

Für meine Familie

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	7
2. TRANSFORMATIONSFORSCHUNG.....	10
2.1. BEGRIFFSERKLÄRUNG	11
2.1.1. <i>Regimewandel, Regimewechsel, Transition und Transformation.....</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>Demokratische, autoritäre und totalitäre Systeme</i>	<i>13</i>
2.1.3. <i>Defekte Demokratien.....</i>	<i>17</i>
2.2. TRANSFORMATIONSTHEORIEN	18
2.2.1. <i>Systemtheorien.....</i>	<i>18</i>
2.2.2. <i>Strukturtheorien.....</i>	<i>20</i>
2.2.3. <i>Kulturtheorien</i>	<i>21</i>
2.2.4. <i>Akteurstheorien.....</i>	<i>21</i>
2.3. TRANSFORMATIONSPHASEN	22
2.3.1. <i>Ende des autokratischen Systems</i>	<i>23</i>
2.3.2. <i>Die Institutionalisierung der Demokratie</i>	<i>28</i>
2.3.3. <i>Konsolidierung der Demokratie.....</i>	<i>30</i>
2.4. TRANSFORMATIONSFORSCHUNG ZU LATEINAMERIKA.....	31
2.4.1. <i>Forschungsarea und Forschungssituation.....</i>	<i>32</i>
2.4.2. <i>Defizite der lateinamerikabezogenen Transitionsforschung</i>	<i>35</i>
3. VON DER DIKTATUR ZUR DEMOKRATIE: BRASILIENS LANGES	
20. JAHRHUNDERT	38
3.1. BRASILIENS HISTORISCHES ERBE.....	39
3.2. DIE ERSTE REPUBLIK: „ORDEM E PROGRESSO“	40
3.3. BRASILIEN AUF DER SUCHE NACH DEM NEUEN STAAT	42
3.3.1. <i>Getúlio Vargas und der „Estado Novo“</i>	<i>43</i>
3.4. BRASILIENS ZWEITE REPUBLIK	45
3.5. „SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO“: DIE ZEIT DER MILITÄRHERRSCHAFT	49
3.6. REDEMOKRATISIERUNG UND KONSOLIDIERUNG DER NEUEN REPUBLIK.....	56
4. ENDOGENE FAKTOREN BRASILIENS.....	58
4.1. LULAS WAHLSIEG UND DESSEN KONTINENTALE BEDEUTUNG.....	58

4.2. HINTERGRÜNDE.....	60
4.2.1. <i>Das Erbe Cardosos und die Krise des Neoliberalismus</i>	60
4.2.2. <i>Der Wahlsieg der Regierung Lula und der Aufstieg der Arbeiterpartei PT</i> <i>(Partido dos Trabalhadores)</i>	65
4.3. LULAS PRÄSIDENTSCHAFT.....	67
4.3.1. <i>Der politische Charakter der Regierung Lula</i>	67
4.3.2. <i>Brasiliens Kongress und die parlamentarische Elite unter Lulas Regierung</i> ...	69
4.3.3. <i>Lulas Sozial- und Wirtschaftspolitik</i>	75
4.3.4. <i>Brasiliens Alternativen für eine Gegenhegemonie</i>	83
5. DIE AUßENPOLITIK DER REGIERUNG LULA	85
5.1. DIE GRUNDZÜGE DER BRASILIANISCHEN AUßENPOLITIK	86
5.1.1. <i>Zwischen Wandel und Kontinuität: Die AkteurInnen der brasilianischen</i> <i>Außenpolitik</i>	87
5.1.2. <i>Multilateralismus des Südens: Lulas Ziele</i>	88
5.2. DIE ZENTRALEN THEMEN UND SCHWERPUNKTE DER AUßENPOLITISCHEN AGENDA LULAS	90
5.2.1. <i>Neue Entwicklungsdynamik: Vom Mercosur zur südamerikanischen</i> <i>Gemeinschaft der Nationen?</i>	90
5.2.2. <i>Die Süd-Süd-Achse: Brasiliens Afrikapolitik</i>	93
5.2.3. <i>Brasilien als Akteur der Nord-Süd-Achse</i>	96
5.3. BRASILIEN ALS REGIONALE FÜHRUNGSMACHT IN SÜDAMERIKA?.....	99
5.4. LULAS ERBE UND DILMAS OPTIONEN.....	102
6. RESÜMEE	104
7. LITERATURVERZEICHNIS.....	107
8. ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	116
9. ANHANG	117
9.1. ZUSAMMENFASSUNG	117
9.2. ABSTRACT	118
9.3. LEBENS LAUF	119

1. Einleitung

Kaum ein politisches Ereignis in Lateinamerika brachte soviel Aufmerksamkeit auf der internationalen Ebene mit sich, wie der Wahlsieg des ehemaligen Gewerkschaftsführers Luiz Inácio „Lula“ da Silva. Knapp 200.000 Menschen versammelten sich am 1. Jänner 2003 vor dem Palácio do Planalto in Brasília, um Lulas Amtsantritt zu feiern. „Der Sieg von Lula ist eines der wenigen Ereignisse zu Beginn des 21. Jahrhunderts, das uns Hoffnung für den Rest des Jahrhunderts gibt.“ (Folha de São Paulo zit. nach Schmalz/Boris 2005: 111). Der renommierte Historiker Eric Hobsbawm stimmte mit dieser Feststellung in einen Kanon intellektueller Stimmen ein, die den Wahlerfolg Lulas als „Eckpfeiler eines epochalen Umbruchs in der lateinamerikanischen Geschichte bewerten“ (Hobsbawm zit. nach Schmalz 2008: 10). Die Gründe für diese euphorische Stimmung waren vielschichtig, sind aber nicht nur im Wahlerfolg Lulas zu suchen, sondern vielmehr das Resultat einer epochalen Entwicklung. Dem überwältigenden Wahlerfolg Lulas mit 61,3 % der Stimmen ging der langwierige Aufstiegsprozess der brasilianischen ArbeiterInnenbewegung, die Redemokratisierung des Landes und die Formulierung von konkreten politischen Alternativprojekten durch die brasilianische Linke sowie das Weltsozialforum voran. (Andrioli/Schmalz 2005: 192).

Eine politische Einschätzung der brasilianischen Regierung fällt nicht leicht, da Hoffnung und Enttäuschung eng miteinander verknüpft sind (Andrioli/Schmalz 2005:192). Dennoch ist es Ziel meiner Diplomarbeit, der Frage nachzugehen, wo sich Brasilien heute, mehr als 10 Jahre nach dem Wahlerfolg Lulas, auf der internationalen Bühne einreihen lässt. Hat sich das Land zu einem Global Player transformiert, seine enormen regionalen Disparitäten sowie sozialen Ungleichheiten überwunden und sich als neue Führungsmacht im Weltsystem bzw. als neue Regionalmacht in Südamerika etabliert, oder wurde es lediglich zu einer Leitfigur in der internationalen Politik, jedoch zu einer Enttäuschung für die brasilianische Bevölkerung (Schmalz/Boris 2005: 122)? Die Forschungsfrage, auf der die vorliegende Arbeit aufbaut, lautet folgendermaßen: Welche Transformationsprozesse kennzeichneten Brasilien während der Regierungszeit Lula? Darauf basierend lassen sich folgende Leitfragen formulieren:

- Lässt sich während der Regierungszeit Lulas ein Wandel der parlamentarischen Elite Brasiliens beobachten?
- Wie entwickelten sich soziale Ungleichheiten innerhalb Brasiliens unter Lula?
- Welche Impulse lieferte die Politik Lulas, um die gesellschaftliche Situation des Landes, die durch enorme soziale Polarisierung, hohe Armutsquote, ungleiche Landverteilung, große Mängel des Erziehungs- und Gesundheitswesens, steigende Kriminalität etc. geprägt ist, zu verbessern?
- Führte Lula eine politische Wende herbei, oder setzte er die neoliberale Politik seines Vorgängers fort?
- Wo reihte sich Brasilien als Akteur im Weltsystem ein? Führte Lula einen Paradigmenwechsel in der Außenwirtschaftspolitik herbei?
- Hat sich Brasilien unter Lulas Amtszeit zu einer regionalen Führungsmacht auf dem südamerikanischen Kontinent transformiert?
- Will sich Lula durch die verstärkte Süd-Süd Kooperation tatsächlich für die „Länder des Südens“ stark machen, oder ist dies nur Teil der Strategie, sich als Akteur auf der Welthandelsbühne zu etablieren?

Um diese Fragen zu beantworten, soll eine umfangreiche Analyse der Binnen – wie der Außenwirtschaftspolitik Brasiliens während der Regierungszeit Lula erfolgen. Durch eine differenzierte Betrachtung verschiedener Themenkomplexe sollen die vorangestellten Fragen annäherungsweise und Stück für Stück beantwortet werden.

Methodisch basiert die vorliegende Arbeit auf einer kritischen Analyse von deutsch-, englisch-, und portugiesischsprachigen Primär- und Sekundärquellen. Im Verlauf meiner Ausführungen sollen verschiedene Texte interpretiert werden, die bereits zu diesem Thema bzw. zu einer ähnlichen Thematik abgefasst wurden. Im ersten Teil meiner Arbeit soll der theoretische Zugang thematisiert werden. Hierbei soll die Transformationsforschung und im Speziellen die Transformationstheorien im Mittelpunkt stehen. Dieses Kapitel lehnt sich eng an Wolfgang Merkels Buch „Systemtransformation“ an, welches einen umfangreichen Einblick in die moderne politikwissenschaftliche Transformationsforschung gewährt. Das darauffolgende Kapitel wird sich der brasilianischen Geschichte widmen. Die Reinterpretation der brasilianischen Geschichte soll vor allem dazu dienen, Kontinuitäten und Diskontinuitäten sowie Krisen, Stabilisierung und Fortschritt innerhalb des Landes

besser zu verstehen. Das Kernstück der Arbeit besteht in der Analyse der brasilianischen Innen- sowie Außenpolitik während Lulas Regierungszeit. Sozioökonomische Transformationsprozesse im Inneren Brasiliens sowie außenpolitische Umorientierung stehen hier im Vordergrund. Anschließend soll ein kurzer Blick auf die bisherige Regierungszeit Dilma Rousseffs, der jetzigen Präsidentin des Landes, erfolgen.

2. Transformationsforschung

Wird das 20. Jahrhundert „unter dem Blickwinkel des Übergangs von autoritären zu liberaldemokratischen politischen Systemen“ (Merkel 2010:17) betrachtet, so sind, laut Huntington, drei große Demokratisierungswellen und zwei Gegenwellen zu erkennen. Der „erste lange Demokratisierungstrend der europäischen und amerikanischen Geschichte“ (ebd.), der seinen Ursprung in der französischen und amerikanischen Revolution hatte und seinen Höhepunkt unmittelbar vor dem ersten Weltkrieg erreichte, wurde mit Mussolinis Marsch auf Rom im Jahr 1922 gebrochen. Diese „autoritäre Gegenwelle“ ließ in Europa und Lateinamerika¹ „faschistische, autoritär-korporatistische, populistische oder militärisch-diktatorische Regime“ (ebd.) entstehen. Das Ende des 2. Weltkrieges löste die zweite kurze Demokratisierungswelle aus. „Unter der Aufsicht der alliierten Siegermächte wurde die Demokratisierung der politischen Systeme in Westdeutschland, Österreich, Italien und Japan dekretiert und eingeleitet“ (ebd.). Auch in sechs lateinamerikanischen Ländern trat eine kurze Phase demokratischen Wandels ein, die zu Beginn der 1950er und 1960er Jahre durch die zweite autokratische Gegenwelle weggespült wurde. Mit einem Militärputsch begann 1974 die dritte Demokratisierungswelle in Portugal. Sie erfasste vor allem Südeuropa und Ostasien und setzte sich Anfang der 1980er Jahre in Lateinamerika zu einem Zeitpunkt fort, „als viele Militärregime zusammenbrachen bzw. reformbereite Militärs die Liberalisierung und Demokratisierung ihrer Länder einleiteten“ (Merkel 2010:17). Acht von zehn südamerikanischen Ländern vollzogen in den 80er Jahren den Übergang von einer Diktatur hin zur Demokratie (Garrido 2003:1). Den Höhepunkt erreichte „*the third wave*“, laut Huntington, im Zusammenbruch der kommunistischen Regime Osteuropas (Merkel 2010:17). Einige Autoren (Beyme, Offe, Bunce) sprechen – Merkel zufolge „mit guten systematischen Argumenten“ (ebd.) – von einer vierten Welle der Demokratisierung, da sie die osteuropäischen Transformationsprozesse einer eigenen Welle zuordnen. Dieser Begriff konnte sich jedoch in den herrschenden Meinungen der Transformationsforschung gegen Huntingtons Begriffsbestimmung nicht manifestieren (Merkel 2010:19).

¹ An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass ich in der vorliegenden Arbeit die Begriffe „Lateinamerika“ und „Südamerika“ synonym verwende.

2.1. Begriffserklärung

Aufgrund der Vielzahl und Unterschiedlichkeiten der Transformationsprozesse hat es sich oft als relativ schwierig erwiesen, die zentralen Konzepte und Definitionen der Transformationsforschung klar und einvernehmlich zu definieren. Schwierigkeiten bei der Definition zentraler Konzepte ergeben sich oft aus dem Problem, Anfangs- und Endpunkt, (sowohl im Gegenstand als auch zeitlich) eindeutig zu bestimmen (vgl. Nohlen/Thibaut 1994:198).

Der Beginn der dritten Demokratisierungswelle Mitte der 1970er Jahre war Auslöser für eine Flut sozialwissenschaftlicher Transformationsanalysen. Dies führte zu einer Vielzahl von Begriffen, die oft unzureichend geklärt und „mitunter synonym zur Beschreibung ein und der selben historischen Ereignisse und Prozesse verwendet [wurden]“ (Merkel 2010:62).

Um begriffliche Konfusionen zu vermeiden, sollen im folgenden Abschnitt die gebräuchlichsten Begriffe definiert und voneinander abgegrenzt werden (ebd.). Anschließend sollen die Unterschiede zwischen demokratischen und autokratischen Systemen aufgezeigt werden.

2.1.1. Regimewandel, Regimewechsel, Transition und Transformation

Merkel weist darauf hin, dass die Transformationsforschung zu unterscheiden hat, „wie sich der Übergang von einem Regime zu einem anderen Regimetyp vollzieht“ (Merkel 2010:65).

Merkel spricht von einem *Regimewandel*, „wenn sich grundlegende Funktionsweisen und Strukturen einer Herrschaftsordnung zu verändern beginnen“ (ebd.). Hierbei verläuft der Veränderungsprozess evolutionär und nicht abrupt. Solch ein Wandel muss nicht

zwangsläufig zu einem anderen Regimetyp führen. Ist dies aber der Fall, so spricht Merkel „ex post von einem vollzogenen Regimewechsel [...] wenn sich Herrschaftszugang, Herrschaftsstruktur, Herrschaftsanspruch und Herrschaftsweise fundamental geändert haben“ (ebd.).

Von einem *Systemwechsel* kann gesprochen werden, wenn die Wandlungsprozesse nicht nur die politischen Herrschaftsstrukturen betreffen, sondern auch die sozioökonomischen Verhältnisse miteinbeziehen (Merkel 2010:66).

Ist beim *Regime- und Systemwandel* der Ausgang prinzipiell offen, steht der Begriff *Regimewechsel* für Transformationsprozesse, „die definitiv zu einem anderen Systemtypus führen“ (ebd.)

Der überwiegende Teil der Transformationsliteratur versteht unter *Regime- und Systemwechsel* vor allem „zeitlich dramatisierte“ Übergänge zwischen einem alten und einem neuen politischen System, innerhalb dessen sich Herrschaftszugang, Herrschaftsstruktur, Herrschaftsanspruch und Herrschaftsweise eines Regimes grundsätzlich verändert haben (Baravalle 2009:13).

Guillermo O`Donnell, Philippe Schmitter und Laurence Whitehead prägten mit ihrer Studie „Transitions from Authoritarian Rule“ den Begriff der *Transition*: „‘Transition‘ is the interval between one political regime and another“ (O`Donnell/Schmitter/Whitehead zit. nach Baravalle 2009:12). Wörtlich übersetzt bedeutet das Wort *Transition* „Übergang“. Der Begriff findet aber fast ausschließlich Verwendung, um den Übergang von autokratischen zu demokratischen Systemen zu bezeichnen. Laut Sandschneider wird „'Transition' [...] semantisch mit 'Übergang zur Demokratie' gleichgesetzt“ (Merkel 2010:66).

Der Begriff der *Transformation* wird laut Merkel als Oberbegriff ohne spezifische Bedeutung verwendet. Transformation schließt demzufolge „Regimewandel, Regimewechsel, Systemwandel, Systemwechsel oder Transition mit ein“ (Merkel 2010:66).

Von einer tatsächlichen *Transformation* kann erst dann gesprochen werden, wenn „die Substanz politischer Entscheidung der Kontrolle der alten MachthaberInnen entgleitet und dem unsicheren Ausgang der demokratischen Konkurrenz übergeben wird“ (Rüb 1994:115).

Pallinger weist zusätzlich darauf hin, dass das Konzept des *Systemwechsels* von den Theorien des sozialen Wandels (*Transformation*) abgegrenzt werden muss, da diese den langfristigen Veränderungsprozess jeder Tiefenstruktur einer Gesellschaft untersuchen. *Transformationen* beschäftigen sich mit langfristigen Trends, wohingegen ein Systemwechsel nur ein kurz- bis mittelfristiges Phänomen darstellt (Pallinger 1997:2f).

Zusammenfassend soll noch einmal hervorgehoben werden, dass *Systemwechsel* und *Transition* grundsätzlich den selben Prozess bezeichnen, nämlich den kurz- bis mittelfristigen Übergang eines politischen Systems zu einem anderen (Baravalle 2009:13). „*Transformation* hingegen wird als Überbegriff verwendet und als langfristiger Prozess verstanden, der auch die Phase der Konsolidierung beinhaltet und außerdem nicht nur politische, sondern auch ökonomische, kulturelle und sonstige Wandlungsprozesse impliziert“ (Baravalle 2009:13f). Ganz in diesem Sinne soll der Transformationsbegriff auch in dieser Arbeit verwendet werden. Brasiliens politische, ökonomische, soziale bzw. gesellschaftlichen Veränderungsprozesse sollen unter dem Begriff der *Transformation* zusammengefasst werden (ebd.).

2.1.2. Demokratische, autoritäre und totalitäre Systeme

„Die Demokratie ist keine Erfindung der Moderne. Dies gilt für die Theorie der Demokratie ebenso wie für die unterschiedlichen Versuche ihrer Verwirklichung in mehr als zwei Jahrtausenden Menschheitsgeschichte“ (Merkel 2010:26). Die Bandbreite der unterschiedlichen Konzepte und Modelle, unter die der Begriff „Demokratie“ gefasst werden kann, ist enorm, deshalb sollen an dieser Stelle weder die historische Durchsetzung

der Demokratie noch ihre theoretische Entwicklung nachgezeichnet werden (Merkel 2010:27).

Heinz Gärtner definiert Demokratie als „eine institutionalisierte Form der [...] Konfliktaustragung mit der Möglichkeit des Macht- und Regierungswechsels durch periodische und faire allgemeine Wahlen mit der Beteiligung eines substantiellen Teils der Bevölkerung“ (Gärtner zit. nach Baravalle 2009:14). Viele Theorien der Demokratie sind von Schumpeter abgeleitet: „Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben“ (Schumpeter zit. nach Baravalle 2009:14).

Friedrich Rüb bezeichnet ein politisches System zur Herstellung und Durchführung bindender Entscheidungen als demokratisch, „wenn konkurrierende kollektive Akteure ihre Normen und Interessen innerhalb institutionalisierter Regeln durchzusetzen versuchen, der Ausgang der politischen Konkurrenz unsicher ist und alle verbindlichen Entscheidungen der politischen Repräsentanten regelmäßig vor den Staatsbürgern und der Öffentlichkeit zu verantworten sind“ (Rüb 1994:113). Als nicht demokratisch bezeichnet er hingegen all jene Systeme, „in denen politische Macht unkontrolliert eingesetzt wird, um die Ergebnisse von politischen Verfahren im voraus zu bestimmen oder im nachhinein zu korrigieren“ (ebd.).

Nach wie vor herrscht Uneinigkeit über die normativen Geltungsgründe und die Realisierbarkeit von starken und schwachen, direkten und indirekten, elitären oder partizipativen, prozeduralen oder substanziellen Demokratiemodellen². Seit den 1970er Jahren gibt es allerdings „mehr oder weniger erfolgreiche Messungen zur demokratischen Qualität von politischen Regimen wie z.B. Freedom House, Polity I-IV, Bertelsmann Transformation Index (BTI)“ (Merkel 2010:28).

