Parteiversammlung auf<sup>997</sup>. Auf diese Weise wurde der Bürgermeisterkandidat des Gouverneurs, Sandro Mabel<sup>998</sup>, der einzige Kandidat in der Parteiversammlung<sup>999</sup>. Die Partei war in Goiânia geteilt<sup>1000</sup>, obwohl es in der Parteiversammlung keinen Kandidaturdisput gab. Allerdings gab sich Iris Resende Mühe, die Spaltung in der Partei zu überbrücken und die „Dissidenten“ in Goiânia auf seine Seite zu bringen: „*Temos que integrar todas as forças para que a vitória do PMDB se torne uma realidade.*“ (Wir müssen alle unsere Kräfte vereinen, damit der

---

<sup>992</sup> Siehe: O Popular (04.06.1991: 3; 15.01.1992: 3).

<sup>993</sup> Siehe: O Popular (03.12.1993: 3). Über die PP siehe: 5.3.2.

<sup>994</sup> Siehe: O Popular (15.06.1991: 3).

<sup>995</sup> Siehe: 6.3.3.

<sup>996</sup> Siehe: O Popular (07.03.1991: 3).

<sup>997</sup> Siehe: O Popular (03.04.1992: 3).

<sup>998</sup> Siehe: O Popular (09.04.1992: 3).

<sup>999</sup> Siehe: O Popular (18.06.1992: 3).

<sup>1000</sup> Siehe: O Popular (20.06.1992: 3).

Sieg der PMDB Wirklichkeit wird.)<sup>1001</sup>. Es gelang dem Gouverneur, die Einheit der Partei zu wahren, alle Landtagsabgeordneten der PMDB befürworteten die Bürgermeisterkandidatur von Mabel<sup>1002</sup>. Einzige Ausnahme war Anápolis, wo der Bruder von Henrique Santillo, Adhemar Santillo<sup>1003</sup>, Kandidat der PMDB wurde. Die Gruppe um Iris Resende war damit nicht einverstanden und im Wahlkampf engagierte sie sich nicht für Adhemar Santillo<sup>1004</sup>.

Neben der Kontrolle des Gouverneurs über die PMDB ist auch die Eigenart der Opposition zu erwähnen. Die Opposition war fragmentiert und hatte eine instabile Vertretung im Landtag (Tabelle 6.31). Wichtige Kader der Opposition waren im Landtag undiszipliniert und stimmten mit der Exekutive überein. Außerdem übten mehrmals Landtagsabgeordnete, die nicht zur PMDB gehörten, keine Oppositionsfunktion aus. Dies machte die Legislative schwach. Am Anfang seiner Regierungszeit bekam der Gouverneur zusätzlich zu den Verbündeten aus der PL und der PSD<sup>1005</sup> die Unterstützung der Landtagsabgeordneten der PFL, PRN und PDT. Die PDC, die größte gewählte Oppositionspartei in Goiás, war isoliert und beschloss 1992 mit der Regierung zu koalieren. Als Gegenleistung bekam sie wichtige Auftragsposten (Staatsreferate) vom Gouverneur<sup>1006</sup>. Der „Cacique“ Mauro Borges und eine Abgeordnete der Partei waren damit nicht einverstanden. Der Gouverneur vermochte aber Landtagsabgeordnete der PDC für die Regierung zu kooptieren. Die Rolle von Mauro Borges Teixeira in der regionalen Politik wurde dadurch noch schwächer und es gelang Iris Resende, die Ära der Teixeiras in Goiás endgültig zu beenden. Einige Monate nach dem Beschluss der PDC, die PMDB zu unterstützen, entschied sich Mauro Borges Teixeira, die Partei zu verlassen. Er trat Anfang 1993 der PP bei<sup>1007</sup>, da er auch nicht damit einverstanden war, dass sich die PDC und die PDS zur PPR zusammenschlossen. Zu dieser Zeit traten auch die Abgeordnete der PMDB Lúcia Vânia und ihr Mann, der Senator der PMDB Irapuan Costa Junior, der PP bei. Der „Cacique“ Mauro Borges beschloss 1994 (am Ende seines Mandats als Abgeordneter), sich von der Politik zurückzuziehen<sup>1008</sup>.

Die neue PPR und ihre Landtagsabgeordneten, die größte „Opposition“ nach der Fusionierung der PDC mit der PDS, unterstützten den Gouverneur Iris Resende bis zum Wahljahr 1994<sup>1009</sup>. Die PFL unterstützte Iris Resende am Anfang seiner Regierung<sup>1010</sup>,

---

<sup>1001</sup> Siehe: O Popular (27.06.1992: 3).

<sup>1002</sup> Siehe: O Popular (28.10.1992: 1).

<sup>1003</sup> Adhemar Santillo engagierte sich schon damals dafür, die PST in Goiás für seinen Bruder aufzubauen. Er dachte aber, dass er mit der PST keine Chance hätte, gewählt zu werden, und dass er auf die Struktur der PMDB angewiesen wäre. Siehe: O Popular (05.05.1992: 3).

<sup>1004</sup> Siehe: O Popular (01.09.1992: 2).

<sup>1005</sup> Siehe: O Popular (15.03.1991: 2; 27.04.1991: 3).

<sup>1006</sup> Siehe: O Popular (10.12.1992: 3; 17.12.1992: 3).

<sup>1007</sup> Siehe: O Popular (16.03.1993: 3).

<sup>1008</sup> Siehe: O Popular (30.05.1994: 5).

<sup>1009</sup> Siehe: O Popular (02.04.1993: 1; 29.09.1993: 3; 02.12.1993: 6). Über das Wahljahr 1994 siehe: 6.3.4.



aber der Abgeordnete aus der Familie Caiado, Ronaldo Caiado, hegte Pläne 1994 als Gouverneurskandidat, und zwar als einziger Kandidat der Opposition, anzutreten<sup>1011</sup>. Ab 1993 war die PFL deswegen gespalten, da einige ihrer Landtagsabgeordneten und Bürgermeister keine offene Opposition gegen Iris Resende machen wollten<sup>1012</sup> und Resende sie ständig auf die Seite der Regierung brachte. Dies führte zu Differenzen zwischen Ronaldo Caiado und den Landtagsabgeordneten der PFL, die auch sehr undiszipliniert waren, ständig ihre Position wechselten und oft auf der Seite des Gouverneurs standen<sup>1013</sup>. Das Verhalten des wichtigsten Führers der PFL im Landtag, Sandes Junior, zeigt, inwieweit die PFL eine „klare“ Position gegen den Gouverneur Iris Resende bezog. Nur zwei Monate nachdem die Landtagsabgeordneten zu einer Vereinigung der Oppositionskräfte aufgerufen hatten, um 1994 die PMDB besiegen zu können<sup>1014</sup>, unterstützte er offen die Kandidatur des Gouverneurs Iris Resende für das Präsidentenamt Brasiliens<sup>1015</sup>. Die PSDB war im Landtag sehr isoliert und verlor einige Landtagsabgeordnete durch Parteiwechsel an die PMDB und die PP. Die neue PP versammelte Henrique Santillo, der schon Anfang 1992 der PST beigetreten war<sup>1016</sup>, Senator Irapuan Costa Junior und seine Frau, die Abgeordnete Lúcia Vânia, und Mauro Borges Teixeira<sup>1017</sup>. Allerdings bekam Resende die Unterstützung der meisten Landtagsabgeordneten der PP, die den Entschluss gefasst hatten, den Gouverneur im Landtag zu unterstützen<sup>1018</sup>.

Letztlich wurde der 1990 gewählte Landtag durch das Wahlsystem, die lose gebundene Liste, den politischen Stil der Landtagsabgeordneten und das Parteigesetz weiter geschwächt. Die Verhältniswahlen bei den Landtagswahlen und die lose gebundene Liste regten die Kandidaten weiter dazu an, individualisierte und nicht parteigebundene Wahlkämpfe zu führen<sup>1019</sup>. Die Parteiorganisation spielte dabei eine Nebenrolle und dadurch wurden die Landtagsabgeordneten auch von der regionalen Exekutive abhängiger, wenn sie ihre Wahlstätte („currais eleitorais“) während ihrer Mandatszeit pflegen wollten.

Die Parteien waren im Landtag weiterhin geschwächt, dagegen wurde Iris Resende stärker. Nach Daten des Regionalen Wahlgerichtshofes TRE von Goiás gab es zwischen 1991 und 1994 nicht weniger als zwanzig Parteiwechsel ohne Fusionierungen<sup>1020</sup>, was

---

<sup>1010</sup> Siehe: O Popular (27.04.1991: 3).

<sup>1011</sup> Siehe: O Popular (04.07.1993: 3).

<sup>1012</sup> Siehe: O Popular (07.05.1993: 3; 19.06.1993: 3).

<sup>1013</sup> Siehe: O Popular (11.08.1993: 3; 14.10.1993: 2).

<sup>1014</sup> Siehe: O Popular (19.06.1993: 3).

<sup>1015</sup> Siehe: O Popular (21.08.1993: 3).

<sup>1016</sup> Siehe: O Popular (29.04.1992: 3).

<sup>1017</sup> Siehe: O Popular (04.03.1993: 3; 16.03.1993: 3).

<sup>1018</sup> Siehe: O Popular (10.02.1993: 3).

<sup>1019</sup> Siehe: 5.2.4.

<sup>1020</sup> Einige Landtagsabgeordnete wechselten mehr als ein Mal die Partei.

48,7% der gesamten Sitze bedeutet. Einerseits tauchten im Landtag zwei neue Oppositionsparteien auf, nämlich die PPR und die PP<sup>1021</sup>, die durch Fusionen an Macht im Landtag gewann. Andererseits verlor die oppositionelle PSDB ihre Landtagsabgeordneten, die PMDB war die Partei, die, Fusionen nicht einberechnet, am meisten Sitze gewann. Bis zum Ende der Legislaturperiode erhielt sie die Mehrheit im Landtag. Dies zeigt die Schwäche des Landtags und die Macht der Exekutive bei der Gestaltung des bundesstaatlichen Parteiensystems. Der Gouverneur konnte bis zum Ende seines Mandats mit Unterstützung rechnen, das moderat fragmentierte Parteiensystem (1991 = 2,6 und 1994 = 3,2) in Zusammenhang mit heterogenen und undisziplinierten Oppositionsparteien sowie regierungskonformen Parteien (PL, PSD) und Landtagsabgeordneten erleichterte es der Exekutive, ihren Willen im Landtag zur Geltung zu bringen. Auf diese Weise wurde das System des Gleichgewichts der Gewalten und der „Checks and Balances“ gestört.

**Tabelle 6.31: Prozentsatz der Sitze und Gesamtgewinne und -verluste nach Parteien im Landtag (1991-1994)**

Jahr	1991*	1994**	Gesamt-gewinn +	Gesamt-verlust -	A	B
PMDB	39%	46,3%	7,3%	-	-	<b>23%</b>
PDC	14,6%	-	-	14,6%	<b>46,3%</b>	-
PSDB	9,7%	7,3%	-	2,4%	<b>7,6%</b>	-
PRN	7,3%	-	-	7,3%	<b>23,2%</b>	-
PT	7,3%	7,3%	-	-	-	-
PDT	4,8%	-	-	4,8%	<b>15,3%</b>	-
PL	4,8%	4,8%	-	-	-	-
PDS/PPR (a)	4,8%	19,5%	14,7%	-	-	<b>46,4%</b>
PFL	2,4%	4,8%	2,4%	-	-	<b>7,6%</b>
PC do B	2,4%	2,4%	-	-	-	-
PSD	2,4%	-	-	2,4%	<b>7,6%</b>	-
PP (b)	-	7,3%	7,3%	-	-	<b>23%</b>
Summe***	-	-	31,7%	31,5%	-	-

Quelle: Erstellt nach Daten von TRE/Goias.

A = Prozentsatz der Verluste der Partei im Verhältnis zu den Sitzverlusten aller Parteien.

B = Prozentsatz der Gewinne der Partei im Verhältnis zu den Sitzgewinnen aller Parteien.

\* Gemäß den Wahlergebnissen.

\*\* Vor den Wahlen.

\*\*\* Die Summen von Gewinn und Verlust sind nicht gleich, weil die Quelle die Prozentsätze der Sitze nur annähernd wiedergibt. Dies kann aber das Gesamtergebnis der Tabelle nicht in Frage stellen.

(a) PPR = Fusion der PDS und der PDC im Jahr 1993.

(b) PP = Fusion der PTR und der PST im Jahr 1993.

Die durch den wachsenden Rückfluss des Gesamtsteueraufkommens der Union zum Bundesstaat, die wachsende Warenumsatzsteuererhebung, die geringen Steuereinnah-

<sup>1021</sup> Einige Landtagsabgeordnete, die nach den Wahlen von 1990 der PST beitraten, wechselten nicht zur PP, als die Partei fusionierte, sondern traten der PMDB bei.  
Siehe: O Popular (03.02.1993: 3).

men der Munizipien und die finanziellen Ressourcen der Landesbank<sup>1022</sup> bedingte finanzielle Macht des Gouverneurs ist auch ein wichtiger Faktor, der die Machtkonzentration von Iris Resende sowie die Schwäche des Landtages und der Bürgermeister erklärt.

Die Munizipien waren in der Regel vom Gouverneur abhängig. Zumindest war es für sie nicht von Interesse, auf die Unterstützung des Gouverneurs zu verzichten. Außerdem war der Verein der Munizipien von Goiás eng mit dem Gouverneur verbunden. Die Vorsitzenden des Vereins waren Vertrauensleute, ehemalige Staatsreferenten von Resende<sup>1023</sup>, und der Verein war eher ein Arm des Gouverneurs als eine unabhängige Organisation, die die Interessen der lokalen Exekutiven vertrat.

Die regionale Exekutive blieb wichtig, um den 1988 gewählten Bürgermeistern eine erfolgreiche Regierung zu ermöglichen. Die folgenden Tabellen zeigen, wie wichtig der Gouverneur für die Regierung eines Munizipiums war.

**Tabelle 6.32: Ihrer Regierungserfahrung zufolge würden Sie über die regionale exekutive Macht sagen, dass sie\***

der Regierung des Munizipiums hilft, erfolgreich zu sein.	80,5%
die Regierung des Munizipiums daran hindert, erfolgreich zu sein.	2,8%
nicht hilft und die Regierung des Munizipiums nicht hindert, erfolgreich zu sein.	16,7%
D Wusste nichts darüber zu sagen.	0%

\* Über die Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

**Tabelle 6.33: Nach Ihrer Regierungserfahrung: Welche exekutive Gewalt ist einem Bürgermeister am meisten behilflich?\***

Die regionale Exekutive	55,5%
Die nationale Exekutive	27,8%
Beide helfen gleichermaßen	11,2%
Keine hilft	5,5%
Wußte nichts darüber zu sagen	0%

\* Über die Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

Der Einfluss des Gouverneurs auf die Verwaltung der Munizipien kann auch durch die Aussagen einiger Bürgermeister veranschaulicht werden: „*Eu voltei para o PMDB para ter respaldo maior na minha administração.*“ (Ich kehrte zur PMDB zurück, um einen größeren Rückhalt für meine Verwaltung zu bekommen)<sup>1024</sup>. „*A cidade pequena ser*

<sup>1022</sup> Siehe: 5.2.4.

<sup>1023</sup> Siehe: O Top News (1998).

<sup>1024</sup> Bürgermeister (R.G.S.), 1992 gewählt. Dieser Bürgermeister gehörte der PSD (während des demokratischen Experiments), ARENA (während des Militärregimes), PST und PMDB („Neue Republik“) an.

*contra o governo estadual fica muito difícil governar.*“ (Die kleine Stadt ist schwer regierbar, wenn sie gegen die bundesstaatliche Regierung steht)<sup>1025</sup>.

Die Aussagen von Landtagsabgeordneten der PFL zeigen, warum 1992 gewählte Bürgermeister der PFL zur PMDB übertraten: „*As prefeituras estão endividadas e os feitos sem condições de administrar. Eles preferiram ir para o PMDB em busca de soluções*“ (Die kommunalen Verwaltungen sind verschuldet und die Bürgermeister sind nicht in der Lage, sie zu verwalten. Sie zogen es vor, zur PMDB zu gehen, um Lösungen zu finden)<sup>1026</sup>.

Die regionale Exekutive war das Hauptmotiv für den Parteiwechsel der Bürgermeister und wurde dadurch begünstigt. Die absolute Mehrheit der 1992 gewählten Bürgermeister<sup>1027</sup> gehörte zur PMDB oder zu deren Alliierten, die Bürgermeister der Opposition waren weiterhin eine kleine Gruppe. Dadurch waren die oppositionellen Bürgermeister sehr isoliert, besonders die kleineren Municipien. Sogar die 1992 gewählten oppositionellen Bürgermeister der beiden größten Municipien (Hauptstadt Goiânia und Anápolis)<sup>1028</sup> machten keine offene Opposition gegen Iris Resende. Im Gegenteil, beide Bürgermeister unterstützten die Regierung stillschweigend<sup>1029</sup>.

Nur vier Monate nachdem die 1992 neu gewählten Bürgermeister das Amt übernommen hatten, organisierte der Gouverneur eine große feierliche Veranstaltung, in der 17 Bürgermeister aus PRN, PFL, PP, PSD und PL der PMDB beitraten<sup>1030</sup>. Die Partei des Gouverneurs war so wichtig, dass 31 von den 1992 insgesamt 232 gewählten Bürgermeistern nach ihrer Amtsübernahme im Januar 1993 noch vor August 1995 der PMDB beitraten<sup>1031</sup>. Im Jahr 1995 regierte die PMDB über nicht weniger als 161 Municipien von Goiás, was einen Zuwachs von 15% seit den Kommunalwahlen von 1992 bedeutete. Im Ganzen regierte die PMDB über 69,4% der Municipien von Goiás.

Von den 1992 neu gewählten Bürgermeistern, die interviewt wurden<sup>1032</sup>, haben nicht weniger als 57,7% zwischen 1982 und 1998 mindestens ein Mal die Partei gewechselt. 16,6% der befragten Bürgermeister wechselten die Partei, bevor sie das Amt (1982-1992) ausübten. Diese Bürgermeister gehörten entweder zur ARENA/PDS und traten vor den Wahlen von 1992 der PDC, PSD oder PMDB bei, um bessere Wahlchancen zu haben, oder gehörten zur MDB/PMDB und traten der PDC (damals wegen Mauro Borges Teixeira) bei. Einige davon hatten auch nie zur MDB/PMDB oder ARENA/PDS

---

<sup>1025</sup> Bürgermeister (L.M.O.), 1992 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>1026</sup> Siehe: O Popular (05.05.1993: 3).

<sup>1027</sup> Siehe: 6.3.3.

<sup>1028</sup> Siehe: 6.3.3.

<sup>1029</sup> Siehe: O Popular (24.12.1993: 2); Campos/ Paiva (1994: 41).

<sup>1030</sup> Siehe: O Popular (31.04.1993: 3).

<sup>1031</sup> Siehe: O Popular (14.08.1995: 3).

<sup>1032</sup> Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

gehört, aber schon zu Collors Partei PRN. Sie traten der PMDB bei, weil Collors Korruptionsskandal<sup>1033</sup> die Wahlchancen der PRN sinken ließ. Interessant war die Parteiwechselform während des Mandats. Von den Befragten wechselten 16,6% die Partei während der Amtausübung und von diesen Bürgermeister traten alle der PMDB oder der PL und PSD bei, Parteien, die an der exekutiven Macht beteiligt waren. Obwohl es keine genauen Daten gibt, wie viele von den gesamten oppositionellen Bürgermeistern, die 1992 gewählt wurden, während ihrer Amtszeit zur Regierungspartei PMDB oder zu alliierten Parteien (PL, PSD) überwechselten, kann zumindest gezeigt werden, dass die Basis des Gouverneurs in den Municipien größer wurde. Kein befragter Bürgermeister, der die Partei während seines Amtes wechselte (1993-1996), trat einer oppositionellen Partei bei. Dies zeigt die Tendenz.

Interessante Aussagen veranschaulichen die Leitmotive des damaligen Parteiwechsels der Bürgermeister sowie die Auffassungen der lokalen Führungen über die Partei. Erstens war es weiter ein gutes Geschäft für die Bürgermeister, die Partei zu wechseln, da man vom Gouverneur Gefälligkeiten bekam: „*Eu e meus companheiros mudamos de partido porque nós fizemos uma troca com o Iris. Nós mudamos de partido e ele trouxe asfalto para a Região.*“ (Ich und meine Genossen haben die Partei gewechselt, weil wir einen Tausch mit Iris gemacht haben. Wir haben die Partei gewechselt, und er gab Asphalt für die Region)<sup>1034</sup>. „*Todos já estavam cansados de ver a cidade na oposição e perdendo benefícios.*“ (Alle waren es schon müde, das Municipium in der Opposition zu sehen und Vorteile einzubüßen)<sup>1035</sup>. „*Para melhorar a cidade, Iris nos convidou a mudar de partido.*“ (Um die Lage der Stadt zu verbessern, hat Iris uns eingeladen, die Partei zu wechseln)<sup>1036</sup>.

Zweitens blieb der Parteiwechsel der Bürgermeister ein Mittel des Gouverneurs, sich von lokalen personenfixierten Konflikten zu distanzieren und lokale Führungen in der regionalen Politik zu akkommodieren, ohne deren politische Unterstützung zu verlieren. Kleine Parteien wie die PSD und die PL spielten weiter diese Rolle und wurden vom Gouverneur für seine Zwecke benutzt: „*O governador indicou para que eu fosse para o PL, para sair candidata a prefeita.*“ (Der Gouverneur hat mir vorgeschlagen, der PL beizutreten, um als Bürgermeister zu kandidieren)<sup>1037</sup>. „*O Iris é que me incentivou a sair do PFL e me candidatar pelo PL.*“ (Iris hat mich dazu angeregt, die PFL zu verlassen und für die PL zu kandidieren)<sup>1038</sup>.

---

<sup>1033</sup> Siehe: 5.3.2/5.3.3.

<sup>1034</sup> Bürgermeister (A.B.O.), 1992 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>1035</sup> O Popular (01.09.1993: 3).

<sup>1036</sup> Bürgermeister (A.B.O.), 1992 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>1037</sup> Bürgermeister (I.A.F.P.), 1992 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>1038</sup> Bürgermeister (P.P.S.), 1992 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

Die Auffassungen einiger Bürgermeister über die Partei erleichterten ebenfalls den Parteiwechsel. Es wäre hilfreicher, mit einer wichtigen Person als mit einer Partei verbunden zu sein: „*Os partidos perderam a caracterização de defender idéias e programas. Os partidos passaram para o segundo plano, hoje mais importante são as pessoas, os líderes.*“ (Die Parteien haben ihre Charakteristik verloren, Ideen und Programme zu vertreten. Die Parteien sind zweitrangig geworden, heute sind Personen und Führer wichtiger)<sup>1039</sup>. Die Partei ist auch eng mit der Familie verbunden: „*Eu não tive direito de escolher um partido, eu já nasci em um partido da família.*“ (Ich hatte kein Recht, eine Partei auszusuchen, ich bin schon in eine Partei der Familie geboren)<sup>1040</sup>.

Die Möglichkeit des Gouverneurs, in den Munizipien zu intervenieren (Artikel 61)<sup>1041</sup>, entmutigte die Bürgermeister, Opposition oder Kritik zu üben. Auch das Profil der 1992 gewählten Bürgermeister hat dazu beigetragen, dass viele Munizipien sich nicht oppositionell und kritisch gegen Iris Resende verhielten. Erstens bestand ein großer Teil der gewählten Bürgermeister aus traditionellen Großgrundbesitzern, Viehzüchtern, Ärzten, Kaufleuten und Rechtsanwälten der ehemaligen MDB (während des Militärregimes), deren Familien auch schon in der lokalen Politik tätig gewesen und mit der ehemaligen MDB sowie der Partei von Pedro Ludovico (PSD) verbunden waren. Zweitens war trotz einer Verbesserung im Verhältnis zu 1982 und 1988 noch ein bedeutender Teil der Bürgermeister schlecht ausgebildet und deshalb nicht genügend vorbereitet, um eine Alternative zur Verwaltung des Gouverneurs aufzuzeigen.

**Tabelle 6.34: Hat jemand von Ihrer Familie, bevor sie Bürgermeister waren, ein politisches Amt ausgeübt? Welche Ämter?\***

Ja**	50%
Nein	50%
<i>Amt***</i>	
Bürgermeister und Vize-Bürgermeister	19,4%
Stadtrat	33,3%
Landtagsabgeordneter	11,1%
Senator	2,7%
Gouverneur	2,7%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Urgroßvater, Großvater, Vater, Onkel, Bruder, Vetter, Schwager.

\*\*\* Einige Befragte hatten mehrere Verwandte, die verschiedene politische Ämter ausgeübt haben.

<sup>1039</sup> Bürgermeister (D.P.V.), 1992 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>1040</sup> Bürgermeister (V.J.A.F.), 1992 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>1041</sup> Siehe: Constituição do Estado de Goiás. Assembléia Legislativa (1998: 55).

**Tabelle 6.35: Zu welcher Partei gehörten Sie vor 1965? Und Ihre Verwandten, die politische Ämter ausgeübt haben?\***

Partei	Bürgermeister**	Verwandte***
PSD	8,3%	27,8%
UDN	2,8%	11,1%
PTB	0%	0%
Kleine Parteien	2,8%	2,8%
Keine Partei	83,3%	8,3%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Einige Befragte erinnerten sich nicht mehr, zu welcher Partei sie damals gehörten.

\*\*\* Alle Verwandten, die einmal ein politisches Amt ausgeübt haben (nicht nur Verwandte, die schon vor dem Amt des Bürgermeisters politische Ämter ausgeübt haben). Einige Verwandte besaßen politische Ämter während des Amtes des Bürgermeisters, andere nachdem der Bürgermeister das Amt ausgeübt hatte. Es gab auch beides. Einige Befragte erinnerten sich nicht, zu welcher Partei ihre Verwandten gehörten.

**Tabelle 6.36: Zu welcher Partei gehörten Sie vor 1979? Und Ihre Verwandten, die politische Ämter ausgeübt haben?\***

Partei vor 1979	Bürgermeister	Verwandte**
MDB	30,6%	40,3%
ARENA	22,2%	21,1%
Zu beiden Parteien	2,8%	0%
Keine Partei	44,4%	15,3%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Alle Verwandten, die einmal ein politisches Amt ausgeübt haben (nicht nur Verwandte, die schon vor dem Amt des Bürgermeisters politische Ämter ausgeübt haben). Einige Verwandte besaßen politische Ämter während des Amtes des Bürgermeisters, andere nachdem der Bürgermeister das Amt ausgeübt hatte. Es gab auch beides. Einige Befragte erinnerten sich nicht, zu welcher Partei ihre Verwandten gehörten.

**Tabelle 6.37: Schulbildung und Beruf der befragten Bürgermeister\***

<i>Schubildung</i>	
Grundschule**	16,7%
Gymnasium***	8,3%
Gymnasium****	36,1%
Hochschule***	0%
Hochschule****	38,9%
<i>Beruf (a)</i>	
Großgrundbesitzer/Viehzüchter	30,5%
Arzt	19,4%
Kaufmann/Unternehmer	11,1%
Rechtsanwalt	8,3%
Beamter des Munizipiums	5,6%
Beamter des Bundesstaates	2,8%
Buchhalter	2,8%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Abgeschlossene und nicht abgeschlossene Grundschule.

\*\*\* Nicht abgeschlossen.

\*\*\*\* Abgeschlossen.

(a) Die Mehrheit der Freiberufler (z.B. Ärzte und Rechtsanwälte) und Kaufleute sind auch Großgrundbesitzer oder Viehzüchter, aber bevorzugen, sich als Freiberufler zu identifizieren. Andere gaben noch verschiedene Berufe an, die aber weniger als die oben genannten erwähnt wurden.

Auch das Verhalten des Gouverneurs gegenüber dem Präsidenten und die Art der Beziehung, die sich daraus entwickelte, haben dazu beigetragen, dass die regionale Exekutive im Bundesstaat über eine Machtkonzentration verfügte. Gleich nachdem Iris Resende gewählt wurde, hat er sich für die Bildung einer Front der Gouverneure engagiert, die die Regierung Collor unterstützen sollte<sup>1042</sup>. Als Iris Resende 1991 das Amt übernahm, versuchte er, den Präsidenten Collor zu unterstützen<sup>1043</sup>. Dafür bekam der Bundesstaat durch „Übereinkommen“ Zuschüsse von der Union<sup>1044</sup>, obwohl der Gouverneur sich schon offen für den Präsidentschaftskandidaten der PMDB (Oréstes Quércia<sup>1045</sup>) ausgesprochen hatte<sup>1046</sup>. Ein Jahr später (1992), als die Popularität des Präsidenten wegen eines Korruptionsskandales sank<sup>1047</sup>, änderte sich das Verhalten des Gouverneurs ihm gegenüber, da er befürchtete an Popularität zu verlieren, falls er die Regierung Collor unterstützte. Trotz einer Einladung des Präsidenten, den Bundesstaat Goiás mit einem Ministerposten in Brasília zu repräsentieren<sup>1048</sup>, wahrte Iris Resende Distanz zum Präsidenten und einige Monate später befürwortete er das Impeachment Collors<sup>1049</sup>.

Als Itamar Franco, Vizepräsident von Collor, Präsident wurde, äußerte sich der Gouverneur dafür, die neue Regierung zu stützen<sup>1050</sup>. Er forderte einen Ministerposten in Brasília und dies verursachte einen Disput zwischen Henrique Santillo (PP) und ihm selbst, da beide das Ministerium haben wollten<sup>1051</sup>. Itamar Franco konnte sich damals auf die PMDB anderer Bundesstaaten stützen<sup>1052</sup> und wollte noch andere Gruppen in seine Regierung aufnehmen. Deswegen ernannte er Henrique Santillo als Gesundheitsminister<sup>1053</sup> und der Gouverneur versuchte trotz seines Ärgers<sup>1054</sup> gute Beziehungen zum Präsidenten zu pflegen.

Als Iris Resende 1994 für das Senatsamt kandidierte, übernahm der Vize-Gouverneur Agenor Resende<sup>1055</sup> das Amt<sup>1056</sup>. Zusammen mit Iris Resende unterstützte auch er den Präsidenten Itamar Franco sowie den Stabilisierungsplan „Plano Real“. Dafür mischte sich Itamar Franco in den Wahlkampf von 1994 in Goiás nicht ein, da die PSDB, Partei

---

<sup>1042</sup> Siehe: 6.2.4.

<sup>1043</sup> Siehe: O Popular (04.07.1991: 1; 09.10.1991: 1).

<sup>1044</sup> Siehe: O Popular (09.07.1991: 3).

<sup>1045</sup> Über Oréstis Quércia siehe: 5.2.2.

<sup>1046</sup> Siehe: O Popular (05.07.1991: 3).

<sup>1047</sup> Siehe: 5.3.2.

<sup>1048</sup> Siehe: O Popular (03.04.1992: 3).

<sup>1049</sup> Siehe: O Popular (26.08.1992: 2).

<sup>1050</sup> Siehe: O Popular (20.01.1993: 3).

<sup>1051</sup> Siehe: O Popular (22.05.1993: 2).

<sup>1052</sup> Siehe: 5.3.2.

<sup>1053</sup> Siehe: O Popular (25.08.1993: 1).

<sup>1054</sup> Siehe: O Popular (01.09.1993: 3).

<sup>1055</sup> Der selbe Familienname wie Iris Resende, doch sie sind nicht verwandt.

<sup>1056</sup> Nach dem Gesetz musste der Gouverneur einige Monate vor den Wahlen das Amt niederlegen, um für den Senat zu kandidieren. Der Vize-Gouverneur übernahm das Amt im April 1994.



des Präsidentschaftskandidaten Francos, Fernando Henrique Cardosos<sup>1057</sup>, die Gouverneurskandidatur von Lúcia Vânia (PP) unterstützte<sup>1058</sup>.

### **6.3.3 Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse der Kommunalwahlen von 1992: Die ländliche Bevölkerung stützt den Gouverneur**

Vier Elemente werden in die Analyse einbezogen, um den Wahlkampf und die Wahlergebnisse der Kommunalwahlen in Goiás zu erklären. Die nationale Konjunktur während der Kommunalwahlen von 1992 blieb für die PMDB ungünstig. Die ab 1991 wachsende Enttäuschung über die Regierung Collor (Inflation, Rezession und Korruption) und sein Impeachment Ende 1992 wegen Korruption wirkten direkt auf die PMDB, da einige ihrer Führer Collor zu Anfang der Regierung auch bei der Kabinettsbildung unterstützt hatten<sup>1059</sup>. Obwohl die PMDB das Impeachment Collors befürwortete, sah ein bedeutender Teil der brasilianischen Wähler die PMDB als eine Partei an, der nicht zu trauen war. Das ab Ende 1986 feststellbare Absinken der Repräsentationskraft der PMDB wurde bei den Kommunalwahlen<sup>1060</sup> nicht gestoppt und auch in Goiás war diese Tendenz festzustellen<sup>1061</sup>. Allerdings blieb die PMDB in Goiás Sieger der Kommunalwahlen und kontrollierte die absolute Mehrheit der Munizipien. Die nationale Konjunktur ist ein Faktor, der die Verluste der PMDB erklärt, aber die politische Konjunktur in Goiás, nämlich einerseits die damalige Lage der Opposition und andererseits die interne Lage der PMDB, haben zum Kommunalwahlsieg der Regierungspartei beigetragen.

Das eng mit dem zweiten verbundene dritte Element war die Rolle des Gouverneurs bei den Wahlen, was der Regierungspartei zum Wahlsieg verhalf. Zuletzt trug auch das Profil der lokalen Macht zur Schwäche der Opposition im Land bei.

In Bezug auf die politische Konjunktur in Goiás sind zwei Aspekte zu betrachten, die den Wahlsieg der Regierungspartei (PMDB) erklären. Die Opposition war in den Kommunalwahlen nicht vereint, obwohl es ihr weiter erlaubt wurde, Wahlkoalitionen (Verhältniswahlen und Bürgermeister) zu bilden. Es gelang ihr trotz Uneinlichkeit, in den zwei größten Munizipien des Bundesstaates, Goiânia und Anápolis, bei den Wahlen zu siegen, aber es gelang ihr nicht, diese Tendenz im Bundesstaat zu verallgemeinern. Im Landesinneren waren die Oppositionsparteien in der Regel zerstreut, es gab auch keine allgemeine Wahlstrategie, die den oppositionellen Allianzen ein einheitliches Muster hätte geben können. Die Allianzen wurden vorwiegend nach

---

<sup>1057</sup> Siehe 5.3.1/5.3.2.

<sup>1058</sup> Siehe: 6.3.4.

<sup>1059</sup> Siehe: 5.3.2/5.3.3.

<sup>1060</sup> Die PMDB stellte 1988 37,5% aller brasilianischen Bürgermeister und 1992 33,7%. Siehe: Nicolau (1998: 209).

<sup>1061</sup> Siehe: 6.2.3/6.2.5/6.3.1.

lokalen personenfixierten Disputen eingegangen und für die Exekutive konkurrierten mehrere Kandidaten gegen den Kandidaten der PMDB. Die Parteien hatten in fast jedem Munizipium unterschiedliche Wahlkoalitionsstrategien befolgt. Das hatte zur Folge, dass Parteien, die in einem Munizipium verbündet waren, sich in anderen Munizipien gegenüberstanden, da kein allgemeines Prinzip die Wahlallianzen im Bundesstaat bestimmte. Dies schwächte die Oppositionsparteien, die ohnehin schon sehr heterogen waren. Auch die PMDB verbündete sich unterschiedlich je nach Munizipium, in den meisten Munizipien kandidierte sie nicht allein<sup>1062</sup>.

Neben der allgemeinen Tendenz der Oppositionsparteien, dass in größeren Munizipien die Wahlchancen am besten sind<sup>1063</sup>, können zwei Aspekte den Wahlsieg der Opposition in der Hauptstadt Goiânia erklären. Ein Aspekt bezieht sich auf die damalige Spaltung der PMDB von Goiânia (trotz Konsenskandidatur und Unterstützung der Landtagsabgeordneten)<sup>1064</sup> und die geringe Popularität des Kandidaten der Partei, was den Wahlkampf der PMDB in Goiânia beeinträchtigte. Der andere Aspekt bezieht sich auf die Eigenart des stärksten Oppositionskandidaten, Darci Accorsi (PT). Er war ja 1986 Gouverneurskandidat gewesen<sup>1065</sup> und dadurch bekannt geworden. Wichtiger war aber, dass die PT durch die Korruptionsskandale der Regierung Collor damals begünstigt wurde, da sie mit der Antikorruptionkampagne in mehreren Hauptstädten identifiziert wurde<sup>1066</sup>. Accorsi war schon der Beste im ersten Wahlgang<sup>1067</sup>, erreichte aber keine absolute Mehrheit. Im zweiten Wahlgang bekam er die Unterstützung der konservativen PFL (Ronaldo Caiado) und PDS, der PDT und der Dissidenten der PMDB, Lúcia Vânia, Irapuan Costa Junior und Henrique Santillo. Dagegen bekam der Kandidat der PMDB die Unterstützung der PDC, PTB und PTR. Der Bürgermeisterkandidat der PMDB erreichte trotz Engagement des Gouverneurs<sup>1068</sup> die absolute Mehrheit nicht und der Kandidat der PT siegte in den Wahlen, obwohl er sich nicht mit allen Parteien im zweiten Wahlgang zusammentat<sup>1069</sup>.

In Anápolis siegte die konservative PDS. Obwohl die PMDB ein breites Wahlbündnis einging (PMDB/PPS/PRN/PFL) und zwei Oppositionskandidaten gegen die PMDB antraten, reichte es nicht für einen Wahlsieg der Partei. Der Bürgermeisterkandidat der

---

<sup>1062</sup> Siehe: Krause/Paiva (2000).

<sup>1063</sup> Siehe: 6.2.1/6.2.5/6.3.1.

<sup>1064</sup> Siehe: 6.3.2.

<sup>1065</sup> Siehe: 6.2.3.

<sup>1066</sup> Siehe: 5.3.1.

<sup>1067</sup> Eine neue Wahlregel, die einen zweiten Wahlgang in der Hauptstadt ermöglichte, falls kein Kandidat die absolute Mehrheit erreichte.

<sup>1068</sup> Siehe: O Popular (23.07.1992: 2; 01.10.1993: 3).

<sup>1069</sup> Erster Wahlgang (gültige Stimmen: Darci Accorsi (PT/PMN/PSDB/PC do B) = 37,9%; Sandro Mabel (PMDB/PPS) = 26,0%; J. Sandes Junior (PFL/PDS) = 21,0%; Luiz Bittencourt (PDC) = 10,5%; Luis Okamoto (PDT) = 2,2%; Wagner Vilela (PTR) = 2,0%.

Zweiter Wahlgang (gültige Stimmen): Darci Accorsi = 54,69%; Sandro Mabel = 45,31%.

Quelle: TRE/Goiás.

PMDB, Adhemar Santillo, hatte keine Unterstützung des Gouverneurs<sup>1070</sup>, die Gruppe von Henrique Santillo unterstützte den Kandidaten ebenfalls nicht, weil auch während des Wahlkampfes viele Korruptionsverdächtigungen gegen den Bruder des ehemaligen Gouverneurs aufgekommen waren<sup>1071</sup>.

Die Opposition war im Landesinneren sehr schwach vertreten, und dies aus zwei Gründen. Erstens gehörte die große Mehrheit der Bürgermeister zur Regierungspartei oder Regierungskoalition und dies erschwerte den Wahlkampf der Opposition, da die 1988 gewählten Bürgermeister echte Wahlhelfer waren. Zweitens wanderten viele lokale Oppositionsführer zur PMDB ab, um bessere politische Karrierechancen zu haben<sup>1072</sup>.

Die PMDB war in Goiás bei den Wahlen einig. Das Lager um Henrique Santillo hatte keinen Einfluss auf das regionale Direktorium der Partei, sondern nur auf die Wählerschaft in Goiânia und Anápolis. Dies beeinträchtigte den Wahlkampf der PMDB. Im Landesinneren stand die PMDB unter absoluter Kontrolle des Lagers von Iris Resende<sup>1073</sup>, das beherrschend in der Parteiorganisation war. Außerdem hatten mehrere Parteien<sup>1074</sup> in vielen Munizipien die PMDB unterstützt<sup>1075</sup>. Dazu muss noch in Betracht gezogen werden, dass die PMDB in den meisten Munizipien regierte und in den Munizipien, in denen es Dispute zwischen PMDB und Alliierten der Regierung gab, Iris Resende versuchte, sich zu distanzieren und keinen Kandidaten zu befürworten<sup>1076</sup>.

Hinsichtlich der Rolle des Gouverneurs in den Wahlen ist zunächst zu bemerken, dass die Faktoren, die schon im vorhergehenden Teil dieses Kapitels<sup>1077</sup> analysiert wurden, nämlich die neuen verfassungsmäßigen Machtkompetenzen der Exekutive sowie politische und institutionelle Elemente (schwacher Landtag, schwache Opposition, Wahlsystem, Parteigesetz usw.) entscheidend sind, wenn man den Einfluss von Iris Resende auf die Kommunalwahlen von 1992 verstehen will.

Der Gouverneur gab sich große Mühe, seinen eng mit ihm verbundenen Bürgermeisterkandidaten der Hauptstadt Goiânia, Sandro Mabel, zum Kandidaten der Partei zu machen<sup>1078</sup>, im Landesinneren sprach er sich persönlich für die lokalen Führer der PMDB und ihrer Alliierten aus, um den Wahlkampf zu stärken. Wichtig war aber, dass

---

<sup>1070</sup> Siehe: 6.3.2.

<sup>1071</sup> Siehe: Campos/Paiva (1994: 24).

<sup>1072</sup> Siehe: 6.3.2.

<sup>1073</sup> Siehe: O Popular (15.01.1992: 3).

<sup>1074</sup> PRN, PL, PSD, PTR, PST, PSDB, PSC, PDS, PFL, PPN, PC do B.

<sup>1075</sup> Siehe: Campos/Paiva (1994: 45-49).

<sup>1076</sup> Siehe: O Popular (11.07.1992: 3).

<sup>1077</sup> Siehe: 6.3.2.

<sup>1078</sup> Siehe: O Popular (09.04.1992: 3).

Iris Resende die Maschinerie des Bundesstaates in den Händen hatte und sie auch als eine echte Wahlmaschinerie benutzte, um die Kommunalwahlen trotz Klagen der Opposition zu beeinflussen<sup>1079</sup>.

Die Aussage eines Abgeordneten, der im Wahljahr 1992 die PMDB verließ, lassen die Bedeutung des Gouverneurs klar werden, wenn es darum ging, die Wählerbasis der Abgeordneten in dem Kommunalwahljahr zu unterhalten: *„O PTR é o único partido com o qual posso manter minhas posições compatíveis com as bases. Eu não poderia me filiar a um partido que fizesse oposição ao governo estadual. Acima de tudo está minha amizade com o governador Iris Resende. Minha ligação com ele é mais forte do que com o PMDB.“* (Die PTR ist die einzige Partei, in der ich ein mit meiner Basis kompatibles Verhalten zeigen kann. Ich könnte nicht einer Partei beitreten, die gegen die bundesstaatliche Regierung opponierte. Über allem steht meine Freundschaft mit Gouverneur Iris Resende. Meine Verbindung zu ihm ist stärker als zur PMDB)<sup>1080</sup>.

Bei feierlichen Einweihungen öffentlicher Bauten forderte der Gouverneur die Wähler offen dazu auf, die Kandidaten der PMDB zu wählen<sup>1081</sup>. Schwerpunkte der Einweihungen öffentlicher Bauten im Kommunalwahljahr waren Sozialwerke („obras sociais“). Nach offiziellen Angaben der Bauarbeitenberichte der Regierung<sup>1082</sup> wurden im Kommunalwahljahr nicht weniger als 54 Sozialwerke eingeweiht, während es in den Jahren 1991 und 1993<sup>1083</sup> jeweils durchschnittlich 39 gewesen waren. Die „obras sociais“ bestanden hauptsächlich in einer Art Unterstützungszentrum der Gemeinde („NAC/Núcleo de Apoio à Comunidade“). Sie unterstanden in der Regel einem Vertrauensmann des Bürgermeisters und sollten enge Kontakte mit den Gemeindemitgliedern pflegen, die auf soziale Hilfe angewiesen waren. Es wurden 48 solcher Zentren im Kommunalwahljahr eingeweiht, in den Jahren 1991 und 1993 waren es jeweils durchschnittlich 13. Ein anderer Schwerpunkt war die Renovierung der Landstraßen. Im Wahljahr 1992 wurden 218 km solcher Straßen renoviert, in den Jahren 1991 und 1993 waren es durchschnittlich je 60,9 km.

Neben diesen Mitteln erhöhte auch Iris Resende einen Monat vor den Kommunalwahlen die Gehälter der bundesstaatlichen Beamten<sup>1084</sup>. Während des Wahlkampfes, genauer: drei Monate vor den Wahlen, hat er bekannt gemacht, dass zwei Milliarden Cruzeiros (die damalige brasilianische Währung) an Zuschüssen freigegeben worden waren, um das Erziehungswesen im Bundesstaat zu fördern<sup>1085</sup>. In Goiânia kündigte der

---

<sup>1079</sup> Siehe: O Popular (01.11.1992: 2).

<sup>1080</sup> Siehe: O Popular (11.06.1992: 3).

<sup>1081</sup> Siehe: O Popular (01.10.1992: 3; 24.10.1992: 2; 07.11.1992: 1).

<sup>1082</sup> Daten verarbeitet nach Seplan. Secretaria de Obras do Governo de Goiás. 1991-1994.

<sup>1083</sup> 1994 war auch ein Wahljahr. Siehe: 6.3.4.

<sup>1084</sup> Siehe: O Popular (09.09.1992: 7).

<sup>1085</sup> Siehe: O Popular (01.07.1992: 6)

Gouverneur zum zweiten Wahlgang in seinem Hörfunkprogramm „A palavra do governador“ an<sup>1086</sup>, dass mehrere öffentliche Bauten (Busbahnhöfe, Sporthallen usw.) in Angriff genommen worden waren. Goiânia würde besonders davon profitieren, denn 170.000 Meter Abflusskanäle sollten in der Peripherie der Hauptstadt gebaut werden<sup>1087</sup>.

Die Ergebnisse der Wahlen deutet auf zwei interessante Aspekte im Profil der PMDB in den Munizipien hin (siehe die folgende Tabelle). Ein Aspekt bezieht sich auf die Art der Munizipien, in denen die Partei die Wahlen gewann. Der andere Aspekt bezieht sich auf die große Kontrolle über die Munizipien, die die PMDB behielt, obwohl es ihr nicht gelang, die Verlusttendenz umzukehren<sup>1088</sup>. Die Ergebnisse der Wahlen hatten eine sehr schwache Opposition zum Gouverneur in den Munizipien zur Folge. Die PMDB erreichte in allen Typen von Munizipien (kleinen, mittelgroßen und großen) eine Vertretung, d.h. sie hatte eine breite Akzeptanz in der Wählerschaft. Allerdings zeigen zwei Aspekte eine neue Gestalt der PMDB<sup>1089</sup>. Die PMDB hatte Verluste in den größeren Munizipien, sie hatte also größere Schwierigkeiten, die Wählerschaft und die lokalen Machnetze der größeren Munizipien zu erhalten. Der andere Aspekt der Gestalt der Regierungspartei bezieht sich auf ihre Wählerbasis in den kleinen Munizipien. Hier baute sie neue lokale Machnetze auf und verbuchte einen drastischen Zuwachs.

Hinsichtlich der Munizipien, in denen die anderen Parteien in den Wahlen siegten, sind zwei Aspekte hervorzuheben. Einer bezieht sich auf die Art der Munizipien, in denen Mitte-Links-Kandidaten siegten. Die PDT und die PT erlangten keine Vertretung in den kleinen Munizipien und siegten nur in großen Munizipien. Die PSDB war die Ausnahme. Der andere Aspekt ist, dass größere Munizipien alternativ zur PMDB andere rechtsorientierte Parteien wählten wie die PDS, die PFL und die PDC. Die anderen kleinen Parteien, die überhaupt keine klare ideologische Identität hatten, nämlich PST, PL, PSD, PTR und PRN, hatten eine unterschiedlich verstreute Wählerschaft.

Ohne Zweifel bestätigen die Wahlergebnisse die Tendenz, dass die Opposition einerseits bessere Chancen hatte, in großen Munizipien Wahlsiege zu erringen, und ihre Wählerbasis sich tendenziell in großen Munizipien ballte, und dass sie andererseits in der Regel über eine schwache Wählerbasis in kleinen Munizipien verfügte.

---

<sup>1086</sup> Dieses Hörfunkprogramm wird jeden Tag außer sonntags gesendet und der Gouverneur hat fünf Minuten, um für die Taten seiner Regierung Propaganda zu machen.

<sup>1087</sup> Siehe: O Popular (05.11.1992: 2; 06.11.1992: 2).

<sup>1088</sup> Im Vergleich zu den Kommunalwahlen von 1982 und 1988 verlor die PMDB kontinuierlich die Kontrolle über die Munizipien, auch wenn man ihre treuen Alliierten, die PL und die PSD, mit einberechnet. Siehe: 6.2.1/6.2.5.