² Auf die einzelnen Demokratiemodelle kann hier nicht näher eingegangen werden. Siehe hierzu Wolfgang Merkel 2010: Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Kapitel 1.

In Anlehnung an Hans Kelsens „Allgemeine Staatslehre“ (1925) fallen unter den Begriff Autokratien „alle nichtdemokratischen politischen Systeme“ (Merkel 2010:40). Die einflussreichste Definition von autoritären Systemen stammt von Juan J. Linz. Er definiert autoritäre Systeme anhand von drei Merkmalen und grenzt sie so von den demokratischen sowie totalitären Systemen ab (Linz zit. nach Merkel 2010:41).

- 1) Autoritäre Systeme verfügen über einen eingeschränkten politischen Pluralismus
- 2) Autoritäre Systeme legitimieren sich über einen Rückgriff auf einzelne Werte wie etwa Patriotismus oder Nationalismus
- 3) Autoritäre Systeme sind gekennzeichnet durch eine eingeschränkte Partizipation aufgrund einer demobilisierten Gesellschaft (Linz zit. nach Merkel 2010:40f)

Merkel unterscheidet zehn Grundtypen autoritärer Herrschaft im 20. Jahrhundert (Merkel 2010:43):

- kommunistisch-autoritäre Parteiregime
- faschistisch-autoritäre Regime
- Militärregime
- korporatistisch-autoritäre Regime
- rassistisch-autoritäre Regime
- autoritäre Modernisierungsregime
- theokratisch-autoritäre Regime
- dynastisch-autoritäre Regime
- sultanistisch-autoritäre Regime
- autoritäre Rentenregime

Aufgrund der Relevanz für diese Arbeit soll hier nur auf das Militärregime eingegangen werden. Den „Militarismus“ als Form der Herrschaftslegitimation versteht Merkel „als einen Sammelbegriff für nationale Werte und traditionale Mentalitäten“ (Merkel 2010:44), welche nicht selten mit dem Ziel, Wirtschaft und Verwaltung zu modernisieren, ergänzt werden. „Die Militärs versuchen, sich als Garanten dieser Werte zu legitimieren“ (ebd.).

Sind die Werte und Ziele durch militärische Gewalt gesichert und erreicht, wird vorgegeben, sich wieder zurückzuziehen, weil dann die „von Anbeginn schon geltungsschwachen Legitimationsgründe erloschen sind“ (ebd.). Merkel nennt drei Varianten der Militärdiktatur: „Bürokratisch-militärische Regime“, „militärische Führerregime“ und „militärische Gangsterregime und Warlords“ (Merkel 2010:43ff).

Der Totalitarismus lässt sich als „Prinzip einer politischen Herrschaftsform definieren, die einen uneingeschränkten Führungsanspruch über die von ihr Beherrschten erhebt: über ihre politische Existenz, ihre Alltagswelt und über das Bewusstsein jedes Einzelnen“ (Merkel 2010:48). Hannah Arendt, „die wohl wichtigste philosophische Begründerin der Totalitarismustheorie nach dem Zweiten Weltkrieg unterschied autoritäre von totalitären Systemen durch deren unterschiedliche Vernichtung der persönlichen Freiheit. Autoritäre Herrschaft, schrieb sie 1955, schränke die Freiheit ein, totalitäre Herrschaft schaffe sie hingegen ab“ (Arendt zit. nach Merkel 2010:48). „Der theoretische Kern des Begriffs ist also der uneingeschränkte Verfügungsanspruch der Machthaber als dominierendes Herrschaftsprinzip“ (Merkel 2010:48). Merkel betont, „dass das 'Wesen' eines totalitären Regimes [...] also vor allem in der totalen Herrschaft über das Alltagsleben der Bürger, in der Kontrolle ihrer Handlungen, Meinungen und Gedanken [liegt]“ (Merkel 2010:49), dennoch lassen sich „totalitäre Regime in der historischen Realität keineswegs hinreichend und zweifelsfrei identifizieren“ (Merkel 2010:49).

Um eine Diktatur als totalitär zu definieren, muss sie nach Brzezinski und Friedrich folgende sechs Kriterien erfüllen: eine das gesamte System überwölbende Ideologie, eine einzige Massenpartei, ein Terrorsystem, ein Medienmonopol, ein Kampfwaffenmonopol und eine zentrale Wirtschaftslenkung. Brzezinski und Friedrich bekräftigen, „dass diese sechs Charakteristika nicht voneinander isoliert betrachtet werden dürfen. Denn gerade erst in ihrer Verflechtung und wechselseitigen Stützung verstärken sie sich zum Syndrom totalitärer Herrschaft“ (Merkel 2010:49f).

2.1.3. Defekte Demokratien

Die im Laufe der dritten Demokratisierungswelle stark steigende Anzahl von selbst ernannten Demokratien stellte die Transformationsforschung vor eine neue Herausforderung. Die Qualität der Demokratien bewegt sich in einem enorm weiten Spektrum und viele Länder befinden sich in einer Grauzone, in der eine eindeutige Zuordnung von Demokratie oder Autokratie nicht möglich ist. Die Forschung ist sich über die Existenz dieser Grauzone einig, eine genaue Einordnung der Staaten in eine konkrete Kategorie und über die verschiedenen Bezeichnungen für diese herrscht jedoch Dissens (Garrido 2003:8). Einige WissenschaftlerInnen fordern die Trennung von Demokratie und Autokratie anhand bestimmter Minimal Kriterien, andere wiederum sprechen im Hinblick auf die Grauzonen von einer neuen Art von Regimetyp – sogenannten *hybriden Regimen*. Diese weisen sowohl demokratische als auch autoritäre bzw. nicht-demokratische Elemente auf und erschweren somit eine eindeutige Zuordnung zur Demokratie oder Autarkie (ebd). Linz und O'Donnell haben in diesem Zusammenhang neue Begriffe wie „*democradura*“, „*dictablanda*“ oder „*delegative Demokratie*“ aufgegriffen (ebd.).

Vor dem Hintergrund dieser Forschungssituation entwickelten Merkel, Puhle, Croissant, Eicher und Thiery das Konzept der *defekten Demokratie*, welches auf einem Demokratiebegriff basiert, der sich in Teilregime aufteilen lässt, anhand derer die Funktionsdefekte erarbeitet werden können (Garrido 2003:9). Defekte Demokratien werden von den oben genannten Autoren definiert als

Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines weitgehend funktionierenden demokratischen Wahlregimes zur Regelung des Herrschaftszugangs auszeichnen, aber durch Störungen in der Funktionslogik eines oder mehrerer der übrigen Teilregime die komplementären Stützen verlieren, die in einer funktionierenden Demokratie zur Sicherung von Freiheit, Gleichheit und Kontrolle unabdingbar sind (Merkel u.a. 2003:66).

Eine Demokratie wird demzufolge also bereits als defekt angesehen, wenn signifikante Defekte in nur einem der Teilregime vorgefunden werden können. Fällt eines der

Teilregime vollständig aus oder kumulieren Defekte in den Teilregimen, verwandelt sich die defekte Demokratie in eine Autokratie (Garrido 2003:9).

Für die Feststellung, ob eine Demokratie als defekt gilt, wurden Indikatoren entwickelt, die durch verschiedene Demokratiemessungen für jedes Land herausgearbeitet werden können (Garrido 2003:10).

2.2. Transformationstheorien

Die dritte große Demokratisierungswelle führte in den Sozialwissenschaften zu einer verstärkten Theoriedebatte, und dennoch lässt sich die theorieorientierte Transformationsforschung schon auf die 1950er und 1960er Jahre zurückführen (Merkel 2010:67).

Um den Transformationsprozess zu erklären und zu analysieren, gibt es in der Transformationsforschung hauptsächlich folgende vier Ansätze: System-, Struktur-, Kultur- und Akteurstheorien (ebd.). Diese vier unterschiedlichen Theorieschulen „suchen die Ursachen, Erfolge und Misserfolge demokratischer Systemwechsel in unterschiedlichen sozialen Teilsystemen: die systemorientierten Modernisierungstheoretiker vor allem in Wirtschaft und Gesellschaft, die Strukturalisten im Staat und in den sozialen Klassen, die 'Kulturalisten' in Religion und Kultur sowie den daraus erwachsenen sozialen Interaktionsbeziehungen und die Akteurstheoretiker in der genuin politischen Handlungssphäre“ (ebd.).

2.2.1. Systemtheorien

Systemtheorien erhellen „den Zusammenhang von funktionalen Erfordernissen sozioökonomischer Systeme und der Herausbildung von sozialen und politischen

Strukturen, die diese Anforderungen erfüllen“ (Merkel 2010:67). Systemtheoretische Ansätze entwickeln ihre besondere Erklärungskraft, wenn „die für die Transformation ursächlichen Dysfunktionen des alten (autokratischen) Systems und die sozioökonomischen wie politisch-legitimatorischen Möglichkeitsbedingungen des neuen (demokratischen) Systems herauszuarbeiten sind“ (ebd).

Die Modernisierungstheorie im Speziellen arbeitet mit dem Instrumentarium der Systemtheorie: „Eine fortdauernde Anpassung der Systeme und ihrer Teilsysteme an die Umwelt ist der wesentliche Grund einer Modernisierung. Dabei erhöhen vor allem eine ökonomische und eine gesellschaftliche Weiterentwicklung die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung“ (Baravalle 2009:22).

Lipset formuliert die fundamentale Erfolgsbedingung der Demokratisierung folgendermaßen:

The more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy. From Aristotle down to the present, men have argued that only in a wealthy society in which relatively few citizens lived at the level of real poverty could there be a situation in which the mass of the population intelligently participate in politics and develop the self-restraint necessary to avoid succumbing to the appeals of irresponsible demagogues (Lipset 1981:31).

Für Lipset liegt der Erfolg einer gelungenen Demokratisierung also in der wirtschaftlichen Entwicklung und in der Überwindung von Not und Armut. Modernisierung, so die VertreterInnen dieser Theorie, führt zur Stärkung der Mittelschicht, dies führt zur Steigerung der politischen Partizipation und der Demokratisierungsprozess wird somit vorangetrieben (Garrido 2003:12).

Merkel kommt zu folgendem Schluss: „Modernisierungstheoretische Ansätze können gute kausale Argumente und überzeugende empirisch-statistische Testergebnisse dafür aufbieten, daß längerfristig die marktwirtschaftliche Modernisierung der Wirtschaft und mit ihr der Gesellschaft die fundamentale Voraussetzung für die Entwicklung der Demokratie ist“ (Merkel zit. nach Baravalle 2009:22). Die Modernisierungstheorie bietet zwar eine wesentliche Tendenz, das bedeutet aber auch, dass es hier Ausnahmen gibt (Merkel/Puhle 1999:33). Lipsets Diktum „The more well-to-do a nation, the greater the

chances that it will sustain democracy“ muss also vorsichtiger reformuliert werden: „The more well-to-do the people of a country, on average, the more likely they will favor, achieve, and maintain a democratic system for their country“ (Merkel/Puhle 1999:33).

2.2.2. Strukturtheorien

Die strukturalistische Transformationsforschung betont die „'sozio- und machtstrukturellen Zwänge', denen politische Transformationsprozesse unterliegen“ (Merkel 2010:76). Im Gegenzug zur Modernisierungstheorie, die nur einen Träger der Demokratie ausmachen (Mittelschicht), weist die Strukturtheorie auch auf die Machtbeziehungen zwischen den einzelnen sozialen Klassen und dem Staat hin oder erfasst die Verteilung von Machtressourcen in der Gesellschaft (Merkel 2010:78). Dies ermöglicht es der Strukturtheorie, „soziale und politische Machtkonstellationen im Hinblick auf die Demokratisierungschancen genauer zu deuten“ (ebd.). Die Strukturtheorie sieht in einer starken ArbeiterInnenschaft, einer modernen und starken Mittelschicht, einer nicht-oligarchischen Bourgeoisie, eine schwache Schicht der GroßgrundbesitzerInnen und einer weit gestreuten Verteilung von Machtressourcen eine günstige Konstellation für eine Demokratisierung (ebd.). „Die Autonomie und Stärke des Staates selbst müssen groß genug sein, um seine Unabhängigkeit gegenüber den dominanten Klassen zu gewährleisten, gleichzeitig aber auch schwach genug, um die prodemokratischen Kräfte der Gesellschaft nicht unterdrücken zu können“ (Merkel 2010:79).

Die Strukturtheorie berücksichtigt jedoch weder das „strategische Handeln von Eliten im Verlauf von Transformationsprozessen“, noch erfasst sie eine „religiös-kulturelle Einbettung von Klassenbeziehungen, Staatshandeln und Machtverteilung“ (ebd.)

2.2.3. Kulturtheorien

Schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts betont Max Weber „die religiös-kulturellen Faktoren und ihre Wirkung auf die Entwicklung des Kapitalismus und bestimmte Staatsverfassungen“ (Merkel 2010:79). Ende des 20. Jahrhunderts gewinnt die Frage nach „kulturellen und zivilisatorischen Voraussetzungen der Demokratie“ (Merkel 2010:79) durch Samuel Huntingtons Essay „The Clash of Civilizations“ (1993) erneut enorme Aufmerksamkeit (Merkel/Puhle 1999:36).

Die Kulturtheorie geht davon aus, dass für die Analyse der Voraussetzungen und Hindernisse erfolgreicher Demokratisierung „tiefverwurzelte religiös-kulturelle Traditionsbestände deshalb von Bedeutung [sind], weil sie sich anders als politische Institutionen (*institutional engineering*) [...] und gesellschaftliche Strukturen (*social engineering*)“ (ebd.) keiner kurzfristigen Veränderung unterziehen können.

„Je weniger Religionen sich mit ihrer Rolle in säkularisierten Gesellschaften abfinden und auf eine höhere Richterrolle gegenüber demokratisch zustande gekommenen Entscheidungen pochen, um so größere Hindernisse stellen sie für die Demokratisierung von Staat und Gesellschaft dar. Die Säkularisierung der Gesellschaft sowie die Trennung von Kirche und Staat sind dagegen günstige Voraussetzungen für die Demokratie“ (Merkel 1999:100). Demzufolge lässt sich Erfolg oder Misserfolg eines demokratischen Systems für eine/n KulturtheoretikerIn in Religion und Kultur einer Gesellschaft finden (ebd.).

2.2.4. Akteurstheorien

Im Gegensatz zu den Modernisierungstheorien, Strukturtheorien und Kulturtheorien beziehen die AkteurstheoretikerInnen erstmalig auch die Mikroebene der handelnden AkteurInnen verstärkt in die Analyse mit ein. Die Akteurstheorie sieht eine erfolgreiche Demokratisierung dann als gegeben an, „wenn es für die Akteure anhand einer Abwägung der Kosten und Nutzen sinnvoll ist, sich für eine demokratische Systemalternative zu entscheiden“ (Merkel zit. nach Baravalle 2009:30). Die Akteurstheorie unterscheidet zwischen zwei Hauptströmungen, wobei die *deskriptiv-empirische* Akteurstheorie durch

vergleichende Untersuchungen die Akteurskonstellationen und politischen Handlungen beschreibt, welche dann wiederum durch die *rational choice-Ansätze* „wechselseitig aufeinander bezogen analysiert werden“ (Merkel zit. nach Baravalle 2009:30) können. *Rational-choice Ansätze* können einen Systemwechsel nicht nur erklären, sondern besitzen auch Prognosepotential (ebd.).

2.3. Transformationsphasen

Die Literatur bietet einige leicht voneinander abweichende Einteilungen der Phasen der Transformation. Die am klarsten herausgearbeitete Phase eines Systemwechsels ist auf O'Donnell und Schmitter zurückzuführen. Demzufolge ist ein Systemwechsel „als das Intervall zwischen einem alten und einem neuen politischen System“ (Merkel 2010:94) zu verstehen. „Er beinhaltet die Auflösung der alten und den Aufbau einer neuen politischen Herrschaftsstruktur. Grundlegende Strukturen, Funktionen und Integrationsmechanismen werden ersetzt“ (ebd.). Bei einem Systemwechsel erfolgt zunächst eine „Entdifferenzierung“ (Auflösung) von alten Institutionen und eine anschließende „Redifferenzierung“ (Aufbau). Im Laufe dieses Prozesses erfolgt der Aufbau neuer politischer Strukturen, „die nun in Übereinstimmung mit den demokratischen, rechtsstaatlichen Prinzipien und Normen stehen und gegenüber der gesellschaftlichen Umwelt viel offener sind“ (ebd.). Die Grenze zwischen Autokratie und Demokratie wird durch diese beiden Prozesse gekennzeichnet. Die Phasen des eigentlichen Systemwechsels, die dazwischen liegen, unterteilt Merkel in folgende drei Abschnitte (Merkel 2010:94):

- 1) Ende des autokratischen Regimes
- 2) Institutionalisierung der Demokratie
- 3) Konsolidierung der Demokratie

In der Realität lassen sich diese Phasen jedoch nicht immer klar abtrennen. Es gibt oft Überlappungen der drei Abschnitte (Merkel 2010:94). Am Anfang einer Transformationsanalyse muss immer „die Bestimmung des Charakters des jeweiligen [...]“

autokratischen Regimes stehen“ (Merkel 2010:96), denn dieser hat erheblichen Einfluss auf die Institutionalisierungs-, sowie Konsolidierungsphase einer Demokratie (ebd.) Merkel geht davon aus, dass sich „aus den spezifischen Charakteristika und der Existenzdauer eines autokratischen Vorläuferregimes präzisere Schlüsse für die besondere Demokratisierungsproblematik ziehen [lassen]“ (ebd.), als die bloße Einteilung in „totalitär“ und „autoritär“ (ebd).

2.3.1. Ende des autokratischen Systems

Der Übergang von einer Autokratie zu einer Demokratie kann auf unterschiedliche Weise stattfinden. Merkel unterscheidet hier zwischen den „Ursachen und den Verlaufsformen des Ende von autokratischen Systemen“ (Merkel 2010:96), welche ich im Folgenden kurz darstellen werde.

Ursachen

Die Ursachen, die einem Systemwechsel zugrunde liegen, sind vielschichtig und können nur für die jeweils konkrete Situation erforscht werden (Merkel 2010:96). Erst eine fallbezogene Untersuchung vermag die „spezifischen Verknüpfungen, Verstärkungen oder Neutralisierungen der unterschiedlichen Bedingungsfaktoren, deren besondere Wirkung auf das Ende eines autokratischen Systems und den Beginn einer Demokratisierung“ (Merkel 2010:97) zu erfassen. Merkel geht aber dennoch davon aus, dass durch die vielen unterschiedlichen Systemtransformationsuntersuchungen der Vergangenheit sich durchaus „allgemeine Aussagen über 'Ursachenbündel' und typische Verknüpfungsmuster von Ursachen treffen lassen“ (Merkel 2010:97).

Oft verdichten sich Strukturveränderungen oder -probleme in den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Teilsystemen zu existenzbedrohenden Krisen für autoritäre oder totalitäre Herrschaftssystemen (ebd.) Die „Aufzählung von ökonomischen, sozialen und politischen Faktoren als Ursachen von Systemwechseln greift analytisch zu kurz“ (ebd.). Eine bloße Auflistung dieser Faktoren wäre zu wenig, vielmehr müssen diese Faktorenbündel „in ihrer jeweils spezifischen wechselseitigen Verschränkung (Interdependenz) erfasst [und

analysiert] werden“ (ebd.). Kein politisches System erfährt automatisch seinen Zusammenbruch „aufgrund einer Akkumulation von systembedrohenden 'strukturellen Ursachen' [...]. Es bedarf dazu immer auch bestimmter Handlungen unterschiedlicher Akteure, wie etwa der Regimeeliten, der Opposition oder der Bevölkerung“ (ebd.). „Zum einen sind diese Handlungen Reaktionen auf Veränderungen in der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Sphäre. Zum anderen sind aber auch diese strukturellen Veränderungen häufig das Ergebnis bestimmter Handlungen bzw. Unterlassungen der autokratischen Regimeeliten“ (ebd.).

Laut Merkel „bedarf es immer der konkreten Analyse des Ineinandergreifens von strukturellen Veränderungen und politischen Handlungen, um den Zusammenbruch eines politischen Systems zu erklären“ (Merkel 2010:97). Für Giddens bilden

„Strukturen“ und „Handlungen“ [...] die beiden fundamentalen Dimensionen, die in den Analysen des Zusammenbruchs autokratischer Systeme wie auch des gesamten Systemwechsels stets aufeinander bezogen werden müssen. Die Strukturen bestimmen den 'Handlungskorridor', innerhalb dessen die unterschiedlichen AkteurInnen versuchen, ihre Interessen mit geeigneten Handlungsstrategien durchzusetzen. Dabei können erfolgreiche Aktionen durchaus den 'Handlungskorridor' verbreitern und zusätzliche Handlungsoptionen ermöglichen. Strukturen sind aber nicht nur Handlungsbegrenzungen, sondern unter Umständen auch Handlungsressourcen (Giddens zit. nach Merkel 2010:97).

In einem nächsten Schritt unterscheidet Merkel zwischen systeminternen und systemexternen Faktoren, welche bestimmte Reaktionen auslösen, die das Ende eines autokratischen Systems herbeiführen können. Folgende *systeminterne* Faktoren können zu Legitimitätskrisen führen (Merkel 2010:98):

- ökonomische Ineffizienz
- ökonomische Effizienz
- politische Schlüsselereignisse

In vielen autoritären bzw. totalitären Regimen wird die wirtschaftliche Modernisierung als ein „risikoarmer“ Weg angesehen, die Gesellschaft „materiell für ihre politische Entmündigung zu 'entschädigen““ (Merkel 2010:98). Gelingt die wirtschaftliche

Modernisierung jedoch nicht, kann dies zu einer Existenzbedrohung des autokratischen Regimes führen und „Entwicklungsdiktaturen ohne Entwicklung“ (ebd.) geraten in eine riskante Legitimitätskrise (ebd).

Auf die eigentümliche Ambivalenz von Modernisierungsprozessen in autokratischen Systemen weist die Modernisierungstheorie, aber auch die Lateinamerikaforschung hin (Merkel 2010:98). „Nicht nur das Scheitern, sondern vor allem auch der Erfolg sozioökonomischer Modernisierung“ (ebd.) können Auslöser einer Legitimitätskrise autokratischer Herrschaften sein. Gelingt die sozioökonomische Modernisierung (Wirtschaftswachstum, Steigerung des Konsum-, und Bildungsniveaus, Verschiebung der sektoralen Struktur der Wirtschaft vom Agrar- zum Industrie- und Dienstleistungssektor), kann dies einen enormen Wandel der Sozialstruktur hervorrufen. Der starke Zuwuchs des städtischen Industrieproletariats und das Entstehen gut ausgebildeter, selbstbewusster neuer Mittelschichten führt zur vermehrten Forderung nach „politische[r] Mitsprache, verbesserte[n] [...] Aufstiegschancen und eine[r] gerechtere[n] Verteilung des volkswirtschaftlichen Ertrages“ (ebd.). Eine sozial und politisch motivierte Opposition, die das Ende einer autokratischen Elite beschleunigen kann, entsteht (Merkel 2010:98f).

Politische Schlüsselereignisse, wie z.B. der Tod eines Diktators, regimeinterne Konflikte oder Skandale und Korruption können in Kombination mit gescheiterten sowie auch gelungenen sozioökonomischen Modernisierungsprozessen eine besondere Dynamik entwickeln und leiten oft das Ende eines autokratischen Regimes ein (ebd.)

Merkel nennt folgende *systemexterne* Ursachen:

- Kriegsniederlage
- Wegfall externer Unterstützung
- Dominoeffekt

Als häufigste externe Ursache für das Ende eines autokratischen Systems nennt Merkel die *Kriegsniederlagen*, hierbei wird häufig der Weg für eine (Re)Demokratisierung frei (Merkel 2010:99).

Das *Wegfallen einer wichtigen externen Unterstützung* kann ebenfalls zum Untergang eines autokratischen Regimes führen. Hier sind besonders die kommunistischen Regime Osteuropas zu nennen. Auch der Wandel der US-amerikanischen Außenpolitik nach 1976 war für die Demokratisierungsprozesse der dritten Welle von nicht unerheblicher Bedeutung (Merkel 2010:100). „Nachdem die USA, die noch 1973 den Sturz des demokratischen Allende-Regimes in Chile gefördert hatten, ihre Außenpolitik gegenüber autokratischen Staaten an der Unterstützung von Menschenrechten und Demokratie orientierten, verloren vor allem die lateinamerikanischen Militärdiktaturen eine wichtige externe Stütze. [...] Untersuchungen liefern empirische Anhaltspunkte, dass der Entzug der Unterstützung autokratischer Herrschaftseliten wichtiger als die direkte Unterstützung demokratischer Oppositionsgruppen sein kann“ (Merkel 2010:100).

Auch ein Systemwechsel in einem Nachbarstaat kann, verstärkt durch eine intensive Medienbegleitung, einen *Dominoeffekt* herbeiführen und somit auch andere autokratisch regierte Staaten zusammenbrechen lassen (Baravalle 2009:37).

Verlaufsformen

Die im obigen Teil genannten Ursachen, die zum Zusammenbruch eines autokratischen Regimes führen können, beeinflussen in großen Maßen die Verlaufsformen der Ablösung des alten Regimes und den Beginn der Demokratisierungsphase (ebd.). Merkel unterscheidet innerhalb der drei Demokratisierungswellen des 19. und 20. Jahrhunderts zwischen sechs typischen Abläufen, die im folgenden Abschnitt kurz dargestellt werden (Merkel 2010:101):

- Langandauernde Evolution
- Von alten Regimeeliten gelenkter Systemwechsel
- Von unten erzwungener Systemwechsel
- Ausgehandelter Systemwechsel
- Regimekollaps
- Zerfall und Neugründung von Staaten

Eine *langandauernde Evolution* kennzeichnet sich durch eine evolutionäre, zeitlich gestreckte Demokratie, ist also nicht Folge einer historischen Zäsur. Länder wie Neuseeland, Australien, Finnland, Norwegen, die USA, die Schweiz und Großbritannien etablierten ihre Demokratie auf diesem Weg (Merkel 2010:101). „Diese Verlaufsform des Systemwechsels beschränkt sich auf die erste Demokratisierungswelle. In der zweiten und dritten Welle gibt es keine vergleichbaren Fälle langandauernder, evolutionärer Demokratisierung“ (ebd.)

Bei einem *von alten Regimeeliten gelenktem Systemwechsel* bestimmen die alten Eliten nicht nur, „auf welche Weise das autokratische Regime abgelöst, sondern in einem erheblichen Maße auch, welche Strukturen das neue demokratische System haben wird“ (Merkel 2010:101). Sind die alten autokratischen Eliten nicht zu sehr durch deren vorangegangene Herrschaft denunziert und verfügen weiterhin über politische Machtressourcen, haben sie die Option, sich auch in der neuen Demokratie Teile ihrer politischen Macht, zumindest für beschränkte Dauer, in das neue demokratische System mitzunehmen. Brasilien ist hier im Zuge der dritten Demokratisierungswelle als Beispiel zu nennen (Merkel 2010:101).

Ein *von unten erzwungener Systemwechsel* ist in den meisten Fällen „durch eine rasche Absetzung der autokratischen Machthabe gekennzeichnet“ (Merkel 2010:102). Diese Form des Systemwechsels vollendet sich ohne Machtteilung, „sondern die alten Herrschaftsträger werden politisch völlig entmachtet“ (ebd.).

Ergibt sich zwischen Regimeeliten und der Opposition eine Pattsituation, so spricht Merkel von einem *ausgehandelten Systemwechsel* (Beispiele hierfür sind Spanien, Ungarn, Polen). Hierbei besitzt keine der beiden Seiten alleine die Macht, die Modalitäten der zukünftigen politischen Herrschaft zu definieren. Dies führt zu Verhandlungen über eine neue Herrschaftsform. Es ist nicht von Anfang an klar, ob eine erfolgreiche Demokratisierung verwirklicht werden kann. Es kann durchaus vorkommen, „dass sich die Hardliner gegen die verhandlungsbereiten Softliner der alten Regimeeliten durchsetzen und die Liberalisierung und Demokratisierung des politischen Systems mittels Repression stoppen“ (Merkel 2010:102). Geht am Ende des ausgehandelten Systemwechsels tatsächlich die

Demokratie hervor, so ist dies häufig ambivalent zu beurteilen. Einerseits tragen Verhandlungen zwischen den alten Regimeeliten und der demokratischen Opposition oft zu einem friedlichen Systemwechsel bei, andererseits „kommen die Kompromisse und Abkommen oft auf eine fragwürdige und undemokratische Weise zustande“ (ebd.), da die alten autokratischen Eliten keine Legitimität mehr besitzen und „die demokratische Opposition ist häufig noch nicht über ein demokratisches Wahlverfahren mit einem [...] Verhandlungsmandat ausgestattet“ (Merkel 2010:102).

Wenn ein autokratisches System einen abrupten Zusammenbruch erfährt, spricht man von einem *Regimekollaps*. Interne AkteurInnen (Eliten, mobilisierte Massen) müssen hierbei aber nicht zwingend verantwortlich sein für die Ablösung autoritärer oder totalitärer Regime. Häufig sind es vor allem externe Faktoren (z.B. ein verlorener Krieg), die zu einem Legitimitäts- und Machtverlust der herrschenden autokratischen Eliten beitragen. Aber auch ohne direkte äußere Einwirkung kann ein autokratisches System zusammenbrechen (Merkel 2010:102f). Dies ist der Fall, wenn „latente innere Legitimitätskrisen aufgrund veränderter außenpolitischer Konstellationen manifest werden“ (Merkel 2010:103).

Bei *Zerfall und Neugründung* entstehen neue Staaten, „die mit der Staatsgründung auch die Chance eines demokratischen Neubeginns haben“ (ebd). Besonders in der ersten und in der dritten Demokratisierungswelle lässt sich dieses Szenario häufig beobachten (ebd.).

Merkel betont, dass diese sechs hier vorgestellten Verlaufsformen nur idealtypische Verallgemeinerungen darstellen. In der Realität sind die Formen nicht immer klar zu trennen und gehen häufig ineinander über (ebd.).

2.3.2. Die Institutionalisierung der Demokratie

Rüb definiert Demokratisierung als Prozess, „in dem unbegrenzte, unkontrollierte und kompromisslos eingesetzte politische Macht von einer sozialen Gruppe oder Person auf

institutionalisierte Verfahren verlagert wird, die die exekutive Macht begrenzen, laufend kontrollieren, regelmäßig verantwortbar machen und kontingente Ergebnisse ermöglichen“ (Rüb 1994:114). Merkel zufolge ist der „entscheidende Schritt zur Demokratie [...] der Übergang der politischen Herrschaft von einer Person oder einer Gruppe von Personen auf ein 'Set' institutionalisierter Regeln, die von allen anerkannt werden müssen und für alle, d.h. für Regierende und Regierte, gleichermaßen gelten“ (Merkel 2010:105). Die Phase der Demokratisierung beginnt, „wenn die Kontrolle der politischen Entscheidungen den alten autoritären Herrschaftseliten entgleiten und demokratischen Verfahren überantwortet wird, deren substantielle Ergebnisse sich *a priori* nicht mehr bestimmen lassen“ (Merkel 2010:105). Die Phase der Institutionalisierung endet, „wenn die neue demokratische Verfassung verabschiedet ist und den politischen Wettbewerb wie die politischen Entscheidungsverfahren verbindlich normiert“ (ebd.).

Die Phase der Institutionalisierung der Demokratie ist also „der Abschnitt innerhalb eines Systemwechsels, in dem die neuen demokratischen Institutionen etabliert werden“ (Merkel 2010:105). Diese Phase ist geprägt durch einen enormen Handlungsspielraum der politischen AkteurInnen. Da aber in dieser Phase Normen, Institutionen und Interessen noch in keine allseits akzeptiertes Gleichgewicht gebracht worden sind, „ist in der Demokratisierungsphase das Risiko des Scheiterns noch beachtlich hoch“ (ebd.). Für einen erfolgreichen Demokratisierungsprozess muss eine Ausgeglichenheit zwischen Eigeninteressen, denen der Vetomächte und dem „Allgemeinwohl“ gegeben sein (Merkel 2010:106). Kommt es zur Missachtung spezifischer Interessen mächtiger politischer AkteurInnen, „können diese als Vetomächte die Demokratisierung in Frage stellen und somit gefährden“ (ebd.). Kommt es aber zu einer unzureichenden Unterstützung der Allgemeininteressen und zu einer Nichtbeachtung der zu bewältigenden Probleme durch die Vetomächte, werden diese keine ausreichende Legitimität seitens der Bevölkerung erhalten. Dies kann zu Instabilität führen und in eine defekte Demokratie, ein hybrides Regime oder in eine Autokratie münden (Merkel 2010:106).

Gerade in Systemumbrüchen werden Institutionsordnungen von politischen AkteurInnen geschaffen, „die Eigeninteressen verfolgen und voneinander abweichende normative Vorstellungen über die optimalen Institutionen eines demokratischen Gemeinwesens besitzen. Deshalb resultieren demokratische Institutionenordnungen nicht zuletzt aus

machtpolitischen, ökonomischen und normativen Konflikten“ (Merkel 2010:106).

Die Demokratisierungsphase endet mit der Verabschiedung der Verfassung. Die Zeiten der größten Unsicherheit sind vorbei, die Demokratie ist jedoch keineswegs gesichert und auch der Handlungskorridor wird sich nun wieder verengen (Merkel 2010:109). In der anschließend folgenden Phase der Konsolidierung „müssen nun die demokratischen Institutionen innerer Stabilität gewinnen, um damit an das gesamte politische System und seine Akteure wichtige Konsolidierungsimpulse abzugeben“ (ebd).

2.3.3. Konsolidierung der Demokratie

Auf die Demokratisierungsphase folgt in der Regel die Phase der Konsolidierung der Demokratie, die wohl die langwierigste und schwierigste Phase eines Systemwechsels darstellt (Baravalle 2009:40), „da junge Demokratien die Probleme des autokratischen Erbes [...] zu lösen haben“ (ebd.). Die politischen AkteurInnen müssen ein grundsätzliches Übereinkommen bezüglich der Einhaltung des demokratischen Regelwerks finden. Die Tatsache, dass die Zahl der Parteien, der Interessengruppen und anderer Organisationen infolge des Demokratisierungsprozesses zunimmt, erschwert jedoch das Zusammenspiel und behindert die Koordination (Pallinger 1997:30). Der Aufbau von Institutionen spielt hier eine große Rolle, „denn sie verringern die Unsicherheit und machen die Resultate der Politik berechenbarer“ (ebd.). Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Einigkeit der AkteurInnen darüber, „dass alle Konflikte innerhalb des institutionellen Rahmens zu lösen sind - es dürfen also keine 'gangbaren' Alternativen zur Demokratie existieren (ebd.). O`Donnel äußert sich hierzu wie folgt: „Today, several years after the inauguration of democratic governments, it has become evident that this path will be more lengthy and difficult than we have imagined in our most pessimistic predictions“ (O`Donnel zit. nach Pallinger 1997:30).

Die ersten freien Wahlen (Gründungswahlen) werden in der Transformationsliteratur häufig als Beginn der demokratischen Konsolidierung genannt. Merkel hingegen erscheint es sinnvoller, dies mit der Verabschiedung der Verfassung oder der demokratischen Revision

der alten Verfassung zu assoziieren (Merkel 2010:110), denn erst dadurch „sind die wichtigsten politischen Spielregeln normiert und die zentralen politischen Institutionen [...] etabliert“ (ebd.).

Nun stellt sich die Frage, wann eine Demokratie konsolidiert ist. In der Literatur konkurrieren diesbezüglich minimalistische mit anspruchsvolleren Konzepten (ebd.). Die TransformationsforscherInnen sind sich uneinig darin, „welche politischen und gesellschaftlichen Institutionen stabilisiert sein müssen, um von einer konsolidierten Demokratie sprechen zu können“ (ebd.) Außerdem herrscht Dissens, „sowohl über den Zeithorizont, als auch über die Pfade, die am schnellsten zur Konsolidierung führen. Der englische Politikwissenschaftler Geoffrey Pridham unterscheidet deshalb zwischen 'negativer' und 'positiver' Konsolidierung (ebd.). „Negativ“ sind für Pridham Demokratien dann konsolidiert, „wenn kein relevanter politischer oder sozialer Akteur außerhalb der demokratischen Institutionen seine Interessen und Ziele verfolgt, weil zu diesem Zeitpunkt keine attraktive Systemalternative zur Demokratie existiert“ (ebd.). „Positive“ Konsolidierung bedeutet für Geoffrey Pridham hingegen, dass das gesamte politische System „nicht nur in den Augen der Eliten legitim und ohne Alternative ist, sondern [...] auch die Einstellungs-, Werte- und Verhaltensmuster der Bürger einen stabilen Legitimitätsglauben gegenüber der Demokratie reflektieren“ (ebd.). Das positive Konsolidierungskonzept beansprucht dementsprechend einen längeren Zeithorizont für die Festigung einer Demokratie „als die nur auf die Eliten bezogene negative demokratische Konsolidierung“ (ebd.).

2.4. Transformationsforschung zu Lateinamerika

Der nächste Abschnitt wird sich explizit mit der lateinamerikanischen Transformationsforschung auseinandersetzen. Es sollen Merkmale sowie Problemstellungen der lateinamerikabezogenen Transformationsforschung aufgezeigt werden.

2.4.1. Forschungsarea und Forschungssituation

Im Folgenden geht es um Merkmale lateinamerikanischer Transition im Hinblick auf den historischen Prozess, sowie auf den Forschungsprozess. Es darf hierbei nicht außer Acht gelassen werden, dass diese beiden Prozesse auf vielfältige Weise miteinander verwoben sind. Die wichtigsten abweichenden Verhältnisse und Beobachtungen der lateinamerikanischen Transformationsforschung sollen zunächst einige grundlegende Informationen hinsichtlich der *Forschungsarea* geben (Nohlen/Thibaut 1994:196):

Eine erste Beobachtung ist, dass man es bei einer Analyse der Transition zur Demokratie in Lateinamerika mit vielen divergierenden Fällen zu tun hat. Der Prozess der Transition erfolgte unter den unterschiedlichsten Ausgangsbedingungen. Dementsprechend muss von einer erhöhten Varianz der Variablen ausgegangen werden, die in den Vergleich miteinfließen müssen. Die Varianzannahme wird durch den langen Zeitraum, den die Phase der Transition in Lateinamerika umfasst (1978-1990) verstärkt. Nohlen und Thibaut sprechen hierbei von einer Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Prozesse. Ist in einigen Ländern die Transition (im Sinne politisch-institutioneller Demokratisierung) noch nicht abgeschlossen, durchlief die Demokratie anderorts bereits die Phase des *desencanto*, der Frustration und Enttäuschung, die auch die Gefährdung ihres Fortbestehens einschließt (vgl. Nohlen/Thibaut 1994:196). Enorme Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der vorautoritären Erfahrungen. Während in einigen Ländern auf eine starke demokratische Tradition verwiesen werden kann (Chile, Uruguay), erlebten andere Länder einen mehrfachen Wechsel zwischen demokratischer und autoritärer Herrschaft (Brasilien, Argentinien). Andere Länder wiederum blicken auf eine vorwiegend autoritär geprägte Entwicklung zurück (Paraguay, die zentralamerikanischen Länder). Es handelt sich in Lateinamerika also sowohl um Demokratisierungs- als auch um Redemokratisierungsprozesse, die sich in einen jeweiligen nationalen Entwicklungsprozess einfügen (Nohlen/Thibaut 1994:196f). Die Transition, die die lateinamerikanischen Länder durchliefen, erfolgten im Kontext der tiefsten ökonomischen Krise, die Lateinamerika seit den 1930er Jahren erlebte. Die Transition ist zum Teil selbst als Produkt dieser Krise zu begreifen (Nohlen/Thibaut 1994:197). Im Zusammenhang mit der ökonomischen Krise erfolgte im zeitlichen Umfeld der Transition in beinahe allen lateinamerikanischen Ländern

ein Wechsel der Entwicklungsstrategie, weg von der importsubstituierenden Industrialisierung, hin zum neoliberalen Modell. Dieser Wandel bedingt enorme Veränderungen in den Beziehungen zwischen Gesellschaft und Staat, deren historisch tradierte Grundmuster (z.B. Staatsklientelismus) im Prozess der Transition und der Konsolidierung der Demokratie umgestülpt werden (ebd.).