<sup>1089</sup> Im Verhältnis zu den Kommunalwahlen von 1982 und 1988. Siehe: 6.2.1/6.2.5.

Zwei Faktoren, die schon in diesem Kapitel betrachtet wurden<sup>1090</sup>, erklären diese Tendenz. Zunächst blieben die kleineren Munizipien normalerweise vom Gouverneur weiterhin abhängiger als die größeren. Dadurch waren die klientelistischen Netze und die „troca de favores“ in ihnen auch stärker und ihre Loyalität konnte auf diese Weise besser garantiert werden. Der andere Faktor bezieht sich auf die engeren und konstanteren persönlichen Kontakte der etablierten politischen Führungen der kleineren Munizipien mit den Wählern. Dies machte die Loyalität der Wählerschaft zu den etablierten lokalen Führungen normalerweise auch stabiler als in den größeren Munizipien und dadurch hatten die lokalen etablierten Führungen weiter ein größeres Potential zur Wählerbeeinflussung.

**Tabelle 6.38: Wahlergebnisse der Bürgermeisterwahlen nach der Größe der Munizipien**

Art der Munizipien	Kleine*	Mittelgroße**	Große***	Summe****
PMDB	52,8%	18,9%	28,3%	127 <b>54,7%</b>
PL	60%	30%	30%	10 <b>4,3%</b>
PDC	18,8%	31,2%	50%	16 <b>6,9%</b>
PFL	23,6%	29,4%	47%	17 <b>7,3%</b>
PDS	16,7%	16,7%	66,6%	6 <b>2,6%</b>
PDT	0%	0%	100%	2 <b>0,9%</b>
PTR	30,4%	34,8%	34,8%	23 <b>9,9%</b>
PT	0%	0%	100%	1 <b>0,4%</b>
PST	16,7%	33,3%	50%	12 <b>5,2%</b>
PSDB	50%	0%	50%	2 <b>0,9%</b>
PRN	28,6%	71,4%	0%	14 <b>6,0%</b>
PSD	50%	0%	50%	2 <b>0,9%</b>
Gesamtheit der Munizipien*****	42,7%	24,1%	33,2%	232 <b>100%</b>

Quellen: TRE/Goiás. IBGE.

\* Munizipien bis 5.000 Einwohner.

\*\* Munizipien mit 5001 bis 10.000 Einwohnern.

\*\*\* Munizipien mit mehr als 10.000 Einwohnern.

\*\*\*\* Summe der direkt gewählten Bürgermeister der Partei.

\*\*\*\*\* Die Zahl der Munizipien wurde durch die Gründung neuer Munizipien größer (im Verhältnis zu 1990, siehe: 6.3.1).

In Bezug auf die gesamten Kommunalwahlen in Goiás sind zwei Aspekte bemerkenswert. Erstens siegte die PMDB mühelos. Zweitens erreichten die anderen Parteien keine bedeutenden Wahlergebnisse. Dadurch behielt der Gouverneur Iris Resende die Kontrolle über die Munizipien.

Drei Faktoren, die den Wahlsieg der PMDB in Goiás erklären, zeigen, dass die Wahlen keinen Umbruch im traditionellen politischen Stil bedeuteten, und lassen die Konturen des politischen Stils der „Ära PMDB“ in der Region hervortreten. Der erste Faktor bezieht sich auf die politischen Führer der Partei. Die Erhaltung der Macht der PMDB bedeutete grundsätzlich die Macht eines regionalen Führers. Iris Resende war

<sup>1090</sup> Siehe: 6.2.1/6.2.5.

entscheidend, um die PMDB in Goiás zum Kommunalwahlsieg zu führen. Dies zeigt die weitere Fragilität der Partei und ihre Abhängigkeit vom Einfluss des „Cacique“.

Der zweite Faktor war die Benutzung der bundesstaatlichen Maschinerie für den Wahlkampf. Klientelistische Netze wurden ausgebaut, um Wähler zu gewinnen.

Zuletzt ist zu bemerken, dass der Sieg der Partei eng mit der Macht der Exekutive verbunden war, die die regionale Politik betrieb und zentralisierte.

#### **6.3.4 Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1994: Distanzierung vom Präsidentschaftskandidaten der PMDB als politische Überlebensstrategie der etablierten regionalen Führungen der Partei**

Vier Elemente werden in der Analyse herangezogen, um den Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1994 in Goiás zu erklären.

Ein Element bezieht sich auf die nationale Konjunktur. Er erklärt aber nicht genügend, warum und wie die PMDB in Goiás in den Wahlen siegte. Bei den Wahlen von 1994 konnte die PMDB die Verlusttendenz stoppen, die seit 1987 ständig stärker geworden war<sup>1091</sup>. Bedeutende Verluste sind im Landtag, Abgeordnetenhaus und in der Stimmenzahl festzustellen, obwohl sie weiter die Siegerin der Wahlen im Bundesstaat war. Die damalige nationale Konjunktur ist zentral für das Verständnis der Wahldynamik in Goiás. Sie erklärt auch, warum es der PMDB gelang, die Maschinerie des Bundesstaates in ihren Händen zu behalten. Aber die nationale Konjunktur erklärt nicht, warum die PMDB in Goiás bedeutende Wahlverluste erlitt.

Das zweite Element bezieht sich auf die Rolle des Gouverneurs, der weiter einer der wichtigsten, die Wahldynamik prägenden politischen Akteure war. Auf seine Macht und sein Verhalten ist es zurückzuführen, dass die PMDB in den Wahlen siegte.

Die anderen Elemente beziehen sich auf die politische Konjunktur in Goiás. Die damalige interne Lage und das Verhalten der PMDB sowie die weitere Verstärkung der personalistischen Führung von Iris Resende helfen den Sieg der Regierungspartei erklären. Die Lage und das Verhalten der Oppositionsparteien<sup>1092</sup> erklären, warum sie Wahlgewinne verzeichneten, aber nicht in den Wahlen siegten.

Hinsichtlich der nationalen Konjunktur sind drei eng zusammenhängende Aspekte zu betrachten. Erstens drehte sich der Wahlkampf von 1994 auf allen Ebenen fast ausschließlich um die Debatte um den Stabilisierungsplan „Plano Real“. Dadurch nahmen die Wahlen einen stark plebiszitären und überparteilichen Charakter an, was

---

<sup>1091</sup> Siehe: 5.3.2.

<sup>1092</sup> PP, PTB, PSDB, PPR, PFL, PT, PSTU, PPS, PMN, PV, PC do B.

von bedeutendem Einfluss auf die regionale Politik war<sup>1093</sup>. Dies wurde noch durch den neuen Wahlkalender verstärkt, da die Präsidentschaftswahlen zusammen mit den regionalen Wahlen durchgeführt wurden (Ausnahme: Kommunalwahlen)<sup>1094</sup>.

Zweitens begünstigte die damalige erfolgreiche Bekämpfung der Inflation die politischen Alliierten des Initiators des Stabilisierungsplans und Präsidentschaftskandidaten Fernando Henrique Cardoso (PSDB)<sup>1095</sup>. Drittens machte die Mehrheit der PMDB-Führer trotz eines eigenen Präsidentschaftskandidaten keine Opposition zum „Plano Real“ und die PMDB war an der Regierung des „Plano Real“ mitbeteiligt<sup>1096</sup>. Dieser Faktor erklärt, warum die PMDB auf nationaler Ebene ihre steigende Verlusttendenz stoppte und warum sie trotz Wahlverlusten in Goiás siegte.

In Bezug auf die zentrale Rolle des Gouverneurs bei den Wahlen und seinen Einfluss auf die Wahlergebnisse der PMDB in Goiás sind mehrere Aspekte zu betrachten.

Wie schon bemerkt, erlitt die PMDB in Goiás weitere Verluste. Im Verhältnis zu den Wahlen von 1990<sup>1097</sup> hatte sie einen bedeutenden Wählerstimmenverlust (Tabelle 6.40) und die Verluste waren nicht nur bei den Gouverneurswahlen, sondern auch bei den Verhältniswahlen festzustellen. Allerdings hat die Regierungspartei den Wahlsieg errungen und ein wichtiger Grund des Siegs der PMDB war die Macht und das Verhalten des Gouverneurs.

Zunächst hatte der Gouverneur die schon mehrmals in dieser Arbeit erwähnte finanzielle Macht (die Dezentralisierung der Verteilung des Gesamsteueraufkommens der Union, die finanzielle Abhängigkeit vieler Munizipien vom Bundesstaat, die Landesbank)<sup>1098</sup>, die der regionalen Exekutive einen großen Spielraum zur Beeinflussung der Wahlen gab.

Während des Wahlkampfes wurden wieder intensiv öffentliche Bauten mit großem Pomp im Landesinneren eingeweiht, wobei der Gouverneur<sup>1099</sup> Agenor Resende, der Kandidat für den Senat Iris Resende und der Gouverneurskandidat Maguito Vilela immer anwesend waren<sup>1100</sup>. Sozialwohnungen, neu asphaltierte Straßen, Schulen, Zweigstellen der Landesbank usw. wurden eingeweiht, neue Krankenhäuser eingerichtet oder alte renoviert. Nach offiziellen Angaben der Bauarbeitenberichte der

---

<sup>1093</sup> Siehe: 5.3.1.

<sup>1094</sup> Siehe: 5.3.1.

<sup>1095</sup> Siehe: 5.3.1/5.3.2.

<sup>1096</sup> Siehe: 5.3.2/5.3.4.

<sup>1097</sup> Siehe: 6.3.1.

<sup>1098</sup> Siehe: 5.3.3/5.3.4.

<sup>1099</sup> Agenor Resende war bis 02.04.1994 Präsident des Landtages. Nach dem Gesetz übernahm er das Gouverneursamt, als Iris Resende für das Senatsamt kandidierte (siehe: 6.3.2) und sein Vize-Gouverneur, Maguito Vilela, Gouverneurskandidat der PMDB wurde.

<sup>1100</sup> Siehe: O Popular (01.06.1994: 3; 28.09.1994: 3).



bundesstaatlichen Regierung<sup>1101</sup> wurden in der ganzen Periode 1991-1993 pro Jahr durchschnittlich acht Krankenhäuser aufgebaut und renoviert, im Wahljahr 1994 waren es nicht weniger als 18. Dieselbe Tendenz kann auch bei der Einweihung von Kinderkrippen bemerkt werden. Zwischen 1991 und 1993 wurden pro Jahr durchschnittlich drei eingeweiht, im Wahljahr waren es acht. Erstaunlich sind aber die Angaben zur Errichtung von Schulräumen. Es wurden 1994 nicht weniger als 66 Schulräume aufgebaut, während es zwischen 1991 und 1993 durchschnittlich 16 pro Jahr waren. Der Regierungskandidat Maguito Vilela, ein Vertrauensmann von Iris Resende, wurde durch die Anwendung der Wahlmaschinerie des Bundesstaates ohne Zweifel begünstigt.

Der Gouverneur hatte auch ein echtes „Wahlheer“ hinter sich. Er war ein wichtiger Arbeitgeber im Bundesstaat<sup>1102</sup> und fast alle Beamten von Goiás waren weiterhin Angestellte, die ohne öffentliche Ausschreibung das Amt übernommen hatten und deshalb keine Arbeitsplatzsicherheit genossen. Die Exekutive konnte dieses Personal problemlos entlassen und der Gouverneur rechnete mit einem informellen Abkommen, nach dem seine Vertrauensleute sich für die Regierungskandidaten einzusetzen hatten. Am Anfang seiner zweiten Regierung hatte Iris Resende wieder die finanzielle Sanierung des Bundesstaates angekündigt<sup>1103</sup>. Allerdings zeigen die Daten, dass dies nicht erreicht wurde. Die Ausgaben des Bundesstaates für Personal und Verwaltung<sup>1104</sup> wurden nicht verringert. Ganz im Gegenteil: Während der ganzen Amtszeit (1991-1994) wurden zwei Drittel aller Einnahmen des Bundesstaates für Personal und Verwaltung ausgegeben<sup>1105</sup>. Obwohl die Zahlen zwischen 1991 und 1993 kontinuierlich sanken, nämlich von 83,0% über 75,9% auf 66,1%, stiegen sie im Wahljahr wieder auf 68,3%.

Institutionelle und politische Faktoren verstärkten den Wahleinfluss des Gouverneurs ebenfalls. Die Verhältniswahlen für den Landtag in Zusammenhang mit den informellen Wahldistrikten und die lose gebundene Liste fragilisierten die Parteien und verstärkten die Rolle des Gouverneurs, die er bei der Wahl oder Wiederwahl eines Kandidaten spielte<sup>1106</sup>.

Als Anfang 1994 Gouverneur Iris Resende seinen Nachfolgekandidaten bestimmte, bekam er sofort die Unterstützung der meisten Landtagsabgeordneten und Abgeordneten der PMDB<sup>1107</sup>. Sie erklärten sich bereit, sich für die Einheit der Partei einzusetzen, und gewährleisteten, dass der Kandidat des Gouverneurs, Maguito Vilela, der einzige

---

<sup>1101</sup> Daten ausgewertet nach Seplan. Secretaria de Obras do Governo de Goiás. 1991-1994.

<sup>1102</sup> Siehe: 5.3.4.

<sup>1103</sup> Siehe: 6.2.2/6.3.2.

<sup>1104</sup> Ausgaben für die Verwaltung höchstens 10% der gesamten Ausgaben.

<sup>1105</sup> Siehe: Finanças Públicas de Goiás. Seplan/2000.

<sup>1106</sup> Siehe: 5.2.3/5.2.4.

<sup>1107</sup> Siehe: O Popular (12.01.1994: 2).

Kandidat der Partei war<sup>1108</sup>. Die Aussage des Gouverneurskandidaten zeigt die Macht von Iris Resende bei der Bestimmung seines Nachfolgers in der PMDB: „*A liderança do governador é grande, o respeito das bases por ele é tanto que todo peemedebista, detentor de mandato ou não, lhe dá condição natural de comandante do processo no Estado.*“ (Die Führung des Gouverneurs ist groß, die Basis respektiert ihn dermaßen, dass jedes Parteimitglied, Mandatsträger oder nicht, ihn als natürlichen Oberfehlshaber des Prozesses im Bundesstaat anerkennt)<sup>1109</sup>. Alternative Gouverneurskandidaten hatten überhaupt keine Aussichten. Es gab nur Chancen für Führer, die mit Iris Resende in der Politik auftauchten oder zu seiner Familie gehörten. Maguito Vilela stieg durch Iris Resende in der Politik auf. Der Vize-Gouverneurskandidat Naphtali Alves war ein Vetter von Iris Resende und der Bruder von Iris Resende, Otoniel Machado, war sein Stellvertreter für das Senatsamt.

Der ehemalige Bürgermeister von Goiânia, Nion Albernaz (PMDB)<sup>1110</sup>, hatte vor, Gouverneurskandidat der Partei zu werden, aber da er dazu keine Chance hatte, verließ er die PMDB schon Anfang 1994 und trat der PSDB bei<sup>1111</sup>. Einige Bürgermeister der PMDB schlugen alternative Namen vor, doch ohne Erfolg. Sie gaben auf und unterstützten den Gouverneurskandidaten von Iris Resende als einzigen Kandidaten der Partei<sup>1112</sup>. Die lokalen Exekutiven der Partei stützten den Gouverneur und engagierten sich für die Nominierung Maguito Vilelas als Gouverneurskandidat<sup>1113</sup>.

Die Gleichzeitigkeit der Gouverneurswahlen mit den Parlamentswahlen, jedoch nicht mit den Kommunalwahlen, trug auch dazu bei, dass die regionale Exekutive über einen großen Wahleinfluss verfügte. Den Bürgermeistern schien es nicht ratsam, Oppositionskandidaten zu stützen, da sie noch zwei Jahre Amtszeit vor sich hatten und es nicht in ihrem Interesse lag das Risiko einzugehen, sich gegen den Regierungskandidaten zu stellen. Die Bürgermeister der PPR wollten eine Allianz mit der Partei des Gouverneurs<sup>1114</sup>. Obwohl die Partei sich nicht mit der PMDB verbündete, engagierte ein großer Teil ihrer Bürgermeister sich für Maguito Vilela<sup>1115</sup>. Außer den traditionell alliierten Bürgermeistern der PL setzten auch Bürgermeister der PP, PDT und PRN sich für Maguito Vilela ein<sup>1116</sup>. Auch die Wähler waren nicht geneigt, einen oppositionellen

---

<sup>1108</sup> Siehe: O Popular (27.01.1994: 5).

<sup>1109</sup> Siehe: O Popular (14.02.1994: 3).

<sup>1110</sup> Über Nion Albernaz siehe: 6.2.5.

<sup>1111</sup> Siehe: O Popular (01.01.1994: 3; 04.01.1994: 5).

<sup>1112</sup> Siehe: O Popular (01.02.1994: 2; 17.03.1994: 3).

<sup>1113</sup> Siehe: O Popular (10.02.1994: 5).

<sup>1114</sup> Siehe: O Popular (18.02.1994: 3).

<sup>1115</sup> Das Hauptargument dieser Bürgermeister war, dass Paulo Roberto Cunha (oppositioneller Gouverneurskandidat von 1990, zu dessen Allianz die PDC und die PDS gehörten, siehe 6.3.1) ihnen 1992 nicht geholfen hatte, als Bürgermeister gewählt zu werden. Siehe: O Popular (12.04.1994: 2; 07.06.1994: 3; 07.08.1994: 3).

<sup>1116</sup> Siehe: O Popular (28.04.1994: 2).

Gouverneurskandidaten zu stützen. Dadurch dass ein oppositioneller Bürgermeisterkandidat und ein oppositioneller Gouverneurskandidat nicht gleichzeitig gewählt werden konnten, lief das Munizipium Gefahr, durch einen eventuellen Gegensatz zur regionalen Exekutive benachteiligt zu werden<sup>1117</sup>. Außerdem gehörten die meisten Bürgermeister zur PMDB. Der Gouverneur konnte dadurch garantieren, dass wichtige lokale Führungen sich in den Wahlen für ihn engagierten.

In Bezug auf die politische Konjunktur in Goiás, die damalige interne Lage der PMDB und die Verstärkung der personalistischen Führung von Iris Resende sowie die Lage der Oppositionsparteien in Goiás ist Folgendes zu bemerken: Die Regierungspartei PMDB erreichte die Aufstellung eines Konsenskandidaten und dies begünstigte die Kandidatur von Maguito Vilela, da die Partei im Wahlkampf einheitlich agieren konnte. Die Aussage des Kandidaten zeigt die Stimmung in der Partei: *„Em nosso partido não tem grupos, nem facções. Somos uma única família, lutando em favor de Goiás“* (In unserer Partei gibt es weder Gruppen noch Lager. Wir sind eine einzige Familie, die für Goiás kämpft)<sup>1118</sup>. Der „Cacique“ Iris Resende blieb durch seinen personalistischen und klientelistischen Stil die zentrale Figur der Partei. Außerdem verstand er es, politische Führungen zu beseitigen, die ihm eine potentielle Konkurrenz bedeuteten.

Aber diese Aspekte der politischen Konjunktur in Goiás genügen nicht, um den Sieg der PMDB in Goiás zu erklären. Entscheidend war auch das Verhalten der Partei gegenüber dem „Plano Real“ und die geschickte Art, mit dem schwachen Präsidentschaftskandidaten der Partei umzugehen<sup>1119</sup>. Die PMDB in Goiás unterstützte den „Plano Real“ schon vor seinem Erfolg und der anschließenden Popularität des Kandidaten des Plans Fernando Henrique Cardoso. Während andere oppositionelle Gouverneurskandidaten sich darüber nicht äußerten, sagten Gouverneurskandidat Maguito Vilela und Gouverneur Agenor Resende dazu Folgendes: *„Todos nós brasileiros, independente de qualquer coisa, temos que torcer que dê certo...não é hora de especular se um possível sucesso do plano real vá beneficiar o seu autor...“* (Alle Brasilianer, unabhängig von allem, müssen hoffen, dass der Plan gelingt... Es ist nicht Zeit zu spekulieren, ob ein möglicher Erfolg des Plans seinen Autor begünstigen wird)<sup>1120</sup>. *„O Real é a nossa única chance de ver debelado o mal da inflação.“* (Der Real ist unsere einzige Chance, das Übel der Inflation zu überwinden)<sup>1121</sup>.

Als die Meinungsumfragen Cardoso (PSDB) als Sieger sahen, koppelte die PMDB von Goiás im Wahlkampf die regionale Politik von der nationalen ab. In einem Interview

---

<sup>1117</sup> Siehe: 5.3.4.

<sup>1118</sup> Siehe: O Popular (17.03.1994: 3).

<sup>1119</sup> Siehe: 5.3.2.

<sup>1120</sup> Siehe: O Popular (02.07.1994: 3).

<sup>1121</sup> Siehe: O Popular (10.07.1994: 3).

sagte der Gouverneur offen: „*A política regional, para Governador, não tem nada a ver com a política nacional.*“ (Für den Gouverneur hat die regionale Politik nichts mit der nationalen Politik zu tun)<sup>1122</sup>. Der Gouverneurskandidat der PMDB versuchte, sich auf diese Weise vom Wahlkampf des Präsidentschaftskandidaten der PMDB, Oréstes Quércia, zu distanzieren: „*A nossa campanha será inteiramente doméstica. Embora o partido tenha preocupações a nível nacional, como candidato, estarei voltado para a nossa campanha.*“ (Unser Wahlkampf wird ganz einheimisch sein. Obwohl die Partei auf nationaler Ebene Sorgen hat, werde ich mich als Kandidat unserem Wahlkampf zuwenden)<sup>1123</sup>. Dadurch konnte er garantieren, dass sein Wahlkampf keine offene Opposition zu Fernando Henrique Cardoso bedeutete. Dies war ein zentraler Faktor, der die Kandidatur der PMDB in Goiás begünstigte, da die meisten Wähler für den Kandidaten des „Real“ stimmten.

Der zweite Aspekt der politischen Konjunktur bezieht sich auf die Lage der Opposition. Er erklärt, warum die PMDB Verluste erlitt und warum die Opposition in den Wahlen nicht siegte.

Obwohl 1994 Wahlkoalitionen weiter erlaubt wurden, waren die oppositionellen Strömungen in Goiás wieder zu heterogen, um sich auf eine Kandidatur zu einigen und vereint an den Wahlen teilzunehmen. Während des Wahlkampfes stritten sich die oppositionellen Gouverneurskandidaten, da jeder der Konsenskandidat der Opposition sein wollte<sup>1124</sup>. Maguito Vilela bekam sogar die Unterstützung einiger oppositioneller Stadträte (PFL)<sup>1125</sup> und die Oppositionskandidaten wurden auch wegen ihres Kampfes um die Unterstützung lokaler Führer geschwächt<sup>1126</sup>.

Es gab wieder drei oppositionelle Gouverneurskandidaten. Der Kandidat der traditionellen Familie Caiado, Ronaldo Caiado (PFL), bekam die Unterstützung der Abgeordneten Maria Valadão (PPR), Frau des ehemaligen Gouverneurs Ary Valadão (ARENA/PDS). Caiado war damals der zweitstärkste Kandidat in Goiás, aber drei Faktoren erschwerten seinen Wahlkampf und trugen dazu bei, dass seine Kandidatur keinen Erfolg hatte. Erstens war seine Kandidatur eng mit der Gruppe des Militärregimes verbunden. Dies begrenzte seine Chancen auf eine breitere Wählerschaft. Außerdem hegte ein bedeutender Teil der Wähler keine Sympathien für die Familie Caiado. Zweitens war das Wahlbündnis von Ronaldo Caiado (PFL+PPR) zweideutig. Seine Partei, die PFL, war mit Fernando Henrique Cardoso verbündet<sup>1127</sup>, aber die PPR hatte einen eigenen Präsidentschaftskandidaten, nämlich Esperidião Amin. Am Anfang

---

<sup>1122</sup> Siehe: O Popular (11.08.1994: 3).

<sup>1123</sup> Siehe: O Popular (27.04.1994: 3).

<sup>1124</sup> Siehe: O Popular (22.04.1994: 3; 14.05.1994: 3).

<sup>1125</sup> Siehe: O Popular (27.07.1994: 3).

<sup>1126</sup> Siehe: O Popular (15.07.1994: 3).

<sup>1127</sup> Siehe: 5.3.2/5.3.3.

des Wahlkampfes versuchte Caiado, sich davon zu distanzieren und keinen Präsidentschaftskandidaten zu unterstützen. Ihm zufolge wären die Interessen der Region entscheidend, um sich für die eine oder die andere Präsidentschaftskandidatur zu engagieren: *„O Plano Real é uma alternativa proposta, mas tem outras coisas. Queremos saber qual é a parcela do Centro-Oeste em seu projeto, principalmente porque estamos cada vez mais discriminados. É um erro um candidato a presidente querer emprestar seu nome para a campanha em Goiás... Sempre defendi que não podemos ficar caudatários das questões nacionais... Não descartei apoio para Fernando Henrique Cardoso nem para Esperidião Amin.“* (Der Real-Plan ist ein möglicher Vorschlag, aber es gibt noch andere. Wir möchten wissen, welchen Anteil der Mittelwesten in diesem Projekt hat, hauptsächlich, weil wir immer mehr diskriminiert werden. Es ist ein Fehler, dass ein Präsidentschaftskandidat seinen Namen für den Wahlkampf in Goiás hergeben will... Ich habe immer die Ansicht vertreten, dass wir nicht Anhängsel der nationalen Fragen sein können... Ich habe weder die Unterstützung für Fernando Henrique Cardoso noch für Esperidião Amin von der Hand gewiesen)<sup>1128</sup>. Zwei Monate nach diesem Interview, als die Meinungsumfragen schon zeigten, dass Fernando Henrique Cardoso wahrscheinlich siegreich aus den Wahlen hervorgehen würde, änderte sich die Position von Caiado drastisch: *„Eu represento o Plano Real, que está dando certo, acabou com a inflação no Brasil, que está dando uma esperança à população.“* (Ich vertrete den Real-Plan, der erfolgreich ist, die Inflation in Brasilien beendet hat, der für die Bevölkerung eine Hoffnung darstellt)<sup>1129</sup>. Dies war der dritte Faktor, der die Kandidatur von Caiado beeinträchtigte, nämlich seine opportunistische Unterstützung des „Plano Real“.

Unter der Führung von Henrique Santillo (PP) und Lúcia Vânia (Abgeordnete der PP, Frau des ehemaligen Gouverneurs Irapuan Costa Junior, ARENA/PDS) verbündeten sich die Dissidenten der PMDB mit der PSDB und der PTB. Sie bekamen auch die Unterstützung des ehemaligen Gouverneurs der PDS, Otávio Lage, und seines Sohnes, eines ehemaligen Landtagsabgeordneten. Die Dissidenten der PMDB alliierten sich mit der alten Gruppe der ARENA/PDS, die nicht mit den Caiados verbunden war (Lage, Costa Junior). Dadurch vereinten sich wieder Costa Junior, der zur PMDB ging, und Otávio Lage, der nicht der PMDB beitrug, aber ein Anti-Caiado war.

Zwei Aspekte begünstigten die Kandidatur von Lúcia Vânia (PP+PSDB+PTB). Sie erklären auch, warum es einen zweiten Wahlgang in Goiás gab und warum die PMDB Verluste erlitt. Ein Aspekt war die Unterstützung und das persönliche Engagement von Henrique Santillo<sup>1130</sup>, der als damaliger Gesundheitsminister großen Einfluss auf die

---

<sup>1128</sup> Siehe: O Popular (02.07.1994: 3).

<sup>1129</sup> Siehe: O Popular (14.09.1994: 3).

<sup>1130</sup> Siehe: O Popular (12.06.1994: 3).

Wählerschaft hatte. Der andere Aspekt war die Allianz der Kandidatin mit der Partei von Fernando Henrique Cardoso. Cardoso unterstützte den Wahlkampf von Lúcia Vânia<sup>1131</sup> und das verband den Real-Plan mit ihrer Kandidatur in Goiás<sup>1132</sup>.

Der andere Kandidat, Luíz Antônio (PT+PSTU+PPS+PMN+PV+PC do B), hatte geringe Wahlchancen. Seine Allianz verfügte über keine nennenswerte Vertretung in Goiás und zudem unterstützte er die Präsidentschaftskandidatur von Lula in Goiás, womit er sich vom „Plano Real“ distanzierte.

Die Wahlergebnisse deuten auf einen interessanten Aspekt im Profil der PMDB und der Opposition in den Munizipien hin (siehe die folgende Tabelle). Die Daten zeigen, dass der Gouverneurskandidat der Regierungspartei wieder in fast allen Munizipien siegte, obwohl die PMDB bedeutende Wahlverluste erlitt (siehe Tabellen 6.40, 6.41, 6.42). Die Oppositionskandidaten siegten nur in einigen Munizipien (Gouverneurswahlen) und die Kontrolle der PMDB über die Munizipien blieb intakt. Im Verhältnis zu den Wahlen von 1990 wuchs die Regierungspartei in den kleinen Munizipien, in den großen hatte sie bedeutende Verluste. Dazu muss auch berücksichtigt werden, dass zwischen 1990 und 1994 keine signifikanten Veränderungen in Größe und Anzahl der Munizipien von Goiás zu bemerken sind.

Hinsichtlich der Art der Munizipien, in denen die oppositionellen Gouverneurskandidaten siegten, ist weiter festzustellen, dass die Opposition die selbe Tendenz wie in den Wahlen von 1982, 1988 und 1990<sup>1133</sup> aufzeigte, nämlich in großen Munizipien die besten Ergebnisse zu erreichen.

**Tabelle 6.39: Wahlergebnisse der Gouverneurswahlen (erster Wahlgang) nach der Größe der Munizipien**

Art der Munizipien	Gouverneurskandidat der PMDB (a) Maguito Vilela	Gouverneurskandidaten der Opposition (b)	Gesamtheit der Munizipien von Goiás (%)
Kleine*	90 (44,5%)	9 (30%)	41,8%
Mittelgroße**	52 (25,8%)	3 (10%)	24,1%
Große***	60 (29,7%)	18 (60%)	34,1%
Summe****	202 (87,1%)	30 (12,9%)	232 (100%)*****

Quellen: TRE/Goiás. IBGE.

(a) PMDB+PL+PRP.

(b) Lúcia Vânia/PP+PTB+PSDB. Ronaldo Caiado/PFL+PPR. Luíz Antônio/PT+PSTU+PPS+PMN+PV+PC do B.

\* Munizipien unter 5.000 Einwohnern.

\*\* Munizipien mit 5001 bis 10.000 Einwohnern.

\*\*\* Munizipien mit mehr als 10.000 Einwohnern.

\*\*\*\* Summe der Munizipien, in denen der Gouverneurskandidat siegte.

\*\*\*\*\* Summe der Munizipien in Goiás.

<sup>1131</sup> Siehe: O Popular (01.07.1994: 3).

<sup>1132</sup> Siehe: O Popular (03.07.1994: 3; 28.08.1994: 3).

<sup>1133</sup> Für 1986 sind die Informationen der TRE unvollständig.

In Bezug auf die gesamte Abstimmung in Goiás sind vier Aspekte zu nennen, die die folgenden Tabellen veranschaulichen. Erstens siegte der Gouverneurskandidat der PMDB, doch die Partei vermochte Verluste an Wahlstimmen und in den Repräsentationsinstanzen nicht zu verhindern und auch ihr Präsidentschaftskandidat hatte ein unbedeutendes Wahlergebnis in Goiás<sup>1134</sup>. Dies kennzeichnet weiter die Grenze der PMDB von Goiás und deren Fragilität. Sie stützte sich vorwiegend auf bestimmte regionale „Caciques“ und nicht auf eine Parteiidentität.

Zweitens war die Zahl der Oppositionstimmen zusammengerechnet zum ersten Mal seit 1982 größer als die für den Gouverneurskandidaten der PMDB.

Drittens besaßen die PMDB und die formal mit ihr verbündete PL wie 1990<sup>1135</sup> keine absolute Mehrheit im Landtag, sondern nur die relative Mehrheit. Im Parlament hatte sie Sitze verloren und sie stellte auch dort nicht mehr die absolute Mehrheit der Abgeordneten. Allerdings wurde Iris Resende zum Senator gewählt.

Die Wahlen von 1994 bestätigten eine neue Parteienkonstellation in Goiás, deren Tendenz sich schon seit 1990 abzeichnete. Obwohl sich die Zahl der Parteien im Landtag im Verhältnis zu den Wahlen von 1990<sup>1136</sup> verringert hatte, nahm die Fragmentierung des Parteiensystems drastisch zu. Nach den Kriterien von Merkel<sup>1137</sup> war das Parteiensystem in Goiás nun stark fragmentiert (7,0)<sup>1138</sup>. Obwohl die Partei des neu gewählten Gouverneurs nicht mehr über die absolute Mehrheit im Landtag verfügte, machte das stark fragmentierte Parteiensystem in Zusammenhang mit einer heterogenen Opposition es ihm weiter möglich, die legislative Gewalt unter seiner Kontrolle zu halten.

**Tabelle 6.40: Stimmen für die Gouverneurskandidaten (im ersten Wahlgang)**

Kandidat	Stimmen*
Maguito Vilela/ PMDB/PL/PRP	669.286 (31,5%)
Lúcia Vânia/ PP/PTB/PSDB	401.512 (18,9%)
Ronaldo Caiado/PFL/PPR	364.767 (17,2%)
Luíz Antônio/ PT/PSTU/PPS/PMN/PV/PC do B	62.372 (4,0%)

Quelle: TRE/Goiás.

\* Gültige Stimmen.

<sup>1134</sup> Siehe: 6.2.6.

<sup>1135</sup> Siehe: 6.3.1.

<sup>1136</sup> Siehe: 6.3.1.

<sup>1137</sup> Über die effektive Zahl der Parteien und Merkels Kriterien (Zweiparteiensystem, moderat fragmentiertes Parteiensystem, stark fragmentiertes Parteiensystem) siehe: 5.2.2.

<sup>1138</sup> Nach den Wahlen von 1982 = 1,7 (Zweiparteiensystem); vor den Wahlen von 1986 = 2,4 (Zweiparteiensystem); nach den Wahlen von 1986 = 2,1 (Zweiparteiensystem); vor den Wahlen von 1990 = 2,9 (moderat fragmentiertes Parteiensystem).

**Tabelle 6.41: Gewählte Landtagsabgeordnete**

Partei	Sitze
PMDB	11 (26,8%)
PL*	5 (12,2%)
PSD	5 (12,2%)
PSDB	4 (9,8%)
PPR	4 (9,8%)
PFL	4 (9,8%)
PP	3 (7,3%)
PT	3 (7,3%)
PTB	1 (2,4%)
PC do B	1 (2,4%)
Summe	41

Quelle: TRE/Goiás.

\* Alliierte der PMDB im Landtag.

**Tabelle 6.42: Gewählte Abgeordnete**

Partei	Sitze
PMDB	7 (41,2%)
PPR	2 (11,7%)
PP	2 (11,7%)
PRN	1 (5,9%)
PSDB	1 (5,9%)
PT	1 (5,9%)
PTB	1 (5,9%)
PFL	1 (5,9%)
PC do B	1 (5,9%)
Summe	17

Quelle: TRE/Goiás.

**Tabelle 6.43: Präsidentschaftswahlen in Goiás (erster Wahlgang, % der gültigen Stimmen)**

Fernando Henrique Cardoso PSDB	67,5%
Luíz Inácio da Silva (Lula) PT/PSB/PC do B/PPS/PV/PSTU	18,6%
Orestes Quércia <b>PMDB/PSD</b>	<b>6,2%</b>
Enéas Carneiro PRONA	5,4%
Esperidião Amin PPR	0,9%
Leonel Brizola PDT	0,8%
Carlos Antônio Gomes PRN	0,4%
Henrique Fortuna PSC	0,3%

Quelle: TSE.

Im zweiten Wahlgang für den Gouverneur in Goiás hätte die Oppositionskandidatin gute Chancen gehabt, wenn die Opposition geeint gegen die Regierungspartei vorgegangen wäre. Allerdings wurde dies nicht erreicht. Obwohl die Gruppe von Ronaldo Caiado offiziell die Kandidatur von Lúcia Vânia unterstützte<sup>1139</sup>, hatte seine Partei (PFL) keine Kontrolle über die Parteimitglieder, besonders nicht über politische Führer der Partei (Bürgermeister und Landtagsabgeordnete), die undiszipliniert und mit der

<sup>1139</sup> Siehe: O Popular (16.10.1994: 5).



Unterstützung von Lúcia Vânia nicht einverstanden waren. Sie unterstützten die Regierungspartei und wollten nicht das Risiko eingehen, sich gegen den neugewählten Gouverneur zu stellen<sup>1140</sup>. Die Macht der politischen Maschinerie der Exekutive war „lauter“, oder wie die Oppositionskandidatin sich darüber äußerte: „*O PMDB de Goiás é hoje um partido que está reunido através do poder da máquina administrativa e do balcão de negócios, e de lideranças que preferem a acomodação.*“ (Die PMDB von Goiás ist heute eine Partei, die sich um die Macht der Verwaltungsmaschinerie, den Geschäftsladentisch und Führungen versammelt, die die Akkomodation vorziehen)<sup>1141</sup>.

Die PPR hatte auch große Schwierigkeiten, ihre Führungen zu disziplinieren und die Kandidatur von Lúcia Vânia zu unterstützen. Mehrere Bürgermeister und fast alle Landtagsabgeordneten der PPR<sup>1142</sup> engagierten sich für Maguito Vilela, obwohl die Partei sich für die Kandidatur von Lúcia Vânia ausgesprochen hatte.

Sogar die PP, die Partei der oppositionellen Kandidatin, hatte Schwierigkeiten, einige wichtige Führer auf ihrer Seite zu halten, und Maguito Vilela bekam die Unterstützung eines neugewählten Abgeordneten der PP, der mit der Kandidatur von Lúcia Vânia nicht einverstanden war<sup>1143</sup>.

Die PT beschloss keine Kandidatur zu stützen, da nach der Meinung der Partei beide Kandidaturen das „Alte“ (Familienherrschaft und Militärregime) in Goiás vertraten. Aber zwei wichtige Führer, der Bürgermeister der Hauptstadt Goiânia und der besiegte Gouverneurskandidat, engagierten sich trotz Protesten der Partei für Maguito Vilela<sup>1144</sup>.

Die PMDB dagegen artikulierte sich geschickt und übte weiterhin keine Opposition zum Real-Plan aus. Iris Resende versuchte, im zweiten Wahlgang den gewählten Präsidenten Cardoso von dem Wahlkampf in Goiás fern zu halten, damit die Kandidatin der Opposition keine Vorteile davon hätte. Dafür ließ er durchblicken, dass Fernando Henrique Cardoso seine Unterstützung bekommen würde<sup>1145</sup>. Obwohl Cardoso offiziell die Kandidatur seiner Partei unterstützte<sup>1146</sup>, kam er nicht nach Goiás, um am Wahlkampf von Lúcia Vânia teilzunehmen. Als die Ergebnisse der Wahlen bekannt wurden, gab Iris Resende schon öffentlich zu, dass die PMDB in Goiás die neue brasilianische Regierung unterstützen würde<sup>1147</sup>.

---

<sup>1140</sup> Siehe: O Popular (08.11.1994: 3).

<sup>1141</sup> Siehe: O Popular (08.11.1994: 3).

<sup>1142</sup> Siehe: O Popular (01.11.1994: 3; 08.11.1994: 3).

<sup>1143</sup> Siehe: O Popular (04.11.1994: 3).

<sup>1144</sup> Siehe: O Popular (04.11.1994: 3; 10.11.1994: 5).

<sup>1145</sup> Siehe: O Popular (10.10.1994: 3).

<sup>1146</sup> Siehe: O Popular (14.10.1994: 3).

<sup>1147</sup> Siehe: O Popular (24.11.1994: 3).

Die folgenden Tabellen deuten auf zwei interessante Aspekte hin. Die Zahl kleiner Munizipien, in denen die PMDB siegte, hatte sich im Verhältnis zum ersten Wahlgang vermehrt. Dagegen sank die Zahl großer Munizipien, in denen die PMDB siegte. Dies zeigt, dass die Wähler kleiner Munizipien nicht nur treuer zur PMDB hielten, sondern dass kleine Munizipien auch anfälliger für Regierungskonformität waren. Das Gegenteil ist in großen Munizipien der Fall. Dort sind die Vertrauensnetze fragiler. Die Opposition dagegen wuchs in den großen Munizipien und sank in den kleinen. Die Tendenz, die in dieser Arbeit schon gezeigt wurde, bestätigte sich weiter.

**Tabelle 6.44: Wahlergebnisse der Gouverneurswahlen (zweiter Wahlgang) nach der Größe der Munizipien**

Art der Munizipien	Gouverneurskandidat der PMDB (a) Maguito Vilela	Gouverneurskandidat der Opposition (b) Lúcia Vânia	Gesamtheit der Munizipien von Goiás
Kleine*	94 (46,3%)	5 (13,2%)	41,8%
Mittelgroße**	49 (25,3%)	6 (26,3%)	24,1%
Große***	51 (28,4%)	27 (60,5%)	34,1%
Summe****	194 (90,5%)	38 (9,5%)	232 (100%)*****

Quellen: TRE/Goiás. IBGE.

(a) PMDB+PL+PCB+PTR. Die kleinen Parteien, mit denen die PMDB koalierte, hatten eine unbedeutende Wahlkraft.

(b) PP+PTB+PSDB.

\* Munizipien unter 5.000 Einwohnern.

\*\* Munizipien mit 5001 bis 10.000 Einwohnern.

\*\*\* Munizipien mit mehr als 10.000 Einwohnern.

\*\*\*\* Summe der Munizipien, in denen der Gouverneurskandidat siegte.

\*\*\*\*\* Summe der Munizipien in Goiás.

**Tabelle 6.45: Stimmen für die Gouverneurskandidaten (im zweiten Wahlgang)**

Kandidat	Stimmen*
Maguito Vilela/ PMDB/PL/PRP /PMDB/PL/PCB/PTR	1.013.025 (56,4%)
Lúcia Vânia/ PP/PTB/PSDB	782.568 (43,6%)

Quelle: TRE/Goiás.

\* Gültige Stimmen.

Einige Faktoren, die den Wahlsieg der PMDB in Goiás erklären, bekunden den politischen Stil der „Ära PMDB“ in der Region, der die traditionelle Verhaltensweise der brasilianischen Politik weiter förderte.

Ein Faktor bezieht sich auf die Art der politischen Führung der Partei. Der Wahlsieg der PMDB war wieder auf den personalistischen Einfluss des „Cacique“ Iris Resende zurückzuführen, was auf die Fragilität der Partei gegenüber dem Einfluss der „Caciques“ hinweist.

Ein anderer Faktor bezieht sich auf die Benutzung der bundesstaatlichen Wahlmaschinerie, die Aufrechterhaltung traditioneller klientelistischer Netze (Bürgermeister,

Landtagsabgeordnete und Abgeordnete), die die exekutive Gewalt weiter in ihren Händen konzentrierten.

Zuletzt gab es die instrumentellen Beziehungen der regionalen Führer zur nationalen Exekutive. Auch darauf war der Wahlsieg der PMDB zurückzuführen. Das Verhalten und die Position der PMDB, keine Opposition zum Real-Plan zu betreiben und sich an der Regierung Franco zu beteiligen, trugen zum Wahlsieg der PMDB in Goiás bei.

### **6.3.5 Die Macht des Gouverneurs zwischen 1995 und 1998: Starke exekutive Machtkompetenzen, schwache Legislative und Bürgermeister, Allianz mit dem Präsidenten**

Die Macht des Gouverneurs in dieser Periode und die vierte Regierung der PMDB in Goiás sind durch zwei Aspekte charakterisiert. Erstens ist zu analysieren, inwieweit der neu gewählte Gouverneur in seiner Regierung auf verfassungsmäßige Mittel zurückgriff, die ihm eine Vormachtstellung gewährten. Das politische Rückgrat und der Stil der PMDB in der Region sind mit dem charakteristischen Machtübergewicht der regionalen Exekutive eng verbunden.

Zweitens sind die politischen und institutionellen Elemente zu untersuchen, die dem Gouverneur Spielraum gaben, sein Regierungsprofil und seinen Stil durchzusetzen.

Was seine legislativen Machtkompetenzen angeht, so nahm der Gouverneur mehrmals auf die Gesetzgebung Einfluss. Die Regierung von Maguito Vilela war von der Privatisierungswelle und der Reduzierung der bundesstaatlichen Verwaltung geprägt, was besonders durch den Präsidenten Cardoso gefördert wurde<sup>1148</sup>. Das Verhalten des Gouverneurs in Bezug auf die Anwendung verfassungsmäßiger legislativer Mittel kann nur verstanden werden, wenn dieser Aspekt berücksichtigt wird. Die Privatisierungswelle wirkte in Goiás direkt auf die Partei des Gouverneurs und veränderte die Dynamik der Beziehungen der Exekutive zu ihrer Basis im Landtag. Ein bedeutender Teil der gewählten Landtagsabgeordneten der PMDB und ihrer Alliierten hatte seine Wählerbasis mit Hilfe der Maschinerie des Bundesstaates aufgebaut. Die bundesstaatlichen Unternehmen waren ein wichtiges Mittel der Landtagsabgeordneten, Aufträge und Arbeitsstellen an ihre Wahlhelfer zu verteilen. Auf diese Weise konnten sie die Vertrauensbeziehung zu den Wahlhelfern pflegen und erhalten. Die Privatisierungswelle strukturierte die klientelistischen Netze um und gab Anlass zu Zwistigkeiten zwischen der Exekutive und den Landtagsabgeordneten der Regierungsbasis.

Das volle und partielle Vetorecht des Gouverneurs wurden mehrmals als Belohnungsmittel eingesetzt, um das Privatisierungsprogramm voranzutreiben und die

---

<sup>1148</sup> Siehe: O Popular (04.01.1996: 3; 25.05.1996: 1).

Landtagsbasis zufrieden zu stellen. Zu Beginn seiner Regierungszeit hatte Maguito Vilela die volle Unterstützung seiner Landtagsabgeordneten, um die Verwaltungsreform zu initiieren, obwohl die Opposition sich darüber beklagte und die Landtagsabgeordneten der PMDB das Volkswirtschaftlerteam des Gouverneurs kritisierten<sup>1149</sup>. Es gelang dem Gouverneur, gleichzeitig Spar- und Sanierungsmaßnahmen (Entlassung bundesstaatlicher Bankbeamter und Versteigerung von bundesstaatlichem Vermögen)<sup>1150</sup> zu treffen. Im Gegenzug richtete er aber vier neue Staatsreferate ein, um einen größeren Spielraum zu haben, seine Schützlinge („apadrinhados“) zu belohnen<sup>1151</sup>. Der Gouverneur trieb 1996 sein Privatisierungsprogramm trotz Korruptionsverdächtigungen und Klagen oppositioneller Landtagsabgeordneter weiter voran<sup>1152</sup>. Es gelang ihm, seinen problematischsten Privatisierungsentwurf, den Verkauf des Wasserkraftwerks Cachoeira Dourada, im Landtag durchzusetzen<sup>1153</sup>.

Als Anfang 1997 die Exekutive die Privatisierung von vier bundesstaatlichen Unternehmen vom Landtag genehmigt haben wollte, reagierten einige Landtagsabgeordnete der Basis des Gouverneurs ablehnend. Aber es gelang ihm, sein Privatisierungsprogramm voranzubringen<sup>1154</sup>. Einige Monate später schlug die Exekutive eine moralisierende Verfassungsänderung vor, die in allen drei Regierungsgewalten des Bundesstaates die Einstellung von Verwandten verbieten sollte. Die oppositionellen Landtagsabgeordneten der PT waren die einzigen, die damit sofort einverstanden<sup>1155</sup> und bereit waren dem Entwurf der Exekutive im Ganzen zuzustimmen. Aber Landtagsabgeordnete und Verbündete der PMDB sowie andere oppositionelle Parteien waren damit nicht zufrieden und schlugen dem Gouverneur Veränderungen vor, um einen Mittelweg zu beschreiten<sup>1156</sup>. Der Gouverneur legte kein Veto gegen den Veränderungsvorschlag eines Landtagsabgeordneten der PMDB ein<sup>1157</sup>, der den Landtagsabgeordneten verfassungsmäßig die Einstellung von zwei Verwandten zugestand<sup>1158</sup>. Dafür stimmten die den Gouverneur unterstützenden Landtagsabgeordneten dem Privatisierungsprogramm der vier bundesstaatlichen Unternehmen zu.

Der Gouverneur belegte auch Gesetzentwürfe mit Veto, die die Ausgaben des Bundesstaates erhöhten, aber gleichzeitig keine Vorteile für die Exekutive brachten. Dies war der Fall beim vorgeschlagenen Justizgesetz, das unter anderem Verbes-

---

<sup>1149</sup> Siehe: O Popular (01.19.1995: 3).

<sup>1150</sup> Siehe: O Popular (04.03.1995: 3; 21.04.1995: 5).

<sup>1151</sup> Siehe: O Popular (09.01.1995: 3).

<sup>1152</sup> Siehe: O Popular (24.05.1996: 3).

<sup>1153</sup> Siehe: O Popular (25.05.1996: 3; 12.06.1996: 3).

<sup>1154</sup> Siehe: O Popular (16.04.1997: 3).