Neben den bereits genannten *area*-spezifischen Merkmalen sollen nun auch einige Charakteristika der Forschungssituation zur Transition in Lateinamerika bedacht und im Folgenden kurz stichwortartig aufgelistet werden (Nohlen/Thibaut 1994:197f):

- 1) Die Transformationsforschung in Lateinamerika ist normativ orientiert. Das Erkenntnisinteresse richtet sich somit eindeutig auf die Herstellung demokratischer Verhältnisse.
- 2) Die lateinamerikanische Transformationsforschung ist prozessbegleitend. Teilweise kommen auch sozialtechnologische Absichten zum Tragen. Einige TransformationsforscherInnen beteiligen sich als PolitikerInnen oder PolitikberaterInnen aktiv an den Demokratisierungsprozessen.
- 3) Vor allem in der Anfangsphase orientierte sich die lateinamerikanische Transformationsforschung an den europäischen Modellen erfolgreicher Transition. Die in Europa entwickelten Konzepte und Fragestellungen wurden gewissermaßen an Lateinamerika herangetragen. Arbeiten, die international großen Einfluss hatten, entstanden vor allem im Rahmen nordamerikanisch und europäisch finanzierter Forschungsprojekte unter Integration einiger prominenter lateinamerikanischer SozialwissenschaftlerInnen.
- 4) Im Zuge der Transitionsforschung wurden sozialwissenschaftliche Konzepte nach Lateinamerika importiert, die bis dato in der dortigen Forschung eine untergeordnete Rolle gespielt hatten. Dieser Transfer war nicht ohne Probleme. Einige Konzepte wurden in normative Kategorien umgedeutet und in ihrer theoretischen Reichweite überdehnt. Dies führte zu Begrifflichkeiten, die sich nur

schwer mit Interpretationsperspektiven vertragen, die implizit den Traditionen sozialwissenschaftlichen Denkens zu Lateinamerika folgen.

- 5) Aufgrund der Vielzahl und Verschiedenartigkeit der Transitionsprozesse hat es sich als schwierig erwiesen, die zentralen Konzepte der Transitionsforschung, Demokratisierung/Demokratie, Transition und Konsolidierung klar und einvernehmlich zu definieren (Nohlen/Thibaut 1994:197f).

Der letzte Punkt spiegelt nicht nur die Besonderheiten Lateinamerikas im Transformationsprozess, sondern markiert darüber hinaus auch die internationale bzw. intraregionale Transformationsforschung. Wie bereits im Punkt 2.1. erwähnt, ergeben sich Schwierigkeiten bei der Definition zentraler Konzepte der Transitionsforschung vor allem darin, Anfang- und Endpunkt eindeutig zu bestimmen und phasenmäßig zu differenzieren: Wann beginnt die Transition? Mit der Liberalisierung? Gefolgt von der Demokratisierung? Sind Liberalisierung und Demokratisierung wirklich aufeinanderfolgende Prozesse, oder stehen sie politisch-strategisch in einem Spannungsverhältnis? Wann endet die Transition? Und woran lässt sich die Konsolidierung festmachen? (Nohlen/Thibaut 1994:198).

Bezieht man sich lediglich auf ein Land, so lassen sich solche Fragen leichter klären, denn es spiegelt sich in der Konzeptbildung in der Regel das historische Material wider, zu dessen Analyse die Konzepte eingesetzt werden. Bei vergleichenden Untersuchungen geht in die Konzepte ein vielfältigeres historisches Material ein. Die Angemessenheit der Konzepte ist für die vergleichende Forschung nicht nur eine wichtige Voraussetzung, sondern eine ihrer wesentlichen Aufgaben. Der Vergleich ist laut Nohlen und Thibaut mit zwei Gefahren konfrontiert: „der Gefahr, die Konzepte allzu abstrakt in Funktion und Theorien großer Reichweite zu definieren, und der Gefahr, sie zu sehr von einem Modellfall abzuleiten und im Grunde dessen Spezifität über die Konzepte zu generalisieren“ (Nohlen/Thibaut 1994:198f).

2.4.2. Defizite der lateinamerikabezogenen Transitionsforschung³

1. Quantitative Länderstudien, die auf die Erfassung des gesamten gesellschaftlichen Spektrums abzielen, sind in der lateinamerikanischen Transitionsforschung kaum vorhanden (Illert 2000:14). Für die am Einzelfall orientierte Forschung war es naheliegender, die Rolle der in der Politikwissenschaft klassischen AkteurInnen (Parteien, Verbände, Medien) im Transitionsprozess zu untersuchen (Nohlen/Thibaut 1994:208). Gesellschaftlich organisierte nicht-klassische AkteurInnen (Menschenrechtsorganisationen, Frauenbewegungen etc.) spielten eine untergeordnete Rolle, wenn es darum ging, „die (erneute) Demokratisierung eines Landes durch die Transitionsforschung zu Lateinamerika hervorzuheben“ (Illert 2000:15).
2. Ohne eine stärkere Einbindung der ökonomischen Faktoren, die eine strukturelle Analyse ermöglichen, sind die lateinamerikanischen Transitionsprozesse nur unzureichend zu erfassen (ebd.). An dieser Stelle gilt es auf ein weiteres Defizit hinzuweisen, nämlich dass „[d]ie Frage nach den Ursachen der Transition [...] als theorieorientierte Problemstellung in der lateinamerikabezogenen Transitionsforschung bis in die jüngste Zeit eine untergeordnete Rolle [spielte]“ (Nohlen/Thibaut 1994:201). Dies führen die AutorInnen vor allem darauf zurück, „daß es in Bezug auf Lateinamerika einen fließenden Übergang zwischen Autoritarismus-, Transitions- und Konsolidierungsforschung gibt“ (ebd.). Erst in der jüngeren Vergangenheit greifen Überblicksstudien zur politischen Entwicklung in Lateinamerika die Frage nach den verursachenden Faktoren von Regimewechselprozessen wieder auf (Nohlen/Thibaut 1994:202).
3. Die aus der Gesellschaft an die Institutionen junger Demokratien herangetragenen Forderungen und die damit verbundene Auseinandersetzung um den Redemokratisierungsprozess sind bislang noch unzureichend zum Gegenstand wissenschaftlicher Wahrnehmung im Bereich der lateinamerikanischen

³ Der folgende Abschnitt beschreibt nur einige signifikante Problemstellungen mit der sich die lateinamerikabezogene Transitionsforschung konfrontiert sieht.

Transformationsforschung geworden. Dies lässt sich darauf zurückführen, „dass das wissenschaftliche Interesse auf die Stabilisierung der institutionellen Konsolidierung ausgerichtet ist“ (Illert 2000:15).

4. In der lateinamerikanischen Transformationsforschung wird häufig die ökonomische Krise der 80er Jahre mit ihren restriktiven fiskalischen Effekten als ein erheblicher Ursachenfaktor der Regimewechselprozesse hervorgehoben (vgl. Rueschemeyer/Huber-Stephens/Stephens 1992:216). Die Bedeutung dieses Faktors variiert enorm nach Ländern. Dabei wird in der Forschung jedoch leicht übersehen, dass in vielen Fällen die Krise erst nach der Transition oder in deren Spätphase voll zum Ausbruch kam (Brasilien, Uruguay, Argentinien). Außerdem wurden auch etablierte Demokratien (Venezuela, Costa Rica) von der Krise erfasst, ohne dass sich daraus unmittelbar Gefahren eines Regimewechsels in Richtung Diktatur ergaben⁴ (Nohlen/Thibaut 1994:202).

5. Bislang wurden die Ursachen ebenso wie die Verlaufsformen der lateinamerikanischen Transitionsprozesse in den 80er Jahren überwiegend auf interne Faktoren hin analysiert. Externe Faktoren wurden nur in Bezug auf die zentralamerikanischen Fälle geltend gemacht (vgl. Whitehead zit. nach Nohlen/Thibaut 1994:202). Für die südamerikanischen Länder wurde festgestellt, dass die (Re-) Demokratisierung ganz überwiegend von internen Faktoren bestimmt war. Diese These wird zu relativieren sein, „wenn man die Transitionsprozesse im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Transformation betrachtet, die ohne Rekurs auf die Verschuldungskrise, ihre (auch) internationalen Ursachen sowie ihre (wesentlich) durch internationale Institutionen bestimmte Bearbeitung kaum zu verstehen ist“ (Sangmeister zit. nach Nohlen/Thibaut 1994:203).

⁴ Die Putschversuche in Venezuela 1992 lassen sich weniger direkt auf eine ökonomische Krisensituation zurückführen als, vielmehr auf einen politisch-gesellschaftlichen Konflikt im Zusammenhang mit der neoliberalen Strukturanpassungspolitik von Präsident Pérez, die einen plötzlichen Bruch mit lange tradierten Integrationsmustern der venezolanischen Staatstätigkeit bedeutete und die sowohl den Präsidenten selbst als auch die staatstragenden Parteien in eine Existenzkrise warf (Nohlen/Thibaut 1994:218).

Die deutsche Lateinamerikaforschung bot in Zusammenarbeit mit lateinamerikanischen SozialwissenschaftlerInnen Ansätze zu einer Einordnung der Transitionsprozesse der 80er Jahre in die politische Langzeitentwicklung an. Hierbei wurde die Tatsache, dass sich im vergangenen Jahrzehnt in Lateinamerika nicht nur auf der Regimeebene Veränderungen ergeben haben, sondern dass es sich um eine tiefgreifende wirtschafts- und gesellschaftspolitische Transformation handelt, diskutiert. Diese Transformation bedingt eine Neustrukturierung des tradierten, klientelistischen Beziehungsgeflechts zwischen gesellschaftlichen Gruppen, wirtschaftlichen AkteurInnen, politischen Institutionen und dem Staat – eine Neustrukturierung, die gleichzeitig Chancen und Risiken für die Demokratie, allenfalls aber enorme Herausforderungen für die jeweiligen Regierungen mit sich bringt (Nohlen/Thibaut 1994:207).

Der enorme soziale Problemdruck, mit dem die politischen Systeme Lateinamerikas nach wie vor konfrontiert sind, sollte nicht relativiert werden. Die historische Erfahrung zeigt, dass nach wie vor von der These ausgegangen werden kann, dass die Demokratie in Lateinamerika auf Dauer kaum lebensfähig ist, wenn die enorme Ungleichheit der Lebensverhältnisse und -chancen in den Gesellschaften Lateinamerikas nicht mit den Mitteln der Reform abgebaut werden. Nohlen und Thibaut gehen davon aus, dass viele gängige Konzepte der Transformations- und Konsolidierungsforschung nicht dazu geeignet sind, „die Beziehung zwischen ökonomisch-sozialen Entwicklungen einerseits und politischen Prozessen andererseits angemessen zu erfassen. Nur auf einer solchen Basis aber lassen sich die Konsolidierungschancen der lateinamerikanischen Demokratien bewerten und möglicherweise gangbare Strategien ausfindig machen, sie zu verbessern“ (Nohlen/Thibaut 1994:218).

3. Von der Diktatur zur Demokratie: Brasiliens langes 20. Jahrhundert

Die Formen politischer Herrschaftsausübung wechselten in Lateinamerika häufiger als in den westlich geprägten Industrienationen. Im Gegensatz zu Spanisch-Amerika fand Portugiesisch-Amerika erst später zur Staatsform der Republik. Es darf jedoch keinesfalls vergessen werden, dass, im Gegensatz zum Blick aus der Distanz auf Lateinamerika, bei dem diese Länder eine monotone Einheit scheinen, Lateinamerika über eine Vielfalt soziokultureller sowie wirtschaftlicher Strukturen verfügt (Tanania 2008:29).

Ende der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts gelang fast allen südamerikanischen Staaten der Übergang von einem autoritär geprägtem Militärregime hin zur Demokratie. In einigen Ländern, darunter auch in Brasilien, handelte es sich hierbei um einen *Redemokratisierungsprozess*, d. h. dass Brasilien vor der autoritären Phase, die es durch den jüngsten Transitionsprozess überwand, bereits demokratisch regiert wurde. Dieser tiefgreifende Transformationsprozess brachte weitreichende Konsequenzen hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Staat und Zivilgesellschaft, sowie der Bedeutung der politischen Institutionen mit sich (Barrios 1999:11).

Im Folgenden soll zunächst Brasiliens historisches Erbe aufgezeigt werden, um anschließend die Erste und Zweite Republik, den „Estado Novo“ und die Entwicklungen während der Militärzeit, bis hin zur Redemokratisierung und Konsolidierung der Neuen Republik darstellen zu können.

3.1. Brasiliens historisches Erbe

Seit dem Jahr 1500, in dem Pedro Álvares Cabral die Nordostspitze Südamerikas für Portugal in Besitz nahm, wurde das entstehende Brasilien zu einem Musterbeispiel extremster Formen der Ausbeutung von Natur und Mensch (vgl. Sukup 1988:201). Während des größten Teils des 19. Jahrhunderts wurde in Brasilien hauptsächlich eine auf Monokulturen beruhende Sklavenwirtschaft betrieben. Dominierend waren anfangs die Zuckerproduktion und später der Kaffeeanbau. Bis spät ins 19. Jahrhundert war die brasilianische Wirtschaftseinheit weitgehend technologiearm und wenig kapitalintensiv (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:177). Der Zuckerrohranbau auf Grundlage der Sklavenarbeit war lange Zeit eine der lukrativsten Sparten des Welthandels, führte aber in weiten Teilen der Küstenregionen zu einer rücksichtslosen Zerstörung der Natur und brutalen Ausbeutung der Arbeitskräfte. Die Wirtschaftsgeschichte des Landes koppelte sich an mehr oder weniger lange Zyklen, die an den intensiven, rücksichtslosen An- oder Abbau eines Produktes gebunden war (vgl. Sukup 1988:201). Wegen der starken Konzentration auf jeweils wenige (Export-) Produkte (Zucker, Baumwolle, Kaffee, Tabak, Kakao, Leder, Gummi) spricht man hierbei von bestimmten „Wirtschaftszyklen“ mit regionalen Schwerpunkten (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:177).

Die mäßige wirtschaftliche Entwicklung Brasiliens im 19. Jahrhundert wird in der neueren Forschung zusammenfassend folgendermaßen begründet:

Der geringe technische Fortschritt in der landwirtschaftlichen Produktion des 19. Jahrhunderts, in dem zweifellos ein zentraler historischer Bedingungsfaktor des brasilianischen Unterentwicklungssyndroms gesehen werden muß, hatte seine Ursache in dem leichten Zugang der Grundbesitzer zu billigen Arbeitskräften und umfangreichen Landreserven und ganz allgemein in der Abwesenheit bzw. der schwachen Ausprägung von sozioökonomischen Zwängen und Engpässen, deren Überwindung den Einsatz produktivitätssteigernder Maßnahmen erforderlich gemacht hätte (Hoffmann 1995:36).

3.2. Die Erste Republik: „Ordem e Progresso“

Zweifellos ist die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert für die brasilianische Geschichte eine entscheidende Epoche. Mit der endgültigen Abschaffung der Sklaverei 1888 ist die Grundvoraussetzung für die Transformation Brasiliens in einen modernen und demokratischen Staat geschaffen. Die Abschaffung der Monarchie 1889 ging einher mit dem Ende des politischen Sonderstatus Brasiliens im lateinamerikanischen Raum. Der durch den Anbau und Export von Kaffee geschaffene Reichtum macht Brasilien als Einwanderungsland attraktiv und schafft gleichzeitig die Voraussetzung für eine urbane Modernisierung und eine beginnende Industrialisierung. In welchem Maße Lateinamerika in diesem historischen Abschnitt begann zusammenzuwachsen, wird dadurch ersichtlich, dass nun die Notwendigkeit einer exakten Grenzziehung erforderlich wurden. Letzte Territorialgewinne bzw. -verluste vielen in diese Zeit (Nitschak 2005:7).

Die Republik wurde ausgerufen und der Kaiser ging am 17. November 1889 ins Exil. Das Motto „*Ordem e Progresso*“ (Ordnung und Fortschritt) der neugeschaffenen Republik sollte in Zukunft die Politik Brasiliens bestimmen (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:215). „Die Maximen des Positivismus, die Grundlage der Menschheitsreligion sei die Ordnung und ihr Ziel der Fortschritt“ (Prutsch 201:4), sind bis heute in der Nationalflagge Brasiliens eingebunden. Technischer Fortschritt, Modernisierung, Industrialisierung, ökonomischer Interventionismus, eine starke Exekutive sowie der Einfluss des Militärs auf das politische Handeln im Staat waren Kernpunkte der positivistischen Staatsführung, die bis 1985 Bestand hatten (ebd.). Der Positivismus etablierte sich in Brasilien im politisch-sozialen Gefüge als machtvolle Ideologie, die sowohl dem Liberalismus nahestand, als auch soziale Gerechtigkeit forderte (Hölzl 2010:50) und gewann seine AnhängerInnen vor allem in den Mittelschichten (Heinz 2001:122).

Die bis zur Verfassung von 1891 amtierende provisorische Regierung unter Marschall Deodoro da Fonseca handelte entschieden, um Brasilien mit dem Zeitgeist in Einklang zu bringen. Staat und (Katholische) Kirche wurden getrennt, Religionsfreiheit und Zivilehe eingeführt und der Adel abgeschafft (vgl. Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:215f). Die neue Verfassung des Jahres 1891 orientierte sich prinzipiell an dem großen Vorbild im Norden, den Vereinigten Staaten von Amerika (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:216).

Moniz Bandeira sprach sogar von einer „Amerikanisierung Brasiliens“ (Bandeira 1978:133). In der Verfassungstheorie herrschte Gewaltenteilung und die Idee des *poder moderador*⁵. Dem Militär wuchs jetzt die frühere Funktion des Kaisers zu. Dem *poder* lag die Überzeugung zugrunde, dass es auch weiterhin erhebliche Auseinandersetzungen zwischen politischen Parteien und PolitikerInnen geben würde und es einer Instanz bedurfte, die diese Konflikte vor dem Ausbruch von Gewalt im Interesse der Eliten zu lösen imstande wäre. (Heinz 2005:33). In der politischen Entwicklung des Landes wuchs das Militär in diese Rolle hinein, und *poder moderador* meinte dann vor allem die Übernahme politischer Ämter durch PolitikerInnen zu verhindern, die das Militär als gefährlich einstufte und den Amtsantritt von gewählten Präsidenten zu verhindern oder zu konditionieren, wenn führende Militärs der Auffassung waren, diese sollten nicht die Regierung des Landes übernehmen (Kubitschek 1955, João Goulart 1961) (Heinz 2005:39).

Entgegen der von einigen WissenschaftlerInnen vertretenen These, das Militär sei überwiegend unpolitisch (z.B. Johnson 1964), haben Militärführungen in der Geschichte Brasiliens wiederholt eine politische Rolle gespielt und Entscheidungen von PolitikerInnen auch jenseits der Verteidigungspolitik beeinflusst. Eine tolerante Haltung der zivilen Politik, die ein solches Vorgehen erleichterte und letztlich dadurch erst ermöglichte, dass daraus eine politische Tradition entstand (ebd.).

Das in der Verfassung festgelegte Wahlrecht wurde wie im Kaiserreich extrem restriktiv gehandhabt und spiegelte die elitären Demokratievorstellungen wider (Prutsch 2012:5): Nur vermögende männliche Bürger über 21 Jahre, die lese- und schreibkundig waren, durften wählen. Die Wahlbeteiligung fiel dementsprechend gering aus. Die Erste Republik Brasiliens blieb 43 Jahre bestehen. Keine der sechs im 20. Jahrhundert noch folgenden oktroyierten oder demokratisch verabschiedeten Konstitutionen erreichte auch nur annähernd eine solch hohe „Lebensdauer“ (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:217).

1922 feierte Brasilien seine 100-jährige Unabhängigkeit. Das Land hatte sich in diesem Zeitraum nicht nur stark verändert, sondern sich im Sinne des positivistischen Wahlspruchs „*Ordem e Progresso*“ zum Besseren entwickelt. Bevölkerungswachstum, Einwanderung

⁵ Historisch bedeutet der *poder moderador* die Einrichtung einer vierten Gewalt in Gestalt des Kaisers neben Exekutive, Legislative und Judikative (Heinz 2005:39).

und Urbanisierung hatten das Gesicht des Landes verändert. Im Bereich der sozialen Gleichheit konnten in diesem Zeitraum jedoch nur geringe Fortschritte verzeichnet werden (vgl. Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:233f).