<sup>1155</sup> Siehe: O Popular (31.05.1997: 3).

<sup>1156</sup> Siehe: O Popular (01.07.1997: 4).

<sup>1157</sup> Siehe: O Popular (04.09.1997: 3).

<sup>1158</sup> Im Landtag arbeiteten damals nicht weniger als 49 Verwandte von Landtagsabgeordneten. Siehe: O Popular (06.07.1997: 2).

serungen der Justizinfrastruktur (mehr Angestellte und Amtsgerichte) vorsah und dadurch eine Zunahme der Ausgaben zur Folge gehabt hätte<sup>1159</sup>. Der Landtag unternahm dagegen nichts, denn das Parteiensystem war hoch fragmentiert und die Opposition sehr heterogen. Auch die Frist von dreißig Tagen war sehr knapp. Zudem bestand ein großer Teil der Landtagsabgeordneten der Opposition nicht aus „echten“ Oppositionellen, der Gouverneur hatte in der Regel die absolute Mehrheit der Stimmen hinter sich<sup>1160</sup>.

Dem Gouverneur stand auch weiter das Recht auf Gesetzinitiativen zu. Dekrete wurden erlassen, um „moralisierende“ Verwaltungsmaßnahmen durchzuführen. Durch Dekrete wurden Beamte entlassen, die pensioniert waren, aber gleichzeitig Auftragposten („cargos de comissão“) besaßen<sup>1161</sup>. Durch Dekrete wurden auch Vergütungen und Überstunden der bundesstaatlichen Beamten aufgehoben<sup>1162</sup>. Auf diese Weise vermied der Gouverneur, Konflikte in seine Landtagsbasis zu tragen und sie bei den Beamten zu exponieren und zu fragilisieren.

Dazu muss auch noch in Betracht gezogen werden, dass die Notstandsprojekte („projetos de emergência“) es der Exekutive ermöglichten, das Privatisierungsprogramm als vorrangig einzustufen, wobei die Legislative höchstens eine reaktive Rolle spielte.

Hinsichtlich der nichtlegislativen Machtkompetenzen behielt es sich Maguito Villela vor, sein Kabinett zu bilden und Staatssekretäre zu ernennen und zu entlassen. Am Anfang der Regierungszeit war die PL unzufrieden mit der Verteilung der Staatsreferate und drohte, die Allianz mit der PMDB zu verlassen, aber der Gouverneur ließ durchblicken, dass er sich nicht davon bedrängen lassen würde: „*É preciso acabar com esse negócio de pressionar falando em cargos. Quem quiser romper, que rompa*“ (Es muss mit diesem Druck aufgehört werden, wenn von Posten gesprochen wird. Wer weggehen will, soll weggehen)<sup>1163</sup>. Landtagsabgeordnete der PMDB und der Alliierten beschwerten sich mehrmals, dass die Staatsreferenten mit ihnen konkurrierten und ihre Wählerbasis im Land kooptierten<sup>1164</sup>. Allerdings gelang es ihnen nicht, auf die Gestaltung der Staatsreferate Einfluss zu nehmen. Außerdem war Maguito Villela ein wichtiger Arbeitgeber im Bundesstaat, da er nach der bundesstaatlichen Verfassung

---

<sup>1159</sup> Siehe: O Popular (01.03.1997: 3).

<sup>1160</sup> Siehe: O Popular (04.10.1997: 2).

<sup>1161</sup> Siehe: O Popular (02.12.1995: 2).

<sup>1162</sup> Siehe: O Popular (03.08.1995: 2).

<sup>1163</sup> Siehe: O Popular (10.01.1995: 3).

<sup>1164</sup> Siehe: O Popular (21.07.1997: 3; 02.10.1997: 3).

(Artikel 37)<sup>1165</sup> Vollmacht hatte, öffentliche Stellen zu schaffen oder zu streichen und Bundesbeamte zu versetzen.

Die bundesstaatlichen Aufsichtsorgane, die den Gouverneur zu kontrollieren hatten, wurden durch Maguito Vilela neutralisiert. Auf diese Weise konnte er die bundesstaatlichen Gerichtsverfahren so beeinflussen, dass Prozesse gegen seine „Freunde“ und treue Bürgermeister eingestellt und gegen seine „Feinde“ angestrengt wurden. Die Gerichtsräte des Rechnungshofes waren weiter ein wichtiges Mittel des Gouverneurs zur Kontrolle der Municipien. Vier Monate nachdem die neuen Bürgermeister ihre Ämter übernommen hatten, waren nur 87 von den 1996 insgesamt 242 neu gewählten Bürgermeistern<sup>1166</sup> mit ihren Finanzberichten beim Rechnungshof pünktlich<sup>1167</sup>. Obwohl die bundesstaatliche Verfassung es dem Gouverneur ermöglichte, in den Municipien zu intervenieren, wenn sie die Kommunal Finanzen nicht gesetzmäßig einhielten und die Schulden an den Bundesstaat nicht rechtzeitig bezahlten, ist kein Fall bekannt, in dem er eine Intervention ausübte. Eine Intervention lag nicht in seinem Interesse, besonders nach den Kommunalwahlen von 1996 und den Verlusten der Regierungspartei und Alliierten<sup>1168</sup>. Bürgermeister wurden beim Justizgerichtshof verklagt und einige mussten sogar ihre Ämter wegen irregulärer Verwaltungsmaßnahmen und Korruption niederlegen<sup>1169</sup>, aber keine Intervention wurde getätigt. Der Gouverneur wäre durch eine Intervention Gefahr gelaufen, seine lokalen Machnetze zu fragilisieren, oder die Opposition hätte eine Intervention in einem oppositionellen Municipium als Verfolgung darstellen können.

Bezüglich der politischen und institutionellen Elemente, die dem Gouverneur in dieser Phase eine Machtkonzentration zuteilten, sind zwei Repräsentationsebenen des Bundesstaates zu analysieren, der Landtag und die lokalen Exekutiven (Bürgermeister). Hieran wird sich zeigen, inwieweit die Repräsentationsinstanzen des Bundesstaates autonom gegenüber der regionalen Exekutive waren und in welchem Maße das regionale politische System, nämlich das Gleichgewicht der Gewalten und die „Checks and Balances“, im Bundesstaat tatsächlich funktionierte.

Der Landtag blieb aus mehreren Gründen eine schwache Institution. Erstens haben die eben betrachteten verfassungsmäßigen Aspekte der Legislative nur eine eingeschränkte

---

Er versuchte auch 1992 die PST auf diese Weise zu benutzen, aber er verlor die regionale Kontrolle über sie, als Santillo von der nationalen Exekutive der Partei eingeladen wurde, ihr beizutreten und sie in Goiás aufzubauen und zu führen. Über die PST siehe: 5.3.2. Siehe: O Popular (29.04.1992: 3).

<sup>1165</sup> Siehe: Constituição do Estado de Goiás. Assembléia Legislativa (1998: 41).

<sup>1166</sup> Siehe: 6.3.6.

<sup>1167</sup> Siehe: O Popular (21.04.1997: 3).

<sup>1168</sup> Siehe: 6.3.6.

<sup>1169</sup> Siehe: O Popular (07.06.1997: 3; 18.12.1997: 3; 07.05.1998: 3).

Rolle im legislativen Prozess und der Exekutive erhebliche Machtkompetenzen zugeteilt.

Zweitens hat die Eigenart der PMDB und der Opposition im Landtag weiter dazu beigetragen, dass der Landtag eine schwache Rolle als Kontrolleur der regionalen Exekutive spielte. Obwohl die Partei der regionalen Exekutive über keine absolute Mehrheit verfügte, hatte sie die Mehrheit der Sitze und bekam auch die Unterstützung der alliierten PL sowie von regierungskonformen Parteien (besonders der PSD) und Landtagsabgeordneten. Dadurch konnte der Gouverneur weiter mit einer absoluten Mehrheit rechnen. Außerdem litt die PMDB nicht unter Disputen von „Caciques“. Gouverneur Maguito Vilela stellte sich nicht gegen den konsolidierten „Cacique“ Iris Resende. Im Gegenteil: Er engagierte sich dafür, die Frau von Iris Resende zur Vorsitzenden des regionalen Direktoriums der PMDB zu machen, und dies gelang ihm ohne Widerworte aus der Partei<sup>1170</sup>. Er bemühte sich auch darum, dass Iris Resende Minister unter Fernando Henrique Cardoso wurde<sup>1171</sup>, und ließ ihm freie Hand, die Kandidaturen für den Nachfolgeprozess der Wahlen von 1998 zu bestimmen<sup>1172</sup>, obwohl Maguito Vilela nach dem neuen Gesetz<sup>1173</sup> selbst wieder als Gouverneur kandidieren konnte. Er hatte einen bemerkenswerten Einfluss auf die Parteiorganisation und trieb eine ostensive Politik, um die politischen Führungen der Partei auf seine Seite zu bringen. Einige interne Dispute zwischen den Staatsreferenten und den Landtagsabgeordneten der Basis der Exekutive begannen schon im ersten Jahr der Regierung<sup>1174</sup>. Es ging dabei um die Verteilung öffentlicher Zuschüsse und um die informellen Wahldistrikte. Einige Landtagsabgeordnete befürchteten, dass die Staatsreferenten ihre „Wahlställe“ in den Munizipien „füttern“ und sie so ihrer Wählerbasis berauben würden. Dies hatte aber keine Folgen für die Erhaltung der Basis des Gouverneurs im Landtag<sup>1175</sup>.

Als die Partei sich auf die Kommunalwahlen von 1996<sup>1176</sup> vorbereitete, war Maguito Vilela die zentrale Figur, bei der Anwerbung neuer Mitglieder für die PMDB. Er unternahm einen echten Kreuzzug, um neue lokale Führungen, Bürgermeister und Landtagsabgeordnete zu kooptieren<sup>1177</sup>. Er benutzte auch geschickt die Gelegenheit, unzufriedene Führer der PP und der PPR, die mit deren Fusion zur PPB nicht einverstanden waren, zur PMDB zu bringen<sup>1178</sup>. Nach seiner Meinung war die PMDB

---

<sup>1170</sup> Siehe: O Popular (28.05.1995: 3).

<sup>1171</sup> Siehe: O Popular (09.01.1996: 2).

<sup>1172</sup> Siehe: O Popular (23.12.1997: 2; 30.12.1997: 3).

<sup>1173</sup> Siehe: 5.3.1.

<sup>1174</sup> Siehe: O Popular (03.06.1995: 3; 01.09.1995: 3).

<sup>1175</sup> Hatte aber Folgen für den Wahlkampf im Landesinneren. Siehe: 6.3.6.

<sup>1176</sup> Siehe: 6.3.6.

<sup>1177</sup> Siehe: O Popular (16.11.1995: 3; 22.11.1995: 3).

<sup>1178</sup> Siehe: O Popular (10.09.1995: 3).

offen, alle aufzunehmen: „*Todos aqueles que quiserem vir para o PMDB o partido receberá com as portas abertas.*“ (Alle, die der PMDB beitreten möchten, werden mit offenen Türen empfangen)<sup>1179</sup>.

Neben der Kontrolle des Gouverneurs über die PMDB, die es ihm ermöglichte, der Zustimmung seiner Landtagsabgeordneten sicher zu sein, ist auch eine Eigenart der Opposition zu bedenken. Die Fragmentierung des Parteiensystems im Landtag sank<sup>1180</sup> im Verhältnis zu den Wahlergebnissen von 1994<sup>1181</sup>, doch die Opposition blieb fragmentiert und hatte eine instabile Vertretung im Landtag (Tabelle 6.46). Wichtige Führungen der Opposition blieben im Landtag undiszipliniert und stimmten mit der Exekutive überein. Außerdem betrieben mehrmals Landtagsabgeordnete, die nicht zur PMDB gehörten, keine Opposition. Dies schwächte die Legislative.

Am Anfang der Regierung war die PPR gespalten. Einige Landtagsabgeordnete befürworteten die Unterstützung der PMDB-Regierung<sup>1182</sup> und die PPR verlor Landtagsabgeordnete an die PMDB, als die Partei mit der PP fusionierte (PPB)<sup>1183</sup>. Wie Tabelle 6.46 zeigt, ist es der neuen PPB nicht gelungen, die Kräfte von PPR und PP im Landtag zu vereinen – ganz im Gegenteil.

Die PFL war zwischen Ronaldo Caiado und einer Gruppe, die die PMDB unterstützen wollte, zersplittert und verlor dadurch einige Landtagsabgeordnete<sup>1184</sup>. Einige davon traten der PTB bei, denn sie meinten, dass die Präsenz der Sippe Caiado in der Partei ihren Karriereambitionen abträglich sei. Die PSDB wurde besonders nach der Niederlage des Kandidaten Henrique Santillo in den Wahlen von 1996 geschwächt, obwohl die Partei bedeutende Gewinne in den Kommunalwahlen zu verzeichnen hatte<sup>1185</sup>. Der Misserfolg des „Caciques“ wirkte auf den Landtag besonders nach diesen Wahlergebnissen. Die kleinen linksorientierten Parteien waren sehr schwach im Landtag, die PT war außerdem in den beiden ersten Jahren der Regierung Vilela mehrmals gespalten, da die Gruppe des 1992 gewählten Bürgermeisters von Goiânia, Darci Accorsi, sich der PMDB näherte.

Nicht zuletzt wurde der 1994 gewählte Landtag durch das Wahlsystem, die lose gebundene Liste, den politischen Stil der Landtagsabgeordneten und das Parteigesetz weiter geschwächt. Die Verhältniswahlen bei den Landtagswahlen (informelle Wahldistrikte) und die lose gebundene Liste regten die Kandidaten dazu an, individualisierte

---

<sup>1179</sup> Siehe: O Popular (12.10.1995: 3).

<sup>1180</sup> 1998 = 4,05. Moderat fragmentiert.

<sup>1181</sup> Siehe: 6.3.4.

<sup>1182</sup> Siehe: O Popular (05.05.1995: 3).

<sup>1183</sup> Siehe: O Popular (22.11.1995: 3).

<sup>1184</sup> Siehe: O Popular (11.06.1996: 3).

<sup>1185</sup> Siehe: 6.3.3.



statt parteigebundene Wahlkämpfe zu führen<sup>1186</sup>. Die Parteiorganisation spielte dabei eine Nebenrolle, dadurch wurden die Landtagsabgeordneten von der regionalen Exekutive abhängiger bei der Pflege ihrer informellen Wahldistrikte während ihrer Mandate.

Die Parteien blieben im Landtag fragil, dagegen erstarkte Maguito Vilela. Nach Daten des Regionalen Wahlgerichtshofes (TRE) von Goiás gab es zwischen 1994 und 1998 nicht weniger als siebzehn Parteiwechsel ohne Fusionen<sup>1187</sup>, was 41,4% der gesamten Sitze bedeutete. Einerseits tauchte im Landtag eine neue Oppositionspartei auf, nämlich die PPB, die durch Fusionen Kräfte im Landtag zu sammeln suchte, aber besonders an die PMDB Sitze verlor. Andererseits verloren die oppositionelle PSDB und die PFL Landtagsabgeordnete an die PMDB oder die PTB. Die PMDB war die Partei, die weiter ohne Fusionen am meisten Sitze gewann und bis zum Ende der Legislaturperiode die Mehrheit im Landtag erhielt. Dies zeigt weiter die Macht der regionalen Exekutive, wenn es darum geht, das regionale Parteiensystem zu gestalten.

Der Gouverneur konnte bis zum Ende seines Mandats mit Unterstützung rechnen und das fragmentierte Parteiensystem in Zusammenhang mit heterogenen und undisziplinierten Oppositionsparteien erleichterte es der Exekutive, ihren Willen im Landtag durchzusetzen. Auf diese Weise wurde das System des Gleichgewichts der Gewalten und der „Checks and Balances“ gestört.

---

<sup>1186</sup> Siehe: 5.3.4.

<sup>1187</sup> Einige Landtagsabgeordnete wechselten mehr als ein Mal die Partei.

**Tabelle 6.46: Prozentsatz der Sitze und Gesamtgewinne und -verluste nach Parteien im Landtag (1994-1998)**

Jahr	1994*	1998**	Gesamt- gewinn +	Gesamt- verlust -	A	B
PMDB	26,8%	44%	17,2%	-	-	<b>77,8%</b>
PL	12,2%	14,6%	2,4%	-	-	<b>10,9%</b>
PSD	12,2%	12,2%	-	-	-	-
PSDB	9,8%	4,9%	-	4,9%	<b>22,2%</b>	-
PDS/PPR/PPB (a)	9,8%	2,4%	-	7,4%	<b>33,5%</b>	-
PFL	9,8%	7,3%	-	2,5%	<b>11,3%</b>	-
PP (b)	7,3%	-	-	7,3%	<b>33%</b>	-
PT	7,3%	7,3%	-	-	-	-
PTB	2,4%	4,9%	2,5%	-	-	<b>11,3%</b>
PC do B	2,4%	2,4%	-	-	-	-
Summe***	-	-	22,1%	22,1%	-	-

Quelle: Erstellt nach Daten von TRE/Goiás.

A = Prozentsatz der Verluste der Partei im Verhältnis zu den Sitzverlusten aller Parteien.

B = Prozentsatz der Gewinne der Partei im Verhältnis zu den Sitzgewinnen aller Parteien.

\* Gemäß den Wahlergebnissen.

\*\* Vor den Wahlen.

\*\*\* Die Summen von Gewinn und Verlust sind nicht gleich, weil die Quelle die Prozentsätze der Sitze nur annähernd wiedergibt. Dies kann aber das Gesamtergebnis der Tabelle nicht in Frage stellen.

(a) PPB = Fusion der PPR + PP im Jahr 1995.

(b) PP = Fusion der PTR + PST im Jahr 1993.

Die durch den zunehmenden Rückfluss des Gesamtsteueraufkommens der Union zum Bundesstaat, die wachsende Warenumsatzsteuererhebung, die geringen Steuereinnahmen der Municipien und die finanziellen Ressourcen der Landesbank bedingte finanzielle Macht des Gouverneurs<sup>1188</sup> ist ebenfalls wichtig, um die Machtkonzentration von Maguito Vilela sowie die Schwäche des Landtags und der Bürgermeister zu erklären.

Die Municipien blieben normalerweise vom Gouverneur abhängig. Zumindest lag es nicht in ihrem Interesse auf die Unterstützung des Gouverneurs zu verzichten. Außerdem war der Verein der Municipien von Goiás („Associação Goiãna dos Municípios/AGM“) eng mit dem Gouverneur verbunden, seine Vorsitzenden gehörten allesamt zur PMDB. Der Verein forderte eine bessere Verteilung des Municipienfonds<sup>1189</sup> sowie eine bessere Verteilung bzw. eine Erhöhung der bundesstaatlichen Warenumsatzsteuer (ICMS). Er vermittelte in den Verhandlungen über die Schulden der Municipien beim Bundesstaat, bezog aber keine unabhängige Position gegenüber der regionalen Exekutive<sup>1190</sup>.

Die regionale Exekutive blieb wichtig, um den 1996 gewählten Bürgermeistern eine erfolgreiche Regierung zu gewähren. Allerdings gab es eine neue Tendenz, die auf den ersten Blick kontradiktorisch scheint, aber die Unzufriedenheit der Bürgermeister

<sup>1188</sup> Siehe: 5.3.4.

<sup>1189</sup> Siehe: 5.3.3.

<sup>1190</sup> Siehe: Livro de Atas da Associação Goiãna dos Municípios (1994-1998).

anzeigt. Obwohl die gewählten Bürgermeister sich dessen bewusst waren, dass die regionale Exekutive für eine erfolgreiche Regierung der Munizipien wichtig war, antworteten sie gleichzeitig, dass die nationale Exekutive hilfreicher war als die regionale. Die Regierung von Maguito Vilela wollte, dass die Munizipien ihre Schulden beim Bundesstaat beglichen, und übte großen Druck aus. Viele Bürgermeister waren damit unzufrieden, da die meisten Munizipien in den roten Zahlen waren und die Verwaltung fast alle Einnahmen der Munizipien verbrauchte<sup>1191</sup>.

**Tabelle 6.47: Ihrer Regierungserfahrung zufolge, würden Sie über die regionale exekutive Macht sagen, dass sie\***

der Regierung des Munizipiums hilft, erfolgreich zu sein.	71,9%
die Regierung des Munizipiums daran hindert, erfolgreich zu sein.	12,5%
der Regierung des Munizipiums weder hilft noch sie hindert, erfolgreich zu sein.	15,6%
Wusste nichts darüber zu sagen.	0%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

**Tabelle 6.48: Nach Ihrer Regierungserfahrung, welche exekutive Gewalt ist einem Bürgermeister am meisten behilflich?\***

Die regionale Exekutive	31,3%
Die nationale Exekutive	53,1%
Beide helfen gleichermaßen	14,1%
Keine hilft	1,5%
Wusste nichts darüber zu sagen	0%

\* Über die Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

Die schwierige Lage der Munizipien kann durch die Aussage eines Bürgermeisters veranschaulicht werden: „*Ser político é difícil. Temos que ir à Brasília mendigar recursos para o município.*“ (Politiker zu sein ist schwierig. Man muss nach Brasília gehen, um Ressourcen für das Munizipium zu erbetteln)<sup>1192</sup>. Für einen oppositionellen Bürgermeister war es noch schwieriger, Zuschüsse vom Bundesstaat zu bekommen: „*Devido ao meu partido ser contrário ao do governo estadual, há dificuldades em receber verbas para o município.*“ (Da meine Partei gegen die bundesstaatliche Regierung steht, gibt es Schwierigkeiten Zuschüsse für das Munizipium zu bekommen)<sup>1193</sup>.

Die regionale Exekutive blieb das Leitmotiv für Parteiwechsel der Bürgermeister und wurde dadurch begünstigt. Die absolute Mehrheit der 1996 gewählten Bürgermeister<sup>1194</sup> gehörte zur PMDB oder zu deren Alliierten, die Bürgermeister der Opposition blieben weiter eine kleine Gruppe. Dadurch waren die oppositionellen Bürgermeister sehr isoliert, besonders die kleiner Munizipien.

<sup>1191</sup> Siehe: Livro de Atas da Associação Goiãna das Municípios (1994-1998).

<sup>1192</sup> Bürgermeister (G.R.A.), 1996 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>1193</sup> Bürgermeister (J.R.B.), 1996 gewählt. Interviewt Oktober 1998.

<sup>1194</sup> Siehe: 6.3.6.

Von den 1996 neu gewählten Bürgermeistern, die interviewt wurden<sup>1195</sup>, haben nicht weniger als 52,5% zwischen 1982 und 1998 mindestens ein Mal die Partei gewechselt. 51,6% der Befragten wechselten zwischen 1982 und 1996 schon vor der Amtsausübung die Partei. Die Mehrheit dieser Bürgermeister gehörte zur ARENA/PDS und trat vor den Wahlen von 1996 der PSDB, PL, PFL, PTB oder PMDB bei. Der Parteiwechsel zur PFL und PTB geschah hauptsächlich Ende der 80er Jahre, als die PDS keine guten Wahlchancen bot. Zur PSDB, PL und PMDB waren Parteiwechsel vorwiegend Mitte der 90er Jahre zu beobachten, als die PSDB (Partei des Präsidenten), die PMDB und die PL (Partei bzw. Alliierte der bundesstaatlichen Regierung) gute Wahlchancen zu bieten hatten. Die Bürgermeister, die zur MDB/PMDB gehörten, aber vor den Wahlen von 1996 die Partei wechselten, traten der PSDB (Partei des Präsidenten) oder der PL und PSD (Alliierte der bundesstaatlichen Regierung) bei. Von allen Befragten, die zu einer Oppositionspartei gehörten, haben nur 1,6% die Partei gewechselt, während sie das Amt ausübten, und sie traten der PMDB oder der PL bei. Doch als die Bürgermeister 1998 befragt wurden, hatten sie noch die Hälfte ihres Mandats vor sich. Nachdem die PMDB 1998 in den regionalen Wahlen eine Niederlage erlitten hatte<sup>1196</sup>, hatten mehrere Bürgermeister vor, die PMDB und ihre Alliierten zu verlassen<sup>1197</sup>.

Obwohl es keine genauen Daten gibt, wie viele der gesamten oppositionellen Bürgermeister zwischen 1996 und 1998<sup>1198</sup> die Partei gewechselt haben, ist zumindest festzustellen, dass die Parteiwechsellenz der 1996 gewählten Bürgermeister weiter regierungskonform ist.

Interessante Aussagen, die nach den Wahlen von 1998 bzw. nach der Niederlage der PMDB gemacht wurden, veranschaulichen die auftauchende Unzufriedenheit einiger Bürgermeister der PMDB, die einen Parteiwechsel vorhatten: *„Vou trocar de partido, porque eu nunca tive apoio do PMDB. Eles lembram de mim apenas quando estavam precisando e nunca me deram o valor que eu merecia.“* (Ich werde die Partei wechseln, weil ich nie Unterstützung von der PMDB bekam. Sie erinnern sich an mich nur, wenn sie mich brauchen, und haben mir nie den Wert zugemessen, den ich verdiente)<sup>1199</sup>. *„Vou mudar de partido porque não concordo mais com o PMDB. A região precisa de mudança. O PSDB é uma possibilidade.“* (Ich werde die Partei wechseln, weil ich nicht

---

<sup>1195</sup> Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe: Anhang.

<sup>1196</sup> Siehe: 6.3.7.

<sup>1197</sup> Die Interviews wurden gleich nach den Wahlen durchgeführt und diese Stimmung war in den Interviews zu bemerken.

<sup>1198</sup> Die Bürgermeister übten ihre Mandate bis Ende 2000 aus, aber die Ära PMDB in Goiás geht bis 1998, als die PMDB die Wahlen verlor.

<sup>1199</sup> Bürgermeister (E.R.N.), 1996 gewählt.

mehr mit der PMDB einverstanden bin. Die Region braucht Wandel. Die PSDB ist eine Möglichkeit)<sup>1200</sup>.

Interessant sind auch die Auffassungen einiger Bürgermeister über Parteiloyalität. Ist man einer Partei treu, dann ist man es wegen der Familie: „*Eu sempre fui do PDS. Quando meu pai morreu, ele pediu para que nós nunca mudássemos de partido. Se o PDS voltasse, eu também voltaria a participar do PDS.*“ (Ich gehörte immer zur PDS. Als mein Vater starb, hat er von uns verlangt, nie die Partei zu wechseln. Käme die PDS wieder, ich würde auch wieder Mitglied werden)<sup>1201</sup>.

Hinsichtlich des Profils der 1996 gewählten Bürgermeister sind zwei Aspekte bemerkenswert. Erstens war ein großer Teil der gewählten Bürgermeister traditionelle Großgrundbesitzer, Viehzüchter, Kaufleute, Rechtsanwälte und Ärzte, deren Familien auch schon in der lokalen Politik tätig waren. Eine Veränderung im Verhältnis zu den 1982, 1988 und 1992 gewählten Bürgermeister bezieht sich auf die Parteiherkunft der befragten Bürgermeister und ihrer Familien. Einerseits sank die Anzahl der Verwandten drastisch, die zur PSD (demokratisches Experiment) gehörten, andererseits wuchs die Anzahl derer, die zur UDN gehörten. Dieselbe Tendenz ist auch in Bezug auf die ARENA und MDB (des Militärregimes) zu bemerken. Die Zahl der Verwandten von Politikern der ARENA wuchs, die von Politikern der MDB sank drastisch. Die Zunahme der Verwandten von UDN- und ARENA-Politikern deutet auf die neue Tendenz hin, kleine traditionelle lokale Machtnetze wiederzubeleben, die in der Ära PMDB ständig an Bedeutung verloren hatten.

Interessant ist auch der parteiliche Ursprung der befragten Bürgermeister. Es sank die Anzahl der Bürgermeister, die während des demokratischen Experiments zu einer Partei gehört hatten, aber zum ersten Mal hatte die UDN im Verhältnis zu den 1982, 1988 und 1992 gewählten Bürgermeistern mehr Bürgermeister als die PSD und im Verhältnis zu den Kommunalwahlen von 1992 wuchs die Anzahl der Bürgermeister, die zur UDN gehört hatten. Das heißt, dass die traditionellen Machtnetze der PSD fragiler waren und sich nicht so gut an der lokalen Macht halten konnten und dass einige lokale Machtnetze der alten UDN wiederbelebt wurden. Dies bestätigt die oben erwähnte neue Tendenz. Die Zahl der befragten Bürgermeister, die schon zur alten MDB gehört hatten, sank im Verhältnis zu den Kommunalwahlen von 1992 mehr als die Zahl derer, die zur ARENA gehört hatten. Dies deutet darauf hin, dass die PMDB mehr neue lokale Machtnetze aufgebaut hatte, die nicht zu den traditionellen lokalen Netzen der PSD/MDB gehörten.

---

<sup>1200</sup> Bürgermeister (F.L.A.), 1996 gewählt.

<sup>1201</sup> Bürgermeister (A.A.A.P.), 1996 gewählt.

Diese neuen lokalen Machnetze hatten keine historische Verbindung mit der PMDB und deshalb ist ihre Verbindung mit der Partei auch fragiler<sup>1202</sup>.

Zweitens stieg die Zahl der schlecht ausgebildeten Bürgermeister im Verhältnis zu den Wahlen von 1992. Gleichzeitig sank die Zahl der Bürgermeister, die ein Hochschulstudium absolviert hatten. Deshalb waren diese Bürgermeister auch nicht genügend vorbereitet, eine Alternative zur Verwaltung des Gouverneurs aufzuzeigen.

**Tabelle 6.49: Hat jemand von Ihrer Familie, bevor Sie Bürgermeister waren, ein politisches Amt ausgeübt? Welche Ämter?\***

Ja**	43,8%
Nein	56,2%
<i>Amt***</i>	
Bürgermeister und Vize-Bürgermeister	40,6%
Stadtrat	34,4%
Landtagsabgeordneter	3,1%
Senator	1,6%
Gouverneur	1,6%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Großvater, Vater, Onkel, Bruder, Vetter, Schwager, Schwiegervater.

\*\*\* Einige Befragte hatten mehrere Verwandte, die verschiedene politische Ämter ausgeübt haben.

**Tabelle 6.50: Zu welcher Partei gehörten Sie vor 1965? Und Ihre Verwandten, die politische Ämter ausgeübt haben?\***

Partei	Bürgermeister**	Verwandte***
PSD	3,1%	7,8%
UDN	4,7%	14,1%
PTB	0%	0%
Kleine Parteien	0%	0%
keine Partei	92,2%	17,2%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Einige Befragte erinnerten sich nicht mehr, zu welcher Partei sie damals gehörten.

\*\*\* Alle Verwandten, die einmal ein politisches Amt ausgeübt haben (nicht nur Verwandte, die schon vor dem Amt des Bürgermeisters politische Ämter ausgeübt haben). Einige Verwandte besaßen politische Ämter während des Amtes des Bürgermeisters, andere nachdem der Bürgermeister das Amt ausgeübt hatte. Es gab auch beides. Einige Befragte erinnerten sich nicht mehr, zu welcher Partei ihre Verwandten gehörten.

<sup>1202</sup> Dies ist ein Faktor, der erklärt, warum die PMDB 1998 in den Wahlen besiegt wurde. Siehe: 6.3.7.

**Tabelle 6.51: Zu welcher Partei gehörten Sie vor 1979? Und Ihre Verwandten, die politische Ämter ausgeübt haben?\***

Partei vor 1979	Bürgermeister	Verwandte**
MDB	21,9%	12,5%
ARENA	20,3%	25,0%
Zu beiden Parteien	0%	0%
keine Partei	57,8%	9%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Alle Verwandten, die einmal ein politisches Amt ausgeübt haben (nicht nur Verwandte, die schon vor dem Amt des Bürgermeisters politische Ämter ausgeübt haben). Einige Verwandte besaßen politische Ämter während des Amtes des Bürgermeisters, andere nachdem der Bürgermeister das Amt ausgeübt hatte. Es gab auch beides. Einige Befragte erinnerten sich nicht mehr, zu welcher Partei ihre Verwandten gehörten.

**Tabelle 6.52: Schulbildung und Beruf der befragten Bürgermeister\***

<i>Schulbildung</i>	
Grundschule**	25%
Gymnasium***	6,2%
Gymnasium****	37,5%
Hochschule***	7,1%
Hochschule****	23,4%
<i>Beruf (a)</i>	
Großgrundbesitzer/Viehzüchter	32,8%
Kaufmann/Unternehmer	12,5%
Beamte des Bundesstaates	9,4%
Rechtsanwalt	7,8%
Arzt	4,7%
Lehrer	4,7%

\* Über Stichprobe, Fragebogen und Methode der Interviews siehe Anhang.

\*\* Abgeschlossene und nicht abgeschlossene Grundschule.

\*\*\* Nicht abgeschlossen.

\*\*\*\* Abgeschlossen.

(a) Die Mehrheit der Freiberufler (z.B. Ärzte und Rechtsanwälte) und Kaufleute sind auch Großgrundbesitzer oder Viehzüchter, aber bevorzugen es, sich als Freiberufler zu identifizieren. Andere gaben noch verschiedene Berufe an, die aber weniger als die oben genannten erwähnt wurden.

Das Verhalten des Gouverneurs gegenüber dem Präsidenten und die Beziehung, die sich daraus entwickelte, haben auch zur Machtkonzentration der regionalen Exekutive im Bundesstaat beigetragen. Anfang 1996 beschloss die PMDB, die Regierung von Fernando Henrique Cardoso zu unterstützen<sup>1203</sup>. Dafür forderte sie Auftragsposten von der Regierung. Der Gouverneur Maguito Vilela war wichtig, um die Unterstützung der PMDB für die Regierung Cardoso zu artikulieren<sup>1204</sup>. Dies hatte direkte Auswirkungen in Goiás. Einige Tage nachdem Vilela sich für Cardoso eingesetzt hatte, bekam der Bundesstaat Goiás von der Union Kredite in Höhe von 110 Millionen Dollar, um den bundesstaatlichen Beamten das Weihnachtsgeld auszuzahlen und öffentliche Bauten zu fördern<sup>1205</sup>. Die Unterstützung von Maguito Vilela brachte weitere Resultate. Der Präsident besuchte Goiás vier Monate, nachdem die PMDB sich der Regierungs-

<sup>1203</sup> Siehe: 5.3.2/5.3.3.

<sup>1204</sup> Siehe: O Popular (19.01.1996: 2).

<sup>1205</sup> Siehe: O Popular (24.01.1996: 3).

koalition angeschlossen hatte. Damals wurden dem Bundesstaat Goiás Zuschüsse von der Union für soziale Programme freigegeben, und zwar 76 Millionen Real<sup>1206</sup>. Im selben Monat bekam Goiás noch 8,6 Millionen Real vom Erziehungsministerium<sup>1207</sup>. Obwohl der Gouverneur sich zunächst gegen die Wiederwahl eines Präsidenten aussprach<sup>1208</sup>, änderte er seine Meinung einige Monate später und überließ es den Abgeordneten der PMDB von Goiás nach einem Gespräch mit dem Präsidenten<sup>1209</sup>, für die Wiederwahl<sup>1210</sup> des Präsidenten im Parlament zu stimmen. Als Folge davon wurde Senator Iris Resende zum Justizminister ernannt und er engagierte sich für die Wiederwahl des Präsidenten<sup>1211</sup>. Deshalb übernahm auch der Bruder von Iris Resende, Otoniel Machado, das Senatsamt<sup>1212</sup>, da er Stellvertreter von Iris Resende war<sup>1213</sup>.

### **6.3.6 Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse der Kommunalwahlen von 1996: Schwächung der PMDB durch mangelhafte Einheit lokaler Führungen und Erstarren der Partei des Präsidenten**

Vier Elemente werden in die Analyse des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse der Kommunalwahlen in Goiás einbezogen. Die nationale Konjunktur der Kommunalwahlen von 1996 stand unter dem Einfluss des Stabilisierungsplans „Plano Real“. Die erfolgreiche Kontrolle der Inflation wirkte direkt auf den Wahlkampf und die Wahlergebnisse. Die Partei des Präsidenten Cardoso, die PSDB, hatte den größten Zuwachs vorzuweisen<sup>1214</sup>. Obwohl die PMDB an der Regierung mitbeteiligt war, gelang es ihr nicht, in den Kommunalwahlen Gewinne zu erzielen. Im Gegenteil: Die Partei verzeichnete bedeutende Verluste<sup>1215</sup>, in Goiás war diese Tendenz ebenfalls festzustellen<sup>1216</sup>. Auf nationaler Ebene war die PMDB damals gespalten, und zwar in das Lager um Oréste Quécia, das mit der Beteiligung der Partei an der Regierung Cardoso nicht einverstanden war, und die Gruppe, die an den Ministerien von Cardoso beteiligt war. Obwohl die PMDB von Goiás schon Anfang 1995 die Regierung Cardoso unterstützt hatte<sup>1217</sup>, wurde sie von dieser Spaltung auch betroffen. Es muss noch berücksichtigt werden, dass die Partei des Präsidenten, die PSDB, aufgrund dessen Einfluss auch zu den Verlusten der PMDB beitrug. Allerdings war die PMDB in Goiás

---

<sup>1206</sup> Siehe: O Popular (18.04.1996: 7).

<sup>1207</sup> Siehe: O Popular (19.04.1996: 5).

<sup>1208</sup> Siehe: O Popular (24.09.1996: 4).

<sup>1209</sup> Siehe: O Popular (09.01.1997: 3).

<sup>1210</sup> Siehe: 5.3.1.

<sup>1211</sup> Siehe: O Popular (25.02.1998: 2).

<sup>1212</sup> Siehe: O Popular (17.05.1997: 3).

<sup>1213</sup> Siehe: 6.3.4.

<sup>1214</sup> Siehe: 5.3.1/5.3.3.

<sup>1215</sup> Siehe: 5.3.2. Die PMDB stellte 1996 24,1% der brasilianischen Bürgermeister, d.h. 9,6% weniger als in den Kommunalwahlen von 1992. Siehe: Nicolau (1998: 209).

<sup>1216</sup> Die PMDB stellte 1988 37,5% der gesamten brasilianischen Bürgermeister, 1992 noch 33,7%. Siehe: Nicolau (1998: 209).

<sup>1217</sup> Siehe: 6.3.5.



wieder Sieger in den Kommunalwahlen. Sie kontrollierte aber nicht mehr die absolute Mehrheit der Munizipien. Ihre Alliierten (PL, PSD) gewannen an Bedeutung, da sie zusammen mit der PMDB die absolute Mehrheit der Munizipien gewannen. Die kleinen alliierten Parteien waren so wichtig für die Machterhaltung der PMDB von Goiás, dass der Gouverneur sich vor dem Kommunalwahljahr voll engagierte, um die kleinen Parteien auf seiner Seite zu halten, und dies zu einem Zeitpunkt, als politische Reformen im Parlament vorgeschlagen wurden, die u.a. die kleinen Parteien aufzulösen drohten<sup>1218</sup>.

Die nationale Konjunktur ist ein Faktor, der die Verluste der PMDB erklärt, aber die politische Konjunktur in Goiás, speziell die interne Lage der PMDB, war auch wichtig. Das dritte Element, das den Wahlsieg der PMDB in Goiás erklärt, war die Rolle des Gouverneurs bei den Wahlen, der mit dazu beitrug, dass die Regierungspartei in der Mehrheit der Munizipien den Wahlsieg erzielte. Zuletzt hatte das Profil der lokalen Mächte an der Schwäche der Opposition im Land Anteil.

In Bezug auf die politische Konjunktur in Goiás müssen zwei Aspekte betrachtet werden, die die Wahlergebnisse der Regierungspartei (PMDB) erklären. Die Opposition war in den Kommunalwahlen nicht einig, obwohl es ihr weiter erlaubt wurde, Wahlkoalitionen (Verhältnisswahlen und Bürgermeister) einzugehen. Im Landesinneren waren die Oppositionsparteien in der Regel zerstreut, es gab keine allgemeine Wahlstrategie, die den oppositionellen Allianzen ein einheitliches Muster aufprägte. Die Allianzen wurden vorwiegend nach lokalen personellen Disputen eingegangen und für die Exekutive konkurrierten mehrere Kandidaten gegen den Kandidaten der PMDB. Die Parteien hatten in fast jedem Munizipium unterschiedliche Wahlkoalitionsstrategien. Das hatte zur Folge, dass Parteien, die in einem Munizipium alliiert waren, sich in anderen Munizipien gegenüberstanden. Dies schwächte die Oppositionsparteien, die schon sehr heterogen waren. Die Opposition war auch sehr schwach im Landesinneren vertreten. Erster Grund dafür war, dass die große Mehrheit der Bürgermeister zur Regierungspartei oder zur Regierungskoalition gehörte. Dies erschwerte den Wahlkampf der Opposition, da die 1992 gewählten Bürgermeister weiter echte Wahlhelfer waren. Zweiter Grund war, dass einige lokale oppositionelle Bürgermeisterkandidaten sogar die Unterstützung des Gouverneurs verlangten<sup>1219</sup>. Obwohl die Opposition in kleinen Städten sehr schwach vertreten war, wurden traditionelle konservative lokale Machnetze (PDS/PPR/PPB und PFL), die mit der alten UDN (Anti-PSD während des Demokratischen Experiments) und ARENA (Militärregime) verbunden waren, wiederbelebt. Besonders die schwierige Finanzlage der Munizipien<sup>1220</sup> war dafür

---

<sup>1218</sup> Siehe: O Popular (06.07.1995: 3).

<sup>1219</sup> Siehe: O Popular (26.04.1996: 3).

<sup>1220</sup> Siehe: 6.3.5.

verantwortlich, dass sie in einigen Munizipien den Wahlsieg errang. Außerdem spielte der „Cacique“ Henrique Santillo eine wichtige Rolle bei der Stärkung der PSDB in Goiás.

Auf der Seite der PMDB gab es in mehreren Munizipien Dispute, da dort mehrere lokale Führer Bürgermeisterkandidat werden wollten. Einige verließen die PMDB und traten der PL oder PSD bei, um bei den Wahlen gegen den Kandidaten der PMDB anzutreten. Dies trug dazu bei, dass die Alliierten der PMDB in Goiás (PL, PSD) hinzugewannen und die PMDB Verluste erlitt. Auch die PMDB verbündete sich unterschiedlich je nach Munizipium und in den meisten Munizipien nahm sie nicht allein an den Wahlen teil<sup>1221</sup>. In einigen Munizipien waren die Allianzen so verwirrend, dass die PMDB sich mit ihrem regional stärksten Gegner, der PSDB von Henrique Santillo, alliierte, um gegen ihre eigene Alliierte, die PL, anzutreten<sup>1222</sup>. Dies fragilisierte den Wahlkampf der PMDB, da der Gouverneur in solchen Fällen versuchte, seine Neutralität zu wahren.

In Goiânia kontrollierten Maguito Vilela und Iris Resende das municipale Direktorium der Partei<sup>1223</sup>. Obwohl mehrere Staatsreferenten und Landtagsabgeordnete die Parteikandidatur postulierten,<sup>1224</sup> wurde der damalige Präsident des Landtages Luiz Bittencourt, ein ehemaliges PDC-Mitglied, mit der Unterstützung von Iris Resende und Maguito Vilela zum Kandidaten nominiert. Die PMDB hatte keine Schwierigkeiten im Wahlkampf in Goiânia einheitlich zu agieren. Allerdings stand dem Kandidaten der PMDB der ehemalige Bürgermeister von Goiânia, Nion Albernaz (1994 verließ er die PMDB und trat der PSDB bei) gegenüber, der im zweiten Wahlgang den Wahlsieg in der Hauptstadt errang<sup>1225</sup>. Außer der schon mehrmals erwähnten Tendenz der Opposition, in größeren Munizipien bessere Wahlchancen zu haben, sind zwei Aspekte zu betrachten, die den Wahlsieg der Opposition in Goiânia erklären. Erstens war die PL, die regionale Alliierte der PMDB, in Goiânia damals gespalten. Einige Parteiführer waren mit der Allianz nicht zufrieden, weil ihr die PMDB nicht genügend Auftragsposten („cargos de comissão“) gab<sup>1226</sup>. Obwohl die Opposition im ersten Wahlgang entzweit war, gelang es zweitens dem oppositionellen Bürgermeisterkandidaten im zweiten Wahlgang, die meisten Oppositionsführer auf seine Seite zu bringen.

---

<sup>1221</sup> Siehe: Krause/Paiva (2000).

<sup>1222</sup> Siehe: O Popular (21.06.1996: 3).

<sup>1223</sup> Siehe: O Popular (28.01.1996: 3).

<sup>1224</sup> Siehe: O Popular (09.01.1996: 3; 03.02.1996: 3).

<sup>1225</sup> Vize-Bürgermeisterkandidat von Nion Albernaz war Maria Valadão, Frau des ehemaligen Gouverneurs Ary Valadão/ARENA.

Erster Wahlgang: Nion Albernaz (PSDB/PPB/PFL) = 44,5%. Luiz Bittencourt (PMDB/PSD) = 26,7%.

Waldi Camarcio (PT/PC do B/PMN) = 25%. Martiniano da Rocha (PSTU/PV/PSB) = 2,3%. Valter Souto (PST) = 1,46%. Zweiter Wahlgang: Nion Albernaz = 52%. Quelle: TRE/Goiás.

<sup>1226</sup> Siehe: O Popular (28.05.1996: 3).

In Anápolis hatten sich die PMDB und die Gruppe von Iris Resende entschieden, keinen eigenen Kandidaten aufzustellen<sup>1227</sup>. Die PMDB stand unter dem Druck ihrer auf Bundesebene verbündeten PL und PSD, die beide eigene Bürgermeisterkandidaten hatten. Der Bruder von Henrique Santillo, Adhemar Santillo, war wieder Bürgermeisterkandidat (damals PSD). Er hatte sich deswegen mit seinem Bruder Henrique Santillo (damals PSDB) entzweit, da beide Bürgermeisterkandidaten von Anápolis sein wollten. Obwohl die Kandidatur von Adhemar Santillo für die PMDB von Interesse war, da Henrique Santillo dadurch geschwächt wurde, distanzierten sich die PMDB und Gouverneur Maguito Vilela vom Wahlkampf<sup>1228</sup>. Adhemar Santillo siegte in den Wahlen und trat ein Jahr nach seiner Wahl wieder der PMDB bei. Seine Frau, die 1994 als Landtagsabgeordnete gewählt worden war (PP), kehrte auch wieder zur PMDB zurück.

Hinsichtlich der Rolle des Gouverneurs bei den Wahlen ist zunächst zu bemerken, dass die Faktoren, die schon im vorhergehenden Teil dieses Kapitels<sup>1229</sup> analysiert wurden, nämlich die verfassungsmäßigen Machtkompetenzen der Exekutive sowie die politischen und institutionellen Elemente (schwacher Landtag, schwache Opposition, Wahlsystem, Parteigesetz usw.) entscheidend sind, wenn man den Einfluss von Maguito Vilela auf die Kommunalwahlen von 1996 verstehen will.

Der Gouverneur setzte sich ein, um den eng mit ihm verbundenen Luiz Bittencourt als Bürgermeisterkandidaten der Partei in Goiânia durchzusetzen<sup>1230</sup>. Er war auch eine zentrale Figur dafür, die Unterstützung einiger Landtagsabgeordneter der Opposition für seinen Kandidaten zu erlangen<sup>1231</sup>. Er forderte seine Staatssekretäre und Hilfskräfte auf, sich im Wahlkampf zu engagieren<sup>1232</sup>. Im Landesinneren ermunterten er und Senator Iris Resende persönlich die lokalen Führer der PMDB und ihrer Alliierten, den Wahlkampf zu fördern<sup>1233</sup>. Wichtig war aber, dass der Gouverneur die Maschinerie des Bundesstaates weiter als eine echte Wahlmaschinerie benutzte, um die Kommunalwahlen zu beeinflussen, obwohl sich die Opposition darüber weiterhin beklagte<sup>1234</sup>. Der Bundeswahlgerichtshof hatte vor ein strengeres Wahlgesetz durchzusetzen, das den politischen Autoritäten (Ministern, Gouverneuren, Bürgermeistern) verbieten sollte, auf der Wahlkampftribüne in feierlichen Veranstaltungen präsent zu sein<sup>1235</sup>. Der Gouverneur reagierte sofort und sagte Folgendes darüber: „*Eu considero um retrocesso*

---

<sup>1227</sup> Siehe: O Popular (20.05.1996: 3).

<sup>1228</sup> Siehe: O Popular (25.07.1996: 3).

<sup>1229</sup> Siehe: 6.3.5.

<sup>1230</sup> Siehe: O Popular (10.01.1996: 3).

<sup>1231</sup> Siehe: O Popular (05.06.1996: 4).

<sup>1232</sup> Siehe: O Popular (13.07.1996: 3; 13.08.1996: 3).

<sup>1233</sup> Siehe: O Popular (18.07.1996: 4; 19.07.1996: 3; 04.08.1996: 3; 27.09.1996: 3).

<sup>1234</sup> Siehe: O Popular (12.09.1996: 2).

<sup>1235</sup> Siehe: O Popular (23.04.1996: 3).

*querer proibir os políticos de fazerem política*“ (Ich halte es für einen Rückschritt, Politikern verbieten zu wollen Politik zu machen)<sup>1236</sup>. Der Druck der Politiker war so groß, dass das Gesetz nicht in Kraft gesetzt wurde. Der Gouverneur und die Bürgermeister begrüßten euphorisch diese Entscheidung<sup>1237</sup>. Dadurch konnte der Gouverneur weiter offen in feierlichen Veranstaltungen, in denen öffentliche Bauten eingeweiht und z.B. 90.000 Brötchen an arme Kinder sowie Grundnahrungsmittel an die arme Bevölkerung verteilt wurden, die Wählerschaft dazu auffordern die Kandidaten der PMDB zu wählen<sup>1238</sup>. Am meisten wurden im Jahr der Kommunalwahlen Sozialwerke und Straßen eingeweiht. Nach offiziellen Angaben der Bauarbeitenberichte der bundesstaatlichen Regierung<sup>1239</sup> wurden in den Jahren 1995 und 1997<sup>1240</sup> jeweils durchschnittlich 1.132 Sozialwohnungen eingeweiht, im Kommunalwahljahr waren es nicht weniger als 1.901. Ein anderer Schwerpunkt war wieder das Verkehrswesen. Im Kommunalwahljahr wurden 2.382,9 km Straßen geebnet und asphaltiert, in den Jahren 1995 und 1997 waren es jeweils durchschnittlich 1.635,2 km. Es wurden auch im Kommunalwahljahr mehr Landstraßen asphaltiert. Im Wahljahr waren es 972,2 km, in den Jahren 1995 und 1997 jeweils durchschnittlich 52 km.

Außerdem machte Maguito Vilela einen Monat vor den Kommunalwahlen im Hörfunkprogramm „Bom dia, Governador“ (Guten Morgen, Gouverneur) Propaganda für seine Regierung. In der Hauptstadt forderte er die Wähler zwei Tage vor dem zweiten Wahlgang dazu auf, sie sollten nicht für „radikale Ideen“, d.h. für den Kandidaten der PSDB, sondern für einen Kandidaten stimmen, der eine Partnerschaft („parceria“) mit ihm praktizierte<sup>1241</sup>.

Die Ergebnisse der Wahlen deuten auf zwei interessante Aspekte im Profil der PMDB in den Munizipien hin (siehe die folgende Tabelle). Ein Aspekt bezieht sich auf die Art der Munizipien, in denen die Partei siegte. Der andere Aspekt bezieht sich auf die bedeutenden Verluste der Partei, obwohl es ihr gelang, die meisten Munizipien zu kontrollieren.

Die Wahlergebnisse hatten wieder eine schwache Opposition zum Gouverneur in den Munizipien zur Folge, da die mit der PMDB alliierten PL und PSD bedeutende Zuwächse erlebten und dadurch die absolute Mehrheit der Munizipien regierungskonform war. Obwohl die PMDB weiter in allen Typen von Munizipien (kleinen, mittelgroßen, großen) siegte, nahm sie eine neue Gestalt an<sup>1242</sup>. Sie hatte die schwersten

---

<sup>1236</sup> Siehe: O Popular (23.04.1996: 4).

<sup>1237</sup> Siehe: O Popular (13.06.1996: 3).

<sup>1238</sup> Siehe: O Popular (04.06.1996: 5; 01.08.1996: 5; 02.09.1996: 3; 11.09.1996: 3).

<sup>1239</sup> Daten verarbeitet nach Seplan/1995-1998.

<sup>1240</sup> 1994 war ebenfalls ein Wahljahr. Siehe: 6.3.4.

<sup>1241</sup> Siehe: O Popular (29.06.1996: 2; 13.11.1996: 2).

<sup>1242</sup> Siehe: 6.3.3.

Verluste in den großen Munizipien. Ihre Schwierigkeiten, die Wähler und die lokalen Machnetze in diesen Munizipien zu erhalten, wurden nicht überwunden. Der andere Aspekt der Gestalt der Regierungspartei bezieht sich auf ihre Wählerbasis in den kleinen Munizipien. Die PMDB hatte die besten Ergebnisse in den weiterhin eher regierungskonformen kleinen Munizipien.

Hinsichtlich des Typs von Munizipien, in denen die anderen Parteien in den Wahlen siegten, sind zwei Aspekte hervorzuheben. Einer bezieht sich auf die Art der Munizipien, in denen Mitte-Links Kandidaten gewannen. Die PT hatte weiter keine Vertretung in den kleinen Munizipien und siegte nur in großen. Die PSDB erreichte eine bessere Verteilung (in Bezug auf die Art der Munizipien), aber ihre besten Ergebnisse hatte auch sie in den größeren Munizipien. Sie war die Partei, die die größten Gewinne zu verzeichnen hatte. Die rechtsorientierten Parteien, die PPB und die PFL, hatten weiter ihre besten Ergebnisse in großen Munizipien, nahmen aber in den kleinen Munizipien zu und bauten ihre Vertretung aus. Dies zeigt die konservative Tendenz der kleinen Munizipien und die Grenzen linksorientierter Parteien, die im Landesinneren kaum Akzeptanz bei den Wählern fanden. Die anderen kleinen Parteien, die überhaupt keine klare ideologische Identität hatten, nämlich die PL, PSD, PTB, PSC, PST und PPR, konzentrierten ihre Wählerschaft unterschiedlich.

Ohne Zweifel haben die Wahlergebnisse die Tendenz weiter bestätigt, dass die Opposition in großen Munizipien bessere Wahlchancen hatte und dass ihre Wählerbasis sich tendenziell in großen Munizipien konzentrierte. Andererseits hatte die Opposition in der Regel eine schwächere Wählerbasis in kleinen Munizipien. Ausnahme waren die konservativen rechtsorientierten Parteien (PPB, PFL).

Zwei Faktoren, die schon in diesem Kapitel angesprochen wurden<sup>1243</sup>, erklären diese Tendenz. Zunächst waren die kleineren Munizipien normalerweise vom Gouverneur abhängiger als die größeren. Dadurch waren die klientelistischen Netze und die „troca de favores“ in ihnen auch stärker, die Loyalität konnte auf diese Weise besser garantiert werden. Der andere Faktor bezieht sich auf die engeren und konstanteren persönlichen Kontakte der etablierten politischen Führer der kleineren Munizipien zu den Wählern. Dies trug dazu bei, dass die Loyalität der Wähler zu den etablierten lokalen Führungen normalerweise auch hier stabiler war als in den größeren Munizipien und dadurch die lokalen etablierten Führungen über mehr Potential verfügten, ihre Wähler zu beeinflussen.

---

<sup>1243</sup> Siehe: 6.2.1/6.2.5./6.3.3.

**Tabelle 6.53: Wahlergebnisse der Bürgermeisterwahlen nach der Größe der Munizipien**

Art der Munizipien	Kleine*	Mittelgroße**	Große***	Summe****
PMDB	51,4%	25,2%	23,4%	107 <b>44,6%</b>
PSDB	21,4%	32,1%	46,5%	28 <b>11,7%</b>
PDS/PPR/PPB	28,6%	10,7%	60,7%	28 <b>11,7%</b>
PFL	47,8%	8,7%	43,5%	23 <b>9,6%</b>
PL	47,6%	19%	33,4%	21 <b>8,8%</b>
PSD	45%	30%	25%	20 <b>8,3%</b>
PTB	0%	25%	75%	8 <b>3,3%</b>
PSC	100%	0%	0%	2 <b>0,8%</b>
PT	0%	0%	100%	1 <b>0,4%</b>
PST (a)	0%	0%	100%	1 <b>0,4%</b>
PRP	0%	100%	0%	1 <b>0,4%</b>
Gesamtheit der Munizipien*****	42,1%	24,4%	33,5%	242 <b>100%</b>

Quellen: TRE/Goiás. IBGE.

\* Munizipien unter 5.000 Einwohnern.

\*\* Munizipien mit 5001 bis 10.000 Einwohnern.

\*\*\* Munizipien mit mehr als 10.000 Einwohnern.

\*\*\*\* Summe der direkt gewählten Bürgermeister der Partei.

\*\*\*\*\* Die Zahl der Munizipien wurde durch die Gründung neuer Munizipien im Verhältnis zu 1994 größer. (siehe: 6.3.4), die TRE informiert nicht über die Wahlergebnisse in zwei Munizipien.

(a) Die PST wurde 1996 wiedergegründet.

In Bezug auf das Gesamtergebnis der Kommunalwahlen in Goiás sind zwei Aspekte von Interesse. Erstens wurde ein neues Profil der PMDB bestätigt. Obwohl sie in den Wahlen siegte, veränderte sich ihre Wählerbasis wesentlich, was besonders ab den Kommunalwahlen von 1992 zu beobachten ist. Die Phase der regionalen Konsolidierung der PMDB deutet auf das Rückgrat und den Stil der Partei hin, die vorwiegend auf der Kraft der Exekutive und der „Caciques“ beruhten. Die PMDB in Goiás hielt sich an der regionalen Macht besonders durch die Verstärkung klientelistischer Netze in kleinen Munizipien. Sie setzte die alte Tradition der brasilianischen Politik fort, um ihre regionale Macht zu konsolidieren.

Zweitens wurde die PMDB dadurch auch von diesen klientelistischen Netzen immer abhängiger. Die Kommunalwahlen von 1996 zeigten die Grenzen der PMDB in Goiás auf. Sie hatte immer mehr Schwierigkeiten, sich in den größeren Munizipien, wo sich ein bedeutender Teil ihrer Wählerschaft konzentrierte, zu halten. Interessanterweise übernahm die PMDB als Regierungspartei das Profil und die Rolle der alten ARENA/PDS in Goiás. Die PMDB hatte als Opposition ihre Wählerbasis in größeren Munizipien, während sich die ARENA/PDS als Regierungspartei immer auf kleine Munizipien stützte<sup>1244</sup>. Als Regierungspartei wandelte sich die PMDB und stützte sich nun auf kleine regierungskonformere Munizipien.

<sup>1244</sup> Siehe: Borges (1988).

### 6.3.7 Der Wahlkampf und die Wahlergebnisse von 1998: Neue Ära oder nur Ersetzung eines „Caciques“ in Goiás?

Vier Elemente werden in der Analyse des Wahlkampfs und der Wahlergebnisse von 1998 in Goiás berücksichtigt. Ein Element bezieht sich auf die nationale Konjunktur. Sie erklärt aber nicht genügend, warum und wie die PMDB in Goiás bei den Wahlen für die Exekutive unterlag. Bei den Wahlen von 1998 erlitt die PMDB weitere Verluste, obwohl sie an der Regierung Cardoso mitbeteiligt war<sup>1245</sup>. Trotz ihrer Niederlage bei den Wahlen zur Exekutive erreichte die PMDB in Goiás gleichzeitig bedeutende Gewinne bei den Verhältniswahlen und war weiter die Partei, die über die größte Repräsentation (Landtag und Parlament) im Bundesstaat verfügte. Die damalige nationale Konjunktur ist zentral für das Verständnis der Wahldynamik in Goiás, aber sie erklärt nicht genügend, warum der Gouverneurskandidat der PMDB eine Niederlage erlitt.

Das zweite Element bezieht sich auf die Rolle des Gouverneurs. Er war weiter der wichtigste politische Akteur im Wahlkampf. Ein bedeutender Machtfaktor der PMDB in Goiás bei den Verhältniswahlen war das Verhalten des Gouverneurs, der sich voll engagierte, um der PMDB zum Wahlsieg zu verhelfen.

Die anderen Elemente beziehen sich auf die politische Konjunktur in Goiás, d.h. einerseits auf die damalige interne Lage und das Verhalten der PMDB sowie die personalistische Führung von Iris Resende, die die Wahlergebnisse der Regierungspartei erklären, andererseits auf die Lage und das Verhalten der Oppositionsparteien<sup>1246</sup>, die erklären, warum sie bei den Gouverneurswahlen siegten.

Hinsichtlich der nationalen Konjunktur sind zwei eng zusammenhängende Aspekte zu betrachten. Erstens war der Wahlkampf von 1998 fast ausschließlich auf die Debatte um den Stabilisierungsplan „Plano Real“ reduziert. Dadurch hatten die Wahlen wieder einen stark plebiszitären Charakter, was einen bedeutenden Einfluss auf die regionale Politik hatte. Der Wahlkalender, nach dem die Präsidentschaftswahlen zusammen mit den regionalen Wahlen (Ausnahme: Kommunalwahlen) durchgeführt wurden, verstärkte diesen Charakter. Zweitens begünstigte die damalige erfolgreiche Bekämpfung der Inflation die politischen Alliierten des Vaters des Stabilisierungsplans und Präsidentschaftskandidaten Fernando Henrique Cardoso (PSDB)<sup>1247</sup>. Obwohl die PMDB in Goiás die Regierung Cardoso und den „Plano Real“ unterstützte und der Minister Iris Resende sowie Maguito Vilela sich für die Wiederwahl des Präsidenten engagierten<sup>1248</sup>, gab es einen Gouverneurskandidaten in Goiás, der zur PSDB

---

<sup>1245</sup> Siehe: 5.3.2.

<sup>1246</sup> PSDB, PPB, PFL, PTB, PT, PDT, PSDC, PC do B, PSTU, PV, PMN.

<sup>1247</sup> Siehe: 5.3.1/5.3.2.

<sup>1248</sup> Siehe: O Popular (25.02.1998: 2; 04.03.1998: 3).

gehörte<sup>1249</sup>. Das heißt, dass die PMDB in Goiás gegen einen Kandidaten der Partei des Präsidenten antrat. Dies war mit ein Grund dafür, dass der Kandidat der PMDB geschwächt wurde.

In Bezug auf die zentrale Rolle des Gouverneurs bei den Wahlen und seinen Einfluss auf die Wahlergebnisse der PMDB in Goiás sind mehrere Aspekte in Betracht zu ziehen. Obwohl die PMDB bezüglich der Exekutive eine Wahlniederlage erlitt, ist die Rolle des Gouverneurs entscheidend, wenn man erklären will, warum die PMDB bei den Verhältniswahlen Gewinne verbuchte. Zunächst setzte der Gouverneur die schon mehrmals in dieser Arbeit erwähnte finanzielle Macht<sup>1250</sup> ein, um die Wahlen zu beeinflussen.

Während des Wahlkampfes wurden wieder intensiv öffentliche Bauten mit großem Pomp eingeweiht, wobei der Gouverneur, Naphtali Alves<sup>1251</sup> (Vetter von Iris Resende), der Kandidat für den Senat Maguito Vilela und der Gouverneurskandidat Iris Resende immer anwesend waren<sup>1252</sup>. Grundnahrungsmittel wurden verteilt, Sozialwohnungen, Schulen, Zweigstellen der Landesbank usw. eingeweiht. Die Verteilung von Grundnahrungsmitteln war besonders wichtig für den Gouverneur. Als 1997 Landtagsabgeordnete der Opposition (PSDB) vorschlugen, diese Verteilung dezentral in den Munizipien zu veranstalten, reagierte der Gouverneur sofort dagegen. Dem Vorschlag wurde im Landtag nicht zugestimmt, weil keine genügende Anzahl Landtags-abgeordneter damit einverstanden war. Der Vorschlag hing von den Unterschriften der Landtagsabgeordneten ab, um dann erst als Entwurf im Landtag eingereicht zu werden<sup>1253</sup>.

Schwerpunkt der öffentlichen Bauten waren Straßen, Sozialwohnungen, Fußballstadien, Sporthallen und Busbahnhöfe. Nach offiziellen Angaben der Bauarbeitenberichte der bundesstaatlichen Regierung<sup>1254</sup> wurden während der ganzen Periode 1995-1997 pro Jahr durchschnittlich 1.884,43 km Straßen geebnet und gepflastert, im Wahljahr waren es dagegen 5.498,3 km. Zwischen 1995 und 1997 wurden pro Jahr durchschnittlich 1388 Sozialwohnungen eingeweiht, im Wahljahr 1998 waren es nicht weniger als 1.997. Die Zahl der Einweihungen von Sporthallen und Fußballstadien wuchs im Wahljahr ebenfalls: Zwischen 1995 und 1997 waren es durchschnittlich 33 pro Jahr, im Wahljahr 1998 immerhin 44. Eine ähnliche Tendenz kann auch bei der Einweihung von

---

<sup>1249</sup> Bei den Wahlen von 1994 hatte die PSDB noch keinen eigenen Kandidaten. Sie alliierte sich mit anderen Parteien, die gegen die PMDB antraten.

<sup>1250</sup> Siehe: 5.3.3/5.3.4.

<sup>1251</sup> Der Vize-Gouverneur Naphtali Alves übernahm das Gouverneursamt, als Maguito Vilela für das Senatsamt kandidierte. Iris Resende legte sein Mandat als Justizminister nieder, um als Gouverneur kandidieren zu können.

<sup>1252</sup> Siehe: O Popular (13.03.1998: 3; 29.09.1998: 5).

<sup>1253</sup> Siehe: O Popular (20.08.1997: 3).

<sup>1254</sup> Daten verarbeitet nach Seplan. Secretaria de Obras do Governo de Goiás. 1995-1998.



Busbahnhöfen im Landesinneren festgestellt werden, nämlich zwischen 1995 und 1997 pro Jahr durchschnittlich 2 und im Wahljahr 7.

Die Wähler nutzten die Chance des Wahljahres, um den Gouverneurskandidaten der PMDB Iris Resende um „Geschenke“ und Gefälligkeiten anzugehen. Der Kandidat bekam während des Wahlkampfes pro Woche durchschnittlich 800 Briefe, in denen Arbeitsstellen, Medikamente, Fahrscheine, Kühlschränke, Herde, Fernsehapparate, Ziegelsteine und sogar Bier erbeten wurden. Auch Danksagungen oder Gebete für den Kandidaten enthielten die Briefe. Sie wurden alle von einem Arbeitsteam beantwortet, so dass der Kandidat seine „Klienten“ nicht im Stich ließ und viele dieser Wünsche im Laufe der Wahlkampagne erfüllte<sup>1255</sup>. Iris Resende gab während des Wahlkampfes kund, dass die Municipien, in denen er proportional die meisten Stimmen bekommen würde, die ersten Investitionen seiner Regierung erhalten würden<sup>1256</sup>.

Als Regierungskandidat konnte Iris Resende die Wahlmaschinerie des Bundesstaates benutzen, aber es gelang ihm nicht die Wahlen zu gewinnen. Allerdings erzielte die PMDB gute Resultate in den Wahlen für den Senat, das Abgeordnetenhaus und den Landtag.

Der Gouverneur hatte weiter ein „echtes Wahlheer“ hinter sich. Er war ein wichtiger Arbeitgeber im Bundesstaat<sup>1257</sup> und fast alle Beamten von Goiás waren weiter Angestellte, die ohne öffentliche Ausschreibungen ihre Posten übernommen hatten. Sie hatten also keine Arbeitsplatzsicherheit. Die Exekutive konnte dieses Personal problemlos entlassen, der Gouverneur rechnete daher mit einem informellen Abkommen, nach dem seine Vertrauensleute sich für den Regierungskandidaten einzusetzen hatten. Obwohl Maguito Vilela Sparmaßnahmen und ein Privatisierungsprogramm durchsetzte, um die Finanzen des Bundesstaates zu sanieren<sup>1258</sup>, zeigen die Daten, dass die Ausgaben des Bundesstaates für Personal und Verwaltung<sup>1259</sup> trotz kontinuierlich stark sinkender Tendenz weiter die Finanzen des Bundesstaates kompromittierten. Während der Jahre 1995, 1996 und 1997 sanken die Zahlen, aber zwei Drittel der gesamten Einnahmen des Bundesstaates wurden immer für Personal und Verwaltung ausgegeben<sup>1260</sup>. Nur im Wahljahr erreichte es der Gouverneur, weniger als zwei Drittel für Personal und Verwaltung auszugeben (62,07%). Allerdings bedeutet dies nicht, dass das „Wahlheer“ des Gouverneurs kleiner wurde, das Gegenteil ist festzustellen. Im Verhältnis zu den Daten von 1985<sup>1261</sup> war die Zahl der Beamten gestiegen. Der

---

<sup>1255</sup> Siehe: O Popular (29.09.1998: 3)

<sup>1256</sup> Folha de São Paulo, S.6. (09.09.1998).

<sup>1257</sup> Siehe: 5.3.4.

<sup>1258</sup> Siehe: 6.3.5.

<sup>1259</sup> Ausgaben für Verwaltung höchstens 10% der gesamten Ausgaben.

<sup>1260</sup> Siehe: Finanças Públicas de Goiás. Seplan/2000.

<sup>1261</sup> Siehe: 6.2.3.

Bundesstaat beschäftigte 1985 113.415 Beamte und 1998 135.545<sup>1262</sup>. Außerdem ist bekannt, dass Maguito Vilela das Geld der Privatisierungsprogramme nicht für die Schuldentilgung ausgegeben hatte, sondern um weiter in öffentliche Bauten zu investieren<sup>1263</sup>.

Auch institutionelle und politische Faktoren haben den Wahleinfluss des Gouverneurs verstärkt. Die Verhältniswahlen für den Landtag in Zusammenhang mit den informellen Wahldistrikten und die lose gebundene Liste fragilisierten die Parteien und verstärkten die Macht des Gouverneurs, einem Kandidaten zur Wahl oder Wiederwahl zu verhelfen<sup>1264</sup>.

Als Anfang 1998 die PMDB den Nachfolgekandidaten bestimmte, bekamen Gouverneur Maguito Vilela und Iris Resende sofort die Unterstützung der Landtagsabgeordneten der PMDB. Für sie war es gleichgültig, wer von ihnen als Gouverneurskandidat oder als Senatskandidat der Partei antreten würde, und sie stellten beiden frei dies zu entscheiden<sup>1265</sup>. Dies brachte keinen Disput zwischen Iris Resende und Maguito Vilela auf, da der Gouverneur ein Vertrauensmann von Iris Resende war. Beide legten ihre Ämter nieder. Maguito Vilela kandidierte für das Senatsamt und Iris Resende als Gouverneur, ohne dass die Einheit der Partei in Frage gestellt wurde.

Die Gleichzeitigkeit der Gouverneurswahlen mit den Parlamentswahlen ohne gleichzeitige Kommunalwahlen trug ebenfalls dazu bei, dass die regionale Exekutive über einen großen Wahleinfluss verfügte. Zu Beginn des Wahlkampfes, als der Gouverneurskandidat der PMDB in den Meinungsumfragen einen großen Vorsprung hatte, engagierten mehrere oppositionelle Bürgermeister (PSDB, PTB, PT, PPB, PFL) sich für die Kandidatur von Iris Resende<sup>1266</sup>. Man kalkulierte, dass nicht weniger als 40 Bürgermeister der Opposition die Kandidatur von Iris Resende unterstützten<sup>1267</sup>. Auch einige Landtagsabgeordnete der Opposition beschlossen, sich für die Gouverneurskandidatur der PMDB einzusetzen<sup>1268</sup>. Laut Iris Resende hatten seine Kandidatur und die PMDB Platz für alle, die mit ihm eine persönliche Vertrauensbeziehung eingehen wollten: „*Acho possível expandir ao máximo a coligação, sem qualquer discriminação ideológica.*“ (Ich halte es für möglich, die Allianz ohne irgendeine ideologische Diskriminierung maximal zu erweitern)<sup>1269</sup>.

---

<sup>1262</sup> Siehe: SEAD/GO. Superintendência de Pessoal. Estado de Goiás.

<sup>1263</sup> Siehe: Revista Veja (28.01.1998: 20-22).

<sup>1264</sup> Siehe: 5.2.3/5.2.4.

<sup>1265</sup> Siehe: O Popular (01.01.1998: 3).

<sup>1266</sup> Siehe: O Popular (08.03.1998: 10; 23.03.1998: 3; 26.05.1998: 3; 06.06.1998: 4; 09.06.1998: 3; 16.07.1998: 2).

<sup>1267</sup> Siehe: O Popular (18.07.1998: 3).

<sup>1268</sup> Siehe: O Popular (27.06.1998: 3).

<sup>1269</sup> Siehe: O Popular (18.04.1998: 5).

Den Bürgermeistern schien es wieder nicht ratsam, Oppositionskandidaten zu stützen, da sie noch zwei Jahre im Amt vor sich hatten und sie nicht das Risiko eingehen wollten, sich gegen den Regierungskandidaten zu stellen. Bürgermeister der PMDB benutzten auch ihr Wahlheer in den Munizipien und organisierten feierliche Veranstaltungen, wenn die Kandidaten der PMDB das Munizipium besuchten. Für Beamte einiger Munizipien gab es einen arbeitsfreien Tag, um bei den Veranstaltungen präsent sein zu können<sup>1270</sup>. Außerdem gehörten die meisten Bürgermeister zur PMDB. Der Gouverneur konnte dadurch die Wahlmobilisierung wichtiger lokaler Führungen garantieren.

In Bezug auf die politische Konjunktur in Goiás, nämlich die damalige interne Lage der PMDB sowie die Lage der Oppositionsparteien, ist Folgendes zu bemerken: Obwohl die Regierungspartei es erreichte einen Konsenskandidaten zu bestimmen und der Gouverneurskandidat in den Meinungsumfragen bis einige Wochen vor den Wahlen Favorit war, war aber auch gleichzeitig festzustellen, dass die Opposition (Kandidat der PSDB) ab Ende August (45 Tage vor den Wahlen) kontinuierlich zunahm. Von der Seite der PMDB sind mehrere Gründe dafür anzuführen, warum der „Cacique“ Iris Resende in den Wahlen unterlag. Erstens war das Profil der 1996 gewählten Bürgermeister der PMDB verändert. Ein bedeutender Teil dieser Bürgermeister hatte keine Beziehung zu den alten PSD-MDB-PMDB. Dadurch war deren Loyalität auch schwächer und es war für die PMDB schwieriger feste Vertrauensnetze zu erhalten<sup>1271</sup>. Zweitens wuchs die Unzufriedenheit mehrerer Bürgermeister und lokaler Führer der PMDB und Alliierten, die wegen der Dispute bei den Kommunalwahlen von 1996 gegen die Spitze der PMDB Ressentiments hegten<sup>1272</sup>. Dies geschah zwar verhalten, aber als die Meinungsumfragen einen Monat vor dem ersten Wahlgang zeigten, dass ein oppositioneller Gouverneurskandidat Chancen hatte den Wahlsieg zu erringen, traten mehrere Führungen zur Opposition über<sup>1273</sup>. Obwohl die Regierungspartei vereint war, führten die Dispute zwischen Landtagsabgeordneten und Staatsreferenten um den Unterhalt ihrer informellen Wahldistrikte drittens auch zur Fragilisierung der PMDB. Ihre Wählerbasis war nun gespalten und einige Führer engagierten sich in diesem letzten Monat nicht voll, als Meinungsumfragen zu erkennen gaben, dass ein oppositioneller Gouverneurskandidat gute Chancen auf einen Wahlsieg hatte. Viertens machte auch Iris Resende im letzten Monat des Wahlkampfes eine immer schlechtere Figur, besonders in Fernsehwahlkampfspots der Opposition. Es gelang der Opposition das Image zu vermitteln, dass Iris Resende das „Alte“ in Goiás und die Opposition das „Neue“ bedeutete. Die im letzten Monat vor den Wahlen wachsende „Erneuerungs-

---

<sup>1270</sup> Siehe: Folha de São Paulo (27.09.1998).

<sup>1271</sup> Siehe: 6.3.6.

<sup>1272</sup> Siehe: 6.3.6.

<sup>1273</sup> Siehe: Alves (1999).

stimmung“ entsprach allerdings keinem wesentlichen Umbruch, der einen parteiprogrammatischen oder ideologischen Trend andeuteten würde. Wie es ein erfahrener traditioneller Bürgermeister formulierte: „*Em Goiás não foi a vitória da sigla do PSDB. Foi a vitória de uma campanha, de um candidato que fez uma campanha interessante e o desejo do povo de mudar. O Iris vem mandando em Goiás desde 1983. Um desejo de mudança de governo, de comando... A ideologia e o programa não tiveram importância. A nível regional o problema é muito paroquial, de disputas entre grupos, famílias, e não de programas.*“ (In Goiás war es kein Sieg der Partei PSDB. Es war der Sieg eines Wahlkampfes, eines Kandidaten, der einen interessanten Wahlkampf machte, und der Wunsch des Volkes nach einem Wechsel. Iris leitet Goiás seit 1983. Ein Wunsch, die Regierung, die Führung zu wechseln... Die Ideologie und das Programm waren ohne Bedeutung. Auf regionaler Ebene ist das Problem sehr ortsgebunden, die Dispute betreffen Gruppen, Familien, und nicht Programme)<sup>1274</sup>. Aber dieser Aspekt der politischen Konjunktur in Goiás genügt nicht, um den Sieg des Gouverneurskandidaten der PSDB restlos zu erklären.

Der zweite Aspekt der politischen Konjunktur bezieht sich auf die Lage der Opposition. Sie erklärt, warum die PMDB in den Wahlen für die Exekutive verlor und die Opposition siegte, aber bei den Verhältniswahlen keine Mehrheit erreichte.

Obwohl bei den Wahlen von 1998 Wahlkoalitionen erlaubt waren, war die Opposition in Goiás weiterhin zu heterogen, sich um einen Kandidaten zu vereinen und geeint an den Wahlen teilzunehmen. Seit Ende 1997 hatten die Verhandlungen zwischen PSDB, PPB, PFL und PTB begonnen, einen Einheitspakt zur Aufstellung eines einzigen Gouverneurskandidaten zu beschließen<sup>1275</sup>. Die Verhandlungen waren äußerst schwierig, da die Parteien Probleme hatten einen Kandidaten zu finden, der alle zufrieden stellte<sup>1276</sup>. Es gelang zunächst der PPB, der Allianz einen Gouverneurskandidaten vorzuschlagen, aber besonders die PSDB war damit nicht zufrieden. Diese hatte allerdings Schwierigkeiten einen alternativen Kandidaten zu präsentieren, da ihr stärkster Kandidat, Henrique Santillo, einerseits durch seine Wahlniederlage gegen seinen Bruder bei den Kommunalwahlen von 1996 in Anápolis politisch geschwächt war und andererseits befürchtete, dass ein oppositioneller Kandidat wenig Chancen hätte, bei den Wahlen zu siegen. Nach langen Verhandlungen nominierten PSDB, PFL, PPB und PTB einen Kandidaten, nämlich Marconi Perillo (PSDB)<sup>1277</sup>. Er war ein junger Abgeordneter, ehemals PMDB, der 1992 der PST beigetreten war<sup>1278</sup>. Sein Hauptgrund, die PMDB zu verlassen, war der mangelhafte Spielraum in der Partei wegen des

---

<sup>1274</sup> Bürgermeister (W.M.A.). Interviewt Oktober 1998.

<sup>1275</sup> Siehe: O Popular (26.09.1997: 3).

<sup>1276</sup> Siehe: O Popular (25.03.1998: 3 ; 29.06.1998: 4).

<sup>1277</sup> Siehe: O Popular (01.07.1998: 3).

<sup>1278</sup> Siehe: O Popular (21.04.1992: 3).

„Caciques“ Iris Resende, der keine unabhängige politische Karriere in der Partei zuließ: „*Eu saí do PMDB há quase dez anos, porque Iris tentou me encabestrar, e não conseguindo, quis me sufocar*“ (Ich habe die PMDB schon vor fast zehn Jahren verlassen, weil Iris mich zu unterjochen versuchte und, da ihm dies nicht gelang, er mich ausschalten wollte.)<sup>1279</sup>. Als im Jahr 1993 die PST und die PTR fusionierten, gehörte er zur PP, 1995 trat er der PSDB bei.

Hinter seiner Kandidatur standen nicht weniger als fünf ehemalige Gouverneure von Goiás. Es waren entweder Dissidenten der PMDB wie Mauro Borges und Henrique Santillo oder ehemalige ARENA/PDS-Leute wie Otávio Lage, Irapuan Costa Junior und Ary Valadão. Dazu kam auch die Unterstützung der Caiado-Sippe. Der Abgeordnete Ronaldo Caiado (PFL) war wichtig, um die Kandidatur von Marconi Perillo durchzusetzen. Einerseits gelang es alten traditionellen Akteuren der ARENA, sich wieder zu vereinen, andererseits gelang es auch Dissidenten der PMDB, sich im Namen eines „Anti-Irismo“ zusammenzuschließen. So konnten sie unter einem neuen Gewand die regionale Exekutive von Goiás wieder mitbestimmen. Außer Marconi Perillo gab es noch vier Oppositionskandidaten, die allerdings keine bedeutende Macht darstellten. Sie verfügten über keine signifikative Vertretung in den regionalen Repräsentationsinstanzen und waren auch unter den Wählern nicht bekannt. Sie stellten sich auch gegen den „Plano Real“ und dies erschwerte es ihnen die Wählerschaft zu gewinnen.

Fünf Faktoren begünstigten die Kandidatur von Marconi Perillo. Sie erklären auch, warum es in Goiás einen zweiten Wahlgang gab. Ein Faktor war die hier schon betrachtete Vereinigung traditioneller regionaler Führungen der UDN/ARENA/PDS, die sich bis dahin gegenseitig bekämpft hatten, sowie die Aussöhnung der bisher zertrittenen Dissidenten der PMDB. Beide Kräfte vereint waren entscheidend für den Erfolg der Kandidatur von Marconi Perillo, der erst spät aufgestellt worden war.

Der zweite Faktor bezieht sich auf die PSDB von Goiás. Schon vor den Kommunalwahlen von 1996 kooptierte sie wichtige lokale Führer (besonders Bürgermeister, ehemalige Bürgermeister und Stadträte) der PP, weil sie mit der Fusion von PP und der PPR nicht zufrieden waren<sup>1280</sup>. Außerdem war die PSDB ab den Kommunalwahlen von 1996 die stärkste oppositionelle Kraft im Land, da die Mehrheit der oppositionellen Bürgermeister zu ihr gehörte. Die PSDB war eine Alternative für viele lokale Führungen. Obwohl der Präsident sich in dem Fall, dass seine Alliierten gegeneinander antraten, neutral verhielt, war die PSDB als Partei des Präsidenten eine Alternative auf regionaler Ebene.

---

<sup>1279</sup> Siehe: Alves (1999): 175.

<sup>1280</sup> Siehe: O Popular (05.12.1995: 3).

Der dritte Faktor bezieht sich auf die hier schon betrachtete Wiederbelebung traditioneller lokaler Machnetze der alten UDN-ARENA-PDS, die sich nicht der MDB-PMDB anschlossen, als die PMDB in Goiás wuchs und die regionale Macht übernahm. Dies war der Fall bei lokalen Führern, die zur PPB und PFL gehörten.

Viertens gelang es dem Kandidaten Marconi Perillo im Wahlkampf unzufriedene Bürgermeister zu kooptieren. Führungen der PL und PSD sowie unzufriedene lokale Führungen der PMDB wechselten im letzten Monat des Wahlkampfes zur Opposition über.

Zuletzt war auch die Werbung von Marconi Perillo wichtig. Er war jung und gut aussehend. Es wurde während seines Wahlkampfes im Fernsehen ständig darauf verwiesen, dass er das „Neue“ und die „Verjüngung“ für Goiás bedeutete und dass Iris Resende kein junger Mann war und das „Alte“ in Goiás verkörperte. Als ehemaliger PMDB-Mann stellte Marconi Perillo für die traditionellen regionalen Führungen sozusagen einen neuen Schlauch dar, in den sie ihren alten Wein gießen konnten.

Die Ergebnisse der Wahlen deuten auf einen interessanten Aspekt im Profil der PMDB und der Opposition in den Municipien hin (siehe die folgende Tabelle). Die Daten zeigen, dass der Gouverneurskandidat der Regierungspartei wieder in den meisten Municipien siegte, aber die Partei verlor in den großen Municipien prozentual und in absoluten Zahlen im Verhältnis zu den Wahlen von 1994<sup>1281</sup>. Ihre Wählerbasis konzentrierte sich mehr in kleinen Municipien. Prozentual nahm sie dort im Verhältnis zu den Wahlen von 1994 zu, aber nach absoluten Zahlen verlor sie im Verhältnis zu 1994 auch viele kleine Municipien, die sie vorher kontrolliert hatte. Dagegen nahm die Opposition in allen Arten von Municipien nach absoluten Zahlen im Verhältnis zu 1994 zu, aber erreichte die besten Ergebnisse in großen Municipien. Ihre schwächste Wählerbasis hatte sie in kleinen Municipien.

Dies bestätigt weiter die Tendenz, die in dieser Arbeit schon analysiert wurde. Kleine Municipien sind in der Regel treuer als große und die oppositionellen Stimmen konzentrieren sich nach wie vor in großen Municipien, wo die Wähler einer oppositioniellen Stimmung offener gegenüberstehen.

---

<sup>1281</sup> Siehe: 6.3.4.

**Tabelle 6.54: Wahlergebnisse der Gouverneurswahlen nach der Größe der Munizipien (erster Wahlgang)**

Art der Munizipien	Gouverneurskandidat der PMDB (a)	Gouverneurskandidaten der Opposition (b)	Gesamtheit der Munizipien von Goiás (%)
Kleine*	79 (51,6 %)	26 (29,2%)	42,1%
Mittelgroße**	35 (22,9%)	23 (25,8%)	24,4%
Große***	39 (25,5%)	40 (45%)	33,5%
Summe****	153 (63,2%)	89 (55%)	242 (100%)*****

Quellen: TRE/Goiás. IBGE.

(a) Iris Resende PMDB+PL+PSD+PSL+PST+PTN+PSC+PPS+PAN+PRTB+PRN+PSB+PRP+PT do B.

(b) Marconi Perillo PSDB+PPB+PFL+PTB+PSDC; Osmar Magalhães PT+PDT+PC do B; Martiniano Cavalcante PSTU; Everaldo Pastore PV; Chico Dentista PMN.

\* Munizipien unter 5.000 Einwohnern.

\*\* Munizipien mit 5001 bis 10.000 Einwohnern.

\*\*\* Munizipien mit mehr als 10.000 Einwohnern.

\*\*\*\* Summe der Munizipien, in denen der Gouverneurskandidat siegte.

\*\*\*\*\* Summe der Munizipien in Goiás.

In Bezug auf die gesamte Abstimmung in Goiás sind mehrere Aspekte von Interesse, die die folgenden Tabellen veranschaulichen.

Erstens hatte die PMDB die Exekutive verloren, aber die Mehrheit der Sitze im Landtag und Parlament gewonnen. Außerdem wurde der Gouverneur Maguito Vilela für das Senatsamt gewählt. Dies zeigt, dass die PMDB weiter einen bedeutenden Einfluss ausübte und dass der Sieg der Opposition eher auf eine „Anti-Iris“ Stimmung als auf eine konkrete parteiprogrammatische Alternative zurückzuführen war. Es zeigt auch die Macht der Exekutive, da Maguito Vilela als Senator gewählt wurde und die Regierungspartei zusammen mit ihren Alliierten (PL, PSD) die absolute Mehrheit der Sitze erlangte.

Zweitens erhielt die neue Regierung nur 27,8% der Sitze im Landtag und hatte auch eine kleinere Vertretung als die PMDB und deren Alliierte im Parlament. Die Partei des neu gewählten Gouverneurs hatte zusammen mit ihren Alliierten weder die absolute Mehrheit noch die Mehrheit der Landtagsabgeordneten. Dies zeigt die Schwäche der Oppositionsparteien, deren Kandidaten sich in den Verhältniswahlen auf keine Parteiorganisation und -struktur verlassen konnten. Es spiegelt auch die Art des Wahlkampfes wider, der sich vorwiegend auf den Disput zwischen zwei Persönlichkeiten, Marconi Perillo und Iris Resende, konzentrierte und keine programmbezogene Debatte anzuregen imstande war. Die Zahl der Parteien im Landtag verringerte sich im Verhältnis zu den Wahlen von 1994<sup>1282</sup>, die Fragmentierung des Parteiensystems war nach den Kriterien von Merkel moderat (4,8), genauso wie vor den Wahlen von 1998. Zum ersten Mal in der untersuchten Periode (1983-1998) begann die Exekutive Goiás zu regieren, ohne über die absolute Mehrheit oder wenigstens die Mehrheit der Sitze im Landtag zu verfügen. Dies könnte eine neue Konstellation in

<sup>1282</sup> Siehe: 6.3.4.

Goiás anzeigen, die zu einer ausgeglicheneren Beziehung zwischen Exekutive und Legislative führen könnte. Die Legislative könnte als Opposition die Rolle eines Kontrolleurs der Exekutive übernehmen, die „Checks and Balances“ eines demokratischen Systems würden dadurch tatsächlich funktionieren. Aber es hängt noch von anderen in dieser Studie analysierten Elementen ab, ob die regionale Exekutivlastigkeit sich verringert. Außerdem kann eine solche Konstellation auch boykottorientierte Stimmungen hervorbringen. Auf jeden Fall gehört diese neue Konstellation nicht zur untersuchten „Ära PMDB“ in Goiás.

Drittens siegte der Kandidat des „Plano Real“ mühelos in den Wahlen, der regionale Disput unter seinen Alliierten hatte keine Schwächung seiner Kandidatur zur Folge. Dies zeigt, dass die Wähler darin keinen Widerspruch erblickten und dass die regionale Politik sich vorwiegend um Dispute zwischen „Caciques“ und Familiengruppen drehte anstatt um programmbezogene oder parteiliche und ideologische Unterschiede.

**Tabelle 6.55: Stimmen für die Gouverneurskandidaten (im ersten Wahlgang)**

Kandidat	Stimmen*
Marconi Perilo PSDB/PPB/PFL/PTB/PSDC	946.588 (48,6%)
Iris Resende PMDB/PL/PSD/PSL/PST/PTN/PSC/PP S/PAN/PRTB/PRN/PSB/PRP/PT do B	914.035 (46,9%)
Osmar Magalhães PT/PDT/PC do B	61.355 (3,1%)
Martiniano Cavalcante PSTU	12.499 (0,6%)
Everaldo Pastore PV	7.168 (0,4%)
Chico Dentista PMN	6.645 (0,3%)

Quelle: TRE/Goiás.

\* Gültige Stimmen.

**Tabelle 6.56: Gewählte Landtagsabgeordnete**

Partei	Sitze
PMDB	16 (39%)
PSDB	6 (14,6%)
PL*	4 (9,8%)
PSD**	4 (9,8%)
PPB	3 (7,3%)
PFL	2 (4,9%)
PST	2 (4,9%)
PDT	1 (2,4%)
PTB	1 (2,4%)
PC do B	1 (2,4%)
PSC	1 (2,4%)
Total	41

Quelle: TRE/Goiás.

\* Alliierte der PMDB im Landtag.



**Tabelle 6.57: Gewählte Abgeordnete**

Partei	Sitze
PMDB	8 (47,0%)
PFL	2 (11,8%)
PSDB	2 (11,8%)
PFL	2 (11,8%)
PPB	1 (5,8%)
PT	1 (5,8%)
PSD	1 (5,8%)
Total	17

Quelle: TRE/Goiás.

**Tabelle 6.58: Präsidentschaftswahlen in Goiás (erster Wahlgang: % der gültigen Stimmen)**

Fernando Henrique Cardoso PSDB/PFL/PMDB/PPB/PTB	63,7%
Luíz Inácio da Silva (Lula) PT/PDT/PCB/PSB/PC do B/PPS/PV/PSTU	24,1%
Ciro Gomes PL/PPS/PAN/	9,3%
Enéas Carneiro PRONA	1,6%
José Maria de Almeida PSTU	0,3%
Teresa Ruil PTN	0,2%
Ivan Moacir PMN	0,2%
Sérgio Bueno PSC	0,1%
João de Deus PT do B	0,1%
Vasco Azevedo Neto PSN	0,05%
José Maitie Eymael PSDC	0,03%

Quelle: TSE.

Im zweiten Wahlgang für die Gouverneurswahlen in Goiás bekam der oppositionelle Kandidat noch mehr Unterstützung von Alliierten und einigen ehemaligen lokalen Führern der PMDB. Außerdem bekam Marconi auch die Unterstützung linksorientierter Parteien (PT, PC do B, PDT).

Die folgenden Tabellen deuten auf zwei interessante Aspekte hin: Die Zahl der großen Municipien, in denen die Opposition siegte, nahm im Verhältnis zum ersten Wahlgang zu. Dagegen sank die Zahl großer Municipien, in denen die PMDB siegte. Dies zeigt, dass die Wähler großer Municipien nicht nur der PMDB untreuer waren, sondern dass große Municipien auch oppositionsanfälliger sind. Das Gegenteil trifft für kleine Municipien zu, in denen die lokalen Machtnetze der Regierung stabiler sind. Für die PMDB war es in kleinen Municipien leichter, ihre Wählerschaft zu erhalten. Die Tendenz, die schon in dieser Arbeit gezeigt wurde, bestätigte sich.

**Tabelle 6.59: Wahlergebnisse der Gouverneurswahlen nach der Größe der Munizipien (zweiter Wahlgang)**

Art der Munizipien	Gouverneurskandidat der PMDB (a) Iris Resende	Gouverneurskandidat der Opposition (b) Marconi Perillo	Gesamtheit der Munizipien von Goiás
Kleine*	77 (56,2%)	28 (22,8%)	42,1%
Mittelgroße**	28 (20,4%)	30 (28,6%)	24,4%
Große***	32 (23,4%)	47 (48,6%)	33,5%
Summe****	137 (56,6%)	105 (9,5%)	242 (100%)*****

Quellen: TRE/Goiás. IBGE.

(a) PMDB+PL+PSD+PSL+PST+PTN+PSC+PPS+PAN+PRTB+PRN+PSB+PRP+PT do B.

(b) PSDB+PPB+PFL+PTB+PSDC.

\* Munizipien unter 5.000 Einwohnern.

\*\* Munizipien mit 5001 bis 10.000 Einwohnern.

\*\*\* Munizipien mit mehr als 10.000 Einwohnern.

\*\*\*\* Summe der Munizipien, in denen der Gouverneurskandidat siegte.

\*\*\*\*\* Summe der Munizipien in Goiás.

**Tabelle 6.60: Stimmen für die Gouverneurskandidaten (im zweiten Wahlgang)**

Kandidat	Stimmen*
Iris Resende PMDB/PL/PSD/PSL/PST/PTN/PSC/PPS /PAN/PRTB/PRN/PSB/PRP/PT do B	1.015.340 (46,72%)
Marconi Perilo PSDB/PPB/PFL/PTB/PSDC	1.157.988 (53,28%)

Quelle: TRE/Goiás.

\* Gültige Stimmen.

Einige Faktoren, die den Wahlsieg der PSDB in Goiás erklären, bekunden einen politischen Stil in der Region, der traditionelle Verhaltensweisen in der brasilianischen Politik weiter förderte.

Ein Faktor bezieht sich auf die politischen Führer der Partei. Der Wahlsieg der PSDB war sehr auf den Einfluss der Persönlichkeit von Marconi Perillo zurückzuführen, was auf die Fragilität der Partei hinweist.

Ein anderer Faktor bezieht sich auf das Kontinuitätsmerkmal, das den Aufbruch der PSDB in Goiás kennzeichnete. Die PSDB siegte im alten Stil der brasilianischen Politik, der darin besteht, das „Alte“ und das „Neue“ zu verschmelzen. Die Allianz der PSDB mit den regionalen Führungen der alten PSD und UDN/ARENA/PDS sowie mit Dissidenten der PMDB zeigt die Kontinuität im „Aufbruch“ der PSDB in Goiás. Sie deutet darauf hin, dass kein wesentlicher Umbruch in der politischen Tradition der Region stattfand.

Zuletzt gab es die instrumentellen Beziehungen der regionalen Führungen zur nationalen Exekutive. Der Wahlsieg der PSDB war auch darauf zurückzuführen. Das Verhalten der PSDB gegenüber dem Präsidenten begünstigte den Wahlkampf des Gouverneurskandidaten Marconi Perillo, da er Kandidat der Partei des Präsidenten war.

## 6.4 Ausprägung der Indikatoren moderner Demokratie in der „Ära PMDB“

### A. Das allgemeine Merkmal der „Polyarchy“

#### 1. Gewählte Regierungen

Erstens wurden die Vertreter der Exekutive (Gouverneure, Bürgermeister) und Legislative (Landtagsabgeordnete und Stadtverordnete) regelmäßig gewählt. Wahlen bestimmten, wer berechtigt war, die Entscheidungsmacht für das Bundesstaatsterritorium zu übernehmen. Zweitens reklamierten oder kontrollierten in Goiás nicht demokratisch gewählte Vetoakteure keine Entscheidungsdomänen für sich. Drittens hat aber das alleinige Vorhandensein von Wahlen bzw. gewählten Regierungen (Exekutive und Legislative) wenig Aussagekraft, um das reale Funktionieren der „Ära PMDB“ in Goiás zu erfassen. Die Art und Weise, wie die Exekutive und die Legislative gewählt und gestaltet wurden (Dimension der Partizipation/Inklusion und des politischen Wettbewerbs), sowie ob Kontrollmechanismen (Dimension der Kontrolle) über sie vorhanden waren und ob bzw. wie sie funktionierten - all dies muss auch in Betracht gezogen werden.

### B. Die Dimension der politischen Partizipation/Inklusion

#### 2. Universales Wahlrecht und gleiches Stimmengewicht

Erstens hat die „Neue Republik“ das Wahlrecht erweitert, und in der regionalen Politik gilt dieselbe Regel. Zweitens wurde es den Bürgern im Bundesstaat auch garantiert, ihre Stimmen geheim abzugeben. Einerseits hat das regionale Wahlgericht dies im Wahlakt tatsächlich garantiert, andererseits wurde das Prinzip in der Regel nicht übertreten. Die „Ära PMDB“ hat in Bezug auf die politische Tradition wesentliche Fortschritte gebracht.