Die Weltwirtschaftskrise von 1929 versetzte der Ersten Republik schließlich einen jähen Todesstoß. Die Krise ließ den Export zusammenbrechen, die *Terms of Trade* fielen drastisch - im im folgenden Jahr war Brasilien bankrott. Das dramatische externe Ungleichgewicht Brasiliens Ende der 1920er Jahre, der allgemeine Kontraktionsprozess des Welthandels und die strukturellen Probleme aus der Überproduktion von Kaffee zwangen die PolitikerInnen zu einer Neuorientierung. Nicht der politische Wille zur Veränderung, sondern die unumgängliche Akzeptanz der aufgezwungenen Realität bestimmte die Politik der 1930er Jahre (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:240). Am 3. November 1930 übernahm Getúlio Vargas schließlich mit Unterstützung der Bewegung der Leutnants (*tenentes*) die Macht und errichtete eine Diktatur auf korporativistischer Basis mit dem Militär als wichtigsten politischen Machtfaktor. Seine Politik ging als *Estado Novo* in die Geschichte ein (Heinz 2001:124f).

3.3. Brasilien auf der Suche nach dem neuen Staat

Die Periode von 1930 bis 1964 bildete in der Geschichte Brasiliens durch die Präsenz von Getúlio Vargas und durch die darauf folgenden Präsidentschaften seiner Anhänger Juscelino Kubitschek (1956-1961) und João Goulart (1961-1964) eine durchaus als Einheit zu bezeichnende Epoche. In Hinblick auf Verfassungs- und Regierungsformen gestaltete sich der Zeitraum dennoch äußerst ambivalent: Diktaturen und verfassungsmäßige Amtszeiten, 15 Jahre sich Schritt für Schritt ausbildendes korporatistisches System und fast zwei Jahrzehnte des demokratisch verfassten Populismus kennzeichneten diese Ära. Die HauptakteurInnen der Politik blieben jedoch in diesem Zeitraum Vargas, seine AnhängerInnen und das Militär (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:243).

3.3.1. Getúlio Vargas und der „Estado Novo“

Die Verfassung der Ersten (nunmehr der „Alten“) Republik wurde von der revolutionären Regierung unter Vargas am 11. November 1930 de facto außer Kraft gesetzt (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:243) – Vargas vereinte die Autorität des Staates nun auf sich und leitete die Neue Republik ein, die von 1930 bis 1945, seiner ersten Regierungszeit, von einer staatsinterventionistischen, zentralistischen Nationalisierungspolitik geprägt war. Sein Programm orientierte sich sozial- wie wirtschaftspolitisch an den verschiedenen politischen Gruppierungen und Koalitionspartnern. Vargas gelang es, von Gruppierungen mit unterschiedlichen ideologischen Ausrichtungen unterstützt zu werden, diese auch gegeneinander auszuspielen und durch gekonntes Vorgehen den maximalen Profit für sich zu gewinnen, ohne sich selbst auf einen Standpunkt festzulegen. Durch diverse Maßnahmen wie Erhöhung von Importzöllen, Lohnerhöhungen für Militärpersonal, Schuldenabbau im primären Sektor und den Aufbau einer verstaatlichten Industrie stellte Vargas seine Position in der Politik, der Landwirtschaft und der Industrie sicher. Durch eine staatlich gelenkte Wirtschaftspolitik, die darauf abzielte, die Importe zu minimieren, sollte die außenwirtschaftliche Abhängigkeit vermindert und die verheerenden Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise beseitigt werden. Ab 1930 wollte Vargas das Aufrücken Brasiliens zu den kapitalistischen Ländern vollziehen. Um diesem Ziel näher zu kommen, stellte die Regierung die Zahlungen der Auslandsschulden ein. Eine Modernisierung sollte durch den Abbau des Primärgüter-Exports und den beschleunigten Auf- und Ausbau der Industrie erfolgen. Entgegen den Erwartungen zahlreicher Liberaler, die politische Neuausrichtung könnte einen Demokratisierungsprozess einleiten, steuerte die provisorische Regierung in Richtung eines autoritär-nationalistischen Staates. Grundlagen des Föderalismus wurden beseitigt. So ließ Vargas demokratische Institutionen wie den Kongress, die Parlamente der Einzelstaaten und Gemeindevertretungen schließen, und die Gouverneure der einzelnen Bundesstaaten durch sogenannte Interventoren ersetzen (Prutsch 2012:32f).

Vargas Intention war die Erfassung der agrarischen Gesellschaft Brasiliens, auch im „Hinterland“. Dies erforderte einen gigantischen Verwaltungsaufwand mit neuen Einrichtungen und Ministerien. Vargas strebte eine soziale Mobilisierung der Bevölkerung an, die es zu fördern und gleichzeitig zu kontrollieren galt (Prutsch 2012:35). Er hatte sich

zum Ziel gesetzt, den Lebensstandard der breiten Massen zu verbessern. (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:254). Eine Bildungsoffensive, die durch Schul- und Universitätsgründungen erfolgte, sowie eine intensive Wissenschaftspolitik sollte Brasilien modernisieren und somit viele AdressatInnen einer identifikatorischen Kulturpolitik hervorbringen. Im Sinne des Positivismus war Vargas davon überzeugt, sowohl ökonomische als auch soziale Probleme im Land mit Hilfe kompetenter Technokraten lösen zu können. Für dieses Vorhaben waren Intellektuelle vonnöten. Wissen und Kultur galten somit als Machtfaktor des neuen Staates. Radio und Film als neue Medien waren dem nationalen Projekt dienlich. Institutionen und politische Inszenierungen waren Basis für eine kollektive Identität und sollten durch die Beseitigung sozialer Konflikte und die Verwischung gesellschaftlicher Disparitäten den ökonomischen Modernisierungsprozess vorantreiben. Die Schaffung eines neuen, gesunden brasilianischen Menschen als Stütze des Staates und eines brasilianischen Identitätsgefühls, der *Brasilidade*, waren Kernpunkte von Vargas Projekt (Prutsch 2012:35). Vargas` Konzept der Nationsbildung und Modernisierung war langfristig gedacht. Die 1934 verabschiedete Verfassung bestätigte Vargas als Präsidenten für die Amtsperiode zwischen 1934 und 1938 und stellte auf diese Weise seine Position an der Spitze des Staates sicher (Prutsch 2012:32f).

Als die Wahlen im Jahre 1937 näherrückten, für die Vargas gemäß der Verfassung nicht mehr kandidieren durfte, täuschte der Machtpolitiker aufgrund gefälschter Unterlagen eine kommunistische Verschwörung vor. Dies führte zur Ausrufung des Kriegszustandes sowie zur Aufhebung der verfassungsmäßigen Rechte. Vargas ließ daraufhin den Kongress vom Militär auflösen und verkündete den offiziellen Beginn des *Estado Novo*, dessen autoritäre und zentralistische Verfassung er schon auf „Vorrat“ hatte ausarbeiten lassen. Die offizielle Ausrufung des *Estado Novo* führte zum Verbot aller Parteien, auch jene, die bis dato Vargas Unterstützung erhielten. Vargas regierte mit Unterstützung der Armee ohne parteipolitische Rücksichtnahme bis 1945 (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:252f).

Das wesentliche politische Vermächtnis der Ära Vargas war eine robuste und zentralisierte Staatsstruktur, die ein wesentliches Merkmal des interventionistischen Staates war, der bis zum Ende der Militärdiktatur 1985 und der folgenden Konsolidierung der Demokratie in Brasilien die Norm blieb. Der *Estado Novo* begann in den frühen 1940er Jahren an Dynamik zu verlieren und die oft mittels Gewalt unterdrückte Opposition gewann an

Bedeutung. Die Unruhen häuften sich auch in den militärischen Kreisen und so erzwangen Vargas Offiziere von ihm das Versprechen, dem autoritären Regime nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein Ende zu setzen. Anfang 1945 willigte Vargas ein, Präsidentschafts-, Kongress-, und Gouverneurswahlen Ende des Jahres abzuhalten, in denen er selbst nicht als Kandidat antreten würde. Mit der Aussicht auf die Rückkehr zu einem demokratisch gelenktem Staat und formalen Wahlen konstituierten sich drei neue Parteien, die bis zum Militärputsch im Jahre 1964 die brasilianische Innenpolitik dominieren sollten: die Nationaldemokratische Union (UDN), die sich vom Staatsregime distanzierte und eine urbane Basis samt konservativ-liberaler Ausrichtung in sich trug, die Sozialdemokratische Partei (PSD) repräsentierte das regierungsunterstützende Lager und die von Vargas selbst gegründete Brasilianische Arbeiterpartei (PTB). Trotz Vargas` Zusage, Wahlen zu organisieren und dabei selbst nicht zu kandidieren, war das Misstrauen gegenüber seinen tatsächlichen Intentionen enorm. Dieses Misstrauen basierte auf einer Entwicklung, die sich kurz vor den Wahlen ereignete: Die sogenannten *Queremistas*, eine Bewegung geführt von ArbeiterInnen und gestützt durch die Kommunisten, forderten den Verbleib des autokratischen Präsidenten Vargas. Daraufhin wurde Vargas kurzerhand im Oktober 1945 kurz vor den Wahlen vom Militär gestürzt (Luna/Klein 2006:10f; Hölzl 2008:55f), blieb der brasilianischen Innenpolitik jedoch erhalten, da er bei den folgenden Wahlen, bei denen General Dutra (PSD/PTB) zum Staatschef gewählt wurde, als Senator für Rio Grande do Sul in den Kongress gewählt wurde (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:257f).

3.4. Brasiliens Zweite Republik

Die Zeitspanne zwischen 1945 und 1964 war jene Phase, in der Brasilien seine ersten Erfahrungen mit offener, demokratischer und kompetitiver Politik machte. Der politische Aktivismus des Militärs stieg in diesen zwei Jahrzehnten stetig an und führte zu fünf versuchten Staatsstreich des Militärs (Stepan zit. nach Hölzl 2008:57). Die Verfassung von 1946 besagte, dass das Militär zwar der obersten Gewalt des Präsidenten unterstellt sei, allerdings „innerhalb der Grenzen des Gesetzes“. Diese Einschränkung überließ es somit der Entscheidung der jeweiligen Militärführung, ob sie einen Befehl des Präsidenten als rechtmäßig ansah. Dieser Umstand bedeutete eine erhebliche Schwächung einer westlich

verstandenen Demokratie mit der Leitvorstellung eines Primates der Politik über das Militär (Heinz: 2005:34).

Eurico Gaspar Dutra, Vargas` ehemaliger Kriegsminister, regierte von 1946 bis 1951 (Prutsch 2012:41). Die neue Verfassung wurde am 18. September 1946 verkündet und blieb mit einer Reihe von Änderungen bis 1967 in Kraft. Sie garantierte die Freiheit der Organisation und der Meinungsäußerung und stellte die individuellen Bürgerrechte und die Gewaltenteilung wieder her. Die Amtszeit des Präsidenten betrug fünf Jahre und bot keine Möglichkeit zu einer sofortigen Wiederwahl. Das Amt des Vizepräsidenten wurde wieder eingeführt und die Einzelstaaten erhielten ihre Autonomie zurück (vgl. Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:259). Dennoch war die neue Verfassung von zahlreichen Unausgewogenheiten geprägt, die eine nachhaltige Stabilität verhinderten. Vor allem fehlte es an einer zivilen Kontrolle des Militärs (Hölzl 2008:58). Skidmore beschreibt die Zeit nach Vargas folgendermaßen: „It was the military, not the politicians, who were the immediate custodians of power“ (Skidmore zit. nach Tanania 2008:35).

Getúlio Vargas kehrte 1951 als demokratisch gewählter Präsident triumphal auf die politische Bühne zurück und versuchte wirtschaftspolitisch an den *Estado Novo* anzuknüpfen. Angesichts von absehbaren wirtschaftlichen Schwierigkeiten suchte Vargas nach einer breiten politischen Basis und nahm VertreterInnen der PSD, PTB, und des PSP (Partido Social Progressista, Soziale Fortschrittspartei) in die Regierung auf. Vargas verhielt sich bei seinen Entscheidungen pragmatisch, pflegte jedoch zunehmend eine nationalistische Rhetorik. Der Staat übernahm wieder stärker eine planerische Funktion und verschiedene staatliche Institutionen, die bis heute eine fundamentale Rolle in der Wirtschaft Brasiliens einnehmen, wurden in der zweiten Regierungszeit Vargas` gegründet: die nationale Entwicklungsbank BNDE (*Banco Nacional do Desenvolvement Econômico*), der Stromversorger *Eletrobás*, und die Ölgesellschaft *Petrobrás*, die inmitten einer nationalistischen Auseinandersetzung mit dem Kampfruf „*O petróleo é Nosso!*“ (Das Öl gehört uns!) gegründet wurde (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:260; Prutsch 2012:41). Vargas versuchte die brasilianische ArbeiterInnenschaft „von oben“ zu mobilisieren. Diese verhielt sich aber aufgrund von Reallohnseinbußen und Verteuerung der Lebenshaltungskosten ablehnend und reagierte mit Streiks. Vargas hatte einen enormen Unterstützungsverlust der Bevölkerung zu verzeichnen, während der Gegenwind seitens der

Opposition erstarkte (Hölzl 2008:59; Prutsch 2012:42). Im Laufe der Zeit verstärkten sich die Spannungen zwischen Vargas und der Militärführung, die 1954 schließlich den Rücktritt des Präsidenten forderte. Konfrontiert mit den Korruptionsvorwürfen der Opposition und Spannungen mit der Armee, die bereit war, ihn erneut abzusetzen, beging Vargas am 24. August 1954 Selbstmord (vgl. Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:261). Sein Selbstmord und vor allem sein pathetischer Abschiedsbrief lösten ein weiteres „Trauma der brasilianischen Politik“ aus. Vargas beklagte darin den „Kampf der internationalen Mächte“ gegen sein freiheitsbringendes Regime (ebd.):

Lutei contra a espoliação do Brasil. Lutei contra a espoliação do povo. Tenho lutado de peito aberto. O ódio, as infâmias, a calúnia não abateram meu ânimo. Eu vos dei a minha vida. Agora ofereço a minha morte. Nada receio. Serenamente dou o primeiro passo no caminho da eternidade e saio da vida para entrar na História (Vargas zit. nach Vianna 2005).⁶

Mit seinem Tod gelang Vargas ein letzter Triumph über seine GegnerInnen: Die öffentliche Meinung schwenkte zu seinem Gunsten um, ein politischer Mythos wurde geschaffen und Vargas wurde zum Märtyrer und nationalen Helden hochstilisiert. Die Wahl von 1955 entschied mit Juscelino Kubitschek erneut ein Vertreter von Vargas`Parteien PSD und PTB für sich. Mit dem Tod von Vargas ging eine Epoche zu Ende, doch der Einfluss seiner AnhängerInnen blieb dennoch weiterhin bestehen (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:261).

Juscelino Kubitschek de Oliveira war Nachkomme einer tschechischen Einwandererfamilie und führte Brasilien durch die Legislaturperiode 1955-1961. Kubitschek wurde zu einem der erfolgreichsten Präsidenten Brasiliens (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:261) und ging als der „Vater“ des ersten brasilianischen Wirtschaftswunders in die Geschichte ein (Wöhlcke 1991:36). Kubitschek war Mitglied des Partido Democrático Social und ging früh als Anhänger von Vargas in die Politik. Kubitschek vertrat ein ambitioniertes Fortschrittsprogramm:

Während seiner Legislaturperiode wurde das bis dato größte Fortschritts- und

⁶ Ich habe gegen die Ausplünderung des Landes und jener des Volkes mit offener Brust gekämpft. Hass, die Schandtaten und Verleumdungen konnten meinen Mut nicht brechen. Ich gab euch mein Leben und nun biete ich euch meinen Tod. Ich bereue nichts. Gelassen wage ich den Schritt in die Ewigkeit und scheidet aus dem Leben, um in die Geschichte einzugehen (Vargas zit. nach Vianna 2005). (Übers. Verf.).

Industrialisierungsprogramm des Landes realisiert (Hölzl 2008:60; Prutsch 2012:42). Sein *Programa de Metas* (Programm der Ziele) (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:261) versprach in 5 Jahren Amtszeit 50 Jahre Fortschritt zu bringen. Kubitscheks „Neues Brasilien“ sollte selbstbewusst und modern sein, um das Attribut eines „Schwellenlandes“ loszuwerden (Prutsch 2012:43). International erlangte Kubitschek vor allem durch den Bau der neuen Hauptstadt Brasília Bekanntheit (Wöhlcke 1991:36), die im April 1960 im Hochland zwischen Minas Gerais und Goiás mit dem Ziel, die Entwicklung auch im bisher vernachlässigtem Landesinneren voranzutreiben, eingeweiht wurde (Klein/Luna zit. nach Hölzl 2008:60). Gegen Ende seiner Amtszeit wich die anfängliche Entwicklungseuphorie jedoch einiger Ernüchterung, da die brachialen Industrialisierungsanstrengungen ein gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht zur Folge hatten, das sich durch hohe Inflationsraten zunehmend bemerkbar machte (Barrios 1999:92). Die ökonomischen und politischen Konsequenzen seiner Amtszeit mussten Kubitscheks Erben tragen (Hölzl 2008:60). Kubitschek hinterließ seinem ersten Nachfolger Jânio Quadros eine beginnende Rezession, eine galoppierende Inflation und eine sich zunehmend verstärkende Auslandsverschuldung. Quadros versuchte erfolglos, die externe Abhängigkeit der brasilianischen Wirtschaft zu reduzieren (Wöhlcke 1991:36), setzte aber ungeachtet seiner Sparpolitik zum Erstaunen vieler BeobachterInnen eine „ungewohnt offensive Außenpolitik“ (Schmalz 2008:60) durch:

Wir verlassen die [...] Diplomatie einer Nation, die ehrbaren, aber ausländischen Interessen unterworfen war. Um unsere Interessen zu schützen, begeben wir uns in die erste Reihe, da wir überzeugt von unseren Kapazitäten sind, um mit unseren eigenen Mitteln zur Völkerverständigung beitragen zu können (Quadros zit. nach Schmalz 2008:61)

Am 25. August 1961 trat Quadros schließlich zurück und João Goulart übernahm am 7. September die Macht, „nachdem er als Zugeständnis einer Verfassungsänderung zugestimmt hatte, durch die seine Befugnisse verringert wurden“ (Schmalz 2008:61). Goulart, der gewerkschaftsnahe und sozialreformistische Politiker, wurde als Vertreter der Linken von der Wirtschaft gefürchtet (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:266), seine Position war jedoch alles andere als konsolidiert und so wurde die demokratisch legitimierte Regierung des Präsidenten João Goulart 1964 vom Militär gestürzt - die Ära der Zweiten Republik Brasiliens ging nun zu Ende. Goulart hatte die konservativen Kreise nicht nur mit der Ankündigung einschneidender Reformen bzw. radikalem ökonomischen

und sozialem Wandel (Landreform, Nationalisierungen, Mitbestimmungen) verstimmt, sondern auch die militärische Führung mit der Förderung gewerkschaftlicher Aktivitäten innerhalb der Streitkräfte gegen sich aufgebraucht. Der Putsch wurde durch eine allgemeine politische Ratlosigkeit angesichts einer krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklung begünstigt. Es begann eine zwei Jahrzehnte währende Militärdiktatur (Hölzl 2008:62; Wöhlcke 1991:37).

3.5. „Segurança e desenvolvimento“: Die Zeit der Militärherrschaft

Ab dem Jahre 1910 hatte Brasilien weitgreifende soziale und ökonomische Transformationen durchlebt. Die urbanen Zentren gewannen gegenüber den bislang dominierenden agrarischen Produktionsgebieten an Bedeutung und eine Industrialisierung, die die politische Formierung der ArbeiterInnen förderte, begann sich zu etablieren. Die Forderungen nach Veränderung des politischen Systems fanden im Militär ihren Niederschlag (in der Bewegung des *tenentismo*). Der *tenentismo* steht „für das Verlangen, den Zentralstaat zu stärken, eine nationale Industrie aufzubauen und soziale Sicherheiten zu garantieren“ (Moltmann 1989:86). Der autoritäre Staat Vargas` enthielt viele Impulse durch den *tenentismo*. Nach dessen Zusammenbruch behielten die Militärs eine entscheidende politische Funktion: Die *cobertura militar*, die „militärische Rückendeckung“, war in der nachfolgenden Präsidentialdemokratie für den Ausgang politischer Vorhaben ausschlaggebend. Viele Offiziere engagierten sich in politischen Parteien unterschiedlichster Orientierung und so kam es auch dazu, dass das Militär oder Teilstreitkräfte 1954, 1955, 1961 und 1962 offen oder verdeckt auf die Besetzung der Präsidentschaft Einfluss nahmen (ebd.). Das Militär war in Brasilien stets ein bestimmender Faktor und nahm an jeder entscheidenden Wendung der Geschichte Anteil (Hölzl 2008:62). Ab Mitte der 1960er Jahre übernahmen die Streitkräfte nicht nur in Brasilien, sondern auch in vielen anderen Ländern Lateinamerikas die Macht und ersetzten zivil gewählte Regierungen durch Militärregime. So erlebte Brasilien eine Phase der Militärherrschaft, die mit dem Sturz der Regierung ihren Anfang nahm (Tanania 2008:40).