#### 3. Anerkennung und Geltung demokratischer Verfahren und Prinzipien

Zu diesem Punkt ist erstens festzustellen, dass sich Nichtgewählte in der „Ära PMDB“ unter die politische Leitung der Gewählten stellten. Gewählten Volksvertretern wurde nicht das Amt entzogen, bevor ihre Mandate abliefen. Zweitens wurde in der „Ära PMDB“ das Prinzip der Mehrheitsentscheidung in den politischen Repräsentationsinstanzen formell eingehalten. Es waren aber verschiedene Mechanismen vorhanden (z.B. schwache Parteien und Legislative, Beziehungen zwischen den Exekutiven, Wahlgesetze und Wahlsystem, Klientelismus, informelle Netze usw.), die die Opposition erschwerten oder sie sogar daran hinderten, eine Mehrheit zu werden. Besonders durch Dekrete des Gouverneurs wurde das Prinzip demokratischer Verfahren auf

regionaler Ebene hintertrieben, da dadurch der Spielraum des Landtags sehr eingeschränkt wurde und so weder Minderheit noch Mehrheit viele Chancen hatten sich zu äußern. Hier dominierte die politische Tradition Brasiliens, in der solche Prinzipien meist von der exekutiven Macht nicht berücksichtigt wurden.

#### 4. Chancengleichheit bei der Umsetzung des universellen Wahlrechts

Obwohl das Prinzip des universellen Wahlrechts vorhanden war, gab es politische und institutionelle Hemmnisse, die den Bürgern keine gleichen Chancen gaben, ihr Wahlrecht zu realisieren. Die Finanzierung des Wahlkampfes, Manipulation der staatlichen Zuschüsse, klientelistische Netze, die Beziehungen zwischen den Exekutiven usw. erschwerten es Bürgern oder hinderten sie daran, ihr Wahlrecht gleichermaßen zu realisieren. Dies beschränkte den Partizipationsgrad und die Qualität des Verfahrens auf regionaler Ebene, da die politische Partizipation davon beeinträchtigt wurde.

#### C. Die Dimension des politischen Wettbewerbs

##### 5. Freie und faire Wahlen

Dazu ist erstens zu sagen, dass das Wahlsystem und die Wahlgesetze dazu beitrugen, die Wettbewerbsfähigkeit auf regionaler Ebene zu vermindern und zu fragilisieren. Obwohl in der „Ära PMDB“ freie und faire Wahlen garantiert wurden, haben z.B. die lose gebundene Wahlliste in Zusammenhang mit dem Gesetz der Wahlbündnisse, den Gesetzen der Wahlkampffinanzierung, mit der Art des Wahlkalenders auf regionaler Ebene und der Art der Verhältniswahlen den Wettbewerb im politischen System beeinträchtigt und dazu beigetragen, dass Elemente der politischen Tradition Brasiliens (Personalismus, Klientelismus, schwache Parteiorganisation) weiter vorherrschten. Zweitens wurde es in der „Ära PMDB“ den Parteien nicht verboten, an den Wahlen teilzunehmen. Allerdings herrschten informelle Elemente (z.B. die Beziehungen zwischen den Exekutiven, die Verwendung öffentlicher Zuschüsse) vor, die die Konkurrenz unter den Parteien beeinträchtigten und aus denen die „Partei“ der regionalen Exekutive Vorteile zog. Die „Ära PMDB“ hat die alte politische Tradition Brasiliens unangetastet gelassen, in der die Parteien keine zentrale Rolle bei der politischen Entscheidungsfindung spielen. Drittens wurde in der „Ära PMDB“ das Freiheitsrecht der Stimmenabgabe garantiert, aber den Bürgern wurde mehrmals aufgedrängt, ihre Stimmen nach dem Willen der regionalen „Caciques“ zu vergeben. Alte traditionelle brasilianische Muster dominierten auf regionaler Ebene weiter und beeinflussten die Wähler.

## 6. Meinungsfreiheit und bürgerliche Freiheit

Erstens wurde den Bürgern garantiert, dass sie ihre Meinungen frei äußern konnten, ohne dass sie sich Bedrohungen oder Strafen aussetzten. Allerdings wurden besonders durch die „troca de favores“ (Austausch von Gefälligkeiten) kritische bzw. oppositionelle Meinungen gegenüber etablierten Politikern diskreditiert. Zweitens verbürgte die „Ära PMDB“ die Möglichkeit, eine alternative Politik zu formulieren. Allerdings schränkten besonders die Beziehungen zwischen den Exekutiven, der schwache Landtag und schwache Parteien diese Möglichkeit ein. Drittens wurde die Meinungsfreiheit im Wahlakt besonders durch klientelistische Netze, Austausch von Gefälligkeiten und die Beziehungen zwischen den Exekutiven beschränkt. Viertens war die Meinungsfreiheit in den Perioden zwischen den Wahlen auf regionaler Ebene sehr beschränkt. Obwohl in der „Ära PMDB“ mehrere Parteien vorhanden waren und die Meinungsfreiheit verfassungsmäßig garantiert war, waren die politischen Institutionen, besonders die Parteien und der Landtag, sehr schwach, um dies ausreichend zu gewährleisten. Oppositionelle Stimmungen wurden weiter besonders auf lokaler Machtebene behindert. Fünftens wurde die „bürgerliche Freiheit“ in der „Ära PMDB“ verfassungsmäßig garantiert. Allerdings unternahm der Bundesstaat mehrmals Maßnahmen gegen die Bürger, die willkürlich gegen die bürgerlichen Rechte verstießen.

## 7. Pluralismus und Elitenkonkurrenz

Erstens haben in den regionalen Wahlen mehrere Parteien (Parteienwettbewerb/Parteien-Pluralismus) Kandidaten aufgestellt, aber in der Regel war die Konkurrenz weiterhin auf etablierte oligarchische Gruppen beschränkt. Zweitens verfügten die Wähler über Informationsquellen, aber sie standen meist unter Kontrolle von bundesstaatlichen Regierungsvertretern oder lokalen Bossen. Dies geschah auch in den Perioden zwischen den Wahlen. Drittens war auch die Elitenkonkurrenz nicht sehr ausgeprägt. Die Politiker und Führer haben in der Regel nicht dazu beigetragen und die regionalen und lokalen Repräsentationsinstanzen waren weiterhin schwach. Auch das Wahlsystem, die Wahl- und die Parteigesetze sowie die Beziehungen zwischen den politischen Instanzen (Exekutive X Legislative; Gouverneur X Bürgermeister; Gouverneur X Präsident) haben die Elitenkonkurrenz geschwächt.

## 8. Vereinigungsautonomie

Erstens wurde den Parteien verfassungsmäßig und gesetzlich eine große Autonomie zugestanden, aber in der Regel waren sie weiter auf regionaler Ebene vom dominanten Einfluss besonders der Geldgeber, Großfamilien, des Gouverneurs und der bundesstaatlichen Maschinerie abhängig. Zweitens waren die politischen Institutionen, besonders

der Landtag und die Bürgermeister, weiter schwach und ihre Autonomie wurde auf unterschiedliche Weise ständig nicht respektiert.

#### D. Die Dimension der Kontrolle

##### 9. Möglichkeit des Machtwechsels

Zwar wurde es den Bürgern verfassungsmäßig garantiert, gewählte Regierungen bzw. Repräsentanten auf lokaler und regionaler Ebene regelmäßig zu bewerten. Jedoch war diese Kontrolldimension auf regionaler und lokaler Ebene durch Exekutivlastigkeit sehr defizitär.

##### 10. Gewaltenkontrolle und Gewaltenbalance

Erstens war in der „Ära PMDB“ die bundesstaatliche Macht in den Händen der Exekutive konzentriert. Dies war ein Grund dafür, dass die politische Macht auf bundesstaatlicher Ebene entweder wenig oder überhaupt nicht begrenzt und kontrolliert wurde. Zweitens war in der „Ära PMDB“ ein Gleichgewicht zwischen den Herrschaftsträgern der politischen und staatlichen Macht wenig oder gar nicht vorhanden. Die „Ära PMDB“ hat in Bezug auf die Gewaltenkontrolle und die Gewaltenbalance keine wesentliche Fortschritte im Verhältnis zu den traditionell mangelhaften „Checks and Balances“ im politischen System zu verzeichnen. Die bundesstaatlichen Exekutiven verfügten weiterhin über eine Machtkonzentration und wurden in der Regel wenig kontrolliert.

## 7 Abschließende Bemerkungen

In Bezug auf die politikwissenschaftliche Debatte über die Konsolidierung der neuen Demokratien in Lateinamerika erbrachte die vorgelegte Studie folgende Ergebnisse:

1. Sie weist nach, dass für empirische Demokratieforschungen ein moderner Demokratiebegriff von Vorteil ist. Um den Herausforderungen der Gegenwart gerecht werden zu können, muss die moderne Demokratie sich folglich vom klassischen Demokratieverständnis absetzen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil der Aspekt der Funktionstüchtigkeit zu einem zentralen Bestandteil der modernen politischen Systeme geworden ist. Es wäre somit nicht sinnvoll, einen klassischen normativen Demokratie-begriff zu verwenden. Denn zum einen verfügt dieser gar nicht über das Instrumentarium, das zur Darstellung der Funktionsmechanismen demokratischer Systeme erforderlich ist. Und zum anderen konzentriert der klassische Demokratie-begriff sich sehr stark auf ein Demokratiekonzept, das die Dimensionen der indirekten und repräsentativen Demokratie nicht hinreichend erfasst.

2. Im Umgang mit Begriffen der Demokratieforschung dürfen deren jeweilige Erkenntnisinteressen und Ziele nicht unberücksichtigt bleiben. Auch in dieser Hinsicht erweist sich, dass der klassische normative Demokratiebegriff für die Zwecke der vorliegenden Studie nicht hilfreich gewesen wäre. Denn Zweck der letzteren war nicht eine weitgehend auf der abstrakten Ebene verbleibende Abhandlung zur vergleichenden Demokratietheorie als vielmehr die Auseinandersetzung mit konkreten Prozessen der Konsolidierung von Demokratie in einem historischen Kontext.

3. Vor dem Hintergrund der Entscheidung für die Verwendung eines modernen Demokratiebegriffs stellte die Arbeit zwei unterschiedliche Varianten der modernen Definition des Demokratiebegriffs vor, nämlich die normative und die empirische Demokratietheorie. Dabei war auf deren jeweilige Grundprämissen und Frageperspektiven einzugehen. Auf der Grundlage eines Vergleichs beider Ansätze gelangte die Arbeit dann zu der Überzeugung, dass eine moderne prozedurale Demokratiedefinition für die Untersuchung neuer lateinamerikanischer Demokratien mehr Vorteile aufweist und über erhebliche Potenziale verfügt, wenn es darum geht, deren reales Funktionieren und deren Dynamik zu erfassen und zu erklären.

Die Frage der Nützlichkeit von Demokratiebegriffen betreffend, sind weiterhin drei Aspekte hervorzuheben:

Erstens bietet eine prozedurale Demokratiedefinition für die Analyse konkreter politischer Systeme ein breites Spektrum von Möglichkeiten der Operationalisierung. Mittels messbarer und nachprüfbarer Indikatoren ermöglicht sie, das Funktionieren

eines politischen Systems zu beschreiben. Daneben stellt sie auch Mittel bereit, um die Entwicklung politischer Systeme zu bewerten.

Zweitens macht eine prozedurale Demokratiedefinition es leichter, sich von der tendenziell endlosen – und häufig eher fruchtlosen – Auseinandersetzung um die normativen Gehalte und Zielsetzungen eines modernen demokratischen Systems zu befreien. Stattdessen werden real existierende Demokratien vor allem in Bezug auf ihre Struktur und auf ihre Funktionstüchtigkeit befragt. In diesem Sinne dient eine prozedurale Demokratiedefinition empirisch orientierten Forschungszielen. Für die Auseinandersetzung mit der Entwicklung junger lateinamerikanischer Demokratien ist dies wichtig, weil bei herkömmlichen Analysen lateinamerikanischer politischer Systeme häufig normative Zielsetzungen im Vordergrund der Debatte standen. Dies wiederum trug nicht selten dazu bei, der realen Dynamik der analysierten politischen Systeme – ebenso wie den damit verbundenen hemmenden oder fördernden Faktoren in Demokratisierungsprozessen – zu wenig Beachtung zu schenken und sich stattdessen in zu groß dimensionierten normativen Debatten zu ergehen und zu verzetteln.

Drittens ermöglicht und fördert eine prozedurale bzw. um operationale Eignung und empirische Nachvollziehbarkeit bemühte Demokratiedefinition auch vergleichende Studien von demokratischen Systemen. Dadurch ist es leichter möglich, einen minimalen terminologischen Konsens zu erreichen. Dies hilft der Gefahr vorzubeugen, dass eine Definition in verschiedenen „Verständnissen“ angewendet wird. Eine Minimaldefinition vermeidet zudem eine euro- resp. eine ethnozentrische Definition, welche kulturspezifische Aspekte sowie länderspezifische Erfahrungen außer Betracht lässt. Die Bestimmung einer Minimaldefinition erhöht also die Tragfähigkeit von Analysekonzepten und erweitert die Anwendbarkeit des Begriffs.

4. Bei ihrer Befassung mit verschiedenen prozeduralen modernen Demokratiedefinitionen war es Ziel dieser Studie, einen Begriff zu wählen, der für die Bedürfnisse einer empirisch orientierten Demokratieforschung bestmöglich geeignet ist. Zu diesem Zweck setzte die Arbeit sich eingehend mit drei herausragenden Werken der modernen Politikwissenschaft (von Schumpeter, von Downs und von Dahl) auseinander, die für die Perspektive einer prozeduralen modernen Demokratiedefinition große Bedeutung haben.

Schließlich gelangte die vorliegende Arbeit zu der Auffassung, dass Dahls Begriff der „Polyarchie“ für die empirisch orientierte Demokratieforschung die vergleichsweise besten Möglichkeiten bietet. Denn zum einen wird durch Dahl Demokratie vorwiegend als ein Entwicklungsprozess bestimmt. Dadurch wird vermieden, politische Systeme allzu starr und schablonenhaft als ‚demokratisch‘ oder als ‚nicht-demokratisch‘ einzustufen. Vielmehr werden (demokratische) politische Systeme untereinander nach ihrem Demokratisierungsgrad differenziert und entsprechende Kriterien der Unter-



scheidung bereitgestellt. Mit deren Unterstützung können dann demokratische Systeme in Lateinamerika systematisch miteinander verglichen und nach dem jeweiligen Grad ihrer demokratischen Reife befragt werden. Dadurch lässt sich vermeiden, dass die Demokratie-Entwicklung in Lateinamerika gemäß allzu pauschal ansetzenden Kriterien charakterisiert wird, was graduell unterschiedliche Entwicklungsniveaus in der Region nicht sichtbar werden ließe. Ferner berücksichtigt Dahls „Polyarchy“ präzise den jeweiligen Kontext, in dem Wahlen durchgeführt werden. Dies ist für die Analyse politischer Systeme in Lateinamerika wichtig, da auch in nicht-demokratischen politischen Systemen Wahlen durchgeführt wurden und werden. Dies gilt besonders für Brasilien, wo Wahlen oftmals vorwiegend der Legitimierung der Macht etablierter oligarchischer Gruppen dienen. Die bloße Kenntnisnahme des Faktums regelmäßiger Wahlen ohne genauere Analyse des jeweiligen politischen Kontextes reicht aber nicht aus, wenn das politische System und das Funktionieren der politischen Partizipation verstanden und charakterisiert werden soll.

Für die Analyse neuer lateinamerikanischer Demokratien ist der Begriff der „Polyarchy“ besonders hilfreich, da er die Erfahrung und die Entwicklungsdynamik junger Demokratien erfassen und bewerten hilft. So wird deren Eigenart und Geschichte in angemessener Weise Rechnung getragen. Außerdem wird vermieden, dass an die Entwicklung der politischen Systeme in Lateinamerika eine teleologische Perspektive herangetragen wird, der es in ihrer mutmaßlichen ‚Abgehobenheit‘ von den konkreten politischen Realitäten kaum gelingen dürfte, handhabbare Indikatoren der modernen Demokratieentwicklung zu definieren.

5. Im Zusammenhang mit der „Dritten Demokratisierungswelle“ und im Umfeld von Forschungsarbeiten zur Frage der Konsolidierung der jungen lateinamerikanischen Demokratien gewannen in der politikwissenschaftlichen Debatte ergänzende Ansätze zu einem modernen Demokratiebegriff an Bedeutung. Dabei standen zwei Typen von Argumentationsweisen im Vordergrund, die Dahls „Polyarchy“ jeweils als unzulänglich ansahen. Die vorliegende Studie analysierte beide Argumentationsmuster, von denen das eine der „Polyarchy“ eine sozioökonomische Dimension der Demokratiedefinition hinzufügen wollte, während das andere nach einer Erweiterung der politischen und der institutionellen Dimensionen der Demokratiedefinition verlangte. Anhand des Vergleichs beider Grundtypen kommt die vorliegende Studie zu folgendem Ergebnis:

Was die Ergänzung des modernen Demokratiebegriffs um eine sozioökonomische Dimension betrifft, so scheinen dadurch nur unnötig zusätzliche Probleme aufgeworfen zu werden. Dies etwa infolge des Risikos, normative bzw. substantielle Aspekte in die Demokratiedefinition aufzunehmen. Für eine empirisch orientierte Demokratieforschung wäre dies wenig hilfreich, da eine derartige Perspektive Ziele bzw. Resultate mit

Verfahren vermischen und die Grenze zwischen beiden verwischen könnte. Dadurch würde die Gefahr heraufbeschworen, dass die Definition des Demokratiebegriffs bzw. ein Bestandteil desselben mit den erwünschten Resultaten eines politischen Systems verwechselt wird.

Das Bemühen, den prozeduralen Demokratiebegriff durch eine sozioökonomische Dimension anzureichern, kann auch insofern als fragwürdig gelten, weil es eine möglicherweise allzu enge Abhängigkeit zwischen sozioökonomischen Entwicklungen und Demokratisierungsprozessen unterstellt. Dies lässt sich mit den Erfahrungen Lateinamerikas illustrieren. Denn einerseits trifft sicher zu, dass während der 60er und der 70er Jahre demokratische Systeme im Zusammenhang mit ökonomischen Krisen zusammenbrachen (wobei jedoch nicht übersehen werden darf, dass auch autoritäre Systeme sich entsprechend krisenanfällig zeigten). Andererseits aber setzte der Übergang in Richtung Demokratie in Lateinamerika unter schwierigen ökonomischen Bedingungen wieder ein, wobei die neuen lateinamerikanischen Demokratien eine Entwicklung nahmen, die zeigte, dass sie allen ökonomisch bedingten Schwierigkeiten zum Trotz offenbar über eine bemerkenswerte Widerstandskapazität verfügen.

In Bezug auf jenes Argumentationsmuster, das nach einer Erweiterung der politischen und der institutionellen Dimensionen in der prozeduralen Demokratiedefinition verlangte, wird Folgendes konstatiert:

Das Bestreben, Dahls Dimension der „Polyarchy“ um politische und institutionelle Aspekte zu ergänzen (2.3.2), stellt im Ergebnis der empirischen Analyse real existierender lateinamerikanischer Demokratien ein reichhaltigeres Instrumentarium zur Verfügung. Dies ist für die Untersuchung neuer lateinamerikanischer Demokratien von Vorteil, weil dadurch vermieden werden kann, die jeweiligen politischen Systeme allzu grobschlächtig als demokratisch oder als nicht-demokratisch zu klassifizieren, und es stattdessen möglich wird, den jeweiligen Demokratisierungsgrad zu bestimmen.

Obwohl der Begriff der „Polyarchy“ von Dahl bereits eine breite Perspektive für die empirisch orientierte Demokratieforschung anbietet, hält diese Studie fest, dass die Analyse der „Dritten Demokratisierungswelle“ ergänzende Ansätze zu einem modernen Demokratiebegriff erfordert.

Diese Studie zeigt, dass die neuen Regime nicht unter Rückgriff auf eine dichotomisch ansetzende Modellvorstellung von Diktatur einerseits und Demokratie bzw. „Polyarchy“ andererseits analysiert werden können. Derartige Modellbildungen haben in Bezug auf die spezifischen Ausprägungen der neuen Demokratien nur geringe Analyse- und Aussagekapazitäten. Phänomene wie gewisse Mängel in Sachen Rechtsstaatlichkeit oder der Fortbestand autoritärer und personenzentrierter Verfahren oder die

Machtkonzentration bei der Exekutive oder die Schwäche der „checks and balances“ im politischen System usw. dürfen in einer vollständigen Charakterisierung dieser neuen Demokratien nicht übergangen werden.

Es genügt deswegen nicht, die neuen Demokratien lediglich unter Rückgriff auf die Dimensionen und Indikatoren einer „Polyarchy“ zu analysieren. Deren Dimensionen identifizieren die genannten Elemente nicht hinreichend. Sie bieten auch zu wenige Maßeinheiten, um zu überprüfen, wie die Indikatoren einer real existierenden „Polyarchy“ gestärkt werden können. Zudem wird im tradierten Verständnis von „Polyarchy“ der Periode zwischen den Wahlen zu wenig Beachtung geschenkt, was durch die vorgeschlagene Ergänzung um weitere politische und institutionelle Aspekte kompensiert werden kann. Denn vor allem im Zeitraum zwischen den Wahlen zeigt sich, ob relevante Grundprinzipien einer Demokratie respektiert oder verletzt werden. Dies ist gerade für die Untersuchung lateinamerikanischer politischer Systeme wichtig, da in dieser Weltregion in der Periode zwischen den Wahlen häufig essentielle demokratische Spielregeln missachtet werden.

In Bezug auf die Untersuchung lateinamerikanischer politischer Systeme wurde immer wieder betont, dass es in der Region eine Kluft zwischen formaler und realer Welt gibt. Das Argumentationsmuster, das für die Ergänzung des prozeduralen Demokratiebegriffs um politische und institutionelle Kriterien plädiert, erfasst diese Unterschiede, weil es die Möglichkeit bietet, zwei Dimensionen zu vergleichen, nämlich die formale Ausprägung der Indikatoren und deren Umsetzung.

6. Diese Studie zeigt, wie in der politikwissenschaftlichen Diskussion häufig identische Begriffe für unterschiedliche Sachverhalte gebraucht werden. So kommt es gelegentlich zu Unklarheiten über die verschiedenen Phasen im Prozess politischer Systemwechsel. In der Arbeit wurde dafür plädiert, die Konsolidierungsphase mit der ersten zivilen Regierung, die auf ein autoritäres Regime folgt, beginnen zu lassen. Dies deshalb, weil es problematisch ist, diesen Zeitraum als einen des Übergangs zu begreifen. Die Konsolidierungsphase stellt – auch wenn sie mit der Endphase eines autoritären Regimes eng zusammenhängt – keinen Abschnitt eines Prozesses dar, in dem ein politisches System verabschiedet und ersetzt wird. Die vorliegende Studie beschäftigt sich deshalb auch eingehend mit der Unterscheidung bzw. Abgrenzung von Übergangsphasen und Konsolidierungsphasen. Dabei wird als Übergangsphase jenes Stadium eines politischen Transformationsprozesses bestimmt, in dem ein autoritäres oder totalitäres System verfällt und durch ein demokratisches System ersetzt wird. Der Terminus Konsolidierungsphase beschreibt dagegen nicht einen politischen Systemwechsel, sondern das Transformationsgeschehen innerhalb eines (bereits über eine neue, eigene Qualität verfügenden) politischen Systems.

7. In der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den neuen lateinamerikanischen Demokratien konnten zwei Zeiträume mit unterschiedlichen Forschungsschwerpunkten unterschieden werden. Sie sind eng mit den Herausforderungen und der Entwicklung neuer Demokratien verbunden. Wie in der Arbeit gezeigt wurde, kam es im ersten Zeitraum vor allem darauf an, jene Faktoren zu identifizieren, die für den seinerzeitigen Zusammenbruch gewählter Regierungen vor dem Übergang zu einem autoritären System verantwortlich waren und die dann in den neuen Demokratien noch weiter bestanden. Obwohl es in den jungen lateinamerikanischen Demokratien eine Reihe derartiger Faktoren gab, wurde doch immer wieder auch konstatiert, dass diese Faktoren keine hinreichende Erklärung für den Zusammenbruch gewählter Regierungen liefern können. Aufgrund des unzureichenden Erklärungspotenzials für den Fortbestand neuer Demokratien entwickelten mehrere Politikwissenschaftler einen zweiten Erklärungsansatz. Sie versuchten weitere Faktoren oder Elemente zu identifizieren, die den Fortbestand der jungen Demokratien plausibel zu erläutern vermögen. Die Ergebnisse dieser Arbeiten zeigen, dass neue Faktoren, die vor der Ära der autoritären Systeme nicht vorhanden waren, ein erneutes Scheitern verhindern konnten, obwohl zentrale Faktoren, die den Zusammenbruch gewählter Regierungen bedingt hatten, in den neuen Demokratien noch immer wirkten. Der erste Zeitraum der Forschung, der sich speziell für die Erblasten und für die dadurch bedingten Überlebenschancen der neuen Demokratien interessierte, verlor deshalb umso stärker an Bedeutung, je mehr die jungen Demokratien sich als stabil erwiesen. Dies ließ es immer wichtiger werden, den Konsolidierungsprozess selbst zu untersuchen und zu fragen, aufgrund welcher Faktoren die neuen Demokratien funktionieren und dabei sogar eine eigene Dynamik entwickeln.

8. Die zweite Phase der Konsolidierungsforschung beschäftigte sich mit der Erarbeitung neuer Konsolidierungskonzepte. Die Aufgabe der Politikwissenschaftler fokussierte sich zunächst auf die Klärung der Frage, was unter einer konsolidierten Demokratie zu verstehen sei. Diese Bemühungen fanden sich besonders in Studien, die bezweckten, eine Demokratie als „konsolidiert“ oder als „nicht konsolidiert“ zu bestimmen, die also nicht so sehr beabsichtigten, den Konsolidierungsprozess selbst zu untersuchen.

In der politikwissenschaftlichen Debatte existieren zwei Konsolidierungskonzepte: ein „minimalistisches“ und ein „maximalistisches“. Es wurde gezeigt, dass ersteres sich mit einem minimalen Set von demokratischen Verfahren zufrieden gibt. Dabei sind zwei Aspekte besonders zu beachten. Zum einen berücksichtigen diese Konzepte die Beziehungen zwischen den Repräsentationsinstanzen nicht. Zum anderen wird die Periode zwischen den Wahlen vernachlässigt. Entsprechend konzentrieren diese Konzepte sich stark auf die formalen Aspekte demokratischer Verfahren. Dies hat zur Folge, dass die Unterschiede zwischen „realer“ und „formaler“ Welt nicht berück-

sichtigt werden. Dies ist besonders in Bezug auf Lateinamerika ein Nachteil, werden dort demokratische Verfahren doch in der Regel formal garantiert, in der „realen“ Welt aber nicht immer umgesetzt. In dieser Hinsicht erweist sich ein „minimalistisches“ Konzept also für die empirische Konsolidierungsforschung als unzulänglich, sofern es deren Ziel ist, den Verlauf eines Konsolidierungsprozesses zu untersuchen und nach dem Entwicklungsstand einer Demokratie zu fragen.

„Maximalistische“ Konsolidierungskonzepte gehen demgegenüber davon aus, dass eine demokratische Konsolidierung nicht bloß die Stabilisierung bzw. Fortdauer demokratischer Verfahren zur Voraussetzung hat. Sie berücksichtigen darüber hinaus auch die Verfestigung und Legitimierung demokratischer Strukturen sowie die Beziehungen zwischen den politischen Institutionen und Akteuren außerhalb der Wahlperioden. Dies ist wichtig, wenn nicht nur erfasst werden soll, ob demokratische Verfahren formal garantiert werden, sondern wie diese real umgesetzt werden.

Allerdings sind einige „maximalistische“ Konsolidierungskonzepte auch als problematisch einzuschätzen, gehen sie doch von Vorstellungen aus, auf deren Grundlage fast keine oder nur wenige Demokratien als konsolidiert gelten können. „Maximalistische“ Konsolidierungskonzepte, die ein demokratisches Verhalten und eine „civic culture“ in das Konsolidierungskonzept einbeziehen, sind für eine empirisch orientierte Demokratieforschung wenig nützlich. Sie haben Schwierigkeiten, die verschiedenen und umfangreichen Dimensionen einer politischen Kultur zu messen.

In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass die Kontroverse über Konzepte demokratischer Konsolidierung überwunden und die Frage geklärt werden kann, ab wann eine Demokratie als konsolidiert anzusehen ist. Dies gilt, wenn es um eine empirisch orientierte Konsolidierungsforschung geht, die sich auf den Verlauf, die Dynamik und den Stand eines Konsolidierungsprozesses konzentriert. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, davon auszugehen, dass der Stand der demokratischen Konsolidierung nicht aufgrund absoluter und feststehender Kriterien bestimmt werden kann. Vielfach ist der Vergleich mit anderen Fallbeispielen oder mit der historischen Erfahrung nötig, um die Fortschritte eines demokratischen Systems zu beurteilen. Demokratische Konsolidierung wird als ein Prozess verstanden, in dem es keinen a priori festgelegten Endpunkt gibt. Dies impliziert, dass es keinen Sinn macht, den Anspruch auf einen vollständigen Konsolidierungsprozess zu erheben. Es wäre illusorisch, einen Konsolidierungsprozess in seiner Gesamtheit erfassen zu wollen.

Vor diesem Hintergrund wählte die Arbeit vier Bereiche der politischen Partizipation und Repräsentation aus: Wahlpartizipation und Wahlsystem, Parteien und Parteiensystem, Regierungssystem und exekutive Gewalt, lokale und regionale Mächte.

9. Die Studie liefert reiches Material, um die Thesen über das Verhältnis zwischen sozioökonomischen Bedingungen und politischen Systemen zu prüfen.

Es wird nachgewiesen, wie sozioökonomische Faktoren den Konsolidierungsprozess beeinflussen und welche Konsequenzen sich daraus für die Funktionsweise eines politischen Systems ergeben. Es wird ferner empirisch überprüft, wie sozioökonomische Faktoren auf den Konsolidierungsprozess einer neuen Demokratie einwirken. Die These, dass das Überleben einer neuen Demokratie von einer gewissen sozioökonomischen Entwicklung oder von guten sozioökonomischen Verhältnissen abhängt, ist zumindest zu relativieren.

Drei Aspekte sind diesbezüglich hervorzuheben:

Erstens wird festgestellt, dass die untersuchte lateinamerikanische Demokratie trotz Wirtschaftskrise (Inflation und Rezession) nicht zusammenbrach und formale demokratische Verfahren weiter bestehen blieben. In diesem Sinn verstärkt diese Studie die These, dass es keine deterministische Beziehung zwischen sozioökonomischen Faktoren und dem Fortbestand demokratischer Systeme in der Region gibt. Die Erklärungskraft einer Stabilisierung demokratischer Systeme Lateinamerikas durch sozioökonomische Faktoren ist unzureichend. Die brasilianische Demokratieentwicklung beweist, dass die Stabilisierung demokratischer Verfahren nicht aus einer monokausalen Perspektive heraus erklärt werden kann.

Zweitens hat die Fallstudie bestätigt, dass schlechte sozioökonomische Verhältnisse die Qualität der demokratischen Verfahren beeinträchtigen. Sie wirken besonders im Sinne einer Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit auf das politische System ein. Ferner tragen sie dazu bei, dass traditionelle politische Verhaltensweisen (Klientelbeziehungen, autoritärer und personalistischer politischer Stil, Machtkonzentration der Exekutive und Schwäche der „checks and balances“) relevant bleiben. Für die weitere Entwicklung demokratischer Systeme Lateinamerikas bzw. für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des politischen Systems wäre es aber wichtig, dass es zu einem Rückgang klientelistischer Beziehungsstrukturen, zur Verminderung der Machtkonzentration bei der Exekutive und zu einer Stärkung der „checks and balances“ kommt. Bei dieser Überlegung geht es nicht um ein Plädoyer für einen substantialisierten Demokratie-begriff, sondern um Gedanken zur Qualität jenes Spielraums, in dem demokratische Verfahren sich bewegen.

Schließlich konnte gezeigt werden, dass und wie die ökonomischen Verhältnisse auf die Entwicklung der politischen Repräsentationsinstanzen einwirken. Besondere Aufmerksamkeit beanspruchten in diesem Zusammenhang jene Effekte, die von den Stabilisierungsplänen ausgingen. In der neuen brasilianischen Demokratie beeinflussten diese

Stabilisierungspläne die Repräsentation der Parteien und die Exekutive spürbar. Sobald die Stabilisierungspläne der Exekutive positive Wirkung zeigten, wurden die Koalitionsparteien und die Partei der Exekutive davon begünstigt. Auch das Gegenteil war der Fall: instabile wirtschaftliche Verhältnisse schwächten die politischen Repräsentationsinstanzen.

10. Dank ihrer empirischen Studie bietet die vorliegende Arbeit reiches Material, um das Verhältnis zwischen kulturellen Faktoren und politischem System zu analysieren. In Bezug auf die Einwirkung kultureller Faktoren auf den Konsolidierungsprozess und deren Konsequenzen für das Funktionieren eines demokratischen politischen Systems konnte Folgendes festgestellt werden:

Kulturelle Faktoren wirken auf die Qualität des Konsolidierungsprozesses ein. Sie beeinträchtigen besonders die Wettbewerbsfähigkeit des politischen Systems.

Die Feststellung, dass traditionelle politische Verhaltensweisen im untersuchten Konsolidierungsprozess weithin tradiert wurden und es vermochten, sich an die neuen (formalen) demokratischen Verfahren anzupassen, belegt zumindest, dass kulturelle Faktoren allein nicht genügen, um formale demokratische Verfahren zu schwächen oder gar außer Kraft zu setzen. Die politische Kultur prägt die Dynamik formaler demokratischer Verfahren, aber sie determiniert nicht deren Existenz. Dies verstärkt die These, dass monokausale Ansätze nur eine schwache Aussagekraft haben, wenn es darum geht, den Zusammenbruch bzw. den Weiterbestand demokratischer politischer Systeme zu erklären.

Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen kulturellen Faktoren und politischem System bietet die Studie Material zur Relativierung der einschlägigen Thesen. Sie weist darauf hin, dass eine bestimmte politische Kultur (Klientelbeziehungen, autoritärer und personalistischer Stil, Machtkonzentration der Exekutive, Schwäche der „checks and balances“) mit unterschiedlichen politischen Systemen vereinbar ist. Eine politische Kultur kann sich in demokratischen wie autoritären politischen Systemen erhalten und es besteht kein fester oder eindimensionaler Zusammenhang zwischen politischem System und politischer Kultur.

Ferner zeigte sich, dass in der Konsolidierungsforschung die Frage nach dem Überleben der neuen Demokratie bzw. nach den Faktoren, die den Zusammenbruch demokratischer Spielregeln verhindern, an Bedeutung verlor. Dagegen wurde die Frage nach der Qualität bzw. nach den Fortschritten neuer Demokratien zunehmend wichtig. Vor diesem Hintergrund dient die kulturzentrierte Perspektive eher dazu, die Dynamik und die Charakteristika der neuen Demokratien zu analysieren. Kulturelle Faktoren müssen mit sozioökonomischen Rahmenbedingungen und institutionellen Arrangements im

Zusammenhang betrachtet werden, da sie in einem Spielraum agieren, der auch von sozioökonomischen und institutionellen Faktoren gestaltet wird.

11. Durch diese Arbeit wird eine systematische und konkrete Analyse des Einflusses institutioneller Faktoren (Regierungs-, Parteien- und Wahlsysteme) auf die Funktionsweise bzw. das Funktionieren neuer Demokratien ermöglicht. Diesbezüglich kann die Studie folgende Resultate vorweisen:

Erstens zeigt die Entwicklung neuer Demokratien in Lateinamerika, dass ein parlamentarisches Regierungssystem keine konkrete Alternative darstellt. Der Präsidentialismus hat sich als Regierungssystem durchgesetzt und die neuen Demokratien in der Region werden sich wohl kaum in eine andere Richtung entwickeln. Es macht daher Sinn, über mögliche Reformen und Initiativen zur Verbesserung der Institutionen und Vorgehensweisen der präsidentiellen Demokratien Lateinamerikas zu forschen anstatt letztere grundsätzlich in Zweifel zu ziehen.

Zweitens dürfen Bedeutung und Implikationen institutioneller Arrangements nicht verabsolutiert und verallgemeinert werden. Identische institutionelle Gegebenheiten wirkten sich in verschiedenen historischen Epochen und Kontexten unterschiedlich aus. Präsidentsysteme führen nicht zwangsläufig zum Zusammenbruch demokratischer Systeme in der Region. Die Entwicklung der neuen brasilianischen Demokratie zeigt, dass formaldemokratische Verfahren in einem präsidentiellen Regierungssystem stabilisierend wirken. Außerdem wird hervorgehoben, dass auch parlamentarische Regierungssysteme nicht per se Regierbarkeit gewährleisten oder sich als fähig erweisen, Krisen erfolgreich zu managen oder zu bewältigen. Die kurze politische Erfahrung Brasiliens mit einem parlamentarischen Regierungssystem bestätigt diese These.

Drittens hat das Funktionieren des präsidentiellen Regierungssystems in Brasilien gezeigt, dass dessen Dynamik nur dann erklärt werden kann, wenn sie im Zusammenhang mit den Machtkompetenzen der Exekutive (legislative und nicht-legislative Machtkompetenzen, die Macht der Partei des Präsidenten im Parlament, die Macht des Präsidenten auf regionaler und lokaler Ebene) gesehen wird. Gleiches gilt für das Parteiensystem (Zahl und Größe der Parteien, Grad und Art des Wettbewerbs im Parteiensystem, Grad der Institutionalisierung des Parteiensystems) und das Wahlsystem (Art der Wahl des Präsidenten, Art der Mehrheitserfordernisse, Gleichzeitigkeit der Präsidentenwahlen mit anderen Wahlen, Dauer des Mandats und Möglichkeit der Wiederwahl, Beschaffenheit der Wahlkreise, Gestaltung der Wahlliste, Stimmabgabe und Stimmenverrechnung).



Viertens konnte die Fallstudie zu Goiás in Bezug auf die Bedeutung und Implikationen institutioneller Arrangements der neuen brasilianischen Demokratie belegen, dass die Machtkompetenzen der Exekutive im Zusammenwirken mit dem Parteiengesetz und dem Wahlsystem zumindest nicht dazu beigetragen haben, wichtige Hemmschuhe (klientelistische Beziehungen, autoritärer und personalistischer Stil, Machtkonzentration der Exekutive und Schwäche der „checks and balances“) für die weitere Entwicklung der Demokratie zu überwinden.

Obwohl institutionelle Faktoren das Funktionieren neuer Demokratien beeinflussen, konnte die Studie schließlich zeigen, dass die dadurch bewirkten Folgen nur dann zu erklären sind, wenn sie im Zusammenhang mit sozioökonomischen und kulturellen Faktoren gesehen werden. Dies betont ein weiteres Mal die Aussagekraft plurikausaler Modelle, um die Entwicklungsdynamik neuer lateinamerikanischer Demokratien zu erfassen. Gleiches gilt für die vergleichende Perspektive, da einzelne präsidentielle Regierungssysteme je nach deren institutionellen Arrangements unterschiedlich funktionieren und eine einzige institutionelle Variable somit wenig über deren Auswirkung auf das politische System insgesamt auszusagen vermag.

12. Bezüglich der vier ausgewählten Elemente der politischen Partizipation und Repräsentation in Brasilien (Wahlpartizipation und Wahlsystem, Parteien und Parteiensystem, Regierungssystem und exekutive Gewalt sowie lokale und regionale Mächte) konnte Folgendes festgestellt werden:

Die Tradition der Wahlpartizipation und des Wahlsystems in Brasilien zeigt, dass Wahlen keine entscheidende Rolle bei der Konstituierung der verschiedenen politischen Phasen des Landes spielten. Machtwechsel wurden eher unter Duldung oder durch Initiative der Militärs vollzogen. Allerdings ist zu bemerken, dass durch die Entwicklung der Wahlbeteiligung die Wahlen in der politischen Geschichte des Landes an Bedeutung gewannen. Die Höhe der Wahlbeteiligung allein lässt aber noch keine eindeutigen Schlüsse über die Qualität der Wahlpartizipation in Brasilien zu. In der Geschichte Brasiliens waren Wahlen in der Regel ein Instrument zur Legitimierung der Macht etablierter oligarchischer Gruppen. Das Wahlsystem trug überdies dazu bei, klientelistische Netze und personenfixierte Haltungen zu fördern bzw. das Phänomen der verzerrten Repräsentation der verschiedenen Regionen des Landes im Kongress entstehen zu lassen.

Brasilien hatte bis 1985 nicht weniger als sechs unterschiedliche Parteiensysteme. Gleichwohl waren und blieben die Parteien stets schwache politische Institutionen, die zu keiner Zeit eine zentrale Rolle in der brasilianischen Politik spielten. Die Organisation der brasilianischen Parteien war regional geprägt und ihre Wahlerfolge hingen

stets stark von regionalen Gegebenheiten sowie von politischen Führungspersonlichkeiten ab.

Die Tradition des Regierungssystems und der exekutiven Gewalt Brasiliens spiegelt zwei institutionelle Dilemmata der Politik wider. Eines bezieht sich auf die Präsenz der nationalen Autorität auf dem Land. Historisch betrachtet, so zeigt es diese Studie, ist damit das Hin und Her Brasiliens zwischen autoritären und demokratischen politischen Ordnungen eng verbunden. Die exekutive Gewalt sah sich ständig der Herausforderung gegenüber, die nationale Einbindung gewährleisten zu müssen. Dies wurde in den verschiedenen politischen Phasen unterschiedlich zum Thema, jedoch kann dieses Dilemma als ein zentraler Faktor gelten, der großen Einfluss auf die Dynamik und das Profil der nationalen Exekutive ausübte. Die Problematik der Regierbarkeit des Landes stellt das andere institutionelle Dilemma der brasilianischen Politik dar. Die exekutive Gewalt sah sich zumeist – mit Folgen für ihre Organisation und Entwicklung – mit differierenden Interessen der Regionen konfrontiert, die von den regionalen Eliten repräsentiert und kontrolliert wurden. Daraus erwuchsen stets vielfältige Konsequenzen für die nationale Exekutive.

Die lokalen und regionalen Eliten erwiesen sich in der brasilianischen Geschichte oft als zentrale politische Akteure, die als solche entscheidend dazu beitrugen, den politischen Betrieb des Landes aufrechtzuerhalten. Auf dieser Grundlage kam es zur Ausbildung eines speziellen politischen Stils, der als Klientelismus beschrieben werden kann. Die lokalen und regionalen Netzwerke der Macht verschafften sich auf der nationalen Ebene – historisch gesehen – auf unterschiedliche Weise Geltung. Sie dienten als politischer Kitt, wenn es um die Erlangung oder Erhaltung der Macht im Lande ging. Obwohl das Land verschiedene politische Phasen und sozioökonomische Veränderungen erlebte, zeigt diese Studie, dass manche von den lokalen und regionalen Mächten getragene politische Struktur dauerhaften Bestand hatte – allen sozioökonomischen Modernisierungsprozessen des Landes zum Trotz.

13. Was das Profil politischer Partizipation und Repräsentation der „Neuen Republik“ Brasiliens betrifft, so zeigte die Studie, dass in der neuen Demokratie insgesamt Kontinuität vorherrschte. Das heißt, dass wesentliche Elemente der brasilianischen politischen Tradition erhalten blieben, die von den ausgewählten Indikatoren eines modernen demokratischen Systems abweichen. Allerdings ist auch zu konstatieren, dass die „Neue Republik“ in Bezug auf die ausgewählten Indikatoren eines modernen demokratischen Systems Fortschritte verzeichnen kann. Folglich ist ein demokratischer Konsolidierungsprozess zu registrieren (5.4).

14. Der Übergang zu einer zivilen Regierung stellte in Bezug auf den damit verbundenen politischen Stil keinen wesentlichen Umbruch dar. Der politische

„Wandel“ wurde durch den Einfluss der politischen Akteure des Alten Regimes stark beeinflusst. Dadurch war die Grenze zwischen „Alt“ und „Neu“ nicht immer klar. Dies trug dazu bei, dass der Transitionsprozess vielfach von Kontinuität geprägt war.

15. Obwohl die Institutionalisierungsphase (1985-1988) die Wahlpartizipation bzw. besonders die Wahlberechtigung erheblich ausdehnte, wurden alte Regelwerke und das Wahlsystem des Militärregimes beibehalten. Dadurch wurde es möglich, dass in der jungen Demokratie die politischen Akteure des Alten Regimes weiter entscheidende Rollen spielten. Auch beim Übergang zu einer neuen Verfassungsordnung stand Brasilien in dieser Hinsicht eher im Zeichen von Kontinuität.

16. Während der Institutionalisierungsphase erwiesen sich die Parteien und das Parteiensystem als sehr instabil. Ein zentraler Faktor, der dies erklären kann, ist die Anpassungsfähigkeit der etablierten politischen Akteure, die besonders dank der Gründung neuer Parteien im politischen System weiterhin aktiv blieben. Dies trug dazu bei, dass neue politische Akteure in dieser Phase nur über geringe politische Spielräume verfügten, um eine neue Parteien-Konstellation aufzubauen.

17. Die Institutionalisierungsphase offenbarte eine wachsende politische Schwächung des Präsidenten und einen Machtzuwachs auf Seiten der Gouverneure. Zur Erklärung ist u.a. darauf zu verweisen, dass die regionalen und lokalen Machthaber dank der ab 1982 durchgeführten direkten Wahlen eine breitere Legitimationsbasis gewannen. Die indirekte Wahl des neuen zivilen Präsidenten trug ebenso wie die unerwartete Machtübernahme des Vize-Präsidenten durch den Tod des indirekt gewählten zivilen Präsidenten zur Schwächung der Ebene der Zentralregierung bei. Ähnliches gilt für das seinerzeitige Versagen bei der Bekämpfung der Inflation. Ein weiterer wichtiger Faktor zur Erklärung des Machtzuwachses der Gouverneure während der Institutionalisierungsphase ist ferner darin zu sehen, dass die Bundesstaaten seinerzeit eine größere finanzielle Autonomie gewannen. Dazu kam zusätzlich noch die bedeutende Rolle der regionalen Exekutive bei der Kampagne „diretas já“ und beim Übergang zur zivilen Regierung. Auch auf den Wahlkalender, die Kontrollbefugnis der Gouverneure über die Abgeordneten der Bundesstaaten und die damalige Parteienkonstellation ist in diesem Zusammenhang zu verweisen.

18. Die Beziehungen zwischen den regionalen und den lokalen Exekutiven waren in der Institutionalisierungsphase durch ein Übergewicht der regionalen Exekutiven gekennzeichnet. Dazu trugen mehrere Faktoren bei: die finanzielle Macht der Gouverneure, die Gründung neuer Municipien, die Einflussmöglichkeiten der Gouverneure durch die Vergabe von Stellen im öffentlichen Dienst, das regionale Wahlsystem, die Schwäche der regionalen Legislative, die Kontrolle der Gouverneure über die regionalen Aufsichtsorgane.

19. In der Konsolidierungsphase (1989-1998) stabilisierten sich formaldemokratische Verfahren, obwohl die politischen Institutionen noch Defizite aufwiesen und traditionelle autoritäre Verhaltensmuster weiter dominierten.

In Bezug auf die Wahlpartizipation ist diese Phase durch eine Erweiterung der Wahlberechtigung – bei gleichzeitig zunehmender Wahlenthaltung – charakterisiert. Die junge Demokratie mobilisierte immer weniger deren Wählerschaft und bereitete den zivilen Regierungen somit manche Enttäuschung. Neben dem Wählerverhalten trug auch das tradierte und beibehaltene Wahlsystem dazu bei, dass es kaum gelang, altbekannte Mängel – insbesondere auch regionale Verzerrungen – der politischen Repräsentation zu überwinden. Gleiches gilt für die weit verbreitete Anti-Parteien-Kultur. Um den Preis einer weiteren Schwächung der Parteien dominierte nach wie vor ein personenzentrierter Stil des politischen Wettbewerbs. Die Ermöglichung von lockeren Wahlbündnissen auf allen Ebenen sowie der Modus der Berechnung der Sitze der miteinander verbündeten Parteien wirkten in die gleiche Richtung – mit dem Effekt einer zusätzlichen Stärkung des lokalen und regionalen politischen Führungspersonals. Eher geschwächt wurden die Parteien überdies durch jene Bestimmungen einschlägiger Gesetze, die die interne Struktur und Organisation der Parteien betrafen sowie durch freizügige Regelungen zugunsten von Politikern, die ihre Partei wechselten.

Unübersehbar blieb in diesem Abschnitt des Konsolidierungsprozesses ferner der weiterhin große Einfluss der Geldgeber im Wahlkampf. Einschlägige gesetzliche Regelungen machten Vieles möglich und die offiziellen Rechenschaftsberichte der Parteien über Spenden und Wahlkampfausgaben entsprachen nur selten den Realitäten. Darunter litt nicht zuletzt der Wettbewerbscharakter des Wahlkampfs.

Die erwähnten Verzerrungen der Repräsentation der Bundesstaaten im Abgeordnetenhaus blieben nahezu unverändert bestehen. Die stark entwickelten Regionen im Südosten waren weiterhin unterrepräsentiert, die weniger entwickelten Regionen hingegen überrepräsentiert. Dies trug ebenfalls dazu bei, dass traditionelle politische Führungskreise weiter die Politik im Abgeordnetenhaus betrieben.

20. Auch in der Konsolidierungsphase blieben die Parteien schwache und instabile Institutionen und das Parteiensystem zeigte sich hoch fragmentiert. Die Studie benennt zentrale Faktoren, die diese Konstellation verursachten: Die Folgen der Präsidentschaftswahlen und die Art der Rekrutierung der Exekutive, das Wahlsystem und das Parteiengesetz, der Plan zur Stabilisierung der Währung und manche Strategie der politischen Elite. Insgesamt lässt sich somit sagen, dass die Qualität der Demokratie durch die skizzierte Schwäche der Parteien nachhaltig beeinträchtigt wurde. Denn diese spielten weiterhin nur eine geringe Rolle im politischen Tagesgeschäft, in dem die

Bedeutung klientelistischer Netze und personenfixierter Einstellungen und Verhaltensweisen sich eher noch verstärkte.

21. Die regionalen Exekutiven erweiterten ihren Handlungsspielraum in der Konsolidierungsphase beträchtlich, während die nationale Exekutive weiter fragil und instabil blieb, zugleich aber durch die neue Verfassung mit erheblichen Machtkompetenzen ausgestattet wurde.

Es wurden vier Faktoren identifiziert, die erklären können, warum die Präsidenten in der Konsolidierungsphase ständig Probleme hatten, ihre Position und Handlungsfähigkeit zu festigen. Zunächst verfügte die Partei des Präsidenten nicht über eine absolute Mehrheit. Zweitens erreichten die Wahlbündnisse, auf die sich der Präsident stützte, ebenfalls keine absolute Mehrheit im Parlament (obwohl sie den Präsidenten auf der nationalen Ebene absichern helfen sollten). Drittens ist auf einige Eigenarten der Wahlbündnisse bzw. Regierungskoalitionen hinzuweisen: In diesen repräsentierte die Partei des Präsidenten nämlich nicht die stärkste politische Kraft; überdies bewährten die einzelnen Parteien sich im Umgang miteinander nicht immer als „treue Freunde“. Viertens wäre noch zu erwähnen, dass die Disziplin der Politiker gegenüber ihren Parteien in der Regel nur schwach ausgeprägt war.

Diese Konstellation sowie die Beibehaltung klientelistischer Netze in der jungen Demokratie sorgten – im Zusammenwirken mit der politischen Schwäche des Präsidenten – dafür, dass auf der Ebene der nationalen Exekutive an die alte Tradition anzuknüpft wurde, Entscheidungen im Zentrum der Macht auf eher autoritäre Weise zu treffen.

Im Hinblick auf die regionalen Exekutiven und deren wachsenden politischen Spielraum, werden drei Aspekte hervorgehoben: Die Dezentralisierung der Politik durch die neue Verfassung, die den Bundesstaaten eine erhebliche politische Autonomie sicherte, die finanzielle Autonomie durch die neue Verfassung, die eine autonome Steuerpolitik erlaubte, sowie die Dezentralisierung des Gesamtsteueraufkommens der Union. Die Erhaltung des politischen Einflusses der regionalen Exekutive wurde durch die politische Zusammensetzung jenes Parlaments ermöglicht, das die Verfassung verabschiedete. In die gleiche Richtung wirkten ferner die Konstellation der Parteien und des Parteiensystems sowie der Wahlkalender.

22. Die lokalen und regionalen Mächte spielten bei der Neugestaltung der politischen Verhältnisse in der Konsolidierungsphase eine zentrale Rolle. Obwohl die Munizipien über eine erhebliche politische, administrative und finanzielle Autonomie verfügten, blieben die Beziehungen zwischen den lokalen und regionalen Exekutiven doch durch das Phänomen der Machtkonzentration bei den Gouverneuren geprägt. Es wurde

gezeigt, dass der mangelnde Demokratisierungsprozess auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist.

Institutionelle Faktoren ermöglichten die Konzentration der Macht bei den Gouverneuren: Ausgedehnte Kompetenzen der regionalen Exekutive, um Gesetzentwürfe der regionalen Legislative zu verhindern (Vetorecht) und die Gesetzinitiative zu ergreifen, exklusive Kompetenz, um Gesetze über bundesstaatliche Finanzfragen zu initiieren, Vorrang bei der Bearbeitung der Gesetzentwürfe, volle Macht bei der Ernennung von Referenten, Schaffung oder Abschaffung von öffentlichen Arbeitsstellen, Kontrolle über die regionalen Aufsichtorgane und die Gerichtsräte des Rechnungshofes.

Auch finanzielle Faktoren trugen dazu bei, dass die Gouverneure weiter die Politik in den Bundesstaaten kontrollierten. Trotz finanzieller Autonomie litten die meisten Munizipien unter Ressourcenknappheit. Dies hatte eine Abhängigkeit der Bürgermeister von der Unterstützung der regionalen Exekutive zur Folge.

Schließlich haben auch das Wahlsystem, der regionale Wahlkalender und das Parteiensystem ihren Beitrag dazu geleistet, dass die Gouverneure die Munizipien weiterhin kontrollieren konnten. Die Praxis der Verhältniswahl bei den Landtagswahlen und vielfach nur lockere Listenverbindungen schwächten die Parteien und ermutigten einen individualisierten Wahlkampf. Die Kandidaten für den Landtag bevorzugten die Unterstützung der regionalen Exekutive, da die Nutzung der Wahlmaschinerie der Bundesstaaten ihre Chancen vergrößerte. Der Wahlkalender bzw. die Ungleichzeitigkeit von Kommunal- und Regionalwahlen ließ die Bürgermeister davon absehen, Kandidaten der Opposition zu unterstützen.

23. In der Untersuchung über den Bundesstaat Goiás wurde festgestellt, dass das Profil der politischen Partizipation und Repräsentation während der „Ära PMDB“ stark von Kontinuität geprägt war. Im Vergleich zur politischen Tradition des Landes einerseits und unter besonderer Berücksichtigung der Ausgestaltung regionaler Macht andererseits hat die „Ära PMDB“ in Goiás wesentliche Elemente der politischen Tradition Brasiliens bewahrt, die von den ausgewählten Indikatoren eines modernen demokratischen Systems abweichen. Dennoch wurden in der regionalen Politik auch einige Fortschritte beobachtet, die auf einen demokratischen Konsolidierungsprozess schließen lassen (6.4).

24. Die Fallstudie zeigt, dass vor allem zwei Faktoren den Aufbruch der MDB/PMDB in Goiás zu erklären vermögen. Dabei ist als erstes der Verlauf der Konjunktur auf der nationalen Ebene im Jahre 1982 zu nennen. Die Wählerschaft war mit dem Militärregime und mit der Wirtschaftskrise unzufrieden. Dies brachte Verluste für die Partei

des Militärregimes und begünstigte die seinerzeit größte Partei der Opposition. Allerdings war die regionale Konjunktur ein zentraler Faktor zur Erklärung des Wahlsiegs der PMDB. Einerseits war die Regierungspartei durch ihre mangelhafte Einheit in Goiás geschwächt. Dagegen trat die oppositionelle MDB/PMDB vereint auf und konzentrierte die Stimmen der Opposition im Bundesstaat auf sich.

Es wurde deutlich, dass der Aufbruch der PMDB Kontinuität repräsentierte. Der Aufbruch der Partei wurde nicht durch Aufnahme neuer politischer Führungspersönlichkeiten initiiert. Vielmehr waren diese hauptsächlich politische „Caciques“, die schon im demokratischen Experiment politisch aktiv waren. Ein anderer Erklärungsgrund für den Wahlerfolg war der ausgesprochen personalistische Stil. Der Wahlsieg zeigte die Schwäche der Partei und deren Abhängigkeit von regionalen „Caciques“. Wichtig für die Erklärung des Wahlsiegs war auch die Unterstützung von Teilen der politischen Führung des Militärregimes, die mit der Regierungspartei in Goiás unzufrieden waren. Dadurch hatte die „Ära PMDB“ im Bundesstaat nur einen sehr begrenzten Spielraum, um klientelistischen Netzen entgegenzutreten.

Die Machtkonzentration der regionalen Exekutive kennzeichnete die „Ära PMDB“ in Goiás. Es wurden verschiedene Faktoren aufgezeigt, die zu dieser Konstellation beitrugen: Verfassungsmäßige Machtkompetenzen des Gouverneurs, Kontrolle über die bundesstaatlichen Aufsichtsorgane und Gerichtsräte des Rechnungshofes, eine fragile Legislative infolge des Wahlsystems und des Wahlkalenders, schwache Parteien, politische und finanzielle Abhängigkeit der Bürgermeister sowie keine offene Opposition gegen den Präsidenten.

Während der „Ära PMDB“ zeigten die Wahlen eine nur schwach ausgebildete Befähigung der verschiedenen politischen Kräfte zum politischen Wettbewerb in Goiás. Nur lose miteinander verbundene Wahllisten und verschiedene Regelwerke (Wahlbündnisgesetz, Gesetze über die Wahlkampffinanzierung) trugen – ebenso wie der Wahlkalender und die Praxis der Verhältniswahlen – stark dazu bei, dass zentrale Elemente der brasilianischen politischen Tradition (Personalismus, Klientelismus und schwache Parteiorganisation) auch in Goiás weiterhin wirkmächtig blieben.

# Anhang

## Stichprobe

Insgesamt wurden 202 Bürgermeister interviewt, die zu verschiedenen Zeiten das Amt innehatten: 1983-1988, 1989-1992, 1993-1996, 1997-2000.

Die Stichprobe aus den verschiedenen Amtsperioden wurde nach Zahl und Größe der Munizipien von Goiás vorgenommen, wie sie vom Brasilianischen Geographie- und Statistikinstitut (IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) angegeben werden.

**1983:** Summe 244 Munizipien (244 gewählte Bürgermeister)

Kleine Munizipien (unter 5.000 Einwohnern): 64 (26,2%)

Mittelgroße Munizipien (5001 bis 10.000 Einwohner): 69 (28,3%)

Große Munizipien (mehr als 10.000 Einwohner): 111 (45,5%)

**Stichprobe 1983:** Insgesamt 52 Bürgermeister interviewt.

Kleine Munizipien (unter 5.000 Einwohnern): 14 Interviews (26,9%)

Mittelgroße Munizipien (5001 bis 10.000 Einwohner): 15 Interviews (28,5%)

Große Munizipien (mehr als 10.000 Einwohner): 23 Interviews (44,3%)

**1989:** Summe 194 Munizipien (194 gewählte Bürgermeister)

Kleine Munizipien (unter 5.000 Einwohnern): 45 (22,7%)

Mittelgroße Munizipien (5001 bis 10.000 Einwohner): 67 (34,6%)

Große Munizipien (mehr als 10.000 Einwohner): 82 (42,7%)

**Stichprobe 1989:** Insgesamt 50 Bürgermeister interviewt.

Kleine Munizipien (unter 5.000 Einwohnern): 11 Interviews (22%)

Mittelgroße Munizipien (5001 bis 10.000 Einwohner): 17 Interviews (34%)

Große Munizipien (mehr als 10.000 Einwohner): 22 Interviews (44%)

**1993:** Summe 232 Munizipien (232 gewählte Bürgermeister)

Kleine Munizipien (unter 5.000 Einwohnern): 99 (42,7%)

Mittelgroße Munizipien (5001 bis 10.000 Einwohner): 56 (24,1%)

Große Munizipien (mehr als 10.000 Einwohner): 77 (33,2%)

**Stichprobe 1993:** Insgesamt 36 Bürgermeister interviewt.

Kleine Munizipien (unter 5.000 Einwohnern): 16 Interviews (44,4%)

Mittelgroße Munizipien (5001 bis 10.000 Einwohner): 8 Interviews (22,2%)

Große Munizipien (mehr als 10.000 Einwohner): 12 Interviews (33,3%)

**1997:** Summe 242 Munizipien (242 gewählte Bürgermeister)

Kleine Munizipien (unter 5.000 Einwohnern): 102 (42,1%)

Mittelgroße Munizipien (5001 bis 10.000 Einwohner): 59 (24,4%)

Große Munizipien (mehr als 10.000 Einwohner): 81 (33,5%)

**Stichprobe 1997:** Insgesamt 64 Bürgermeister interviewt.

Kleine Munizipien (unter 5.000 Einwohnern): 27 Interviews (42,1%)

Mittelgroße Munizipien (5001 bis 10.000 Einwohner): 16 Interviews (25,0%)

Große Munizipien (mehr als 10.000 Einwohner): 21 Interviews (32,8%)



## Questionário

Número do questionário:

Cidade:

Nome:

1) Tipo da cidade :

a) pequena ( )

b) média ( )

c) grande ( )

### I. DADOS PESSOAIS e FAMILIARES

2) Sexo:

a) Feminino ( )

b) masculino ( )

3) Data de nascimento:

ano.....

4) Escolaridade:

a) Analfabeto ( )

b) 1. Grau incompleto ( )

c) 1. Grau completo ( )

d) 2. Grau incompleto ( )

e) 2. Grau completo ( )

f) 3. Grau incompleto (curso universitário) ( )

g) 3. Grau completo (curso universitário) ( )

h) Pós-graduação ( )

5) Profissão:

a) Advogado/a ( )

b) Agropecuarista ( )

c) Agricultor ( )

d) Administrador/a ( )

e) Bancário/a ( )

f) Comerciante ( )

g) Comercário/a ( )

h) Chacareiro ( )

i) Economista ( )

j) Empresário/a de uma indústria ( )

k) Engenheiro/a ( )

l) Fazendeiro/a ( )

m) Funcionário/a público/a municipal ( )

n) Funcionário/a público/a estadual ( )

o) Funcionário/a público/a federal ( )

p) Lavrador ( )

q) Mecânico/a ( )

r) Médico/a ( )

s) Professor/a de escola ou faculdade pública ( )

t) Padre ( )

u) Pastor ( )

v) Serventuário/a ( )

w) Técnico/a Contábil ( )

x) Outra profissão que não consta na lista ( ) Qual?.....

6) Sua data de gestão política do município:

1ª Gestão:

Início: .....Ano

2ª Gestão:

Início:.....Ano

3ª Gestão:

Início:.....

Fim: .....Ano

Fim:.....Ano

Fim:.....

7) Com relação à escolaridade de seu pai:

- a) Analfabeto ( )
- b) 1. Grau incompleto ( )
- c) 1. Grau completo ( )
- d) 2. Grau incompleto ( )
- e) 2. Grau completo ( )
- f) 3. Grau incompleto (curso universitário) ( )
- g) 3. Grau completo (curso universitário) ( )
- h) Pós-Graduação ( )

8) Com relação à profissão de seu pai:

- a) Advogado/a ( )
- b) Agropecuarista ( )
- c) Agricultor ( )
- d) Administrador/a ( )
- e) Bancário/a ( )
- f) Comerciante ( )
- g) Comercário/a ( )
- h) Chacareiro ( )
- i) Economista ( )
- j) Empresário/a de uma indústria ( )
- k) Engenheiro/a ( )
- l) Fazendeiro/a ( )
- m) Funcionário/a público/a municipal ( )
- n) Funcionário/a público/a estadual ( )
- o) Funcionário/a público/a federal ( )
- p) Lavrador ( )
- q) Mecânico/a ( )
- r) Médico/a ( )
- s) Professor/a de escola ou faculdade pública ( )
- t) Padre ( )
- u) Pastor ( )
- v) Serventuário/a ( )
- w) Técnico/a Contábil ( )
- x) Outra profissão que não consta na lista ( ) Qual?.....

9) O/A senhor/a nasceu em que cidade ?

- a) Na cidade/região em que foi/é prefeito/a ( )
- b) Nasceu no estado de Goiás, mas não na cidade/região em que foi/é prefeito/a ( )
- c) Nasceu em outro estado brasileiro ( )
- d) Outro país ( )

10) O seu pai nasceu na cidade/região cuja qual o senhor/a foi/é prefeito/a.

- a) Sim ( )
- b) Não ( )

11) Alguém da sua família já exerceu ou tem atualmente um cargo político (na sua cidade, ou no estado de Goiás)?

- a) Avô ( )
- b) Bisavô ( )
- c) Pai ( )
- d) Mãe ( )
- e) Tio/a ( )
- f) Sobrinho/a ( )
- g) Primo/a ( )
- h) Cunhado/a ( )
- i) Filho/a ( )
- j) Sogro/a ( )

- k) Esposo/a ( )
- l) Genro/nora ( )
- m) irmão/irmã ( )
- n) Outro parente. Qual?..... ( )
- o) Nenhum parente exerceu ou exerce atualmente um cargo político no estado de Goiás ( )

12) Que cargo/s político/s o/s seu/s parente/s ocupou/aram anteriormente ao/ à senhor/a ter sido/ser prefeito/a da cidade?

- a) Prefeito/a da cidade que o senhor administra/ou ( )
- b) Prefeito/a de outra cidade do estado Goiás ( )
- c) Vice-prefeito da cidade que o senhor administra/ou ( )
- d) Vice-prefeito de outra cidade do estado ( )
- e) Vereador/a da cidade que o senhor administra/ou ( )
- f) Vereador/a de outra cidade do estado de Goiás ( )
- g) Deputado/a Estadual de Goiás ( )
- h) Deputado/a Federal de Goiás ( )
- i) Governador do estado de Goiás ( )
- j) Senador do estado de Goiás ( )
- k) Presidente da República ( )
- l) Um destes cargos acima mencionados em outro estado brasileiro ( )
- m) Nenhum parente ocupou um cargo político destes acima mencionados no estado de Goiás antes de o/a senhor/a ter sido/ser prefeito/a da cidade ( )
- n) Nunca teve um parente que exerceu um cargo político ( )

13) Que cargo/s político/s o/s seu/s parente/s ocupou/aram durante o/a senhor/a ter sido/ser prefeito/a da cidade?

- a) Prefeito/a de outra cidade do estado Goiás ( )
- b) Vice-prefeito da cidade que o senhor administra/ou ( )
- c) Vice-prefeito de outra cidade do estado ( )
- d) Vereador/a da cidade que o senhor administra/ou ( )
- e) Vereador/a de outra cidade do estado de Goiás ( )
- f) Deputado/a Estadual de Goiás ( )
- g) Deputado/a Federal de Goiás ( )
- h) Governador do estado de Goiás ( )
- i) Senador do estado de Goiás ( )
- j) Presidente da República ( )
- k) Um destes cargos acima mencionados em outro estado brasileiro ( )
- l) Nenhum parente ocupou um cargo político destes acima mencionados no estado de Goiás durante o/a senhor/a ter sido/ser prefeito/a da cidade ( )
- m) Nunca teve um parente que exerceu um cargo político ( )

14) Que cargo/s político/s o/s seu/s parente/s ocupou/aram posteriormente ao período em que o/a senhor/a foi prefeito/a da cidade?

- a) Prefeito/a da cidade que o senhor administra/ou ( )
- b) Prefeito/a de outra cidade do estado Goiás ( )
- c) Vice-prefeito da cidade que o senhor administra/ou ( )
- d) Vice-prefeito de outra cidade do estado de Goiás ( )
- e) Vereador/a da cidade que o senhor administra/ou ( )
- f) Vereador/a de outra cidade do estado de Goiás ( )
- g) Deputado/a Estadual de Goiás ( )
- h) Deputado/a Federal de Goiás ( )
- i) Governador do estado de Goiás ( )
- j) Senador do estado de Goiás ( )
- k) Presidente da República ( )
- l) Um destes cargos acima mencionados em outro estado brasileiro ( )
- m) Nenhum parente ocupou um cargo político destes acima mencionados no estado de Goiás posteriormente o/a senhor/a ter sido/ser prefeito/a da cidade ( )
- n) É o prefeito atual, e não foi prefeito da cidade anteriormente, portanto não tem um parente que ocupou um cargo político posteriormente ao período de sua gestão ( )
- o) Nunca teve um parente que exerceu um cargo político ( )

15) Qual cargo político o/a senhor/a teve antes de ser prefeito/a da cidade:

- a) Prefeito/a de outra cidade do estado Goiás ( )
- b) Vice-prefeito da cidade que o senhor administra/ou ( )
- c) Vice-prefeito de outra cidade do estado de Goiás ( )
- d) Vereador/a da cidade que o senhor administra/ou ( )
- e) Vereador/a de outra cidade do estado de Goiás ( )
- f) Deputado/a Estadual de Goiás ( )
- g) Deputado/a Federal de Goiás ( )
- h) Governador do estado de Goiás ( )
- i) Senador do estado de Goiás ( )
- j) Presidente da República ( )
- k) Um destes cargos acima mencionados em outro estado brasileiro ( )
- l) Nunca ocupou um cargo político destes acima mencionados antes de ter sido/ser prefeito/a da cidade ( )

16) ATENÇÃO: Nesta pergunta pode ser respondida mais do que uma alternativa, quando for o caso de o/a senhor/a ter ocupado mais de um cargo político. O/A / senhor/a ocupa atualmente ou / já exerceu um cargo político depois de ser prefeito/a da cidade?

- a) Prefeito/a da cidade que o senhor administra/ou ( )
- b) Prefeito/a de outra cidade do estado Goiás ( )
- c) Vice-prefeito da cidade que o senhor administra/ou ( )
- d) Vice-prefeito de outra cidade do estado de Goiás ( )
- e) Vereador/a da cidade que o senhor administra/ou ( )
- f) Vereador/a de outra cidade do estado de Goiás ( )
- g) Deputado/a Estadual de Goiás ( )
- h) Deputado/a Federal de Goiás ( )
- i) Governador do estado de Goiás ( )
- j) Senador do estado de Goiás ( )
- k) Presidente da República ( )
- l) Um destes cargos acima mencionados em outro estado brasileiro ( )
- m) Nunca ocupou um cargo político destes acima mencionados depois de ter sido/ser prefeito/a da cidade ( )

17) O/A senhor/a teve um cargo político anterior à 1982? Qual?

- a) Prefeito/a da cidade que o senhor administra/ou ( )
- b) Prefeito/a de outra cidade do estado Goiás ( )
- c) Vice-prefeito da cidade que o senhor administra/ou ( )
- d) Vice-prefeito de outra cidade do estado de Goiás ( )
- e) Vereador/a da cidade que o senhor administra/ou ( )
- f) Vereador/a de outra cidade do estado de Goiás ( )
- g) Deputado/a Estadual de Goiás ( )
- h) Deputado/a Federal de Goiás ( )
- i) Governador do estado de Goiás ( )
- j) Senador do estado de Goiás ( )
- k) Presidente da República ( )
- l) Um destes cargos acima mencionados em outro estado brasileiro ( )
- m) Nunca ocupou um cargo político destes acima mencionados anterior à 1982 ( )

## II. DADOS SOBRE PARTIDO E VIDA PARTIDÁRIA.

18) Como o senhor/a iniciou sua atividade e seu interesse pela política ?

- a) Alguém da família que já participava da política o motivou ( )
- b) Um político importante da cidade/região o convidou/incentivou a participar da política ( )
- c) Um político importante do estado de Goiás o convidou/incentivou a participar da política ( )
- d) Ninguém o convidou/motivou especificamente, pois sempre se interessou pela política ( )
- e) Amigo/os que o motivou/aram ( )
- f) Por iniciativa própria ( )

19) Qual destes partidos o/a senhor/a pertencia anteriormente ao período de 1965 (Ano da reforma partidária)? Pode ser alternativa múltipla.

- a) PTB ( )
- b) UDN ( )
- c) PSD ( )
- d) PDC ( )
- e) Outro partido ( ) Qual?.....
- f) Nenhum partido ( )
- g) Não está lembrando/a ( )

20) Qual destes partidos o/a senhor/a pertencia anteriormente ao período de 1979 (ano da reforma partidária) ?

- a) Pertencia ao antigo MDB (Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- b) Pertencia à antiga ARENA (Aliança Renovadora Nacional) ( )
- c) Pertenceu à ARENA e também ao MDB ( )
- d) Não pertencia a um partido ( )
- e) Não está lembrando/a ( )

21) O/A senhor/a saberia dizer qual o partido que seu/s parente/s pertencia/m anteriormente ao período de 1965? (Ano da reforma partidária).

- a) PSD ( )
- b) UDN ( )
- c) PTB ( )
- d) PDC ( )
- e) Outro Partido ( ) Qual?.....
- f) Não pertencia a um partido político ( )
- g) Pertenciam a diferentes partidos ( )
- h) Não está lembrando ( )
- i) Nunca teve um parente que exerceu um cargo político no estado de Goiás ( )
- j) Na época o/os parente/s que teve/tinham cargo/s político/s já era/m falecido/s ou ainda não participava/m da política ou ainda não tinha/m nascido ( )

22) Qual destes partidos o seu/s parente/s, que exerce/m eu/eram cargo político, pertencia/m anteriormente ao período de 1979 (ano da reforma partidária) ?

- a) Pertencia ao antigo MDB (Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- b) Pertencia à antiga ARENA (Aliança Renovadora Nacional) ( )
- c) Pertenceu a Arena e ao MDB ( )
- d) Alguns pertenciam a Arena e outros ao MDB ( )
- e) Não pertencia/m neste período a um partido ( )
- f) Não está lembrando ( )
- g) Nunca teve um parente que exerceu um cargo político no estado de Goiás ( )
- h) Na época o/os parente/s que teve/tinham cargo/s político/s já era/m falecido/s ou ainda não participava/m da política ou ainda não tinha/m nascido ( )

23) Em 1979 houve a reforma partidária e os partidos MDB e ARENA foram extintos, o/a senhor/a logo após esta reforma foi para qual partido?

- a) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- b) PDS (Partido Democrático Social) ( )
- c) PFL (Partido da Frente Liberal) ( )
- d) PDT (Partido Democrático Brasileiro) ( )
- e) PT (Partido dos Trabalhadores) ( )
- f) Algum outro Partido. Qual? ..... ( )
- g) Não pertencia neste período a um partido ( )
- h) Não está lembrando ( )

24) Qual partido político o seu/s parente/s pertenceu/eram logo após a reforma partidária de 1979?

- a) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- b) PDS (Partido Democrático Social) ( )
- c) PFL (Partido da Frente Liberal) ( )
- d) PDT (Partido Democrático Brasileiro) ( )

- e) PT ( Partido dos Trabalhadores) ( )
- f) Algum outro Partido. Qual? .....
- g) Não pertencia/m à um partido neste período ( )
- h) Não está lembrando ( )
- i) Nunca teve um parente que exerceu um cargo político no estado de Goiás ( )
- j) Na época o/os parente/s que teve/tinham cargo/s político/s já era/m falecido/s ou ainda não participava/m da política ou ainda não tinha/m nascido ( )

25) Qual partido que o/a senhor/a pertencia quando foi eleito para prefeito/a da cidade? (Primeira vez, caso tenha sido mais de uma vez prefeito da cidade):

- a) Arena ( )
- b) MDB ( )
- c) PAN (Partido dos Aposentados da Nação) ( )
- d) PC do B (Partido Comunista do Brasil) ( )
- e) PDC (Partido Democrático Cristão) ( )
- f) PDS (Partido Democrático Social) ( )
- g) PDT (Partido Democrático Trabalhista) ( )
- h) PFL (Partido da Frente Liberal) ( )
- i) PL (Partido Liberal) ( )
- j) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- k) PMN (Partido da Mobilização Nacional) ( )
- l) PP (Partido Popular) ( )
- m) PPB (Partido Progressista Brasileiro) ( )
- n) PPR (Partido Popular Renovador) ( )
- o) PPS (Partido Popular Socialista) ( )
- p) PRN (Partido da Renovação Nacional) ( )
- q) PRP (Partido Republicano Progressista) ( )
- r) PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro) ( )
- s) PSB (Partido Socialista Brasileiro) ( )
- t) PSC (Partido Social Cristão) ( )
- u) PSD (Partido Social Democrático) ( )
- v) PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) ( )
- x) PSDC (Partido Social Democrata Cristão) ( )
- y) PST (Partido Social Trabalhista) ( )
- w) PT (Partido dos Trabalhadores) ( )
- z) PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) ( )
- a1) PT do B (Partido Trabalhista do Brasil) ( )
- b1) UDN (União Democrática Nacional) ( )
- c1) Algum outro partido ( ) Qual?.....

26) Caso o senhor tenha sido mais de uma vez eleito prefeito da cidade, qual o partido que o senhor pertencia quando se elegeu prefeito pela segunda vez:

- a) Arena ( )
- b) MDB ( )
- c) PAN (Partido dos Aposentados da Nação) ( )
- d) PC do B (Partido Comunista do Brasil) ( )
- e) PDC (Partido Democrático Cristão) ( )
- f) PDS (Partido Democrático Social) ( )
- g) PDT (Partido Democrático Trabalhista) ( )
- h) PFL (Partido da Frente Liberal) ( )
- i) PL (Partido Liberal) ( )
- j) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- k) PMN (Partido da Mobilização Nacional) ( )
- l) PP (Partido Popular) ( )
- m) PPB (Partido Progressista Brasileiro) ( )
- n) PPR (Partido Popular Renovador) ( )
- o) PPS (Partido Popular Socialista) ( )
- p) PRN (Partido da Renovação Nacional) ( )
- q) PRP (Partido Republicano Progressista) ( )
- r) PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro) ( )

- s) PSB (Partido Socialista Brasileiro) ( )
- t) PSC (Partido Social Cristão) ( )
- u) PSD (Partido Social Democrático) ( )
- v) PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) ( )
- x) PSDC (Partido Social Democrata Cristão) ( )
- y) PST (Partido Social Trabalhista) ( )
- w) PT (Partido dos Trabalhadores) ( )
- z) PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) ( )
- a1) PT do B (Partido Trabalhista do Brasil) ( )
- b1) UDN (União Democrática Nacional) ( )
- c1) Algum outro partido ( ) Qual?.....

27) Caso o senhor tenha sido mais de uma vez eleito prefeito da cidade, qual o partido que o senhor pertencia quando se elegeu prefeito pela terceira vez:

- a) Arena ( )
- b) MDB ( )
- c) PAN (Partido dos Aposentados da Nação) ( )
- d) PC do B (Partido Comunista do Brasil) ( )
- e) PDC (Partido Democrático Cristão) ( )
- f) PDS (Partido Democrático Social) ( )
- g) PDT (Partido Democrático Trabalhista) ( )
- h) PFL (Partido da Frente Liberal) ( )
- i) PL (Partido Liberal) ( )
- j) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- k) PMN (Partido da Mobilização Nacional) ( )
- l) PP (Partido Popular) ( )
- m) PPB (Partido Progressista Brasileiro) ( )
- n) PPR (Partido Popular Renovador) ( )
- o) PPS (Partido Popular Socialista) ( )
- p) PRN (Partido da Renovação Nacional) ( )
- q) PRP (Partido Republicano Progressista) ( )
- r) PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro) ( )
- s) PSB (Partido Socialista Brasileiro) ( )
- t) PSC (Partido Social Cristão) ( )
- u) PSD (Partido Social Democrático) ( )
- v) PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) ( )
- x) PSDC (Partido Social Democrata Cristão) ( )
- y) PST (Partido Social Trabalhista) ( )
- w) PT (Partido dos Trabalhadores) ( )
- z) PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) ( )
- a1) PT do B (Partido Trabalhista do Brasil) ( )
- b1) UDN (União Democrática Nacional) ( )
- c1) Algum outro partido ( ) Qual?.....

28) O/A senhor/a já trocou de partido a partir de 1982? (Sem considerar as fusões partidárias.)

- a) Trocou uma vez de partido ( )
- b) Trocou 2 vezes de partido ( )
- c) Trocou mais de 2 vezes de partido ( )
- d) Nunca trocou de partido a partir de 1982 ( )
- e) Somente trocou de partido por fusão partidária ( )

29) A/s sua/s mudança/s de partido a partir de 1982 se deu/eram devido à fusões de siglas?

- a) Sim ( )
- b) Não ( )
- c) Algumas mudanças de partido se deveram à mudanças de siglas por causa de fusão partidária outras mudanças de partido não ( )
- d) Nunca trocou de partido a partir de 1982 ( )

30) Quando o/a senhor/a trocou de partido (A partir de 1982)?

- a) Antes de ser prefeito/a ( )

- b) Durante o mandato ( )
- c) Depois de ser prefeito/a ( )
- d) Trocou de partido antes de ser prefeito/a e durante o mandato ( )
- e) Trocou de partido antes de ser prefeito/a e depois do mandato ( )
- f) Trocou de partido durante o mandato/a e depois do mandato ( )
- g) Trocou de partido antes, durante e depois do mandato ( )
- h) Nunca trocou de partido a partir de 1982 ( )
- i) Somente trocou por fusão partidária ( )

31) ATENÇÃO: Somente responder esta pergunta se o/a senhor/a já trocou alguma vez de partido no período de 1982 à 1998.

- a) Nunca trocou de partido dentro deste período ( )
- b) Trocou apenas devido à fusões de partidos que gerou outro partido ( )
- c) Trocou de partido ( )

a)1ª Troca partidária	b)2ª Troca partidária	c)3ª Troca partidária	d) 4ª Troca partidária
a) 1982 ( )	a) 1982 ( )	a) 1982 ( )	a) 1982 ( )
b) 1983 ( )	b) 1983 ( )	b) 1983 ( )	b) 1983 ( )
c) 1984 ( )	c) 1984 ( )	c) 1984 ( )	c) 1984 ( )
d) 1985 ( )	d) 1985 ( )	d) 1985 ( )	d) 1985 ( )
e) 1986 ( )	e) 1986 ( )	e) 1986 ( )	e) 1986 ( )
f) 1987 ( )	f) 1987 ( )	f) 1987 ( )	f) 1987 ( )
g) 1988 ( )	g) 1988 ( )	g) 1988 ( )	g) 1988 ( )
h) 1989 ( )	h) 1989 ( )	h) 1989 ( )	h) 1989 ( )
i) 1990 ( )	i) 1990 ( )	i) 1990 ( )	i) 1990 ( )
j) 1991 ( )	j) 1991 ( )	j) 1991 ( )	j) 1991 ( )
k) 1992 ( )	k) 1992 ( )	k) 1992 ( )	k) 1992 ( )
l) 1993 ( )	l) 1993 ( )	l) 1993 ( )	l) 1993 ( )
m) 1994 ( )	m) 1994 ( )	m) 1994 ( )	m) 1994 ( )
n) 1995 ( )	n) 1995 ( )	n) 1995 ( )	n) 1995 ( )
o) 1996 ( )	o) 1996 ( )	o) 1996 ( )	o) 1996 ( )
p) 1997 ( )	p) 1997 ( )	p) 1997 ( )	p) 1997 ( )
q) 1998 ( )	q) 1998 ( )	q) 1998 ( )	q) 1998 ( )

32) Qual o partido que o senhor pertence atualmente?

- a) PAN (Partido dos Aposentados da Nação) ( )
- b) PC do B (Partido Comunista do Brasil) ( )
- c) PDC (Partido Democrático Cristão) ( )
- d) PDS (Partido Democrático Social) ( )
- e) PDT (Partido Democrático Trabalhista) ( )
- f) PFL (Partido da Frente Liberal) ( )
- g) PL (Partido Liberal) ( )
- h) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- i) PMN (Partido da Mobilização Nacional) ( )
- j) PP (Partido Popular) ( )
- k) PPB (Partido Progressista Brasileiro) ( )
- l) PPR (Partido Popular Renovador) ( )
- m) PPS (Partido Popular Socialista) ( )
- n) PRN (Partido da Renovação Nacional) ( )
- o) PRP (Partido Republicano Progressista) ( )
- p) PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro) ( )
- q) PSB (Partido Socialista Brasileiro) ( )
- r) PSC (Partido Social Cristão) ( )
- s) PSD (Partido Social Democrático) ( )
- t) PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) ( )
- u) PSDC (Partido Social Democrata Cristão) ( )
- v) PST (Partido Social Trabalhista) ( )
- x) PT (Partido dos Trabalhadores) ( )
- y) PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) ( )
- w) PT do B (Partido Trabalhista do Brasil) ( )



- z) Não pertence atualmente a um partido ( )  
a1) Algum outro partido ( ) Qual?.....

33) Quando o/a senhor/a mudou de partido o que motivou a mudança partidária? Por favor, assinale o principal motivo, mesmo que não tenha sido o único!!

- a) Somente porque seu partido trocou de sigla devido à fusões partidárias ( )  
b) Porque o/a senhor/a não concordava mais com o programa e as posições políticas do seu partido ( )  
c) Porque seu partido não correspondia mais aos seus interesses e oferecia pouca chance para a sua carreira política ( )  
d) Porque seus colegas e amigos políticos trocaram de partido e o/a convidaram a trocar de partido ( )  
e) Porque o/a senhor/a teve desentendimentos com seus correligionários ( )  
f) Porque um importante político da sua cidade/região o convidou/incentivou a mudar de partido ( )  
g) Porque um importante político do seu estado o convidou/incentivou a mudar de partido ( )  
h) Nunca trocou de partido a partir de 1982 ( )

34) O que o/a motiva/ou para se filiar em um partido político? Por favor, assinale o principal motivo, mesmo que não seja o único!!

- a) Convite de um político da sua cidade/região cujo qual o/a senhor/a respeita e admira muito ( )  
b) Convite de um político de seu estado cujo qual o/a senhor/a respeita e admira muito ( )  
c) Um familiar/parente político que o motiva para se filiar no partido ( )  
d) Um amigo que o motiva para se filiar no partido ( )  
e) A família e amigos que o motivaram para se filiar em um partido político ( )  
e) As chances que o partido tem para influenciar a política do seu estado e região ( )  
f) O programa e as idéias do partido ( )  
g) As melhores chances e possibilidades políticas que o partido oferece para o/a senhor/a fazer carreira política ( )

### III. QUESTÕES ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS

35) Na sua experiência administrativa municipal, o/a senhor/a diria que:

- a) O município não depende dos recursos de outros órgãos públicos, pois consegue ser administrado com recursos próprios ( )  
b) O município depende igualmente dos recursos estaduais como dos federais ( )  
c) O município depende mais dos recursos estaduais ( )  
d) O município depende mais dos recursos federais ( )  
e) Não saberia dizer ( )

36) Na sua experiência administrativa municipal, o/a senhor/a diria que, o poder executivo estadual:

- a) Ajuda para que a administração municipal tenha sucesso ( )  
b) Atrapalha para que a administração municipal tenha sucesso ( )  
c) Não atrapalha nem ajuda para que a administração tenha sucesso ( )  
d) Não saberia dizer ( )

37) Na sua experiência administrativa municipal, o/a senhor/a diria que, o poder executivo federal:

- a) Ajuda para que a administração municipal tenha sucesso ( )  
b) Atrapalha para que a administração municipal tenha sucesso ( )  
c) Não atrapalha nem ajuda para que a administração municipal tenha sucesso ( )  
d) Não saberia dizer ( )

38) Na sua experiência administrativa municipal, qual poder executivo ajuda mais o trabalho de um prefeito:

- a) O executivo estadual ( )  
b) O executivo federal ( )  
c) Ambos igualmente ( )  
d) Nenhum ajuda ( )  
e) Não saberia dizer ( )

39) Na sua experiência administrativa, qual poder executivo atrapalha mais o trabalho de um prefeito:

- a) O executivo estadual ( )

- b) O executivo federal ( )
- c) Ambos igualmente ( )
- d) Não atrapalham ( )
- e) Não saberia dizer ( )

40) Na sua experiência administrativa municipal, o/a senhor/a diria que:

- a) A constituição federal de 1988 deu maior independência política e financeira ao município ( )
- b) A constituição federal de 1988 não alterou de fato a dependência política e financeira do município ( )
- c) Alterou a dependência, o município ficou mais dependente ( )
- d) Deu mais independência ao município ( )
- e) O/A senhor/a administrou o município sem ter estado em vigor a constituição federal de 1988, portanto não pode opinar ( )

## Fragebogen

Nummer des Frageboges:

Stadt:

Name:

1) Art der Stadt :

- a) Kleine ( )
- b) Mittelgroße ( )
- c) Große ( )

### I. PERSÖNLICHE DATEN

2) Geschlecht:

- a) Weiblich ( )
- b) Männlich ( )

3) Geburtstag:

Jahr.....

4) Schulbildung:

- a) Analphabet ( )
- b) Nicht abgeschlossene Grundschule ( )
- c) Abgeschlossene Grundschule ( )
- d) Nicht abgeschlossenes Gymnasium ( )
- e) Abgeschlossenes Gymnasium ( )
- f) Nicht abgeschlossene Hochschule ( )
- g) Abgeschlossene Hochschule ( )
- h) Promotion ( )

5) Beruf:

- a) Rechtsanwalt ( )
- b) Viehzüchter ( )
- c) Landwirt, Kleingrundbesitzer ( )
- d) Verwalter ( )
- e) Bankangestellter ( )
- f) Kaufmann ( )
- g) Handelsgehilfe ( )
- h) Landgutaufseher ( )
- i) Volkswirtschaftler ( )
- j) Unternehmer ( )
- k) Ingenieur ( )

- l) Großgrundbesitzer ( )
- m) Beamter des Munizipiums ( )
- n) Beamter des Bundesstaates ( )
- o) Beamter der Union ( )
- p) Landarbeiter ( )
- q) Mechaniker ( )
- r) Arzt ( )
- s) Lehrer ( )
- t) Priester ( )
- u) Pfarrer ( )
- v) Gehilfe ( )
- w) Buchhalter ( )
- x) Anderer Beruf ( ) Welcher?.....

6) Amtszeit als Bürgermeister :

1. Amtszeit:

Beginn: .....Jahr

Ende: .....Jahr

2. Amtszeit:

Beginn: .....Jahr

Ende: ..... Jahr

3. Amtszeit:

Beginn: .....Jahr

Ende: .....Jahr

7) Schulbildung Ihres Vaters:

- a) Analphabet ( )
- b) Nicht abgeschlossene Grundschule ( )
- c) Abgeschlossene Grundschule ( )
- d) Nicht abgeschlossenes Gymnasium ( )
- e) Abgeschlossenes Gymnasium ( )
- f) Nicht abgeschlossene Hochschule ( )
- g) Abgeschlossene Hochschule ( )
- h) Promotion ( )

8) Beruf Ihres Vaters:

- a) Rechtsanwalt ( )
- b) Viehzüchter ( )
- c) Landwirt, Kleingrundbesitzer ( )
- d) Verwalter ( )
- e) Bankangestellter ( )
- f) Kaufmann ( )
- g) Handelsgehilfe ( )
- h) Landgutaufseher ( )
- i) Volkswirtschaftler ( )
- j) Unternehmer ( )
- k) Ingenieur ( )
- l) Großgrundbesitzer ( )
- m) Beamter des Munizipiums ( )
- n) Beamter des Bundesstaates ( )
- o) Beamter der Union ( )
- p) Landarbeiter ( )
- q) Mechaniker ( )
- r) Arzt ( )
- s) Lehrer ( )
- t) Priester ( )
- u) Pfarrer ( )

- v) Gehilfe ( )
- w) Buchhalter ( )
- x) Anderer Beruf ( ) Welcher?.....

9) Wo sind Sie geboren?

- a) In der Stadt/Region, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- b) Im Bundesstaat Goiás, aber nicht in der Stadt/Region, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- c) In einem anderen Bundesstaat Brasiliens ( )
- d) In einem anderen Land ( )

10) Ist ihr Vater in der Stadt/Region geboren, in der Sie Bürgermeister sind/waren?

- a) Ja ( )
- b) Nein ( )

11) Hatte schon oder hat jemand von Ihrer Familie zur Zeit ein politisches Amt inne?

- a) Großvater ( )
- b) Urgroßvater ( )
- c) Vater ( )
- d) Mutter ( )
- e) Onkel/Tante ( )
- f) Nefte/Nichte ( )
- g) Vetter/Cousine ( )
- h) Schwager/Schwägerin ( )
- i) Sohn/Tochter ( )
- j) Schwiegervater/Schwiegermutter ( )
- k) Gatte/Gattin ( )
- l) Schwiegersohn/Schwiegertochter ( )
- m) Bruder/Schwester ( )
- n) Andere Verwandte. Welche?..... ( )
- o) Kein Verwandter übt ein politisches Amt aus oder hat es im Bundesstaat ausgeübt ( )

12) Welches politische Amt hat/haben Ihr Verwandter, Ihre Verwandten ausgeübt, bevor Sie Bürgermeister sind/waren?

- a) Bürgermeister der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- b) Bürgermeister einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- c) Vize-Bürgermeister der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- d) Vize-Bürgermeister einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- e) Stadtrat der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- f) Stadtrat einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- g) Landtagsabgeordneter von Goiás ( )
- h) Abgeordneter des Bundesstaates Goiás ( )
- i) Gouverneur des Bundesstaates Goiás ( )
- j) Senator des Bundesstaates Goiás ( )
- k) Präsident Brasiliens ( )
- l) Eines der oben genannten politischen Ämter in einem anderen Bundesstaat Brasiliens ( )
- m) Kein Verwandter hat eines der oben genannten politischen Ämter ausgeübt, bevor Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- n) Sie haben nie Verwandte gehabt, die ein politisches Amt ausgeübt haben ( )

13) Welche politische Ämter übt(en) ihr/e Verwandte aus, während Sie Bürgermeister waren?

- a) Bürgermeister einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- b) Vize-Bürgermeister der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- c) Vize-Bürgermeister einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- d) Stadtrat der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- e) Stadtrat einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- f) Landtagsabgeordneter im Bundesstaat Goiás ( )
- g) Abgeordneter des Bundesstaates Goiás ( )
- h) Gouverneur des Bundesstaates Goiás ( )
- i) Senator des Bundesstaates Goiás ( )
- j) Präsident Brasiliens ( )

- k) Eines der oben genannten politischen Ämter in einem anderen Bundesstaat Brasiliens ( )
- l) Kein Verwandter hat eines der oben genannten politischen Ämter ausgeübt, während Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- m) Sie haben nie Verwandte gehabt, die ein politisches Amt ausgeübt haben ( )

14) Welche politische Ämter hat/haben Ihre Verwandten ausgeübt, nachdem Sie Bürgermeister waren?

- a) Bürgermeister der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- b) Bürgermeister einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- c) Vize-Bürgermeister der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- d) Vize-Bürgermeister einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- e) Stadtrat der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- f) Stadtrat einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- g) Landtagsabgeordneter im Bundesstaat Goiás ( )
- h) Abgeordneter des Bundesstaates Goiás ( )
- i) Gouverneur des Bundesstaates Goiás ( )
- j) Senator des Bundesstaates Goiás ( )
- k) Präsident Brasiliens ( )
- l) Eines der oben genannten politischen Ämter in einem anderen Bundesstaat Brasiliens ( )
- m) Kein Verwandter hat eines der oben genannten politischen Ämter ausgeübt, nachdem Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- n) Sie sind jetzt Bürgermeister und Sie waren noch nie Bürgermeister der Stadt, deswegen haben Sie keine Verwandten, die ein politisches Amt ausgeübt haben, nachdem Sie Bürgermeister waren ( )
- o) Sie haben nie Verwandte gehabt, die ein politisches Amt ausgeübt haben ( )

15) Welches politische Amt haben Sie ausgeübt, bevor Sie Bürgermeister sind/waren?

- a) Bürgermeister einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- b) Vize-Bürgermeister der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- c) Vize-Bürgermeister einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- d) Stadtrat der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- e) Stadtrat einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- f) Landtagsabgeordneter im Bundesstaat Goiás ( )
- g) Abgeordneter des Bundesstaates Goiás ( )
- h) Gouverneur des Bundesstaates Goiás ( )
- i) Senator des Bundesstaates Goiás ( )
- j) Präsident Brasiliens ( )
- k) Eines der oben genannten politischen Ämter in einem anderen Bundesstaat Brasiliens ( )
- l) Sie haben nie ein politisches Amt ausgeübt, bevor Sie Bürgermeister sind/waren ( )

16) ACHTUNG: Zu dieser Frage können Sie mehr als eine Alternative als Antwort geben, wenn Sie mehr als ein Amt ausgeübt haben. Welches politische Amt üben Sie aus bzw. haben Sie ausgeübt, nachdem Sie Bürgermeister waren?

- a) Bürgermeister der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- b) Bürgermeister einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- c) Vize-Bürgermeister der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- d) Vize-Bürgermeister einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- e) Stadtrat der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- f) Stadtrat einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- g) Landtagsabgeordneter im Bundesstaat Goiás ( )
- h) Abgeordneter des Bundesstaates Goiás ( )
- i) Gouverneur des Bundesstaates Goiás ( )
- j) Senator des Bundesstaates Goiás ( )
- k) Präsident Brasiliens ( )
- l) Eines der oben genannten politischen Ämter in einem anderen Bundesstaat Brasiliens ( )
- m) Sie haben nie ein politisches Amt obengenannter Art ausgeübt, nachdem Sie Bürgermeister sind/waren ( )

17) Haben Sie vor 1982 ein politisches Amt ausgeübt? Welches?