Mit Übernahme der Macht verbanden die Militärs eine Reihe von vor allem

innenpolitischen Zielen, die ihren gemeinsamen Nenner in der Bündelung der Begriffe „Sicherheit und Entwicklung“ (*segurança e desenvolvimento*) fanden (Moltmann 1989:87). Die Stabilisierung von Wirtschaft und Währung, das schnellere Wachstum und die forcierte Industrialisierung besaßen für die Militärs neben der Garantie von Sicherheit absoluten Vorrang. Der wirtschaftliche Fortschritt galt als unverzichtbar für die angestrebte *desenvolvimento* (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:272).

Die Struktur des Regimes von 1964 war primär durch folgende drei Faktoren geprägt (Moltmann 1989:89):

- Die Organisation der politischen Machtverhältnisse wurde auf die Staatsspitze hin konzentriert. Die Wahlen standen nicht mehr im Zeichen des Wettbewerbs, sondern beschränkten sich auf innen – wie außenpolitische Alibiveranstaltungen.
- Staat und Nation als Maßstab und Norm für politisches Handeln erhielt den höchsten Rang. Deren Gefährdung und Sicherheit wurden ausschlaggebend für den von Militärs dominierten politischen Entscheidungsprozess.
- Die politische Realität wurde national wie international vor allem als Konflikt wahrgenommen. Gewaltmittel galten als angemessene Instrumente, diesen Konflikt zu bewältigen (Moltmann 1989:89f).

Mit dem Machtwechsel, der 1964 zunächst von großen Teilen der Bevölkerung befürwortet wurde, fand die institutionalisierte Gewalt (*violencia institucional*) in Brasilien ihren Einzug, staatlich gelenkter Terrorismus und die Verfolgung Oppositioneller nahmen rasch zu. Die Unterzeichnung des Ersten Institutionellen Aktes (AI-1) am 9. April 1964 veränderte die Verfassung, hob die parlamentarische Immunität auf und legte gleichzeitig die neuen politischen Spielregeln fest. Humberto de Alencar Castelo Branco wurde am 11. April zum ersten Präsidenten der Militärdiktatur gewählt (Prutsch 2012:46).

Die Diktaturen der Militärs Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), Artur da Costa e Silva (1967-1969), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) und João Baptista Figueiredo (1979-1985) bauten auf den

Administrationsmechanismen der Vargas-Regierungen auf und forcierten eine neue Generation von regimeabhängigen Technokraten und Bürokraten (ebd.).

Innerhalb der Militärdiktatur konkurrierten von Beginn an zwei Fraktionen, die „weiche“ und die „harte“ Linie (*linha branda*, *linha dura*), um den politischen Kurs. Die *linha branda* war unter Castelo Branco dazu bereit, nach wenigen Jahren durch Wahlen zur Demokratie zurückzukehren, während die *linha dura* unter Costa e Silva davon überzeugt war, das Militär müsse seine Regierung wahren, um notwendige politische Veränderungen für eine umfassende, rasche Entwicklung des Landes durchzusetzen (Heinz 2001:141).

Bereits wenige Tage nach der Machtergreifung Brancos brach eine Welle der Gewalt über das Land herein: etwa 50.000 Oppositionelle, unter ihnen GewerkschaftsführerInnen, PolitikerInnen, FührerInnen katholischer und kommunistischer Organisationen, studentischer Gruppierungen wurden bis 1979 interniert, zahlreiche verließen das Land, rund 300 wurden getötet. Mehr als 9000 Staatsbedienstete und Offiziere wurden entlassen, hochrangige PolitikerInnen verloren ihre Rechte. Gewalt und Terror waren ständige Begleiter der Regime bis 1985 und erreichten ihren Höhepunkt in den Jahren zwischen 1969 und 1973 unter General Médici (Prutsch 2012:47).

Der Institutionelle Akt vom April 1964 blieb nicht der einzige Eingriff in die bestehende Verfassung. Nach den ersten Wellen der Gewalt und ökonomischen Fehlentwicklungen polarisierte das Militär mit dem am 27. Oktober 1965 eingeführten Institutionellen Akt Nr. 2 (AI-2) die innenpolitischen Strukturen. Der Zweite Institutionelle Akt brachte eine völlige Einschränkung persönlicher Freiheit und die Vollmacht des Präsidenten, den Kongress aufzulösen, mit sich. Den Fünften Institutionellen Akt (AI-5) implementierte die Regierung 1968 unter Costa e Silva, der 1967 das Präsidentenamt übernahm. Dieses Gesetz ermöglichte dem Präsidenten die bislang größte Machtkonzentration, indem er die Kontrolle über erhebliche Teile der Legislative innehatte. Er war dazu befugt, RichterInnen abzusetzen, die politischen Rechte jedes Staatsbürgers bzw. jeder Staatsbürgerin einzuschränken und Disziplinarverfahren zu verhängen. Die alte Verfassung wurde aufgehoben und künstlerische sowie kulturelle Entfaltungsmöglichkeiten wurden mit dem AI-5 massiv eingeschränkt. Auf den AI-5 folgten noch weitere „Institutionelle“, sowie „Ergänzende Akte“, die den Kern der Gesetzgebung des Militärregimes bildeten (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:281ff; Prutsch 2012:47).

Als Präsident Costa im August 1969 eine Herzattacke erlitt, wurden kurzerhand die Spielregeln verändert und die Militärminister übernahmen an Stelle des zivilen Vizepräsidenten Pedro Aleixo als Junta kollektiv die Präsidentschaft. Im Oktober 1969 wurde General Emílio Garrastazu Médici, Verfechter der *linha dura* (harte Linie) zum neuen Präsidenten ernannt (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:282f). Während Médicis Amtszeit (1969-1974) erreichte die Militärherrschaft ihre Blütezeit und die „harte Fraktion“ gewann Oberhand über die „weiche Fraktion“ (Cardoso zit. nach Tanania 2008: 48).

In keiner Phase der Militärdiktatur Brasiliens war das Regime repressiver als unter General Emílio Garrastazu Médici: Alle Formen von Journalismus und Kunst, wie Zeitungen, Bücher, Theaterstücke, Filme oder Musik, wurden zensiert und zahlreiche PolitikerInnen, KünstlerInnen und ProfessorInnen überwacht, verhaftet, gefoltert oder ins Exil getrieben (BrasilPortal o.J.). Parallel zur politischen Unterdrückung herrschte der Terror der „Todesschwadronen“ (*esquadrão da morte*), von denen Hunderte sogenannte „Kriminelle“ liquidiert wurden (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:286). Die Regierungszeit Médicis war aber auch von einem enormen wirtschaftlichen Wachstum geprägt, welches seinen Höhepunkt im *milagre brasileiro* (Wirtschaftswunder Brasiliens) fand. Zahlreiche Großbauprojekte, wie die Brücke von Rio de Janeiro nach Niteroi, oder die Transamazonas Straße, wurden errichtet. Der enorme Wirtschaftsaufschwung ging allerdings mit einer immensen Verschuldung des Landes einher, welche die nachfolgenden Regierungen vor enorme Probleme stellte (BrasilPortal o.J.).

Die AnhängerInnen der *linha dura* resümierten die Präsidentschaft Médicis dennoch durchwegs positiv:

Alles in allem kam die Regierung voran – zu ihren Bedingungen. Das schnelle Wirtschaftswachstum funktionierte. Die Regierungspropaganda funktionierte. Die Unterdrückung funktionierte. Die Zensur funktionierte. Die seit 1964 wiederholt frustrierten *hard-liner* im Militär sahen ihre Sicht der Dinge gerechtfertigt (Skidmore 1988:107).

Ernesto Geisel, Sohn eines deutschen Einwanderers wurde im Januar 1974 zum Nachfolger Médicis ernannt. Geisel, selbst Anhänger der „weichen Linie“ (*linha brada*), leitete die Lockerung des repressiven Regimes ein und steuerte das Regime Richtung *abertura*

(Öffnung) und *distensão* (Entspannung). Geisel stoppte die Folterungen,⁷ schwächte die *linha dura* und begann einen geordneten Rückzug des Militärs in den folgenden Jahren zu planen, stieß jedoch dabei zuweilen auf heftige Widerstände (vgl. Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:287; Rey 2006:171). Die Interessen der Zivilgesellschaft begannen sich mit Ende des staatlichen Terrors wieder zu artikulieren. O'Donnel und Schmitter sprechen hierbei von einer „Wiederauferstehung der Zivilgesellschaft“ (*resurrection of civil society*) (O'Donnel/Schmitter zit. nach Tanania 2008:52), einer heterogenen Opposition, die sich aus VertreterInnen der katholischen Kirche, JournalistInnen, RechtsanwältInnen, ArbeiterInnen, Gewerkschaften und Privatunternehmen zusammensetzte und den Regimewandel zunehmend vorantrieb (Tanania 2008:52). Ausgehend vom Industrieproletariat flammten zahlreiche soziale Bewegungen auf und lösten 1978 die größte Streikwelle seit dem Revolutionsjahr 1964 aus. Die illegalen Streikbewegungen, die durch ihre Geschlossenheit große Teile der brasilianischen Gesellschaft vereinten und eine nationale Dimension verliehen, machten das Eingreifen der Militärs unmöglich (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:288; Hölzl 2010:66).

Geisels Wunschkandidat João Baptista de Oliveira Figueiredo, Vertreter der *linha dura* und gleichzeitig letzter militärischer Machthaber vor der Redemokratisierung Brasiliens, trat im März 1979 sein Präsidentenamt an. Figueiredo führte den von seinem Vorgänger eingeleiteten Institutionalisierungsprozess fort und hielt an dem Öffnungsprozess (*abertura*) allen Widerständen zum Trotz fest (Hölzl 2012:67; Tanania 2008:53). Entgegen wiederholter virulenter Reaktionen der „Falken“ unter den Offizieren konnte das Chronogramm der Rückkehr zur Demokratie eingehalten werden. Den Militärs blieb keine Alternative, um den Ruf ihrer Institutionen nicht schwer und dauerhaft zu schädigen, denn ihre Wirtschaftspolitik war bereits arg ins Stottern geraten, die Inflation galoppierend hoch, der Schuldenberg drohte den Staat zu ruinieren und der soziale sowie der politische Druck gegen die Herrschaft des Militärs gewann überhand (Rey 2006:172).

⁷ In einem Interview von 1993 mit brasilianischen HistorikerInnen betonte Geisel allerdings die Sinnhaftigkeit von Folter in gewissen Situationen, zum Beispiel zur Geständnisverpressung (Prutsch 2012:57).

Zwei von Figueiredos ersten Maßnahmen veränderten rasch die innenpolitischen Spielregeln: Figueiredo erließ eine politische Amnestie und ermöglichte aufgrund wachsenden Drucks und, um die absehbare Demokratisierung unter Kontrolle zu halten, die Wiederzulassung und Neugründung unabhängiger politischer Parteien. Die bestehenden Regierungsparteien ARENA (*Aliança Renovadora Nacional*) und MDB (*Movimento Democrático Brasileiro*) wurden aufgelöst und in PDS (*Partido Democrático Social*) und PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*) transformiert. Eine wirkliche Neugründung war allerdings der *Partido dos Trabalhadores* (PT) unter der Führung des Gewerkschafters Luiz Inácio „Lula“ da Silva. Die Arbeiterpartei hatte ihre Wurzeln in São Paulo und erfuhr Unterstützung durch die neue Gewerkschaftsbewegung, viele Intellektuelle sowie soziale und kirchliche Basisgruppierungen. Während alle anderen Parteineugründungen bzw. -transformierungen dem traditionellen Schema brasilianischer Parteien entsprachen, stellte die PT eine echte Innovation auf der politischen Bühne dar (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:293f).

Anfang der 80er Jahre war das Scheitern der bisherigen Wirtschaftspolitik greifbar und Präsident Figueiredo gelang es in dieser Lage nicht, innenpolitisch die Kontrolle zu bewahren und seine Nachfolge zu steuern. Ständiger Protest, Demonstrationen und die Forderung von Direktwahlen für das Amt des Präsidenten (*diretas já*) seitens des Volkes wurden immer lauter, (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:295f) doch dem Regime gelang es, die vom Volk geforderten direkten Präsidentschaftswahlen abzuwenden und stattdessen das Staatsoberhaupt in einem manipulierten Wahlmännergremium zu küren. Für das Militär stellten sich die Wahlen dennoch als negative Überraschung dar: Die Regierungspartei PDS (früher ARENA) konnte sich nicht auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen und so spaltete sich eine Gruppe von Parlamentariern vom PDS ab. Der amtierende Vizepräsident Aureliano Chaves und der bisherige PDS-Vorsitzende José Sarney gründeten die Liberale Front. Durch dieses Manöver wurde am 15. Januar 1985 Tancredo Neves zum nächsten Präsidenten gewählt, Sarney wurde sein Vizepräsident (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:296; Luna/Klein 2006:26). Mit Tancredo Neves kehrte ein Zivilist in die erste Reihe der Politik zurück, der bereits unter Vargas Minister und unter Goulart Ministerpräsident war, (Bernecker/Pietschamnn/Zoller 2000:296f), der politische Kreis hatte sich allen militärischen Interventionen zum Trotz geschlossen.

Seit über zwei Jahrzehnten war es das erste Mal, dass wieder eine zivile und demokratisch (wenn auch nicht direkt vom Volk) gewählte Regierung die Amtsgeschäfte übernahm (Hölzl 2010:68):

Tancredo's overwhelming victory in the electoral college showed the dominant political aspirations of the Brazilian political elite and implicitly expressed the hegemonic project that would prevail over the next presidential period: to build a New Republic – a democracy that would not restrict popular movements and organisations and that held up a renewed nationaldevelopmentalism as its economic orientation, willing to combine growth with income redistribution (Sallum 2003:182).

Während seiner ganzen Regierungszeit war das Militär an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen auf unterschiedlichsten Ebenen beteiligt (Moltmann 1989:98):

- Der etablierte autoritäre Staat sorgte für die administrativen Bedingungen, indem er Planungs-, Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen bereitstellte.
- Die repressiv kontrollierten Sozialbeziehungen erlaubten eine von Streiks und gesellschaftlichem Protest nicht behinderte Expansion kapitalistischer Unternehmungen, zunächst in der Industrie, später auch im Agrarsektor. Soziale und politische Oppositionsgruppen wurden isoliert und diskriminiert.
- Der sich ausweitende Staatssektor schuf für zahlreiche Offiziere die Voraussetzungen, Eingang in das Management und die Verwaltung nicht-militärischer Einrichtungen zu finden. Damit bildete sich eine Gruppe von Technokraten, die sich zwar ihrer Uniform entledigt hatte, sich aber weiter im gewohnten politisch-militärischen Kontext bewegte.
- Die abgesicherte Präsenz des Militärs an der Spitze des Regimes stand für die wichtigsten westlichen Industriestaaten als Garantie eines innenpolitischen Kurses, der radikale gesellschaftliche Veränderungen ausschloss. Außenpolitisch schien damit gesichert, dass Brasilien nicht in das pro-sowjetische Lager überwechselte, trotz einiger Distanzierungen Brasiliens von den USA (Moltmann 1989:98).

Es muss festgehalten werden, dass die Industrialisierung Brasiliens unter der Herrschaft des Militärs entschlossen fortgesetzt wurde, dass aller wirtschaftlichen und finanziellen Fremdabhängigkeit zum Trotz auf der Suche nach eigenen technologischen Fähigkeiten beachtliche Fortschritte erzielt worden sind und Brasilien den außenpolitischen Riesenschritt vom US-abhängigen Vasallen zum selbstbewussten Schwellenland vollzog. Nicht außer Acht gelassen werden darf jedoch die Korruption und Überschuldung in Zeiten der Militärherrschaft und die Unfähigkeit, aus dem Mechanismus der „monetären Indexierung“ (der automatischen, periodischen Anpassung von gewissen Preisen, Mieten und öffentlichen Tarifen) auszusteigen, als der Moment dazu günstig war. Solange die Inflation bis 1973 eine sinkende Tendenz aufwies, mochte sich die Indexierung für die Wirtschaft als positiv erwiesen haben. Als sich der Preisauftrieb infolge der Explosion der Erdölpreise und der Verschuldung dann aber wieder beschleunigte und die repressive Macht des Regimes an Bedeutung verlor, konnte sich die Situation nur zum negativen wenden (Rey 2006:172).

Die Auswirkungen der Militärdiktatur fasst Moltmann folgendermaßen zusammen:

Das Militär nimmt die Regierungs- und Verwaltungsfunktionen teils in Kooperation, teils in Konkurrenz zu der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Elite wahr. In der Ära des Militärregimes ist zudem in Administration und Wirtschaft als weitere Gruppierung diejenige der Technokraten erstarkt, deren politische wie gesellschaftliche Position auf der Grundlage funktionaler Leistungen bestimmt ist. So sind die Militärs immer nur ein Teil – wenn auch zeitweise der ausschlaggebende – der Promotoren des brasilianischen „Modells“ gewesen. Sie hätten jene Wirkung jedoch nicht ausüben können, hätten sie nicht den Rückhalt im Kreis der Repräsentanten des nationalen Kapitals, später der internationalen Unternehmen und Geldgeber sowie bei den Technokraten gefunden (Moltmann 1989:98f).

3.6. Redemokratisierung und Konsolidierung der Neuen Republik

Verglichen mit anderen lateinamerikanischen Ländern vollzog sich die Rückkehr zur Demokratie in Brasilien über einen längeren Zeitraum hin. Im Falle Brasilien wurde die Militärherrschaft vielerseits mit besonderem Nachdruck als Übergangsphase dargestellt und von den MachthaberInnen unmittelbar nach dem Putsch programmatisch eine zügige

Redemokratisierung und Konsolidierung der Demokratie versprochen. Spätestens seit 1966/67 formalisierte und institutionalisierte sich die Herrschaft des Militärs jedoch kontinuierlich (Barrios 1999:107). Wie bereits erwähnt, wurde erst unter Geisel mit der Politik der *distensão* (Entspannung) eine gewisse Liberalisierung mit dem Ziel einer Regimestabilisierung eingeleitet (Schneider 1996:95f). Die Folgejahre waren geprägt von einem permanenten Wechsel zwischen liberalisierenden Reformen einerseits und Rückschritten in Richtung Repression andererseits, je nachdem, welche Option für die Stabilität des Militärregimes in der jeweiligen Situation zuträglicher erschien (Barrios 1999:107). Die indirekte Wahl, die 1977 eingeführt wurde und mittels derer das Regime die Kontrolle über das Wahlmännnergremium für die Präsidentschaftswahl behielt, zeigte, dass versucht wurde, die Liberalisierung in klar definierten Grenzen zu halten (Lamounier/Muszynski zit. nach Barrios 1999:107). Erst mit der Öffnungspolitik unter Geisels Nachfolger Figueiredo, die einen graduellen Übergang zu einer durch das Militär kontrollierten Quasi-Demokratie zum Ziel hatte, gewann der Prozess der Liberalisierung eine derartige Eigendynamik, dass er in einen Redemokratisierungsprozess mündete, an dem eine Vielzahl von AkteurInnen (Parteien, Gewerkschaften) beteiligt war (Barrios 1999:107).

Die Rückkehr zur Demokratie erfolgte in Brasilien stufenweise, wobei die prägendsten Etappen durch die Niederlage des Regimes in der indirekten Präsidentschaftswahl von 1985, die Kongresswahlen von 1986, die Verabschiedung der demokratischen Verfassung von 1988 und die Direktwahl des Präsidenten 1989 markiert wurden (Lamounier/Muszynski 1993:131). Laut Barrios führte dieser inkrementalistische Verlauf dazu, dass „die generelle konzeptionelle Schwierigkeit, Anfangs- und Endpunkt eines Transitionsprozess genau zu bestimmen, im brasilianischen Fall besonders ausgeprägt ist“ (Barrios 1999:108). Das Inkrafttreten der demokratischen Verfassung 1988 wird als Abschluss des Redemokratisierungsprozesses angenommen, mitunter aber auch erst die 1989 erfolgte erste direkte Wahl eines Präsidenten seit der gewaltsamen Absetzung Goularts durch das Militär. Allerdings lässt sich argumentieren, dass mit dem Verlust der Exekutivgewalt des Militärs 1985, mit dem auch nach der in Brasilien allgemein üblichen Terminologie die *Nova República* begann, der Regimewechsel vollzogen wurde (ebd.).

4. Endogene Faktoren Brasiliens

4.1. Lulas Wahlsieg und dessen kontinentale Bedeutung

*“Eu não sou o resultado de uma eleição,
sou o resultado de uma história.”⁸*

Lula bei seiner Antrittsrede nach der
Amtsübergabe am 1.1.2003 in Brasilia (Lula zit. nach Boris 2003:1).

„Wohin Brasilien sich wendet, dorthin geht ganz Lateinamerika“, sagte der einstige US-Präsident Richard Nixon Anfang der 1970er Jahre, als er bei einem Staatsbesuch in Brasilien die „in voller Blüte stehende Militärdiktatur“ (Boris 2003:1) huldigte. Angesichts der Größe und Bedeutung des Landes, in dem etwa ein Drittel der lateinamerikanischen Bevölkerung lebt und in etwa die Hälfte des südamerikanischen Bruttosozialprodukts erwirtschaftet wird, war diese Aussage keineswegs ganz falsch (ebd). Mit Luiz Inácio „Lula“ da Silva, genannt Lula, hat Brasilien zum ersten Mal eine Persönlichkeit als Präsidenten, die als Vorreiter des viel zitierten Linksrucks in Lateinamerika gilt und nicht aus dem dominanten Sektor der brasilianischen Gesellschaft stammt. Lula, der in armen Verhältnissen aufgewachsen ist und lange Zeit Vorsitzender des größten Gewerkschaftsverbandes (*Central Unica dos Trabalhadores, CUT*) war, stellte für einen Großteil der Bevölkerung so etwas wie die letzte Hoffnung auf eine Verbesserung der sozialen Situation dar (Stehnken 2007:121).

Die im Oktober 2002 gewählte Regierung Lula ist nicht nur als Ergebnis eines Wahlsiegs zu verstehen, sondern als das Resultat einer epochalen Entwicklung. Ein langwieriger Aufstiegsprozess der brasilianischen Arbeiterbewegung, die Redemokratisierung des Landes und die Formulierung von konkreten politischen Alternativprojekten durch die brasilianische Linke sowie das Weltsozialforum ging dem überwältigenden Wahlerfolg mit 61,3 % der Stimmen voraus (Andrioli/Schmalz 2005:192). Was aber bedeutete dieser Wahlsieg für Brasilien und welche Veränderungen brachte er auf nationaler sowie

⁸ „Ich bin nicht Ergebnis einer Wahl, ich bin Resultat einer Geschichte“ (Boris 2003:1).

internationaler Ebene mit sich? Eine politische, wirtschaftliche und soziale Einschätzung der Regierung Lula fällt nicht leicht und dennoch soll in den folgenden Kapiteln versucht werden, diese komplexe Situation und deren Problemkreise darzustellen. Brachte die Regierung Lula eine politische Wende mit sich, oder handelt es sich im Grunde genommen um die Fortsetzung neoliberaler Politik? (Andrioli/Schmalz 2005:193). „*Kontinuität* des von Lulas Vorgänger, Cardoso, begonnenen Modernisierungsprozesses und Fortsetzung der Einbindung Brasiliens in den neoliberalen Globalisierungsprozess oder *Diskontinuität*, das heißt mehr oder minder deutlicher Bruch mit den notorischen Übeln der brasilianischen Gesellschaft“ (Boris 2003:1.): enorme soziale Polarisierung und Ausgrenzung, hohe Armutsquoten in großen Segmenten der Bevölkerung, schwerwiegende Missstände des Gesundheits- und Erziehungswesens, Intensivierung der Kriminalität bzw. allgemeine Brutalisierung des Alltags (ebd), große regionale Disparitäten und eine ungleiche Landverteilung (Schmalz/Boris 2005:112).

Einige BeobachterInnen sahen Lulas Wahlsieg bereits zu Beginn seiner Regierungszeit als ein entscheidendes Datum der jüngsten Vergangenheit (Boris 2003:2):

Das riesige Land Brasilien – mit seinen 170 Millionen Einwohnern die zehntgrößte Industrienation der Welt – wird erstmals in seiner Geschichte unter der Regierung eines Politikers aus dem Lager der radikalen Linken und der Gegner der neoliberalen Globalisierung stehen. Es ist ein Ereignis von erstrangiger Bedeutung, das, wenn auch in einem völlig veränderten Umfeld - an die Wahl des Sozialisten Salvador Allende zum Präsidenten von Chile im Jahre 1970 erinnert. Insofern markiert der 1. Januar 2003 den Beginn eines neuen historischen Zyklus in Lateinamerika (Ramonet zit. nach Boris 2003:2).

Andere wiederum unterstreichen „den pragmatischen Realismus Lulas und seinen Abschied von der 'sozialistischen Rhetorik'. Lula habe nur [an die Spitze] der Regierung gelangen können, weil er [...] eine neoliberalen Stabilisierungspolitik fortsetzen wolle, die er allerdings mit einer fortschrittlichen, die extremen materiellen Nöte abbauenden Sozialpolitik zu kombinieren trachtete“ (Boris 2003:2).

4.2. Hintergründe

4.2.1. Das Erbe Cardosos und die Krise des Neoliberalismus

Mit der Wahl des Intellektuellen Fernando Henrique Cardoso zum Präsidenten Brasiliens 1994, war eine Konsolidierung des neoliberalen Regimes erfolgt. Der ehemalige Dependenztheoretiker war erfolgreich dabei, einen stabilen Machtblock aus Mittel- und Oberschicht, sozialliberalen Intellektuellen und (korporativistischen) GewerkschaftsvertreterInnen hinter sich zu einigen, der parlamentarisch eine breite Mehrheit hatte (Andrioli/Schmalz 2005:195). Auf den ersten Blick hinterließ Fernando Henrique Cardoso am Ende seiner beiden Amtsperioden ein stabiles ökonomisches Umfeld. Das große Problem in Brasilien blieb jedoch die Verschuldung, genauer gesagt die interne Verschuldung. Stehnen geht davon aus, dass es hierbei weniger um die Höhe, als vielmehr um die Struktur der Schulden geht, die finanzpolitische Spielräume raubt. Cardosos Regierung nahm enorm hohe Zinssätze in Kauf, um die Inflation einzudämmen, wodurch wiederum das nötige Wachstum gedrosselt wurde (Stehnen 2007:121). Samuels spricht von einem „*fiscal straitjacket*“, das auch Cardosos Nachfolgeregierung in ihren Bemühungen extrem einschränken wird (Samuels 2003:545).

Die Ausgangslage Lulas war also prekär, drohte Brasilien doch eine ähnliche Eskalation, wie sie Portugals und Griechenlands „linke“ Regierungen seit 2008 erleiden. Novy spricht davon, dass auch in Brasilien der Neoliberalismus nicht nur Arbeitslosigkeit und eine zunehmende Verunsicherung der Mittelschicht zur Folge hatte, sondern in seinem ureigensten Bereich scheiterte: der Sanierung des Staatshaushalts und der Ermöglichung von Wirtschaftswachstum. Obwohl das neoliberale Entwicklungsmodell gescheitert zu sein schien, wollte Lula weder das Experiment eines demokratischen Sozialismus Allendes noch das venezuelanische Experiment Chávez` wiederholen, die beide auf Polarisierung setzten. Lula versprach den Vermögenden Rechtssicherheit und optierte für ein Bündnis mit jenen Sektoren der Mittel- und Unterschicht, die progressiven Politiken staatszentrierter Umverteilung so wie jeglicher Form von „Chaos“ und „Unordnung“ (Besetzungen, Streiks,...) skeptisch gegenüber standen (Novy 2012:120).

Die 8 Jahre andauernde Regierungsperiode Cardosos, des vormals linken Soziologen und Begründers der Dependenztheorie,

war durch eine neoliberale Grundausrichtung gekennzeichnet, die durch einzelne soziale Abfederungen gemildert wurde. In ökonomischer Hinsicht waren die Jahre von 1995 bis 2002 wesentlich von einer starken Öffnung der brasilianischen Ökonomie [...] und von einer Welle der Privatisierungen ehemals staatlicher Unternehmen, einer starken sozioökonomischen Polarisierung und Regionalisierung, aber auch von verhältnismäßig niedrigen Inflationsraten geprägt, die zweifellos der Haupttrumpf Cardosos bei seiner Wiederwahl 1998 gewesen (Boris 2003:3).

Das wirtschaftspolitische Zentrum der Regierung Cardoso bildete die Antiinflationpolitik mit dem „*Plano Real*“ als wichtigstes Instrument. Diese Politik war mit einer entsprechenden Geld- und Fiskalpolitik verknüpft. Der *Plano Real* zielte auf eine relativ starke Anbindung des brasilianischen „Real“, an den US-Dollar als „Ankerwährung“ hin. Dieses Vorhaben, das Cardoso 1993 noch als Finanzminister schrittweise umzusetzen begann, zeigte nach einiger Zeit erste Erfolge, da die Hyperinflation von fast 3000 % Geldentwertung im selben Jahr überwunden werden konnte (Boris 2003:3). Weil von der Hyperinflation zum größten Teil die ärmeren Teile der Bevölkerung betroffen waren (ebd.), „führte die effektive Eindämmung der Inflation – im Zusammenhang mit der Erhöhung des Minimallohns – zu einem spürbaren Anstieg der Realeinkommen der Lohnabhängigen und der unteren Einkommensbezieher“ (ebd.) und einer damit einhergehenden signifikanten Kaufkraftsteigerung der Unter- und Mittelschichten. Die absolute Armut fiel offiziellen Statistiken zu Folge kurzfristig von 41,7 % der Bevölkerung auf 33,9 % (Schmalz/Ebenau 2011:54). Die seit geraumer Zeit hintangestellte Nachfrage nach langlebigen Konsumgütern (z.B. Waschmaschinen, Fernsehern usw.) konnte nun erfüllt werden. Dies führte zu einem Wachstum der brasilianischen Wirtschaft im Jahre 1994 um 5,9 %. Auf dieser Basis gelang es Cardoso aus der Präsidentschaftswahl im Oktober 1994 erfolgreich als „Retter des Vaterlands“ und als „Begünstiger der Armen“ hervorzugehen (Boris 2003:3). Als direkte Folge dieses „Wechselkurspopulismus“ (Rocha zit. nach Schmalz/Ebenau 2011:54) gewann Cardoso mit einer deutlichen Mehrheit die Wahlen: Lula lag in den Prognosen vom April noch mit 37 % deutlich vor Cardoso (21 %), erhielt aber im Oktober nur 27 % und damit lediglich die Hälfte der Stimmen seines Konkurrenten (Amaral zit. nach Schmalz/Ebenau 2011:54).

Der nächste Schritt war die Senkung der Außenzölle und die Anhebung der Leitzinsen. Die Leitzinserhöhung sollte gegen einen drohenden Kapitalabfluss und als Anreiz für prognostizierte Kapitalzuflüsse (im Gefolge der Peso-Krise von 1994/1995) eingesetzt werden. Gemäß der Logik dieses Modells wurde dies auch immer notwendiger, da das Handelsbilanz- sowie das Leistungsbilanzdefizit seit 1995 kontinuierlich anstiegen (vgl. Branford 2003:80). Boris sieht dies als die Folge unterschiedlicher Entwicklungen: auf der einen Seite wurden mit der Anbindung an den US-Dollar die Importe billiger, auf der anderen Seite mit der Aufwertung der US-amerikanischen Währung die Exporte von inländischen Waren teurer. Zusätzlich ergaben sich Zollsenkungen in Folge der Außenöffnung. Ein Ansteigen der Zinsen und Profittransfers nach außen bildeten eine zusätzliche Belastung der Bilanz (Boris 2003:4f).

„Die Attraktion von Auslandskapital, die dieses Defizit kompensieren sollte, gestaltete sich überaus erfolgreich. Die jährlich zufließenden Direktinvestitionen stiegen von 3,9 Mrd. US-Dollar im Jahre (1995) auf 9,6 Mrd. US-Dollar im darauf folgenden Jahr, um zwischen 1998 und dem Jahre 2000 annähernd 30 Mrd. Jährlich zu erreichen“ (Boris 2003:5). Dieser Zufluss von Kapital aus dem Ausland wirkte sich jedoch nicht nur positiv aus. Einen beachtlichen Teil bildeten einfache „Eigentumsübertragungen ohne produktive Investitionen“ (ebd.). Der enorm große Zufluss von Auslandskapital führte zu einer Aufwertung der brasilianischen Währung, dies wiederum steigerte die Konsumkraft der inländischen Nachfrage und reduzierte die Sparmotivation. Der Zufluss des Auslandskapitals führte somit zu keiner höheren Akkumulationsquelle, sondern vielmehr dazu, dass die Investitionsquote der brasilianischen Ökonomie leicht rückläufig verlief (Boris 2003:5).

Entscheidend aber war, dass die sich von Jahr zu Jahr verschlechternde Leistungsbilanz des Landes auch Auswirkungen auf die Auslandsverschuldung Brasiliens mit sich brachte (Boris 2003:5). Der Anstieg der Auslandsverschuldung von 145 Milliarden US-Dollar im Jahr 1993 auf etwa 241 Milliarden US-Dollar im Jahr 1999, die rückläufige Investitionsquote, die unproduktiven Kapitalzuflüsse, die Gefahr von Spekulationsattacken und die damit einhergehende Hochzins- und Devisenhortungspolitik bildeten offensichtliche Schwachpunkte der Regierung Cardoso (Schmalz/Ebenau 2011:54). Die

zunehmende innere Verschuldung des Landes stellte eine zusätzliche Belastung für die Haushaltspolitik dar. Die Krisenperioden von 1995, 1998/1999 und 2002 machten die Fragilität und die erhöhte Abhängigkeit nach Außen deutlich. Günstigere Zinsbedingungen mussten jedoch innerhalb Brasiliens angeboten werden, um den weiteren Zustrom von Auslandskapital fortzuführen. Dies führte unweigerlich zum Niedergang der inländischen Investitionen und hatte auch für die Konsumentenkredite und für die Konsumnachfrage ungünstige Auswirkungen. Anfang des Jahres 1999 wurde der Real um 60 bis 70 % abgewertet. Brasilien war gezwungen, die enge Anbindung an den US-Dollar aufzugeben, der Kurs der restlichen Politik wurde jedoch fortgeführt (Boris 2003:5ff).

„Der ausländische 'Kapitalsegen' und die sonstigen riskanten Elemente dieser Strategie haben die ökonomischen Ausgangsbedingungen in Brasilien keineswegs gestärkt“ (Boris 2002:7). Vielmehr behinderte die Überbewertung der brasilianischen Währung mittelfristig die Wettbewerbsfähigkeit zahlreicher Segmente der verarbeitenden Industrie (ebd.). Diese Strategie, die nur noch die Außenbeziehungen pflegt, die internen Elemente jedoch zunehmend vernachlässigt, nennt Rocha die „perverse Logik des Modells“ (Rocha 2002:12). In einer Reihe von Krisensituationen, die immer nach demselben Muster auftraten, äußerte sich, dass dieses in sich widersprüchliche Konzept der Regierung Cardoso langfristig nicht gelingen konnte (Boris 2003:7).

Das Ergebnis war eine Reihe von sich verschärfenden internen Krisen, die demselben unerbittlichen Verlaufsmuster folgten: Flucht ausländischen Kapitals aus Brasilien, Einführung superhoher Zinssätze und härterer fiskaler Austeritätspolitik, um es wieder zurückzuholen; Kollaps der inländischen Investitionen und der Konsumentennachfrage, die beide zur Rezession führen; ansteigende Arbeitslosigkeit, größere Armut und Verschlechterung der Einkommensverteilung (Rocha zit. nach Boris 2003:7f).

Die langfristigen Folgen der neoliberalen Entwicklungsstrategie der Regierung Cardoso waren verheerend (Andrioli/Schmalz 2005:196). Insgesamt bezeichnet Boris die ökonomische Bilanz der Regierungszeit Cardosos nur als negativ:

Mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum des BIP von etwa 2,4 % und des Pro-Kopf-Einkommens von 1 % jährlich konnte diese Politik der brasilianischen Ökonomie und Gesellschaft keinen Impuls für eine nachhaltige Entwicklung geben. Nimmt man die praktisch seit zehn Jahren unveränderte extrem ungleiche Einkommensverteilung hinzu, das Ausmaß und den Anstieg der Arbeitslosigkeit sowie die Ausdehnung des informellen Sektors etc., dann wird die Verbreitung der Unzufriedenheit mit der Cardososchen Wirtschaftspolitik plausibel (Boris 2003:9).

Selbst Befürworter der neoliberalen Doktrin müssen eingestehen, dass sich das Land am Ende der Regierung von Cardoso in vielen wesentlichen Aspekten genau dort befand, wo es bereits vor einem Jahrzehnt stand (Boris 2003:9):

Man kann es, je nach politischer Präferenz, tragisch oder ironisch finden, dass Brasilien am Ende von zehn Jahren Hernando Henrique Cardoso (zunächst als mächtiger Finanzminister, dann als Präsident) ökonomisch an der gleichen Stelle zu stehen scheint wie zu Beginn: mit niedrigem Wachstum, einer abstürzenden Währung und am Rande der Zahlungsbilanzkrise, stets abhängig vom Finanzspritzen aus Washington (Meyer-Stamer 2003:104).

Es darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass trotz dieser weitgehend negativen Bilanz der wirtschaftlichen Entwicklung Brasiliens in einigen sozialen Bereichen während Cardosos Amtszeit positive Veränderungen vorstatten gingen. Durch Erhöhung der zentralstaatlichen Ressourcen (zum Teil auch aus Privatisierungserlösen) wurde das Bildungs- und Gesundheitsbudget erhöht und wirksamer eingesetzt, dass beispielsweise die Mortalitätsrate bei Kindern von 41 pro Tausend (1993) auf auf 29 pro Tausend (2000) gesenkt werden konnte. Die Einschulungsquote der 7- bis 14-jährigen SchülerInnen konnte von 87 % (1992) auf etwa 97 % (2001) gesteigert werden (Boris 2003:10).

Bei der Verteilung von Land an Landlose und Landarme hat es - vor allem auf massiven Druck der radikalen Landlosenbewegung (MST - *Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra*) - zweifellos größere Fortschritte in der Amtszeit Cardosos gegeben als lange Jahrzehnte zuvor. Dennoch bzw. vielleicht gerade weil einige Momente sich als veränderungsfähig und machbar erwiesen, wurde bei den Wahlen nicht dem, weitgehende Kontinuität signalisierenden, vorherigen Gesundheitsminister und 'Regierungskandidaten' José Serra der Vorzug gegeben, sondern dem Repräsentanten einer möglichen und erhofften Beschleunigung dieses Reformkurses (ebd.).

Cardoso gelang es zwar, einige Reformen betreffend Föderalismus, Steuerrevision und andere staatlich-institutionelle Verhältnisse umzusetzen, viele seiner bedeutenden Ziele jedoch, wie eine weitergehende Steuerreform, die Pensionsreform und eine Justizreform blieben genauso unerreicht, wie eine aktive Beschäftigungspolitik, eine Steigerung bzw. Verbesserung der Lebensqualität durch vehemente Gewalts- und Kriminalitätsbekämpfung und eine wirksame Strategie zum Kampf gegen die Armut. Nicht zuletzt stieg vor allem der Anteil „prekärer Arbeitsverhältnisse“ im Land im Zuge der neoliberalen „Reformen“ stark an (Boris 2003:10f).

4.2.2. Der Wahlsieg der Regierung Lula und der Aufstieg der Arbeiterpartei PT (Partido dos Trabalhadores)

Laut Andrioli und Schmalz können vor allem 5 ausschlaggebende Aspekte für den Wahlsieg der PT im Jahre 2002 festgehalten werden: Erstens: Die neoliberale Politik der Regierung Cardoso und die damit einhergehende Enttäuschung in großen Teilen der Bevölkerung. Zweitens: Das zerrüttete Auftreten der herrschenden Klasse im Wahlkampf, das es enorm erschwerte, glaubwürdig einen „dritten Weg“ zu repräsentieren. Drittens: Das politische Erstarken Lulas und der Arbeiterpartei PT. Viertens: Das Faktum, dass das Land Brasilien, wie nach dem UNO-Index für menschliche Entwicklung Jahr für Jahr bestätigt wird, eine der ungerechtesten Gesellschaften der Welt war. Fünftens: Das Auftreten der PT als souveräne und glaubhafte Alternative zum Neoliberalismus. (Andrioli/Schmalz 2005:197).