- a) Bürgermeister der Stadt, in der sie Bürgermeister sind/waren ( )
- b) Bürgermeister einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- c) Vize-Bürgermeister der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )

- d) Vize-Bürgermeister einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- e) Stadtrat der Stadt, in der Sie Bürgermeister sind/waren ( )
- f) Stadtrat einer anderen Stadt des Bundesstaates Goiás ( )
- g) Landtagsabgeordneter im Bundesstaat Goiás ( )
- h) Abgeordneter des Bundesstaates Goiás ( )
- i) Gouverneur des Bundesstaates Goiás ( )
- j) Senator des Bundesstaates Goiás ( )
- k) Präsident Brasiliens ( )
- l) Eines der oben genannten politischen Ämter in einem anderen Bundesstaat Brasiliens ( )
- m) Sie haben vor 1982 kein politisches Amt obengenannter Art ausgeübt ( )

## II. DATEN ÜBER PARTEI UND PARTEIZUGEHÖRIGKEIT

18) Wie haben Sie Ihre politische Karriere begonnen und wie wurde Ihr Interesse für Politik geweckt?

- a) Jemand aus der Familie, der schon an der Politik teilnahm, hat Sie motiviert ( )
- b) Ein wichtiger Politiker der Stadt/Region hat Sie eingeladen/motiviert ( )
- c) Ein wichtiger Politiker des Bundesstaates Goiás hat Sie eingeladen/motiviert ( )
- d) Niemand hat Sie eingeladen. Sie haben sich immer für Politik interessiert ( )
- e) Ein/e Freund/in bzw. Freunde haben Sie motiviert ( )
- f) Eigene Initiative ( )

19) Zu welcher dieser Parteien gehörten Sie vor 1965 (Jahr der Parteireform)?

- a) PTB ( )
- b) UDN ( )
- c) PSD ( )
- d) PDC ( )
- e) Andere Partei ( ) Welche?.....
- f) Zu keiner Partei ( )
- g) Sie erinnern sich nicht ( )

20) Zu welcher dieser Parteien gehörten Sie vor 1979 (Jahr der Parteireform)?

- a) MDB (Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- b) ARENA (Aliança Renovadora Nacional) ( )
- c) ARENA und MDB ( )
- d) Zu keiner Partei ( )
- e) Sie erinnern sich nicht ( )

21) Zu welcher dieser Parteien gehörte/n Ihr(e) Verwandte(r) vor 1965 (Jahr der Parteireform)?

- a) PSD ( )
- b) UDN ( )
- c) PTB ( )
- d) PDC ( )
- e) Andere Partei ( ) Welche?.....
- f) Zu keiner Partei ( )
- g) Zu verschiedenen Parteien ( )
- h) Sie erinnern sich nicht ( )
- i) Sie haben nie Verwandte gehabt, die ein politisches Amt ausgeübt haben ( )
- j) In dieser Zeit war/waren ihr(e) Verwandte(r), der/die ein politisches Amt ausgeübt hat/haben, schon gestorben oder noch nicht geboren ( )

22) Zu welcher dieser Parteien gehörte/n Ihr(e) Verwandte(r) vor 1979 (Jahr der Parteireform)?

- a) MDB (Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- b) ARENA (Aliança Renovadora Nacional) ( )
- c) ARENA und MDB ( )
- d) Einige zur ARENA und andere zur MDB ( )
- e) In dieser Zeit gehörten sie zu keiner Partei ( )
- f) Sie erinnern sich nicht ( )
- g) Sie haben nie Verwandte gehabt, die ein politisches Amt ausgeübt haben ( )
- h) In dieser Zeit war/waren Ihr(e) Verwandte(r), der/die ein politisches Amt ausgeübt hat/haben, schon gestorben oder noch nicht geboren, oder nahm/en damals nicht an der Politik teil ( )

23) 1979 gab es eine Parteireform und die MDB und ARENA wurden aufgelöst. Welcher Partei haben Sie sich gleich nach dieser Parteireform angeschlossen?

- a) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- b) PDS (Partido Democrático Social) ( )
- c) PFL (Partido da Frente Liberal) ( )
- d) PDT (Partido Democrático Brasileiro) ( )
- e) PT (Partido dos Trabalhadores) ( )
- f) Einer anderen Partei ( ) Welcher?.....
- g) In dieser Zeit gehörten Sie zu keiner Partei ( )
- h) Sie erinnern sich nicht ( )

24) Zu welcher Partei gehörte/n Ihr(e) Verwandte(r) gleich nach der Parteireform von 1979?

- a) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- b) PDS (Partido Democrático Social) ( )
- c) PFL (Partido da Frente Liberal) ( )
- d) PDT (Partido Democrático Brasileiro) ( )
- e) PT (Partido dos Trabalhadores) ( )
- f) Einer anderen Partei ( ) Welcher ?.....
- g) In dieser Zeit gehörten sie zu keiner Partei ( )
- h) Sie erinnern sich nicht ( )
- i) Sie haben nie Verwandte gehabt, die ein politisches Amt ausgeübt haben ( )
- j) In dieser Zeit war/waren ihr(e) Verwandte(r), der/die ein politisches Amt ausgeübt hat/haben, schon gestorben oder noch nicht geboren, oder nahm/en damals nicht an der Politik teil ( )

25) Zu welcher Partei gehörten Sie, als Sie als Bürgermeister der Stadt gewählt wurden? (Das erste Mal, falls Sie mehrmals Bürgermeister der Stadt wurden).

- a) Arena ( )
- b) MDB ( )
- c) PAN (Partido dos Aposentados da Nação) ( )
- d) PC do B (Partido Comunista do Brasil) ( )
- e) PDC (Partido Democrático Cristão) ( )
- f) PDS (Partido Democrático Social) ( )
- g) PDT (Partido Democrático Trabalhista) ( )
- h) PFL (Partido da Frente Liberal) ( )
- i) PL (Partido Liberal) ( )
- j) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- k) PMN (Partido da Mobilização Nacional) ( )
- l) PP (Partido Popular) ( )
- m) PPB (Partido Progressista Brasileiro) ( )
- n) PPR (Partido Popular Renovador) ( )
- o) PPS (Partido Popular Socialista) ( )
- p) PRN (Partido da Renovação Nacional) ( )
- q) PRP (Partido Republicano Progressista) ( )
- r) PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro) ( )
- s) PSB (Partido Socialista Brasileiro) ( )
- t) PSC (Partido Social Cristão) ( )
- u) PSD (Partido Social Democrático) ( )
- v) PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) ( )
- x) PSDC (Partido Social Democrata Cristão) ( )
- y) PST (Partido Social Trabalhista) ( )
- w) PT (Partido dos Trabalhadores) ( )
- z) PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) ( )
- a1) PT do B (Partido Trabalhista do Brasil) ( )
- b1) UDN (União Democrática Nacional) ( )
- c1) Zu einer anderen Partei ( ) Welcher?.....

26) Falls Sie mehrmals Bürgermeister der Stadt waren, zu welcher Partei gehörten Sie, als Sie zum zweiten Mal als Bürgermeister der Stadt gewählt wurden?

- a) Arena ( )

- b) MDB ( )
- c) PAN (Partido dos Aposentados da Nação) ( )
- d) PC do B (Partido Comunista do Brasil) ( )
- e) PDC (Partido Democrático Cristão) ( )
- f) PDS (Partido Democrático Social) ( )
- g) PDT (Partido Democrático Trabalhista) ( )
- h) PFL (Partido da Frente Liberal) ( )
- i) PL (Partido Liberal) ( )
- j) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- k) PMN (Partido da Mobilização Nacional) ( )
- l) PP (Partido Popular) ( )
- m) PPB (Partido Progressista Brasileiro) ( )
- n) PPR (Partido Popular Renovador) ( )
- o) PPS (Partido Popular Socialista) ( )
- p) PRN (Partido da Renovação Nacional) ( )
- q) PRP (Partido Republicano Progressista) ( )
- r) PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro) ( )
- s) PSB (Partido Socialista Brasileiro) ( )
- t) PSC (Partido Social Cristão) ( )
- u) PSD (Partido Social Democrático) ( )
- v) PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) ( )
- x) PSDC (Partido Social Democrata Cristão) ( )
- y) PST (Partido Social Trabalhista) ( )
- w) PT (Partido dos Trabalhadores) ( )
- z) PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) ( )
- a1) PT do B (Partido Trabalhista do Brasil) ( )
- b1) UDN (União Democrática Nacional) ( )
- c1) Zu einer anderen Partei ( ) Welcher?.....

27) Falls Sie mehrmals Bürgermeister waren, zu welcher Partei gehörten Sie, als Sie zum dritten Mal als Bürgermeister der Stadt gewählt wurden?

- a) Arena ( )
- b) MDB ( )
- c) PAN (Partido dos Aposentados da Nação) ( )
- d) PC do B (Partido Comunista do Brasil) ( )
- e) PDC (Partido Democrático Cristão) ( )
- f) PDS (Partido Democrático Social) ( )
- g) PDT (Partido Democrático Trabalhista) ( )
- h) PFL (Partido da Frente Liberal) ( )
- i) PL (Partido Liberal) ( )
- j) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- k) PMN (Partido da Mobilização Nacional) ( )
- l) PP (Partido Popular) ( )
- m) PPB (Partido Progressista Brasileiro) ( )
- n) PPR (Partido Popular Renovador) ( )
- o) PPS (Partido Popular Socialista) ( )
- p) PRN (Partido da Renovação Nacional) ( )
- q) PRP (Partido Republicano Progressista) ( )
- r) PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro) ( )
- s) PSB (Partido Socialista Brasileiro) ( )
- t) PSC (Partido Social Cristão) ( )
- u) PSD (Partido Social Democrático) ( )
- v) PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) ( )
- x) PSDC (Partido Social Democrata Cristão) ( )
- y) PST (Partido Social Trabalhista) ( )
- w) PT (Partido dos Trabalhadores) ( )
- z) PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) ( )
- a1) PT do B (Partido Trabalhista do Brasil) ( )
- b1) UDN (União Democrática Nacional) ( )
- c1) Zu einer anderen Partei ( ) Welcher?.....



28) Haben Sie seit 1982 schon einmal die Partei gewechselt (ohne Parteifusionen)?

- a) Einmal ( )
- b) Zweimal ( )
- c) Mehr als zweimal ( )
- d) Sie haben ab 1982 nicht die Partei gewechselt ( )
- e) Ihre Partei änderte die Bezeichnung wegen Parteifusion ( )

29) Ist/sind Ihr(e) Parteiwechsel ab 1982 auf Parteifusion/en (Veränderung der Parteibezeichnung) zurückzuführen?

- a) Ja ( )
- b) Nein ( )
- c) Einige Parteiwechsel sind auf Parteifusionierung/en (Veränderung der Parteibezeichnung) zurückzuführen, andere nicht ( )
- d) Sie haben ab 1982 ihre Partei nicht gewechselt ( )

30) Wann haben Sie (ab 1982) ihre Partei gewechselt?

- a) Bevor Sie Bürgermeister waren ( )
- b) Während des Mandats ( )
- c) Nachdem Sie Bürgermeister waren ( )
- d) Sie haben ihre Partei vor und während der Amtausübung gewechselt ( )
- e) Sie haben ihre Partei vor und nach der Amtausübung gewechselt ( )
- f) Sie haben ihre Partei während und nach der Amtausübung gewechselt ( )
- g) Sie haben ihre Partei vor, während und nach der Amtausübung gewechselt ( )
- h) Sie haben seit 1982 nicht die Partei gewechselt ( )
- i) Nur ihre Partei änderte die Bezeichnung wegen Parteifusion ( )

31) ACHTUNG: Diese Frage nur dann beantworten, wenn Sie zwischen 1982 und 1988 die Partei gewechselt haben.

- a) Sie haben zwischen 1982 und 1998 nicht die Partei gewechselt ( )
- b) Nur ihre Partei änderte die Bezeichnung wegen Parteifusion ( )
- c) Sie haben die Partei gewechselt ( )

- | a) 1. Parteiwechsel | b) 2. Parteiwechsel | c) 3. Parteiwechsel | d) 4. Parteiwechsel |
|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| a) 1982 ( )         | a) 1982 ( )         | a) 1982 ( )         | a) 1982 ( )         |
| b) 1983 ( )         | b) 1983 ( )         | b) 1983 ( )         | b) 1983 ( )         |
| c) 1984 ( )         | c) 1984 ( )         | c) 1984 ( )         | c) 1984 ( )         |
| d) 1985 ( )         | d) 1985 ( )         | d) 1985 ( )         | d) 1985 ( )         |
| e) 1986 ( )         | e) 1986 ( )         | e) 1986 ( )         | e) 1986 ( )         |
| f) 1987 ( )         | f) 1987 ( )         | f) 1987 ( )         | f) 1987 ( )         |
| g) 1988 ( )         | g) 1988 ( )         | g) 1988 ( )         | g) 1988 ( )         |
| h) 1989 ( )         | h) 1989 ( )         | h) 1989 ( )         | h) 1989 ( )         |
| i) 1990 ( )         | i) 1990 ( )         | i) 1990 ( )         | i) 1990 ( )         |
| j) 1991 ( )         | j) 1991 ( )         | j) 1991 ( )         | j) 1991 ( )         |
| k) 1992 ( )         | k) 1992 ( )         | k) 1992 ( )         | k) 1992 ( )         |
| l) 1993 ( )         | l) 1993 ( )         | l) 1993 ( )         | l) 1993 ( )         |
| m) 1994 ( )         | m) 1994 ( )         | m) 1994 ( )         | m) 1994 ( )         |
| n) 1995 ( )         | n) 1995 ( )         | n) 1995 ( )         | n) 1995 ( )         |
| o) 1996 ( )         | o) 1996 ( )         | o) 1996 ( )         | o) 1996 ( )         |
| p) 1997 ( )         | p) 1997 ( )         | p) 1997 ( )         | p) 1997 ( )         |
| q) 1998 ( )         | q) 1998 ( )         | q) 1998 ( )         | q) 1998 ( )         |

32) Zu welcher Partei gehören Sie heute?

- a) PC do B (Partido Comunista do Brasil) ( )
- b) PDT (Partido Democrático Trabalhista) ( )
- c) PFL (Partido da Frente Liberal) ( )
- d) PL (Partido Liberal) ( )
- e) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) ( )
- f) PMN (Partido da Mobilização Nacional) ( )
- g) PP (Partido Popular) ( )

- h) PPB (Partido Progressista Brasileiro) ( )
- i) PPR (Partido Popular Renovador) ( )
- j) PPS (Partido Popular Socialista) ( )
- k) PRN (Partido da Renovação Nacional) ( )
- l) PSB (Partido Socialista Brasileiro) ( )
- m) PSC (Partido Social Cristão) ( )
- n) PSD (Partido Social Democrata) ( )
- o) PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) ( )
- p) PSDC (Partido Social Democrata Cristão) ( )
- q) PST (Partido Social Trabalhista) ( )
- r) PT (Partido dos Trabalhadores) ( )
- s) PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) ( )
- t) PTR (Partido Trabalhista Renovador) ( )
- u) Zu einer anderen Partei ( ) Welche?.....
- v) Zur Zeit gehören Sie zu keiner Partei ( )

33) Als Sie die Partei gewechselt haben, was hat Sie dazu motiviert? Geben Sie bitte den Hauptgrund an, selbst wenn er nicht der einzige war.

- a) Nur weil ihre Partei durch Fusionierung die Bezeichnung änderte ( )
- b) Weil Sie nicht mehr mit dem Programm und der Haltung der Partei einverstanden waren ( )
- c) Weil Ihre Partei Ihren Interessen nicht mehr entsprach und Ihnen wenig Chancen für Ihre politische Karriere bot ( )
- d) Weil Ihre Freunde und Parteigenossen die Partei wechselten und Sie eingeladen haben, die Partei zu wechseln ( )
- e) Weil Sie mit ihren Parteigenossen Meinungsverschiedenheiten hatten ( )
- f) Weil ein wichtiger Politiker ihrer Stadt/Region Sie motiviert hat, die Partei zu wechseln ( )
- g) Weil ein wichtiger Politiker ihres Bundesstaates Sie motiviert hat, die Partei zu wechseln ( )
- h) Sie haben zwischen 1982 und 1998 nicht die Partei gewechselt ( )

34) Was motiviert Sie, einer Partei beizutreten? Geben Sie bitte die Hauptmotivation an, selbst wenn sie nicht die einzige ist.

- a) Die Einladung eines wichtigen Politikers der Stadt/Region, den Sie sehr respektieren und bewundern ( )
- b) Die Einladung eines wichtigen Politikers des Bundesstaates, den Sie sehr respektieren und bewundern ( )
- c) Ein Verwandter, der auch Politiker ist, motiviert Sie, einer Partei beizutreten ( )
- d) Ein Freund motiviert Sie, einer Partei beizutreten ( )
- e) Freunde und Verwandte motivieren Sie, einer Partei beizutreten ( )
- e) Die Chancen, die die Partei hat, um die Politik in ihrem Bundesstaat/Region zu beeinflussen ( )
- f) Das Programm und die Ideen der Partei ( )
- g) Die besseren Chancen und Möglichkeiten, die die Partei bietet, um politische Karriere zu machen ( )

### III. DATEN ÜBER DIE STADTVERWALTUNG

35) Ihrer Regierungserfahrung zufolge würden Sie sagen, dass:

- a) das Munizipium nicht von Ressourcen anderer öffentlichen Institutionen abhängt, weil es mit eigenen Ressourcen verwaltet werden kann ( )
- b) das Munizipium gleichermaßen von den Ressourcen des Bundesstaates und der Union abhängt ( )
- c) das Munizipium mehr von den Ressourcen des Bundesstaates abhängt ( )
- d) das Munizipium mehr von den Ressourcen der Union abhängt ( )
- e) Wusste nichts darüber zu sagen ( )

36) Ihrer Regierungserfahrung zufolge würden Sie über die regionale exekutive Macht sagen, dass sie:

- a) der Regierung des Munizipiums hilft, erfolgreich zu sein ( )
- b) die Regierung des Munizipiums daran hindert, erfolgreich zu sein ( )
- c) weder hilft noch hindert, dass die Regierung des Munizipiums erfolgreich wird ( )
- d) Wusste nichts darüber zu sagen ( )

37) Ihrer Regierungserfahrung zufolge würden Sie über die nationale exekutive Macht sagen, dass sie:

- a) der Regierung des Munizipiums hilft, erfolgreich zu sein ( )
- b) die Regierung des Munizipiums daran hindert, erfolgreich zu sein ( )
- c) weder hilft noch hindert, dass die Regierung des Munizipiums erfolgreich wird ( )
- d) Wusste nichts darüber zu sagen ( )

38) Nach Ihrer Regierungserfahrung, welche exekutive Gewalt ist einem Bürgermeister am meisten behilflich?

- a) Die regionale Exekutive ( )
- b) Die nationale Exekutive ( )
- c) Beide helfen gleichermaßen ( )
- d) Keine hilft ( )
- e) Wusste nichts darüber zu sagen ( )

39) Nach Ihrer Regierungserfahrung, welche exekutive Gewalt behindert einen Bürgermeister am meisten?

- a) Die regionale Exekutive ( )
- b) Die nationale Exekutive ( )
- c) Beide hindern gleichermaßen ( )
- d) Keine hindert ( )
- e) Wusste nichts darüber zu sagen ( )

40) Nach Ihrer Regierungserfahrung würden Sie sagen, dass:

- a) die Verfassung von 1988 den Munizipien eine größere politische und finanzielle Unabhängigkeit gegeben hat ( )
- b) die Verfassung von 1988 die politische und finanzielle Abhängigkeit der Munizipien in der Tat nicht verändert hat ( )
- c) die Verfassung von 1988 die politische und finanzielle Abhängigkeit der Munizipien verändert hat. Die Munizipien wurden abhängiger ( )
- d) die Munizipien unabhängiger wurden ( )
- e) Sie haben das Munizipium nicht unter der neuen Verfassung verwaltet, deswegen können Sie darüber nichts sagen ( )

## **Methode der Fragebogenanwendung**

Über die Methode der Fragebogenanwendung ist Folgendes zu bemerken:

1. Die Fragebogen wurden im persönlichen Interview angewendet. Der Fragesteller hat es durchgeführt.
2. Durch die persönlichen Interviews hat der Fragesteller mehrmals die Gelegenheit gehabt, wichtige Aussagen/Informationen zu bekommen. Die Art des Fragebogens, der standardisierte Antwortalternativen vorgab, ermöglichte es nicht, wichtige Aussagen oder Informationen aufzuschreiben. Manchmal haben einige Fragen des Fragebogens Befragte dazu angeregt, sich über ihre Erfahrungen frei zu äußern. Um diese reichlichen Aussagen und Informationen nicht der Vergessenheit preiszugeben, wurde ein Registerbuch zur Eintragung wichtiger Aussagen angelegt, die der Befragte während des Interviews machte. Dazu wurden noch einige Interviews auf Tonband aufgenommen.

# Karte



Quelle: <http://www.lib.utexas.edu/maps/americas/brazil.jpg>

Aufgerufen am 28. Oktober 2006

## Bibliographie

### Literatur

- Abranches, S. H.** 1988: Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. In: *Dados*, 31, 1, 5-38.
- Abreu, M. P.** 1990: Inflação, Estagnação e Ruptura 1961-1964. In: Abreu, M. P. (Hrsg.): *A Ordem do Progresso. Cem Anos de Política Republicana 1889-1989*. Editora Campus, Rio de Janeiro, 197-231.
- Abrucio, F. L.** 1998: *Os Barões da Federação. Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. Editora Hucitec, São Paulo.
- Affonso, R./Sampaio, P. Jr./Schwartz, G.** 1988: Política Econômica e Democratização. O Impasse Brasileiro. In: Reis, F. W./O'Donnell, G. (Hrsg.). *A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas*. Editora Vértice, São Paulo, 150-199.
- Afonso, J. R. R.** 1989: *Evolução das Relações Intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988: Transferência e Endividamento*. Tese de Mestrado apresentada a UFRJ. Instituto de Economia Industrial, Rio de Janeiro.
- Aguiar, N.** (Hrsg.) 1979: *The Structure of Brazilian Development*. Transaction Books, New Brunswick, New York.
- Almond, G./ Verba, S.** (Hrsg.) 1972: *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in five Nations*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Alves, L. N.** 1999: *O moço da camisa azul. Os bastidores da virada política em Goiás*. Editora Kelps, Goiânia.
- Alves, M. H. M.** 1984: *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Editora Vozes, Petrópolis.
- Ames, B.** 1986: O Congresso e a Política Orçamentária no Brasil durante o Período Pluripartidário. In: *Dados*, 29, 2, 177-205.
- Ames, R.** 1996: La reelección de Fujimori en el Perú. In: Pinto, C. R./Guerrero, H. (Hrsg.). *América Latina. O Desafio da Democracia nos Anos 90*. Editora da UFRGS, Porto Alegre, 81-88.
- Amorim Neto, O.** 1991: *Formação Ministerial em Sistemas Presidencialistas Multipartidários: O Caso Brasileiro (1946-1964)*. Tese de Mestrado apresentada ao IUPERJ, Rio de Janeiro.
- Andrade, R. C.** (Hrsg.) 1998: *Processo de Governo no Município e no Estado*. EDUSP, São Paulo.
- Aron, R.** 1970: *Demokratie und Totalitarismus*. Wegner Verlag, Hamburg.
- Arturi, C.** 1995: As Eleições no Processo de Transição à Democracia no Brasil. In: Baquero, M. (Hrsg.). *Brasil. Transição. Eleições. Opinião Pública*. Editora da UFRGS, Porto Alegre, 9-33.
- Azevedo, L./Reis, A.** 1994: *Roteiro da Impunidade: Uma Radiografia dos Sistemas de Corrupção*. Editora Scritta, São Paulo.

- Baloyra, E.** (Hrsg) 1987. Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone. Westview Press, Boulder, Colorado, London.
- Baretta, S. R. D./Markoff, J.** 1987: Brazil's Abertura: A Transition from What to What? In: Malloy, J. M./Seligson, M. A. (Hrsg.). Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 43-65.
- Barrios, H.** 1999: Konsolidierung der Demokratie: Zur Substanz eines strapazierten Konzeptes. In: Lateinamerika Jahrbuch. Institut für Iberoamerika-Kunde, Band 8, Hamburg, 9-31.
- Beiguelman, P.** 1984: O Processo Político-Partidário Brasileiro de 1945 ao Plebiscito. In: Mota, C. G. (Hrsg.). Brasil em Perspectiva. Difel Editora, São Paulo, 317-349.
- Bello, J. M.** 1966: A History of Modern Brazil 1889-1964. Stanford University Press, Stanford, California.
- Beltrão, R./Abrucio, F. L./Loureiro, R. M.** 1997: Reforma da Burocracia Pública e Federalismo no Brasil: A Experiência do Programa de Demissão Voluntária nos Governos Estaduais. In: Anais do Seminário Internacional „Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento“. Enap, Brasília.
- Bendel, P.** 1998: Sistemas de Partidos en América Latina: Critérios, Tipologías, Explicaciones. In: Nohlen, D./Fernández, M. (Hrsg.). El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela 197-214.
- Benecke, D. W.** 1987: Demokratie und Verschuldung in Südamerika. In: Wagner, W./Gräfin Dönhoff, M./Fels, G./Kaiser, K./Noack, P. (Hrsg.). Die internationale Politik 1983-1984. R. Oldenbourg Verlag, München, 368-382.
- Benevides, M. V. M.** 1981: A União Democrática Nacional. In: Fleischer, D. (Hrsg.). Os Partidos Politicos no Brasil. Volume 1. Editora UNB, Brasília, 90-108.
- Benevides, M. V. M.** 1981: A UDN e o Udenismo. Ambigüidades do Liberalismo Brasileiro (1945-1965). Paz e Terra, São Paulo.
- Bertran, P.** 1988: Uma Introdução à História Econômica do Centro-Oeste do Brasil. Editora UCG, Goiânia.
- Bestler, A.** 1996: Ohne Schutzpatrone kommt man nicht in den Himmel. Der parteipolitisch vermittelte Klientelismus in Malta. Schuch, Augsburg.
- Beyme, K. von** 1970: Politische Eliten in Lateinamerika. Ein Beispiel für die Rolle von Eliten im Entwicklungsprozess. In: Der Bürger im Staat 20,1. Arbeitsgemeinschaft für politische Bildung (Hrsg.), Stuttgart, 13-20.
- Beyme, K. von** 1982: Parteien in westlichen Demokratien. Piper, München.
- Blankstein, G. I.** 1963: Political Groups in Latin America. In: Comparative Politics, New York, 670-683.
- Blondel, J.** 1969: An Introduction to Comparative Government. Weidenfeld and Nicolson, London.
- Blondel, J./Suarez, W. C.** 1981: Las Limitaciones Institucionales del Sistema Presidencialista. In: Criterio 1853-1854, 57-61.

- Bobbio**, N. 1990: Democracia. In: Bobbio, N./Mateucci, N./ Pasquino, G. (Hrsg.). Dicionário de Política. Editora UNB, Brasília.
- Bodemer**, K./**Nolte**, D. 1997: Auf dem Weg zu einem transatlantischen Dreieck? Neue Akzentsetzungen in der deutschen, europäischen und US-amerikanischen Lateinamerikapolitik in den 90er Jahren. In: Lateinamerika. Analysen. Daten. Dokumentation 13, Hamburg, 7-33.
- Boehrer**, G. C. A. 1966: The Brazilian Republican Revolution: Old and News Views. In: Luso-Brasilien Review, III, 2, 43-57.
- Borges**, B. G. 1990: O Despertar dos Dormentes. Editora UFG, Goiânia.
- Borges**, P. C. A. 1988: Bipartidarismo Autoritário: Análise Regional (Goiás. 1965 a 1982). Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de São Paulo.
- Braga**, H. S. 1990: Sistemas Eleitorais do Brasil (1821-1988). Senado Federal, Brasília.
- Brasil**, O. 1983: Os Partidos Políticos Brasileiros. A Experiência Federal e Regional: 1945-1964. Editora Graal, Rio de Janeiro.
- Bruneau**, T. 1992: Brazil's Political Transition. In: Higley, J./Gunther, R. (Hrsg.). Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe. Cambridge University Press, Cambridge, 257-281.
- Burton**, M./**Higley**, J./**Gunther**, R. 1992: Introduction. In: Higley, J./Gunther, R. (Hrsg.). Elites and Democratic Consolidation. Latin America and Southern Europe. Cambridge University Press, Cambridge, 1-37.
- Camargo**, A. 1992: A Federação Acorrentada. Nacionalismo Desenvolvimentista e Instabilidade Democrática. XV Encontro Anual da Anpocs, Caxambú.
- Campello de Souza**, M. C. 1976: Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964). Editora Alfa-Omega, São Paulo.
- Campello de Souza**, M. C. 1989: The New Republic: Under the 'Sword of Damocles'. In: Stepan, A. (Hrsg.). Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation. Oxford University Press, New York, 351-394.
- Campos**, C. S. S. 1995: Der Einfluss der Sozialen Faktoren auf der Gemeindeebene. In: Mols, M./Thessing, T. (Hrsg.). Der Staat in Lateinamerika. Konrad Adenauer Stiftung, Hase & Koehler Verlag, Mainz, 275-289.
- Campos**, F. I. 1983: Coronelismo em Goiás. Editora UFG, Goiânia.
- Campos**, F. I. 1985: Questão Agrária: Bases Sociais da Política Goiãna (1930-1964). Tese Doutorado. USP, São Paulo.
- Campos**, F. I./**Duarte**, A. T. 1996: O Legislativo em Goiás. Vol.1. História e Legislaturas. Assembléia Legislativa, Goiânia.
- Campos**, F. I./**Paiva**, D. 1994: Mundo Rural, Cidade Pequena e Voto Conservador. Goiás. 1992. Cadernos de Pesquisa do ICHL, 5, UFG, Goiânia.
- Cardoso**, F. H. 1975: Autoritarismo e Democratização. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Cardoso**, F. H. 1978: Partidos e Deputados em São Paulo: O Voto e a Representação Política. In: Cardoso, F. H./Lamounier, B. (Hrsg.). Os Partidos e as Eleições no Brasil. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 45-75.

- Cardoso, F. H.** 1979: On the Characterization of Authoritarian Regimes. In: Collier, D. (Hrsg.). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton University Press, Princeton, New York, 33-57.
- Cardoso, F. H./Lamounier B.** (Hrsg.) 1978: *Os Partidos e as Eleições no Brasil*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Carey, J. M./Shugart, M. S.** 1998: Calling Out The Tanks Or Filling Out The Forms? In: Carey, J. M./Shugart, M. S. *Executive Decree Authority*. Cambridge University Press, Cambridge, 1-29.
- Carneiro, J. M. B.** 2000: O Município e as Relações Intergovernamentais no Cotidiano da Base Federativa. In: *Os Municípios e as Eleições de 2000*. Cadernos Adenauer 4, 57-79.
- Carvalho, J. M. A.** 1974: Composição Social dos Partidos Políticos Imperiais. In: *Cadernos do Departamento de Ciência Política da UFMG*, 2, Belo Horizonte, 1-35.
- Carvalho, J. M. A.** 1980: *Construção da Ordem. A Elite Política Imperial*. Editora Campus, São Paulo.
- Castañeda, J. G.** 1996: Democracy and Inequality in Latin America: A Tension of the Times. In: Domínguez, J. I./Lowenthal, A. F. *Constructing Democratic Governance*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London, 42-63.
- Castello Branco, C.** 1979: *Os Militares no Poder (O Baile das Solteironas)*. Vol. III. Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- Cavarozzi, M./Garretón, M. A.** (Hrsg.) 1989: *Muerte y Resurrección: Los Partidos Políticos en el Autoritarismo y las Transiciones del Cono Sur*. Flacso, Santiago de Chile.
- Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung** (Hrsg.) 1995: *As Eleições de 1994 no Brasil e na Alemanha (Papers 14)*, São Paulo.
- Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung** (Hrsg.) 1995: *Partidos e Sistemas Eleitorais em Tempos de Reforma (Debates 9)*. Seminário Internacional „Sistemas Eleitoral e Partidário em Debate”, Brasília, São Paulo.
- Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung** (Hrsg.) 1996: *Poder Local Face às Eleições de 1996 (Debates 10)*. Seminário Fortaleza, São Paulo.
- Chacon, V.** 1981: *História dos Partidos Brasileiros*. Editora UNB, Brasília.
- Chaul, N. N. F.** 1988: *A Construção de Goiânia e a Transferência da Capital*. Cegraf, UFG, Goiânia.
- Chaul, N. N. F.** (Hrsg.) 1998: *Coronelismo em Goiás: Estudo de Casos e Famílias*. Editora Kelps, Goiânia.
- Collier, D./Levitsky, S.** 1997: Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research. In: *World Politics. A Quarterly Journal of International Relations*, 49, 430-451.
- Costa, C.** 1987: *A Economia Contemporânea de Goiás*. Editora Popular, Goiânia.
- Costa, E. V.** 1984: Introdução ao Estudo da Emancipação Política do Brasil. In: Mota, C. G. M. (Hrsg.). *Brasil em Perspectiva*. Difel Editora, São Paulo, 64-125.
- Costa, E. V.** 1986: The Age of Reform. In: *The Cambridge History of Latin America*. Vol. V. 1870-1930. Cambridge University Press, Cambridge, 725-777.



- Dahl, R. A.** 1961: *Who Governs: Democracy and Power in an American City*. Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Dahl, R. A.** 1971: *Polyarchie: Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Dahl, R. A.** 1976: *Vorstufen zur Demokratie-Theorie*. J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Dahl, R. A.** 1989: *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Dahl, R. A. /Lindlom, C.** 1975: Polyarchie. In: Grube, F./ Richter, G. (Hrsg.). *Demokratiethorien*. Verlag Hoffmann und Campe, Hamburg, 45-49.
- DaMatta, R.** 1997: *O que faz o brasil, Brasil?* Editora Rocco, Rio de Janeiro.
- Davis, L.** 1975: Die politischen Kosten des Neuen Realismus. In: Grube, F./Richter, G. (Hrsg.). *Demokratiethorien*. Verlag Hoffmann und Campe, Hamburg, 129-139.
- Deheza, G. I.** 1998: *Gobiernos de Coalición Presidencial: América del Sur*. In: Nohlen, D./ Fernández, M. (Hrsg.). *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 151-169.
- De Riz, L.** 1996: Las Elecciones Presidenciales del 14 de mayo en Argentina. In: Pinto, C. R./Guerrero, H. (Hrsg.). *América Latina. O Desafio da Democracia nos Anos 90*. Editora da UFRGS, Porto Alegre, 89-96.
- Diamond, L.** 1994: Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation. In: *Journal of Democracy*, 5, 3, 4-17.
- Diamond, L./Linz, J. J./Lipset, S. M.** 1987: Building and Sustaining Democratic Government in Developing Countries: Some Tentative Findings. In: *World Affairs*, 150, 1, 5-19.
- Diamond, L./Linz, J. J./Lipset, S. M.** (Hrsg.) 1989: *Democracy in Developing Countries, Volume Four, Latin America*. Lynne Rienner Publishers, Adamantine Press Limited, Boulder, Colorado, London.
- Diamond, L./Linz, J. J./Lipset, S. M.**(Hrsg.) 1990: *Politics in Developing Countries - Comparing Experiences with Democracy*. Lynne Rienner Publishers, Adamantine Press Limited, Boulder, Colorado, London.
- Diamond, L./Plattner, M. F.** (Hrsg.) 1993: *The Global Ressurgence of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London.
- Diamond, L./Plattner, M. F.** (Hrsg.) 1995: *Economic Reform and Democracy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Dimenstein, G./Negreiros, J./Noblat, R./Lopes, R./Fernandes, R.** 1985: *O Complô que elegeu Tancredo*. Editora JB, Rio de Janeiro.
- Dimenstein, G./Sousa, J.** 1994: *A História Real. Trama de uma Sucesão*. Editora Àtica, Folha de São Paulo.
- Diniz, E.** 1978: *Empresário, Estado, e Capitalismo no Brasil. 1930-1945*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Di Palma, G.** 1988: La Consolidacion Democrática. Una Vision Minimalista. In: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, 67-92.
- Downs, A.** 1999: *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Editora EDUSP, São Paulo.
- Draibe, S.** 1985: *Rumos e Metamorfoses*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

- Ducatenzeiler, G./Oxhorn, P.** 1994: Democracia, Autoritarismo y el Problema de la Gobernabilidad en América Latina. In: *Desarrollo Económico*, 34, 133, 31-52.
- Duff, E. A.** 1985: *Leader and Party in Latin America*. Westview Press, Boulder, Colorado, London.
- Duverger, M.** 1959: *Die politische Parteien*. J. C. B. Mohr, Tübingen.
- Erdmann, G.** 1996: *Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt*. Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für Weltkirchliche Arbeit der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn.
- Faoro, R.** 1996: *Os Donos do Poder 1, 2. Formação do Patronato Brasileiro*. Editora Globo, 10. Edição, São Paulo.
- Fausto, B.** 1984: *A Revolução de 30*. In: Mota, C. G. *Brasil em Perspectiva*. Editora Difel, São Paulo, 227-282.
- Fausto, B.** 1986: *Brazil: The Social and Political Structure of The First Republic. 1889-1930*. In: *The Cambridge History of Latin America*, V, 779-829.
- Fernández, M./Nohlen, D.** 1991: *El Presidencialismo latinoamericano*. In: Fernández, M./Nohlen, D. (Hrsg.). *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 37-50.
- Figueiredo, A. C./Limongi, F.** 1999: *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Editora Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Figueiredo, A. C./Limongi, F./Valente, A. L.** 2000: *Governabilidade e Concentração de Poder Institucional - O Governo FHC*. In: *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, 49-61.
- Fleischhacker, H./Krennerick, M./Thibaut, B.** 1997: *Demokratie und Wahlen in Afrika und Lateinamerika. Bilanz der neunziger Jahre*. Jahrbuch Dritte Welt, Hamburg, 93-107.
- Fleischer, D.** 1980: *A Evolução do Bipartidarismo Brasileiro 1966-1979*. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos* 51, 155-185 .
- Fleischer, D.** (Hrsg) 1981: *Os Partidos Políticos no Brasil. Volume 1 e 2* . Editora da UNB, Brasília.
- Fleischer, D.** 1986: *Governabilidade e Abertura Política: As Desventuras da Engenharia Política no Brasil. 1964-1984*. In: *Revista de Ciência Política*, 29, 12-39.
- Fleischer, D.** 1987: *O Congresso Constituinte de 1987: Um Perfil Socio-Econômico e Político*. UNB, Paper não publicado.
- Fleischer, D.** 1996: *Das brasilianische Parteiensystem. 1945-1996*. In: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), *Auslands-Informationen*, 9, 51-78.
- Fraenkel, E.** 1957: *Parlamentarisches Regierungssystem*. In: Fraenkel, E./Bracher, K. D. (Hrsg.). *Staat und Politik*, Frankfurt am Main, 223-228.
- Fraenkel, E.** 1991: *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 886. Erweiterte Ausgabe. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 344- 345.

- Freire, R.** 1995: Tópicos para uma Discussão sobre Partidos Políticos e Reforma Política. Reunião. A Reforma Política e um Novo Quadro Partidário. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/IUPERJ, Seminários Friederich Naumann/IUPERJ, Rio de Janeiro.
- Friederich, H./Zehetmeier, W.** 1964: Parteien. Geschichte, Aufgaben und Bedeutung der politischen Parteien. Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München.
- Friedmann, R.** 1994: Perspectiva de la Consolidación de la Democracia en América Latina (III). In: Perfiles Liberales, Edición 35, 76-81.
- Garretón, M. A.** 1988: Problems of democracy in Latin America: on the processes of transition and consolidation. In: International Journal, XLIII, 357-377.
- Gasiorowski, M. J./Power, T. J.** 1998: The Structural Determinants of Democratic Consolidation. Evidence from the Third World. In: Comparative Political Studies, 31, 6, 740-771.
- Geddes, B.** 1994: Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. University of California Press, Berkeley.
- German, C.** 1983: Brasilien: Autoritarismus und Wahlen. Arnold-Bergstraesser Institut. Materialien zu Entwicklung und Politik 24, Weltforum Verlag, München, Köln, London.
- German, C.** 1999: Der Weg Brasiliens in das Informationszeitalter. Konrad Adenauer Stiftung, São Paulo.
- Germani, G./Silvest, K.** 1976: Politics, Social Structure and Military Intervention in Latin America. In: Lowenthal, A. F. (Hrsg.). Armies and Politics in Latin America. Holmes & Meier Publishers, New York, London, 31-48.
- Gillespie, C.** 1984: The Breakdown of Democracy in Uruguay: Alternative Political Models. Woodrow Wilson Center. Latin America Program. Working Paper 143, Washington.
- Göhler, G.** (Hrsg.) 1987: Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand – Probleme – Perspektive. Opladen.
- Goldenberg, B.** 1966: Die Kommunistische Partei Brasiliens. In: Der Ostblock und die Entwicklungsländer. N. 24, 144-174.
- Göthner, K. C.** 1988: Demokratisierungsprozesse und Wirtschaft im Cono Sur. In: Zeitschrift des Zentralen Rates für Asien, Afrika und Lateinamerika, Berlin Ost, 16, 2, 317-326.
- Graham, L. S.** 1990: The State and Policy Outcomes in Latin America. Praeger Publishers, New York.
- Graham, R.** 1995: Formando un Gobierno Central: Las Elecciones y el Orden Monárquico en el Brasil del siglo XIX. In: Annino, A. (Hrsg.). Historia de las Elecciones en Iberoamérica. Siglo XIX, Buenos Aires, 347-379.
- Grofman, B./Lijphart, A.** (Hrsg.) 1986: Electoral Laws and their Political consequences. Agathon Press, New York.
- Grube, F./Richter, G.** (Hrsg.) 1975: Demokratietheorien. Konzeptionen und Kontroversen. Hoffmann und Campe Verlag, Hamburg.

- Gunther, R./Diamandouros, P. N./Puhle, H. J.** 1996: „O Donnell’s Illusion”. A Rejoinder. In: *Journal of Democracy*, 7, 4, 151-159.
- Haggard, S./Kaufman R.** 1994: The Challenges of Consolidation. In: *Journal of Democracy*, 5, 4, 5-16.
- Hagopian, F.** 1990: Democracy by Undemocratic Means? Elites, Political Pacts and Regime Transition in Brazil. In: *Comparative Political Studies*, 23, 1, 147-170.
- Hagopian, F.** 1992: The Compromised Consolidation: The Political Class in the Brazilian Transition. In: Mainwaring, S./ O'Donnell, G./Valenzuela, J. S. (Hrsg.). *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, 243-293.
- Hagopian, F.** 1993: After Regime Change: Authoritarian Legacies, Political Representation, and the Democratic Future of South America. In: *World Politics*, 45, 3, 464-500.
- Hagopian F.** 1996: *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hagopian, F./Mainwaring, S.** 1987: Democracy in Brasil: Problems and Prospects. In: *World Policy Journal* 4, 485-514.
- Hartz, L.** 1964: *The Founding of New Societies*. Harcourt Brace Javanovich Publishers, San Diego, New York, London.
- Higley, J./Gunther, R.** (Hrsg.) 1992: *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hippolito, L.** 1985: *De Raposas a Reformistas - o PSD e a Experiência Democrática Brasileira (1945-64)*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Hofmeister, W.** 1994: Die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 4, 5, 1-18.
- Holtmann, E./Brinkmann, H. U./Pehle, H.** (Hrsg.) 1994: *Politik-Lexikon*. R. Oldenbourg Verlag, München, Wien.
- Horowitz, D. L.** 1993: Comparing Democratic Systems. In: Diamond, L./Plattner, M. F. (Hrsg.). *The Global Resurgence of Democracy*. The John Hopkins University Press, Baltimore, London, 127-133.
- Huneus, C.** 1987: *Los Chilenos y la Política. Cambio y Continuidad en el Autoritarismo*. Santiago de Chile.
- Huneus, C./Nohlen, D.** 1982: Eine Vielfalt instabiler Regime. Versuch einer Typologie, einer Erklärung und einer Prognose. In: *Der Bürger im Staat*, 32, 1, 66-70.
- Huntington, S. P.** 1968: *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Hungtigton, S. P.** 1984: Will More Countries Become Democratic? In: *Political Science Quarterly* 99, 193-218.
- Huntington, S. P.** 1989: The Modest Meaning of Democracy. In: Pastor, R. A. (Hrsg.). *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*. Holmes and Meier Publishers, New York, 11-28.

- Huntington, S. P.** 1991: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, Norman.
- Huntington, S. P.** 1993: *Democracy's Third Wave*. In: Diamond, L./Plattner, M. F. *The Global Resurgence of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London, 3-25.
- Huntington, S. P.** 1997: *After Twenty Years: The Future of The Third Wave*. In: *Journal of Democracy*, 8, 4, 3-12.
- Jiménes, A. R.** 1995: *Los Partidos en las Democracias latinoamericanas*. Universidade de Los Andes, Consejo de Publicaciones, Mérida, Venezuela.
- Jones, M. P.** 1995: *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Jung, W.** 1995: *Wirtschaftliche Entwicklungen und soziale Spannungen in Lateinamerika*. In: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), *Auslands-Informationen* 11, 5, 80-100.
- Jung, W.** 1996: *Brasilien: Das erste Amtsjahr von Präsident Cardoso*. In: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), *Auslands-Informationen* 12, 3, 3-18.
- Jung, W.** 1997: *Brasilianische Kommunalwahlen im Zeichen der Kontinuität*. In: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), *Auslands-Informationen* 13, 3, 27-61.
- Kahle, G.** 1980: *Diktatur und Militärherrschaft in Lateinamerika*. In: *Zeitschrift für Lateinamerika* 19, Forschung. Informationen. Berichte, Wien.
- Kaplan, M.** 1969: *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Editorial Universitária, Santiago de Chile.
- Karl, T. L.** 1990: *Dilemmas of Democratization in Latin America*. In: *Comparative Politics*, 23, 1-21.
- Karl, T. L./Schmitter, P. C.** 1991: *What Democracy Is...and what Is not*. In: *Journal of Democracy*, 2, 3, 75-88.
- Karl, T. L./Schmitter, P. C.** 1993: *What Democracy Is...and Is Not..* In: Diamond, L./Plattner, M. F. (Hrsg.). *The Global Resurgence of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, London, 39-52.
- Katz, R. S./Mair, P.** (Hrsg.) 1994: *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Keck, M.** 1991: *PT. A Lógica da Diferença: O Partido dos Trabalhadores na Construção da Democracia no Brasil*. Editora Ática, São Paulo.
- Kinzo, M. D. G.** 1978: *Representação Política: Perspectivas Teóricas e um Exame da Experiência Brasileira*. Tese de Mestrado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Kinzo, M. D. G.** 1980: *Novos Partidos: O Início do Debate*. In: Lamounier, B. (Hrsg.). *Voto de Desconfiança. Eleições e Mudança Política no Brasil: 1970-1979*. Editora Vozes, Petrópolis, 217-265.

- Kinzo, M. D. G.** 1980: Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil. Editora Símbolo, São Paulo.
- Kinzo, M. D. G.** 1988: Oposição e Autoritarismo: Gênese e Trajetória do MDB, 1966/1979. Edições Vértice, São Paulo.
- Kinzo, M. D. G.** 1990: O Quadro Partidário e a Constituinte. In: Lamounier, B. (Hrsg.). De Geisel a Collor. O Balanço da Transição. Editora Sumaré, São Paulo, 105-134.
- Kinzo, M. D. G.** 1993: The 1989 Presidential Election: Electoral Behaviour in a Brazilian City. In: Journal of Latin American Studies, 25, 313-330.
- Kinzo, M. D. G.** (Hrsg.) 1993: Brazil: The Challenges of the 90s. British Academic Press, London, New York.
- Kinzo, M. D. G.** 1993: O Legado Oposicionista do MDB: O Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Seminário temático 07: 1964-1994. O Golpe e seu Legado. XVII. Encontro anual da Anpocs, Caxambu.
- Kinzo, M. D. G.** 1993: Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro. Konrad Adenauer Stiftung, Centros de Estudos, Pesquisas 1, São Paulo.
- Kinzo, M. D. G.** 1993: Consolidation of Democracy: Governability and political parties in Brazil. In: Kinzo, M. D. G. (Hrsg.): Brazil: The Challenges of the 90s. British Academic Press, London, New York, 138-154.
- Kinzo, M. D. G.** 1996: A Eleição Presidencial de 1994 no Brasil. In: Pinto, C. R. P./Guerrero, H. (Hrsg.). América Latina. O Desafio da Democracia nos Anos 90. Editora da UFRS, Porto Alegre, 97-112.
- Kinzo, M. D. G./Rodrigues, S. S.** 1996: PMDB. Estudos Internos. Konrad Adenauer Stiftung, São Paulo.
- Klein, H. S.** Participación Política en Brasil en el Siglo XIX: Los Votantes de San Pablo en 1880. In: Annino, A. (Hrsg.). Historia de las Elecciones en Iberoamérica. Siglo XIX, Buenos Aires, 453-468.
- Krause, S.** 1995: As Eleições para o Governo de Goiás em 1994: O Plano Real e a Governabilidade do Estado postos em Questão. In: Cadernos de Pesquisa do ICHL, 2, UFG, Goiânia, 37-66.
- Krause, S./Paiva, D.** 2000: A influência do Partido do Governo Estadual nas Eleições para o Executivo Estadual: O Padrão das Coligações Eleitorais. Anpocs, Petrópolis.
- Krennerich, M.** 1999: Im Graubereich zwischen Demokratie und Diktatur. Methodische Ansätze und Probleme. In: Nord-Süd aktuell. Vierteljahreszeitschrift für Nord-Süd- und Süd-Süd-Entwicklungen, 2, 229-237.
- Krumwiede, H. W.** 1993: Zu den Überlebenschancen von Demokratie in Lateinamerika. In: Lateinamerika Jahrbuch. Institut für Iberoamerika-Kunde, Band 1, Hamburg, 9-30.
- Kugelmas, S. J./Graeff, E.** 1989: Conflito Federativo e Transição Política. São Paulo em Perspectiva, 3, São Paulo.
- Kugelmas, E./Sola, L.** 2000: Recentralização/Descentralização. Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos Anos 90. In: Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, 63-81.

- Laakso, M./Taagepera, R.** 1979: The „Effective“ Number of political Parties: A Measure with Application to West Europe. In: Comparative Political Studies, 12, 1, 3-27.
- Lambert, J.** 1979: América Latina. Editora da USP, São Paulo.
- Lamounier, B.** 1978: Comportamento Eleitoral de São Paulo: Passado e Presente. In: Lamounier, B./Cardoso, F. H. (Hrsg.). Os Partidos e as Eleições no Brasil. Paz e Terra, São Paulo, 15-75.
- Lamounier, B.** 1980: Voto de Desconfiança: Eleições e Mudança Política no Brasil: 1970-1979. Vozes, São Paulo.
- Lamounier, B.** 1989: Brazil: Inequality against Democracy. In: Diamond, L./Linz, J. J./Lipset, S. M. (Hrsg.): Democracy in Developing Countries, Volume Four, Latin America. Lynne Rienner Publishers, Adamantine Press Limited, Boulder, Colorado, London, 111-157.
- Lamounier, B.** 1989: Partidos e Utopias - O Brasil no Limiar dos anos 90. Edições Loyola, São Paulo.
- Lamounier, B.** 1990: Terá o Brasil um Governo Legítimo e Estável em 1990? In: Lamounier, B./Figueiredo, M./Kinzo, M. D. G./Muszynski, J./Sadek, M.T. Cem Anos de Eleições Presidenciais. Textos Idesp 36, 7-15, São Paulo.
- Lamounier, B.** (Hrsg.) 1990: De Geisel a Collor: O Balanço da Transição. IDESP, Sumaré, São Paulo.
- Lamounier, B.** 1991: Depois da Transição: Democracia e Eleições no Governo Collor. Editora Loyola, São Paulo.
- Lamounier, B.** (Hrsg.) 1992: Ouvindo o Brasil. Uma Análise da Opinião Pública Brasileira Hoje. IDESP, Sumaré, São Paulo.
- Lamounier, B.** 1994: Brazil: Toward Parliamentarism? In: Linz, J. J./ Valenzuela, A. (Hrsg.). The Failure of Presidential Democracy. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London, 253-293.
- Lamounier, B.** 1994: Latin American's critical Elections. Brazil at an Impasse. In: Journal of Democracy 5, 3 72-87.
- Lamounier, B.** 1996: A Democracia Brasileira no Limiar do Século 21. Konrad Adenauer Stiftung, Centro de Estudos, Pesquisas 5, São Paulo.
- Lamounier, B./Marques, A. H.** 1992: A Democracia Brasileira no Final da 'Década Perdida'. In: Lamounier, B. (Hrsg.). Ouvindo o Brasil. Uma Análise da Opinião Pública Brasileira Hoje. IDESP, Sumaré, São Paulo, 139-158.
- Lamounier, B./Meneguello, R.** 1986: Partidos Políticos e Consolidação Democrática. Brasiliense, São Paulo.
- Lamounier, B./Nohlen, D.** (Hrsg.) 1993: Presidencialismo ou Parlamentarismo: Perspectivas sobre a Reorganização Institucional Brasileira. Editora Loyola, São Paulo.
- Lauga, M.** 1999: Demokratietheorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften. Leske + Budrich, Opladen.
- Lauth, H. J.** 1997: Dimensionen der Demokratie und das Konzept defekter und funktionierender Demokratien. In: Gert P./ Pickel, S./Jacobs, J. (Hrsg.). Demokratie.

Entwicklungsformen und Erscheinungsbilder im interkulturellen Vergleich. scrîpvaz-Verlag, Frankfurt (Oder), Band 1, 33-53.

- Lavareda, A.** 1991: *A Democracia nas Urnas: O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro*. Rio Fundo Editora, Rio de Janeiro.
- Leal, V. N.** 1977: *Coronelismo: The Municipality and Representative Government in Brazil*. Cambridge University Press, London, New York, Melbourne.
- Leibholz, G.** 1974: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Scriptor Verlag, Kronberg/Ts., Frankfurt am Main.
- Leme, H. J. C.** 1992: *O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e a Distribuição de Recursos Tributários*. Tese de Mestrado. Unicamp, Campinas.
- Levine, R. M.** 1970: *The Vargas Regime. The Critical Years 1932-1938*. Columbia University Press. New York, London.
- Lijphart, A.** 1968 : *Typologies of Democratic Systems*. In: *Comparative Political Studies*, 1, 3-44.
- Lijphart, A.** 1989: *Democratic Political Systems. Types, Cases, Causes, and Consequences*. In: *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1, 33-48.
- Lijphart, A.** 1991: *Constitutional Choices for New Democracies*. In: *Journal of Democracy*, 2, 1. 72-84.
- Lijphart, A.** 1994: *Electoral Systems and Party Systems*. Cambridge University Press, London.
- Lijphart, A.** 1994: *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observation*. In: Linz, J. J./Valenzuela, A. (Hrsg.). *The Failure of Presidential Democracy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London, 91-105.
- Lima, J. O. B.** 1983: *Os Partidos Políticos Brasileiros: A Experiência Federal e Regional (1945-1964)*. Graal, Rio de Janeiro.
- Lima, J. O. B.** 1989: *Orden Politico, Partidos y Elecciones en el Brasil Contemporaneo*. In: Cavarozzi, M./Garretón, M. A. (Hrsg.) *Muerte y Resurreccion. Los Partidos en el Autoritarismo y las Transiciones en el Cono Sur*. Flacso, Santiago de Chile Santiago de Chile, Chile, 201-229.
- Lima, J. O. B.** 1993: *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. Edições Loyola, São Paulo.
- Lima, J. O. B.** 1995: *As Eleições Gerais de 1994: Resultados e Implicações Político-Institucionais*. In: *Dados*, 38, 1, 93-106.
- Lima, V.** 1990: *Televisão e Política: Hipótese sobre a Eleição Presidencial de 1989*. In: *Revista Comunicação & Política*, São Paulo, 9, 11, 29-54.
- Limonge, F./Figueiredo, A. C.** 1995: *Partidos Políticos na Câmara de Deputados: 1989-1994*. In: *Dados*, 38, 3, 497-525.
- Lindenberg, K.** (Hrsg.) 1971: *Politik in Lateinamerika. Interne und externe Faktoren einer konfliktorientierten Entwicklung*. Verlag für Literatur und Zeitgeschehen. Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friederich-Ebert-Stiftung, Band 84, Hannover.
- Linz, J. J.** 1978: *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown & Reequilibration*. In: Linz, J. J./Stepan, A. (Hrsg.): *The Breakdown of Democratic Regimes: The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London*.



- Linz, J. J.** 1990: Presidencialismo o Parlamentarismo. Hace alguna Diferencia? In: Godoy, O. A. (Hrsg.). *Hacia una Democracia Moderna. La Opción Parlamentaria*. Santiago de Chile, 41-101.
- Linz, J. J.** 1990: The virtues of Parliamentarism. In: *Journal of Democracy*, 1, 1, 84-91.
- Linz, J. J.** 1990: Transiciones a la Democracia. In: *Revista Espanola de Investigaciones Sociologicas*, Madrid, 51, 7-33.
- Linz, J. J.** 1993: The Perils of Presidentialism. In: Diamond, L./Plattner, M. F. (Hrsg.): *The Global Ressurgence of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London, 108-126.
- Linz, J. J.** 1993: The Virtues of Parliamentarism. In: Diamond, L./Plattner, M. F. (Hrsg.). *The Global Ressurgence of Democracy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London, 138-145.
- Linz, J. J./Valenzuela, A.** (Hrsg.). 1994: *The Failure of Presidential Democracy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London.
- Linz, J. J.** 1994: Presidential or Parliamentary Democracie: Does It Make a Difference? In: Linz, J. J./Valenzuela, A. (Hrsg.). *The Failure of Presidential Democracy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London, 3-87.
- Linz, J. J./Stepan, A.** (Hrsg.) 1978: *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, London.
- Linz, J. J./Stepan, A.** (Hrsg.) 1996: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London.
- Linz, J. J./Stepan, A.** 1996: Crises of Efficacy, Legitimacy, and Democratic State „Presence“: Brazil. In: Linz, J. J./Stepan, A. (Hrsg.): *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London, 166-189.
- Lipset, S. M.** 1959: Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. In: *American Political Science Review*, 53, 69-105.
- Lipset, S. M.** 1960: *Political Man: The Social Basis of Politics*. Doubleday, Gardens City, New York.
- Lipset, S. M. /Kyoung-Ryoung, S./Torres, J. C.** 1993: A Comparative analysis of the social requisites of democracy. In: *Innovation in industry, technology and society*. *International Social Science Journal*, 135, Blackwell Publishers/UNESCO, 155-172.
- Lopes, J. R. B.** 1968: *Desenvolvimento e Mudança Social*. Editora Nacional, São Paulo.
- López, R. Q.** 1998: O Debate atual sobre o Populismo. In: Baquero, M./Castro, C. O. H./González, R. S. (Hrsg.). *A Construção da Democracia na América Latina. Estabilidade Democrática, Processos Eleitorais, Cidadania e Cultura Política*. Editora da UFRGS/La Salle, Porto Alegre, 50-70.
- Love, J. L.** 1970: Political Participation in Brazil, 1881-1969. In: *Luso-Brazilian Review*, 7, 2, 3-24.
- Loveman, B./Davies Jr., T. M.** (Hrsg.) 1978: *The Politics of Antipolitics. The Military in Latin America*. University of Nebraska Press, Lincoln, London.

- Lowenthal, A. F.** (Hrsg.) 1976: *Armies and Politics in Latin America*. Holmes & Meier Publishers, New York, London.
- Machado, M. C.** 1990: *Pedro Ludovico: Um tempo, um Carisma, uma História*. Editora Cegraf/UFG, Goiânia.
- Magalhães, M. C. C.** 1986: *O Mecanismo das Comissões Verificadoras de Poderes (Estabilidade e Dominação Política, 1894-1930)*. Dissertação para obtenção de Grau de Mestre em História, UNB, Brasília.
- Maihold, G.** 1990: *Demokratie und Partizipation in Lateinamerika*. In: *Lateinamerika. Analysen. Daten. Dokumentation* 13, Hamburg, 6-18.
- Maihold, G.** 1996: „Erblindende“ die Institutionen und versagen die Akteure? Regierbarkeit und Zukunftsfähigkeit der Demokratie in Lateinamerika. In: *Lateinamerika Jahrbuch*. Institut für Iberoamerika-Kunde, Band 2, Hamburg, 62-91.
- Mainwaring, S.** 1986: *The Transition to Democracy in Brazil*. In: *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 28, 149-179.
- Mainwaring, S.** 1988: *Review Article: Political Parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone*. In: *Comparative Politics*, 21, 91-120.
- Mainwaring, S.** 1990: *Presidentialism in Latin America*. In: *Latin American Research Review*, 25, 1, 157-179.
- Mainwaring, S.** 1991: *Clientelism, Patrimonialism, and Economic Crisis: Brazil since 1979*. Paper prepared for the Latin American Studies Association Meetings, April 4-7, Washington, DC.
- Mainwaring, S.** 1991: *Politicians, Parties, and Electoral Systems : Brazil in Comparative Perspective*. In: *Comparative Politics* 24, 21-43.
- Mainwaring, S.** 1992: *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. In: *Mainwaring, S./O'Donnell, G./Valenzuela, S. J.: Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, 294-341.
- Mainwaring, S.** 1993: *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination*. In: *Comparative Political Studies*, 26, 1, 198-227.
- Mainwaring, S.** 1994: *Explaining Choices of Political Institutions: Interest and Ideas in Brazil, 1985-1988*. Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1-4, New York.
- Mainwaring, S.** 1995: *Political Parties and Democratization in Brazil. Review Essay*. In: *Latin American Research Review*, 30, 3, 177-187.
- Mainwaring, S.** 1995: *Brazil. Weak Parties, Feckless Democracy*. In: *Mainwaring, S./Scully, T. R. (Hrsg.). Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, 354-458.
- Mainwaring, S.** 1997: *Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil*. In: *Mainwaring, S./Shugart, M. S. (Hrsg.). Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge, 55-109.
- Mainwaring, S./ O'Donnell, G./Valenzuela, J. S** (Hrsg.)1992: *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. University of Notre Dame Press, Notre Dame.

- Mainwaring, S./Scully, T. R.** (Hrsg.) 1995: Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America. Stanford University Press, Stanford, California.
- Mainwaring, S./Shugart, M. S.** (Hrsg.) 1997: Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mainwaring, S./Shugart, M. S.** 1997: Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate. In: Mainwaring, S./Shugart, M. S. (Hrsg.). Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge University Press, Cambridge, 33-40.
- Malloy, J. M.** (Hrsg.) 1977: Authoritarianism and Corporatism in Latin America. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- March, J. G./Olson, J. P.** 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: American Political Science Review, 78, 734-749.
- Medeiros, A. C.** 1986: Politics and Intergovernmental Relations in Brazil 1964-1982. Garland Publishing, New York.
- Mehlhem, C. S.** 1998: Política de Botinas Amarelas. O MDB-PMDB Paulista de 1965-1988. Editora Hucitec, Departamento de Ciência Política/USP, São Paulo, 304-305.
- Meller, P.** 1993: Wirtschaftspolitische Reformen in Lateinamerika und ihre Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit. In: Lateinamerika Jahrbuch. Institut für Iberoamerika-Kunde, Band 2, Hamburg, 53-70.
- Mendes, M. T./Venturi, G.** (Hrsg.) 1994: Eleição Presidencial: O Plano Real na Sucessão de Itamar Franco. In: Revista Opinião Pública, II, 2, 39-48.
- Meneguello, R.** 1995: Partidos e Tendências de Comportamento: o Cenário Político em 1994. In: Dagnino, E. (Hrsg.). Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. Editora Brasiliense, São Paulo, 151-172.
- Meneguello, R.** 1996: Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1995). Tese de doutorado apresentada ao Ifch/Unicamp.
- Meneguello, R.** 1998: Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997). Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Mercosur** 1997: Sechs Jahre Mercosur. Zwischenbilanz und Zukunft. Lateinamerika. In: Analysen. Daten. Dokumentation 34-35, Hamburg.
- Merkel, W.** 1995: Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften. In: Beyme, K. von/Offe, C. (Hrsg.). Politische Vierteljahresschrift. Politische Theorien in der Ära der Transformation. Sonderheft 26, 30-58.
- Merkel, W.** 1997: Die Bedeutung von Parteien und Parteiensystemen für die Konsolidierung der Demokratie: Ein interregionaler Vergleich. In: Merkel, W./Sandschneider, E. (Hrsg.) Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess Leske + Budrich, Opladen, 337-371.
- Merkel, W.** 1997: Einleitung. In: Merkel, W./Sandschneider, E. (Hrsg.). Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess, Leske + Budrich, Opladen, Hemsbach, 9-21.
- Merkel, W.** 1999: Defekte Demokratien. In: Merkel, W./ Busch, A. (Hrsg.). Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme. Suhrkamp, Frankfurt am Main 361-381.

- Merkel, W./Sandschneider, E./Segert, D.** (Hrsg.) 1996: Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie. Leske + Budrich, Opladen.
- Merkel, W./Sandschneider, E./Segert, D.** 1996: Einleitung. Die Institutionalisierung der Demokratie. In: Merkel, W./Sandschneider, E./Segert, D. (Hrsg.) 1996: Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie. Leske + Budrich, Opladen, 9-36.
- Merrick, T. W./ Graham, D. H.** 1979: Population and Economic Development in Brazil. 1800 to the present. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London.
- Mettenheim, K./Rockman, B. A.** 1997: Presidential Institutions, Democracy, and Comparative Politics. In: Mettenheim, K. (Hrsg.). Presidential Institutions and Democratic Politics. The Johns Hopkins University Press, London, 237-246.
- Mewes, H.** 1998: Auswirkungen der Asienkrise auf Lateinamerika. In: Dresdner Bank. Lateinamerika AG. (Hrsg.). Kurzbericht über Lateinamerika 12. Hamburg.
- Moisés, J. A.** 1995: Os Brasileiros e a Democracia - Bases Sócio Políticas da Legitimidade Democrática. Editora Ática, São Paulo.
- Mols, M.** 1985: Demokratie in Lateinamerika. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.
- Mols, M.** 1987: Lateinamerika. Was gefährdet die Demokratie? In: Außenpolitik 38, 194-208.
- Mols, M.** 1991: Staatsverständnis, Entwicklungsleitbild und politische Kultur in Lateinamerika. In: Thessing, J. (Hrsg.). Lateinamerika: Tradition und Modernität. Band 21. Konrad Adenauer Stiftung, Hase & Koehler Verlag, Mainz, 48-67.
- Mols, M./Thessing, J.** (Hrsg.) 1995: Der Staat in Lateinamerika. Konrad Adenauer Stiftung, Hase & Koehler Verlag, Mainz, 275-289.
- Montoro, E. A. F.** 1974: A Organização do Município na Federação Brasileira. São Paulo. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Morley, S. A.** 1994: Poverty and Inequality in Latin America. Past Evidence, Future Prospects. Overseas Development Council, Washington.
- Morlino, L.** 1986: Consolidación Democrática: Definición, Modelos, Hipótesis. In: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 35, 7-46.
- Morse, R. M.** 1964: The Heritage of Latin America. In: The Founding of New Societies. Ed. Louis Hartz, New York.
- Morse, R. M.** 1974: The Heritage of Latin America. In: Wiarda, H. J. (Hrsg.). Politics and Social Change in Latin America. The University of Massachusetts, Amherst, 26-69.
- Motta, P. R.** 1971: Movimentos Partidários no Brasil. A Estratégia da Elite e dos Militares. Serviços de Publicações Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Moura, A. R.** 1990: Rumo à Entropia: A Política Econômica de Geisel a Collor. In: Lamounier, B. (Hrsg.). De Geisel a Collor. O Balanço da Transição. Editora Sumaré, São Paulo, 37-59.
- Müller, C.** 1987: Consolidación de la Democracia. Viejos Problemas y Nuevas Experiencias desde una Perspectiva Alemana. In: Lopez, M. J./Agesta, L. S./Müller, C. (Hrsg.). Sobre la Consolidación de la Democracia. Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 37-54.

- Muszynski, J./Lamounier, B.** 1993: Brasilien. In: Nohlen, D. (Hrsg.). Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und Karibik. Politische Organisation und Repräsentation in Amerika. Band 1. Leske + Budrich, Opladen.
- Neubauer, D. E./Cnudee, C. F.** 1975: Selbstbestimmung versus Akklamation. Empirische Demokratietheorien in der Sackgasse? In: Grube, F./Richter, G. (Hrsg.). Demokratietheorien. Verlag Hoffmann und Campe, Hamburg, 117- 119.
- Neusüß, E.** 1977: Demokratie: Theorien und politische Praxis. In: Neumann, F. (Hrsg.). Handbuch Politischer Theorien und Ideologien, Rowohlt, Reinbek, 90-112.
- Neves, L. M. B. P.** 1995: Las Elecciones en la Construcción del Império Brasileiro: Los Límites de una Nueva Práctica de la Cultura Política Lusobrasileña (1820-1823). In: Annino, A. (Hrsg.). Historia de las elecciones en Iberoamérica. Siglo XIX, Buenos Aires, 381-408.
- Nicolau, J. M.** 1996: Multipartidarismo e Democracia. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Nicolau, J. M.** 1997: In: Folha de São Paulo (27.09.1997). Opinião. Aumentar os Custos de Saída.
- Nicolau, J. M.** (Hrsg.) 1998: Dados Eleitorais do Brasil (1982-1996). Editora Revan, Rio de Janeiro.
- Nohlen, D.** 1986: Wahlrecht und Parteiensystem. Leske + Budrich, Opladen.
- Nohlen, D.** 1988: Mehr Demokratie in der Dritten Welt? Über Demokratisierung und Konsolidierung der Demokratie in vergleichender Perspektive. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/26, 3-18
- Nohlen, D.** 1991: Decentralización Política. Perspectivas Comparadas. In: Nohlen, D. (Hrsg.). Decentralización Política y Consolidación Democrática. Europa - América del Sur, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venzurula, 357-369.
- Nohlen, D.** 1992: Präsidentialismus versus Parlamentarismus in Lateinamerika. Einige Bemerkungen zur gegenwärtigen Debatte aus vergleichender Sicht. In: Lateinamerika Jahrbuch. Institut für Iberoamerika-Kunde, Band 1, Hamburg, 86-99.
- Nohlen, D.** 1995: Introducción: Democracia y Neocrítica. Un Ejercicio de Evaluación del Desarrollo Democrático reciente en América Latina. In: Nohlen, D. (Hrsg.) Democracia y Neocrítica en América Latina. En Defensa de la Transición. Vervuert Verlag, Frankfurt am Main, 7-27.
- Nohlen, D.** 1998: Presidencialismo, Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos en América Latina. In: Nohlen, D./Fernández, M. (Hrsg.). El Presidencialismo renovado. Instituciones y Cambio político en América Latina. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 171-195.
- Nohlen, D.** 1999: Demokratie und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika. In: Merkel, W./Busch, A. (Hrsg.). Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 249-272.
- Nohlen, D./Fernández, M.** 1988: Wirtschaft, Staat und Sozialpolitik in Lateinamerika. In: Schmidt, M. (Hrsg.). Staatstätigkeit. In: Politische Vierteljahresschrift, 19, B 16, 2, 317-326.

- Nohlen, D./Rial, J.** 1988: Reforma Política y Consolidación Democrática. Perspectivas Comparadas. In: Nohlen, D./Solari, A. (Hrsg.). Reforma Política y Consolidación Democrática. Europa y América Latina. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 327-358.
- Nohlen, D./Thibaut, B.** 1995: Struktur- und Entwicklungsprobleme Lateinamerikas. In: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Hrsg.). Handbuch der Dritten Welt. Südamerika, Band 2. Bonn, Verlag J. H. W. Dietz Nachf., 13-92.
- Nolte, D.** 1989: Probleme der Konsolidierung der Demokratie in Südamerika. Chile in komparativer Perspektive. In: Nord~Süd aktuell. Vierteljahrszeitschrift für Nord-Süd- und Süd-Süd-Entwicklungen, 33, 416-417.
- Nolte, D.** 1990: „Una democracia sitiada?“ Chancen und Gefahren für die Demokratie in Lateinamerika. In: Lateinamerika. Analysen. Daten. Dokumentation 13, Hamburg, 19-32.
- Nolte, D.** 1992: Demokratie in Lateinamerika zwischen wirtschaftlichem Aufbruch und sozialer Verelendung. In: Nord Süd aktuell. Vierteljahrszeitschrift für Nord-Süd und Süd-Süd-Entwicklungen, 6, 122-131.
- Nolte, D.** 1997: Der verunsicherte Jaguar. Lateinamerika zwischen wirtschaftlichem Optimismus und politischer Skepsis. In: Lateinamerika Jahrbuch. Institut für Iberoamerika-Kunde, Band 6, Hamburg, 37-57.
- Nolte, D.** 1999: Parlamentarisierung oder Stärkung der Parlamente? Überlegungen zur Konsolidierung der lateinamerikanischen Präsidentialdemokratien. In: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Auslands-Informationen, 1, 46-82.
- Nolte, D.** 1999: Demokratie in der Schwebel? Lateinamerika an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. In: Internationale Politik, 5, 25-34.
- Nunn, F.** 1974: Instability, Violence, and the Age of the Caudillos. In: Lovemann, B./ Davies, T. (Hrsg.). The Politics of Antipolitics in Latin America. University Of Nebraska Press, Lincoln, London, 21-28.
- O'Donnell, G.** 1973: Modernization and Burocratic-Autoritarism. Institute of International Studies. University of California, Berkeley.
- O'Donnell, G.** 1992: Transitions, Continuities, and Paradoxes. In: O'Donnell, G./Valenzuela, J. S./Mainwaring, S. (Hrsg.). Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective. University of Notre Dame Press, Notre Dame, 17-56.
- O'Donnell, G.** 1992: Democracia Delegativa? In: Cuadernos del CLAEH, 61, 17, 5-20.
- O'Donnell, G.** 1994: Delegative Democracy. In: Journal of Democracy, 5, 1, 54-69.
- O'Donnell, G.** 1996: Illusions About Consolidation. In: Journal of Democracy, 7, 2, 34-51.
- O'Donnell, G.** 1998: Horizontal Accountability in New Democracies. In: Journal of Democracy, 9, 3, 112-126.
- Oliveira, L. M.** 1981: O Partido Social Democrático. In: Fleischer, D. (Hrsg.). Os Partidos Politicos no Brasil. Volume 1. Editora UNB, Brasília, 108-114.

- Paiva, D./Zorzal, M./Silva, J. S.** 1997: Coligações Majoritárias (Governador e Prefeito) no Espírito Santo, Goiás e Santa Catarina. 1986-1996. Trabalho apresentado no II Seminário Nacional de Comportamento Político, UFSC, Florianópolis.
- Palacín, L. G.** 1990: Coronelismo no Extremo Norte de Goiás. Edições Loyola, São Paulo.
- Palacín, L. G./Sant'Anna Moraes, M. A.** 1994: História de Goiás (1722-1972). Editora Goiãna, Goiânia.
- Pastor, R. A. (Hrsg.)** 1989: Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum. Holmes & Meier Publishers, New York.
- Paz, O.** 1993: El Labirinto de la Soledad. Edición de Enrico Mario Santí, Madrid.
- Pelinka, A.** 1976: Politik und moderne Demokratie. Scriptor Verlag, Kronberg/Ts, Berlin.
- Pesavento, S. J.** 1983: História do Rio Grande do Sul. Editora Mercado Aberto, Porto Alegre.
- Peterson, P. J.** 1964: Brazil: Institutionalized Confusion. In: Needler, M. C. (Hrsg.) Political Systems of Latin America. Ed. Princeton, 463-510.
- Peterson, P. J.** 1970: Brazil. Revolution or Reaction? In: Needler, M. C. Political Systems of Latin America. Van Nostrand Reinhold Company, New York, 516-574.
- Philip, G.** 1993: The New Economic Liberalism and Democracy in Latin America: Friends or Enemies? In: Third World Quarterly, 14, 3, 555-571.
- Pinsky, J.** 1984: O Brasil nas Relações Internacionais: 1930-1945. In: Mota, C. G. (Hrsg.). Brasil em Perspectiva. Difel Editora, São Paulo, 349-282.
- Porto, W. C.** 1989: O Voto no Brasil. Da Colônia à Quinta República. História Eleitoral do Brasil. Gráfica do Senado Federal, Brasília.
- Power, T. J.** 1998: The Pen is Mightier Than the Congress. Presidential Decree Power in Brazil. In: Carey, J. M./Shugart, M. S. Executive Decree Authority. Cambridge University Press, Cambridge, 197-230.
- Przeworski, A.** 1990: Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge University Press, Cambridge.
- Puhle, H. J.** 1971: Sehnsucht nach Revolution. Zur Typologie der Faktoren und Bedingungen des politischen Prozesses und des politischen Stils in Lateinamerika. In: Lindenberg, K. (Hrsg.). Politik in Lateinamerika. Interne und externe Faktoren einer konfliktorientierten Entwicklung. Verlag für Literatur und Zeitgeschehen. Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friederich-Ebert-Stiftung, Band 84, Hannover, 13-32.
- Puhle, H. J.** 1976: „Revolution“ von oben und Revolution von unten in Lateinamerika. Fragen zum Vergleich politischer Stabilisierungsprobleme im 20. Jahrhundert. In: Buding, H. u.a. (Hrsg.). Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für historische Sozialwissenschaft. Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen.
- Puhle, H. J.** 1978: Gewalt in der politischen Kultur Lateinamerikas. In: Berspla. Berichte zur Entwicklung in Spanien Portugal Lateinamerika. München, 3, 19, 19-34.

- Queiroz, M. I. P.** 1976: *O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira e outros Ensaio*s. Editora Alfa-Omega, São Paulo.
- Rabat, M.** 1997: *Efeitos da Votação sobre os Votos em Branco e Nulos nas Eleições Proporcionais (Câmara de Vereadores) de 1996*. Diretoria Legislativa/Assessoria Legislativa, Brasília.
- Rabat, M.** 1998: *Influência da Votação Eletrônica sobre o Percentual de Votos Nulos e em Branco nas Eleições de 1998*. Diretoria Legislativa/Consultoria Legislativa, Brasília.
- Rae, D.** 1967: *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press New Haven, Connecticut.
- Reich, G. M.** 1998: *The 1988 Constitution a Decade Later: Ugly Compromises Reconsidered*. In: *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 40, 5-24.
- Reis, F. W. (Hrsg.)** 1978: *Os Partidos e o Regime: A Lógica do Processo Eleitoral Brasileiro*. Edições Símbolo, São Paulo.
- Reis, F. W./ O'Donnell, O.** 1988: *A Democracia no Brasil - Dilemas e Perspectivas*. Edições Vértice, São Paulo.
- Remmer, K. L.** 1990: *Democracy and Economic Crisis. The Latin American Experience*. In: *World Politics*, 42, 315-335.
- Remmer, K. L.** 1996: *The Sustainability of Political Democracy: Lessons From South America*. In: *Comparative Political Studies*, 29, 6, 611-634.
- Ribeiro Junior, J.** 1984: *O Brasil Monárquico em Face das Repúblicas Americanas*. In: Mota, C. G. (Hrsg.). *Brasil em Perspectiva*. Difel Editora, São Paulo, 146-161.
- Ribeiro, M. B. A.** 1998: *Memória, Família e Poder: História de uma Permanência Política - os Caiados em Goiás*. In: Chaul, N. N. F. (Hrsg.). *Coronelismo em Goiás: Estudo de Casos e Famílias*. Editora Kelps, Goiânia, 169-271.
- Riggs, F. W.** 1988: *The Survival of Presidentialism in America. Para-Constitutional Practices*. In: *International Political Science Review*, 9, 4, 247- 278.
- Rockman, B. A.** 1997: *The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems*. In: Mettenheim, K. (Hrsg.). *Presidential Institutions and Democratic Politics*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London, 45-64.
- Rose, R./Mackie, T. T.** 1988: *Do Parties Persist or Fail? The Big trade-off Facing Organizations*. In: Kay, L. /Merkel, P. H. (Hrsg.). *When Parties Fail*. Princeton University Press, Princeton, 533-558.
- Rossi, E./Plano, J. C.** 1980: *The Latin American Political Dictionary. Clio Dictionaries in Political Science*. Western Michigan University, Santa Barbara, California, Oxford, England.
- Rostow, W. W.** 1960: *The Stage of Economic Growth*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rüb, F. W.** 1996: *Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung*. In: Merkel, W./Sandschneider, E./Segert, D. (Hrsg.). *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*. Leske + Budrich, Opladen, 37-72.



- Sadek, M. T. A. S.** 1995: A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil. Konrad Adenauer Stiftung, Centro de Estudos, Pesquisas 4, São Paulo.
- Sallum, J. B.** 1995: Transição Política e Crise de Estado. In: Sola, L./Paulani, L. M. (Hrsg.). Lições da Década de 80. Editora da USP, São Paulo, 137-192.
- Sampaio, R.** 1981: O Partido Social Progressista em São Paulo. In: Fleischer, D. (Hrsg.). Os Partidos Políticos no Brasil. Volume 1. Editora UNB, Brasília, 171-180.
- Sangmeister, H.** 1991: Reformpolitik in Lateinamerika. Chancen und Risiken des wirtschaftspolitischen Paradigmawechsels. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39, 3-17.
- Sangmeister, H.** 1993: Wirtschaftsreformen in Lateinamerika. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 12, 13, 29-39.
- Sangmeister, H.** 1993: Grundbedürfnisbefriedigung und soziale Sicherung in Lateinamerika. In: Lateinamerika Jahrbuch. Institut für Iberoamerika-Kunde, Band 2, Hamburg 71-92.
- Sangmeister, H.** 1994: Verschuldung und soziale Schuld. In: Junker, D./Nohlen, D./Sangmeister, H. (Hrsg.) Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts. Beck, München, 104-123.
- Sangmeister, H.** 1996: Demokratie und Marktwirtschaft in Lateinamerika - Gesellschaftliche und soziale Kosten. In: Internationale Politik, 7, 51, 1-10.
- Sani, G.** 1986: Cultura Política. In: Bobbio, N./Matteuci, N./Pasquino, G. Dicionário de Política. Editora UNB, Brasília, 306-307.
- Sani, G./Sartori, G.** 1983: Polarization, fragmentation and competition in Western democracies. In: Daalder, H./Mair, P. (Hrsg.). Western European party systems. Sage, London, 307-340.
- Santos, W. G.** 1971: Governadores-Políticos, Governadores-Técnicos, Governadores-Militares. In: Dados, 8, 123-28.
- Santos, W. G.** 1987: Crise e Castigo. Partidos e Gerais na Política Brasileira. Coedição Edições Vértice e Iuperj, São Paulo.
- Sarles, M. J.** 1982: Maintaining Political Control Through Parties - The Brazilian Strategy. In: Comparative Politics, 15, 1, 41-72.
- Sarmiento, C.** 1986: Estabilidade Governamental e Rotatividade de Elites Políticas no Brasil Imperial. In: Dados, 29, 139-174.
- Sartori, G.** 1976: Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Cambridge University Press, London, New York, Melbourne.
- Sartori, G.** 1986: The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods? In: Grofman, B./Lijphart, A. (Hrsg.). Electoral Laws and their Political Consequences. Agathon Press, New York, 43-68.
- Sartori, G.** 1992: Demokratietheorie. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Sartori, G.** 1994: Neither Presidentialism nor Parliamentarism. In: Linz, J. J./Valenzuela, A. (Hrsg.). The Failure of Presidential Democracy. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London, 106-118.
- Sartori, G.** 1997: Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. Macmillan Press Ltd. Houndmills Basingstoke, Hampshire, London.

- Schattschneider**, E. E. 1975: Das halbsouveräne Volk. In: Grube, F./Richter, G. (Hrsg.). *Demokratiethorien*. Verlag Hoffmann und Campe, Hamburg, 81-89.
- Schedler**, A. 1998: What is Democratic Consolidation. In: *Journal of Democracy* 9, 2, 91-107.
- Schlosser**, D. B. 1985: Zu den Bedingungen von Demokratie in der Dritten Welt. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 26, Sonderheft 16, 233-266.
- Schmidt**, G. M. 1995: *Demokratie-Theorien*. Leske + Budrich, Opladen.
- Schmitter**, P. C. 1985: *The Consolidation of Democracy in Southern Europe and Latin America* (unveröff. Manuskript), Florenz.
- Schmitter**, P. C. 1994: Dangers and Dilemmas of Democracy. In: *Journal of Democracy*, 5, 2, 57-74.
- Schmitter**, P. C. 1995: Von der Autokratie zur Demokratie. Zwölf Überlegungen zur politischen Transformation. In: *Internationale Politik*, 50, 6, 47-52.
- Schubert**, G./**Tetzlaff**, R. 1998: Erfolgreiche und blockierte Demokratisierung in der postkolonialen und postsozialistischen Weltgesellschaft. Eine Einführung. In: Schubert, G./Tetzlaff, R. (Hrsg.). *Blockierte Demokratien in der Dritten Welt*. Leske + Budrich, Opladen.
- Schubert**, G./**Tetzlaff**, R./**Vennewald**, W. (Hrsg.) 1994: *Demokratisierung und politischer Wandel. Theorie und Anwendung des Konzeptes der strategischen und konfliktfähigen Gruppen*. Universität Hamburg, Lit Verlag, Münster.
- Schumpeter**, J. A. 1993: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Uni Taschenbücher 172. Franke Verlag, Tübingen, Basel.
- Schwartzman**, S. 1982: *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Editora Campus, Rio de Janeiro.
- Selcher**, W. A. 1998: The Politics of Decentralized Federalism, National Diversification, and Regionalism in Brazil. In: *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 40, 27-50.
- Serra**, J./**Afonso**, J. R. R. 1991: *Finanças Públicas Municipais: Trajetória e Mitos*. In: *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro.
- Shugart**, M. S./**Carey**, J. M. 1992: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Skidmore**, T. E. 1974: *Black into White: Race and Nationality in Brazilian Thought*. Oxford University Press, New York.
- Skidmore**, T. E. 1986: *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy*. Oxford University Press, New York.
- Skidmore**, T. E. 1989: The Future of Democracy: An Analytical Summary. In: Pastor, R. (Hrsg.). *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*. Holmes & Meier, New York, London, 133-138.
- Soares**, G. A. D. 1973: *Sociedade e Política no Brasil*. Difel Difusão Européia de Livros, São Paulo.
- Souza**, D. M. B. L. D. 1990: *1964 em Goiás: O Ovo da Serpente (Militares e Proprietários de Terra na gestão da Ditadura)*. Dissertação de Mestrado. UFG, Goiânia.

- Souza, M. C. C.** 1976: *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. Editora Alfa-Omega, São Paulo.
- Souza, M. C. C.** 1989: The Brazilian „New Republic“: Under the „Sword of Damocles“. In: Stepan, A. *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*. Oxford University Press, New York, Oxford, 351-394.
- Soyke, P.** 1975: *Die politischen Parteien in den Verfassungssystemen von Argentinien, Brasilien und Chile*. Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte der Wissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Kiel.
- Steffani, W.** 1984: Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 14, 390-401.
- Stein, S./Stein, B.** 1970: *The Colonial Heritage of Latin America. Essays on Economic Dependence in Perspective*. Oxford University Press, New York.
- Stepan, A.** 1975; *Os Militares na Política*. Editora Arte Nova, Rio de Janeiro.
- Stepan, A.** 1988: *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press, Princeton.
- Stepan, A.** (Hrsg.) 1989: *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*. Oxford University Press, New York.
- Taagepera, R./Shugart, M.** 1989: *Seats and votes*. Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Tannenbaum, F.** 1964: *Lateinamerika*. Kohlhammer, Stuttgart.
- Teixeira, M. D. L.** 1994: *Mauro Borges e a Crise Político-Militar de 1961 em Goiás. Movimento da Legalidade*. Centro Gráfico Senado Federal, Brasília.
- Tetzlaff, R.** 1992: Die blaue Blumen der Demokratie. Thesen zur Übertragbarkeit eines westlichen Modells. In: *Der Überblick*, 3, 11-13. Hamburg.
- Thessing, J.** (Hrsg.) 1995: *Cultura Política en América Latina*. Konrad Adenauer Stiftung, Hase & Koehler Verlag, Mainz.
- Thibaut, B.** 1994: Soziale Entwicklung und Demokratie in Lateinamerika zu Beginn der neunziger Jahre. In: Junker, D./Nohlen, D./Sangmeister, H. (Hrsg.). *Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts*. Beck, München, 124-148.
- Thibaut, B.** 1996: *Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im Vergleich*. Leske + Budrich, Opladen.
- Torres, J. C. O.** 1957: *A Democracia Coroada. Teoria do Império do Brasil*. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- Torres, J. C. O.** 1961: *A Formação do Federalismo no Brasil*. Companhia Editora Nacional, São Paulo.
- Trindade, H.** 1994: Construção da Cidadania e Representação Política: Lógica Liberal e Práxis Autoritária. In: Baquero, M. (Hrsg.). *Cultura Política e Democracia. Os Desafios das Sociedades Contemporâneas*. Editora da UFRGS, Porto Alegre, 42-54.
- Valenzuela, S. J.** 1992: Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions. In: Mainwaring, S./ O'Donnell, G./Valenzuela, S.

- J. (Hrsg.). *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, 57-104.
- Veliz, C.** 1980: *The Centralist Tradition of Latin America*. Princeton University Press, Princeton.
- Verney, D.** 1963: *Analysis of political Systems*. In: Eckstein, H./Apter, D. E. (Hrsg.). *Comparative Politics*, London, 175-197.
- Vianna, H.** 1966: *História do Brasil, Tomo II*. Editora Melhoramentos, São Paulo.
- Vieira, E.** 1985: *A República Brasileira. 1964-1984*. Editora Moderna, São Paulo.
- Waldmann, P.** 1978: *Caudilhismo als Konstante der politischen Kultur Lateinamerikas?* In: *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*. Böhlau Verlag, Köln, Wien.
- Weber, M.** 1934: *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*. Verlag J. C. B. Mohr, Tübingen.
- Weffort, F. C.** 1978: *O Populismo na Política Brasileira*. Paz e Terra, Rio de Janeiro .
- Weffort, F. C.** 1985: *Por que Democracia?* Editora Brasiliense, São Paulo.
- Weffort, F. C.** 1994: *Qual Democracia ?* Editora Companhia das Letras, São Paulo.
- Wehner, F.** 1970: *Historische und geistige Grundlagen des demokratischen Gedankens in Spanischamerika*. In: *Verfassung und Recht in Übersee*, 3, 285-308.
- Werz, N.** 1987: *Demokratie und Regierungsformen in Südamerika*. In: *Verfassung und Recht in Übersee*, 20, 143-176.
- Whitaker, A. P.** 1950: *A Historian's Point of View*. In: *The American Political Science Review*, XLIV, 110-113.
- Wiarda, H. J.** (Hrsg.) 1974: *Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition*. The University of Massachusetts Press, Amherst.
- Wiarda, H. J.** 1989: *The Democratic Revolution in Latin America. History, Politics, and US Policy*. Holmes & Meier, New York, London.
- Wiarda, H. J. /Kline, H. F.** (Hrsg.) 1985: *Latin American Politics and Development*, Westview Press, Boulder, San Francisco & Oxford.
- Wiarda, H. J./Kline, H. F.** 1990 (Hrsg.) *Latin American Politics and Development*. Third Edition. Fully Revised and Updated. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Wiesebron, M. L.** 1995: *Elecciones en el Brasil 1880-1890: Bom Jardim y Afogados da Ingazeira (Pernambuco). Relación del Poder Local con el Poder Estatal*. In: Annino, A. (Hrsg.). *Historia de las Elecciones en Iberoamérica. Siglo XIX*, Buenos Aires, 409- 450.
- Wiesendahl, E.** 1981: *Moderne Demokratietheorie*. Diesterweg, Frankfurt am Main, Berlin, München.
- Willis, E./Garman, C. C. B./Haggard, S.** 1999: *The Politics of Decentralization in Latin America*. In: *Latin American Research Review*, 34, 1, 7-56.
- Wirth, J. A.** 1973: *Política do Desenvolvimentismo na Era de Vargas*. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

**Wölke, M.** 1978: Grundzüge der politischen Kultur Brasiliens. In: Berspla. Berichte zur Entwicklung in Spanien Portugal Lateinamerika. München, 3, 16, 2-11.

**Zakaria, F.** 1997: The Rise of Illiberal Democracy. In: Foreign Affairs, November/December, 22-43.

## Quellen

Almanaque Abril 1995: Editora Abril, São Paulo.

Anuário Estatístico do Estado de Goiás 1996: Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional, Goiânia.

Bericht über die menschliche Entwicklung. UNDP 1998: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn.

Constituição 1988 da República Federativa do Brasil 1998: 10. Edição, Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, Brasília.

Constituição do Estado de Goiás 1998: Edição Revista e Atualizada, Assembléia Legislativa, Goiânia.

Economia e Desenvolvimento 2000: Conjuntura Socioeconômica de Goiás. Indicadores Econômicos, Séries Estatísticas Básicas, Ano 1, N. 2, Goiânia.

Folha de São Paulo 29.09.1998.

Folha de São Paulo 10.10.1998.

Folha de São Paulo 27.10.1998.

Folha de São Paulo 08.11.1998.

Folha de São Paulo 15.05.2000.

Goiás em Dados 1997: Estado de Goiás. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional, Goiânia.

IBGE 1996: Evolução Político-Administrativa do País. 1940-1995. Brasil em Números, 4, 1995/1996, Rio de Janeiro.

IBGE 1999: Brasil em Números. Volume 7, Rio de Janeiro.

ILA/Zeitschrift der Informationstelle Lateinamerika 1990: Ein Medienriese, Schlägertrupps und Busboykotts - oder: Wie man einen Wahlsieg macht.

Informationen zur politischen Bildung 1994: Lateinamerika II. Politische Entwicklung seit 1945. 3, 244.

Kurzbericht über Lateinamerika 1999: Dresdner Bank, Lateinamerika AG (Hrsg.), Hamburg.

Latin American Regional Reports. Brazil Report. 1987-1998.

Latinobarômetro 1996/1998.

Legislação Eleitoral e Partidária 1994: Secretaria de Documentação e Informação. Subsecretaria de Edições Técnicas. 10. Edição, Senado Federal, Brasília.

Neue Zürcher Zeitung 21.05.1997: Enthüllungen um Stimmenkauf in Brasilien.  
Bestechungsvorwürfe gegen die rechte Hand des Präsidenten.

Neue Zürcher Zeitung 03.06.1997: Der Stimmenkauf-Skandal erregt Brasilien.  
Angeschlagene Popularität Präsident Cardosos.

O Município 1984: Constituição do Estado de Goiás. Edição Especial, Goiânia.

O Popular 01.01.1982 - 12.12.1998.

Opinião Pública 1993: Publicação do Cesop/Unicamp. Tendências. Encarte de Dados de  
Opinião Pública. Ano 1, 1.

O Top News 1998: Edição Comemorativa aos 40 Anos da AGM, Goiânia.

Pacheco, M. (Hrsg.) 1996: Compêndio de Legislação Eleitoral e Partidária. 3. Edição,  
Grafisa Editora, Brasília.

Revista Veja 01.01.1982 - 12.12.1998.

SEAD/GO 2000: Superintendência de Pessoal. Estado de Goiás, Goiânia.

Seplan 1983-1986: Secretaria de Obras do Governo de Goiás, Goiânia.

Seplan 1987-1990: Secretaria de Obras do Governo de Goiás, Goiânia.

Seplan 1991-1994: Secretaria de Obras do Governo de Goiás, Goiânia.

Seplan 1995-1998: Secretaria de Obras do Governo de Goiás, Goiânia.

Seplan 2000: Finanças Públicas de Goiás. Balanço Geral do Estado, Goiânia.

Seplan 2000: Goiás. Custo da Máquina Estadual. Finanças Públicas de Goiás, Goiânia.

## Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit ohne unzulässige Hilfe Dritter und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Schriften und Hilfsmittel angefertigt und die den benutzten Werken wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen kenntlich gemacht habe. Insbesondere habe ich für die Erstellung der Dissertation keine entgeltliche Hilfe von Vermittlungs- beziehungsweise von Beratungsdiensten (Promotionsberatern oder anderen Personen) in Anspruch genommen.

Goiânia, Brasilien den 4. Oktober 2002



Silvana Krause

# Lebenslauf

## Persönliche Daten

*Name:* Silvana Krause

*Adresse:* Av. João Leite N. 360 Casa 29. Condomínio Fabiane Theonas. Setor Santa Genoveva. 74670-040 Goiânia-GO. Brasilien

*Geburtsdatum:* 19. September 1963

*Geburtsort:* Santa Cruz do Sul. RS. Brasilien

*Konfession:* Evangelisch

*Akademische Grade:* Diplom-postgraduiertes Studium (Master in Politikwissenschaft) an der Bundesuniversität Rio Grande do Sul (UFRGS).

Diplome (Bakkalaureus und Lizenziat in Sozialwissenschaft) an der Päpstlichen Katholischen Universität Rio Grande do Sul (PUCRS).

*Eltern:* Lothar Kurt Krause, Konzertagent, und Ingeborg Waltraut Boettcher Krause, Hausfrau

*Geschwister:* Martina Krause, Dolmetscherin, und Débora Krause Saldanha, Ingenieurin

## Schulische Ausbildung

03.1971-12.1978      Grundschule/Colégio Mauá

03.1979-12.1981      Gymnasialbildung/Colégio Mauá

## Universitäre Ausbildung

08.1982-08.1986      Bakkalaureus und Lizenziat in Sozialwissenschaft an der Päpstlichen Katholischen Universität Rio Grande do Sul (PUCRS).

03.1987-12.1991      Magisterstudiengang mit Abschluss Diplom-postgraduiertes Studium (Master in Politikwissenschaft) an der Bundesuniversität Rio Grande do Sul (UFRGS)

Seit WS 1996/97      Promotion an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt mit Hauptfach Politikwissenschaft  
1. Nebenfach: Geschichte Lateinamerikas  
2. Nebenfach: Soziologie

Goiânia, Brasilien den 4. Oktober 2002

*Silvana Krause*