Die dominanten Sektoren der brasilianischen Gesellschaft zeichneten sich durch eine Hilflosigkeit aus, eine glaubwürdige Wahlalternative zu bieten. Diese bereits vor den Wahlen zu beobachtende Tatsache verstärkte die Tendenz, dass Teile der dominanten Sektoren begannen, sich Lula mit dem Argument anzunähern, er habe sich gewandelt und der PT wäre es nicht möglich, eine gesellschaftliche Transformation herbeizuführen. Nicht nur, weil wirtschaftliche Abhängigkeitsmuster dies nicht zuließen, sondern auch, weil Lula und die PT sich inzwischen angepasst hätten (Andrioli/Schmalz 2005:197f).

Trotz der Relativierung der Linksbewegung, die sich nach der Wahl von Lula abzeichnete, interpretiert Malcher Lulas Wahlsieg „als Ausdruck von sich allmählich verändernden Akzeptanz- und Hegemonialverhältnissen“ (Malcher 2003:311). Neben Brasilien machte sich in zahlreichen anderen lateinamerikanischen Staaten eine verstärkte Ablehnung neoliberaler Theorien und Politik in großen Teilen der Bevölkerung breit (Boris 2003:11): „Ob man nach Argentinien oder Venezuela blickt oder beispielsweise Bolivien und Ecuador betrachtet, überall sind - parteipolitisch oder auf dem Terrain sozialer Bewegungen – die Stimmen und Proteste gewachsen, die die Beachtung sozialer, kultureller und ökonomischer Grundsicherungen gegenüber den Ergebnissen der neoliberal radikalisierten Marktprozesse einfordern“ (Boris 2003:11f).

Lulas Wahlsieg im Oktober 2002 (im zweiten Wahlgang) war den Medien zufolge mit 61,3 % sehr beeindruckend und im Land in diesem Umfang bisher einzigartig. Einige Wochen vor der Wahl schien sein Wahlsieg gesichert, obwohl Finanzmärkte und Börsen erhebliche negative Entwicklungen zeigten (Boris 2010:12). Bereits im Vorfeld hatten maßgebliche Kreise des nationalen sowie internationalen Kapitals bekundet, „dass sie sich mit dem Grad und der Echtheit der Domestizierung des einst linksradikalen Arbeiterführers zufrieden geben könnten“ (Boris 2003:12).

Die Partei Lulas (PT) war eine der „wenigen programmatisch ausgerichteten Parteien in Brasilien, die 1979/1980 im Kampf verschiedener Bewegungen und politischer Strömungen gegen die Militärdiktatur entstanden war.“ (ebd.) Sie konnte die Zahl ihrer Abgeordneten im Parlament erheblich erhöhen (von 58 auf 91) und stellte mit knapp einem Fünftel der Sitze die stärkste parteipolitische Macht des Landes (ebd.) „Die PT gilt als die mit Abstand am wenigsten korrupte Partei des Landes, die relativ demokratische Binnenstrukturen und nicht wenige erfolgreiche, bürgernahe kommunale und regionale Verwaltungs- und Amtsperioden vorweisen kann“ (ebd.). Die linken und Mitte-Links-Parteien konnten generell einen Aufschwung verzeichnen, wohingegen die Mitte-Rechts- und rechten Parteien mehrheitlich Abgeordnetensitze verloren. Aber selbst einfache Majoritätsverhältnisse im Kongress waren nur durch Bündnisse mit mittleren bzw. Mitte-Rechts-Parteien für Lula möglich (ebd.).

4.3. Lulas Präsidentschaft

4.3.1. Der politische Charakter der Regierung Lula

Lula übernahm die Regierungsgewalt in einer Situation, die sich durch eine starke chronische Instabilität auszeichnete (Schmalz/Boris 2005:113). Der Umstand, dass in Brasilien erstmals ein Präsident das höchste Regierungsamt einnahm, „der nicht dem politischen Establishment oder der exklusiven herrschenden Klasse entstammte, wurde von vielen als tiefer Bruch mit der Vergangenheit empfunden“ (Boris 2003:13) Dieses Faktum gilt vielfach als „Zeichen der Reife und Stabilität der brasilianischen Demokratie“ (ebd.).

Die Zusammensetzung der Regierung erwies sich als extrem heterogen: an der Spitze stand Lula, der ehemalige Gewerkschaftsführer ohne Hochschulabschluss. Der Hauptstratege der PT und ehemalige Guerillero José Dirceu wurde Minister des *Casa Civil*. Das Umweltministerium wurde von der Analphabetin Marina Silva, die im Amazonasurwald aufgewachsen war, geleitet. Im Gegensatz zu diesen waren mit dem Industrie- und Außenhandelsminister Luiz Fernando Furlan, dem Vizepräsident José Alencar und dem Agrarminister João Roberto Rodrigues Vertreter der Bourgeoisie in der Regierung präsent (Schmalz/Boris 2005:113). Bei der enorm ambivalenten Konstellation des Kabinetts kam es zunächst zu einer größeren Beteiligung von PT-RepräsentantInnen als man anfänglich angenommen hatte (von 30 MinisterInnen und StaatssekretärInnen gehörten 20 der PT an). Die Vertretung der unterschiedlichen Richtungen innerhalb der PT am Kabinetttisch äußerten sich folgendermaßen: 12 PT-MinisterInnen gehörten der Mehrheitsströmung an, 3 der Mittelgruppierung und ebenfalls 3 Minister der linken Strömung („sozialistische Demokratie“) (Boris 2003:13f).

Lula setzte sich folgende Schwerpunkte für sein Regierungsprogramm: das Erreichen von wirtschaftlichem Wachstum gekoppelt mit Stabilität, die Rentenreform, eine Steuerreform, die Reform des Arbeitsgesetzes, politisch-institutionelle Reformen sowie die Agrarreform (Boris 2003:14). Machado und Neto formulierten dies folgendermaßen: „Entwicklung plus Verantwortung in Steuerfragen und Kontrolle der Inflation plus Intervention des Staates ohne Interventionismus plus Kampf gegen die sozialen Ungleichheiten“ (Machado/Neto

2003:11). Diese Zielsetzungen der neuen Regierung Lula trugen große Widersprüche und Zündstoff in sich. Vor allem die starke Fokussierung auf sozialpolitische Reformen, allen voran das „Null-Hunger-Programm“, riefen in der Bevölkerung Erwartungen hervor (Boris 2003:14), „die zweifellos nur mit sehr großem Reibungsverlust enttäuscht oder übergangen werden können“ (ebd.).

Es wäre vermutlich viel zu einfach, die unterschiedlichen Komponenten der Programmatik Lulas als Widerspruch oder Inkonsequenz der PT-Linie zu sehen (ebd.). „Vielmehr scheint bei den maßgeblichen Beratern von Lula die Vorstellung zu dominieren, dass zunächst einmal von den gegebenen Realitäten der 'ererbten' schlechten und sehr außenabhängigen Wirtschaftslage auszugehen ist, um diese schrittweise zu verbessern und dann – in einer zweiten oder dritten Phase – auf eine stärkere Binnenorientierung und sozialen Ausgleich umsteuern zu können“ (Boris 2003:14f). Allgemein betrachtet, muss die „vorgefundene sozioökonomische Realität“ sicherlich einmal als Ausgangspunkt zutreffend perzipiert und „angenommen“ werden, auch wenn das Ziel eine mehr oder minder tiefgreifende Veränderung dieser Strukturen ist. Wie sehr dies eine Unterwerfung der vorhandenen Zwänge bzw. deren Akzeptanz darstellte und wann und vor allem wie der Anfangspunkt eines „aktiven Transformationsprozesses“ sich in eine konträre Richtung zu bewegen hat, waren Fragen, die die brasilianische Öffentlichkeit stark beschäftigten (Boris 2003:15).

Prinzipiell stellt sich die Frage, ob das Anknüpfen an die neoliberale Politik Cardosos, auf diese Weise, überhaupt durchbrochen werden konnte (ebd.). Dieter äußerte sich hierzu folgendermaßen:

Das Dilemma ist [...], dass Brasilien auf Dauer keine Chance haben wird, der Zahlungsunfähigkeit zu entrinnen, wenn die Zinsen nicht rasch und drastisch sinken. Wenn die realen Zinsen oberhalb der realen Wachstumsrate liegen, wächst das Verhältnis von Schulden und Bruttoinlandprodukt exponentiell. Dies bedeutet, dass Brasilien angesichts von Realzinsen, die um mehr als 15 % oberhalb der Wachstumsrate liegen, mit jedem Tag unweigerlich tiefer in die Verschuldungsfalle gerät (Dieter 2002:27).

4.3.2. Brasiliens Kongress und die parlamentarische Elite unter Lulas Regierung

Während der Regierungszeit von Lula da Silva warb die Homepage der Abgeordnetenkammer Brasiliens mit dem Leitspruch „Haus aller Brazilianer“. Dies deutete nicht nur auf die demokratischen und direkten Wahlen ihrer Mitglieder hin, sondern stellte vielmehr das Recht auf politische Partizipation aller BrazilianerInnen in den Mittelpunkt. (Galvão 2012:85). Senat und Abgeordnetenkammer bildeten zusammen den „*Congresso Nacional*“, der als „legislative Institution auf Bundesebene fungiert“ (ebd.). Nach der Verfassung des Jahres 1988 entstand der heutige Brazilianische Kongress als Symbol einer Gesellschaft, die sich im Wandel befindet und sich nach über zwei Jahrzehnten Militärrherrschaft (siehe Kapitel 3.5.) nach einer demokratischen Regierung, verbunden mit vermehrter Partizipation, sehnte (Galvão 2012:85).

Hierbei stellt sich nun die Frage, ob diese Beschreibung „Haus aller Brazilianer“ überhaupt gerechtfertigt ist und ob tatsächlich alle wirtschaftlichen sowie sozialen Gruppen des Landes während Lulas Amtszeit in beiden Kammern angemessen vertreten waren. Diese Frage gewinnt in Anbetracht der Regierung von Lula da Silva neue Dimensionen (ebd.), „schließlich verkörpert dieser brasilianische Präsident eine Art (süd-)amerikanischen Traum“ (ebd.). Seine Vergangenheit weist enorme Ähnlichkeiten mit dem Schicksal vieler BrazilianerInnen auf, „die auch heute noch genauso wie Lulas Familie Anfang der 1950-er Jahre in den Süden des Landes abwanderten“ (ebd.). Lula stellte somit eine Gruppe dar, die bislang nicht zur „politischen Elite“ des Landes gezählt wurde, sondern eher die „beherrschte Klasse“ repräsentierte. Lulas Wahlsieg wurde daher als Basis eines Elitewandels in der Politik Brasiliens bewertet (ebd.). Es taucht nun die Frage auf, „ob dieser Wandel der parlamentarischen Elite des Landes zuzuschreiben ist. Sind die Parlamentarier unter unter der Regierung Lula da Silva auch Repräsentanten einer neuen Elite, die sich annähernd unter dem Motto 'Haus aller Brazilianer' widerspiegelt“ (Galvão 2012:85)?

Nach dem Wahlsieg von 2002 sicherte Lula der brasilianischen Gesellschaft einen „sozialen Pakt“ und ein „soziale Recht“ für die Armen zu. Um diese Bestrebungen zu erreichen, bedarf es sozialer und politischer Reformen (Galvão 2012:92). „Ohne eine parlamentarische Elite, die diese Vorhaben mit trägt, wird es für den Präsidenten schwer, dieses voranzutreiben. Die hohen Erwartungen an die Regierung wurden auch auf die parlamentarische Elite des Landes projiziert“ (ebd.).

Die biographischen Daten der Mitglieder der *Câmara dos Deputados* soll einen Einblick in die Entwicklung des Profils der ParlamentarierInnen während der Amtszeit von Lula geben und die Frage beantworten, ob Lula tatsächlich einen Wandel der parlamentarischen Elite herbeigeführt hat (Galvão 2012:86,92). Es wird dabei hinterfragt, „welche sozialbiographischen Merkmale diese Politiker aufweisen“ (Galvão 2012:92). „Auch wenn sich die Handlungsweise politischer Institutionen nicht nur auf der Grundlage ihrer Mitglieder erklären lässt, sondern vielmehr die gesellschaftlichen und historischen Entwicklungen widerspiegeln, so kann die Analyse biographischer Daten Hinweise über diese Entwicklungen vermitteln“ (ebd.). Folgende Angaben beziehen sich auf die Ergebnisse einer empirischen Forschung betreffend die parlamentarische Elite Brasiliens unter der ersten Regierungsperiode Lulas (ebd.).⁹

Die Altersstruktur in der Abgeordnetenversammlung

Zieht man die Daten der Altersstruktur heran, wird klar ersichtlich, dass die Brasilianische Abgeordnetenversammlung unter der Regierung Lulas von den in den 1950er Jahren geborenen Abgeordneten dominiert wurde. Die Parlamentarier, die in den 1940er Jahren geboren wurden, stellte die zweitgrößte Altersgruppe in der *Câmara dos Deputados*. Insgesamt betrachtet, lässt sich dennoch ein Wechsel der Generationen feststellen. Die brasilianische Abgeordnetenversammlung erfuhr zwar eine Verjüngung, die sich aber nur schleppend vollzog (Galvão 2012:92f).

⁹ Genaue Daten finden sich in: Galvão Alves, Ana P. (2008): Elitewandel im Brasilianischen Kongress. Eine Untersuchung über die parlamentarische Elite unter der Regierung Lula.

Das Bildungsniveau in der brasilianischen Abgeordnetenversammlung

Die politische Elite wird in Lateinamerika traditionell aus der Oberschicht mobilisiert. Die soziale Herkunft dieser Elite wird durch das Bildungsniveau widergespiegelt: Gute Bildung in Anspruch nehmen zu können, ist ein Privilegium der oberen Schichten. Demgemäß bietet sich nur beschränkten Kreisen die Möglichkeit der Finanzierung eines Studiums. Die Analphabetenquote lag in Brasilien im Jahr 2007 bei 9,2 % (dies entspricht in etwa 15 Millionen Menschen). Was lässt sich nun empirisch über den Bildungsgrad der brasilianischen ParlamentarierInnen während der Amtszeit Lulas feststellen? Gibt es Merkmale, die auf eine grundlegende Transformation hindeuten? Galvão's Analyse der biographischen Daten ergibt, dass der Großteil der Abgeordneten, die während der Legislaturperiode von 2003 bis 2007 ein Mandat innehatten, ein Hochschulstudium vorweisen konnten. Diese Daten attestieren die Beständigkeit der Tendenzen zu einem hohen Bildungsniveau. Auf der Ebene der Partei können unterschiedliche Tendenzen beobachtet werden: Auf der einen Seite erlebte die Arbeiterpartei eine Akademisierung, auf der anderen Seite wies die Partei die höchste Anzahl an ParlamentarierInnen mit nur einem Grundschulabschluss (sechs) auf, diese wiederum stammten überwiegend aus dem Agrarsektor (Galvão 2012:93f). „Wenn einerseits die soziale Kritik und die linksgerichtete Politik der Arbeiterpartei den Zugang von Politikern geringer Ausbildung und bescheidener sozialer Herkunft ermöglicht, so werden doch andererseits den besser ausgebildeten Politikern sehr gute Chancen eingeräumt“ (Galvão 2012:94). Die PT zeigte demzufolge Anstrengungen, „sozial gerecht“ aufzutreten, denn alle sozialen Gruppierungen waren in der PT vorzufinden. Gleichzeitig versuchte die Arbeiterpartei aber auch den Eindruck von Kompetenz zu hervorzurufen (ebd.), „in dem sie gut ausgebildete Politiker in ihre Reihen aufnimmt“ (ebd.).

Die Berufe der brasilianischen Abgeordneten

Bei den brasilianischen ParlamentarierInnen zeigen sich inhomogene Berufsmuster, die aber dennoch ähnliche Tendenzen aufweisen. Typisch ist jedoch die deutliche Repräsentanz bestimmter Berufsgruppen (Ärzte, Rechtsanwälte). Ebenso sicherten sich bestimmte Interessengruppierungen und Lobbyisten ihre Plätze in der *Câmara dos Deputados*: BeamtenInnen, UnternehmerInnen und LandwirtInnen waren ebenfalls gut vertreten.

Zudem waren Pfarrer und PriesterInnen unter den ParlamentarierInnen zu finden. Traditionell nimmt die Katholische Kirche eine bedeutende Funktion in der politischen Elite Brasiliens ein (Galvão 2012:96). Als Beispiel soll hier die Frage bezüglich einer „Lockerung des Abtreibungsgesetzes“ erwähnt werden, die durch den Druck der Katholischen Kirche nicht weitergeführt wurde. Auch der Einfluss brasilianischer PolitikerInnen aus den Pfingstkirchen sowie den evangelikalen Sekten nimmt in der Politik Brasiliens einen großen Stellenwert ein (ebd.). „Rodrigues [...] interpretiert diese Zunahme der Evangelikalen in der Abgeordnetenversammlung als ein Zeichen der Öffnung des Hauses zu weniger privilegierten wirtschaftlichen Gesellschaftsschichten, da viele der Priester dieser Sekten aus einfachen Verhältnissen kommen und keine akademische Ausbildung aufweisen“ (Rodrigues zit. nach Galvão 2012:96).

Ethnische Herkunft

Da für Abgeordnete keine Verpflichtung besteht, Auskunft über ihre Hautfarbe oder ethnische Zugehörigkeit zu geben, werden Galvão zu Folge „in der Datenbank der brasilianischen Abgeordnetenversammlung [...] keine Angaben über die ethnische Herkunft der Abgeordneten gemacht“ (Galvão 2012:97). Den Passfotos nach zu urteilen (diese findet man in den Lebensläufen), ist dennoch der größte Teil der ParlamentarierInnen im Kongress weiß. Zwischen 2003 und 2007 war die brasilianische Abgeordnetenversammlung nur in sehr geringem Ausmaß von Schwarzen und MulattInnen besetzt (5 farbige Abgeordnete). Auch während Lulas zweiter Legislaturperiode konnten keine erheblichen Veränderungen beobachtet werden - 8 farbige ParlamentarierInnen, jedoch kein/e einzige/r Indigene/r war unter den Abgeordneten zu finden (ebd.). „Auch wenn auf legislativer Ebene die farbige Bevölkerung in Brasilien nur unbedeutend vertreten ist, so wurde doch ein wichtiger Schritt getan, um die Präsenz aller ethnischen Gruppen in der brasilianischen Politik zu verbessern“ (ebd.): Das „Staatssekretariat für die Förderung der Gleichberechtigung der Rassen“ (*Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Social e Racial*) wurde 2003 ins Leben gerufen und während Lulas Regierungszeit von der farbigen Ministerin Matilde Ribeiro bis zum Jahre 2008 geleitet. Nur eine unbedeutend geringe Anzahl an Posten wurde auf exekutiver Ebene an Schwarze oder MulattInnen vergeben (ebd.).

Ähnlich verhielt es sich im Bereich der Legislative: „Die größte ethnische Gruppe Brasiliens hat weiterhin eine zu niedrige Vertretung in der Abgeordnetenkammer. Die parlamentarische Elite bleibt ebenso hellhäutig, wie auch das Bild der Elite des Landes“ (ebd.).

Frauen in der parlamentarischen Elite Brasiliens

Die Abgeordnetenkammer war in der Vergangenheit stark von Männern dominiert, dieser Linie blieb auch Lula da Silva treu: Der Anteil der Frauen fiel während Lulas beider Regierungsperioden mit weniger als 10 % sehr gering aus. Zwar stieg der Frauenanteil in der Abgeordnetenkammer unter Lula gegenüber der Vorgängerregierung leicht an, in der zweiten Legislaturperiode von Lula stagnierte jedoch die Anzahl der Politikerinnen im Kongress. Die Arbeiterpartei PT stellte mit 15 Frauen die höchste Anzahl von Frauen in der Abgeordnetenkammer (Galvão 2012:98). Die PT zählt zu einer der wenigen Parteien in Brasilien, „die in ihrem Parteiprogramm Richtlinien für einen gerechten Frauenanteil in der Politik berücksichtigt“ (ebd.). Obwohl Frauen in der Politik des Landes auch heute noch deutlich unterrepräsentiert sind, „gibt es Anzeichen, die auf eine wachsende Anerkennung und zunehmenden politischen Einfluss von Frauen hindeuten“ (Galvão 2012:99). Ein Beweis hierfür ist das „Staatssekretariat für Frauenrechte“. Dieses wurde zu Beginn von Lulas Regierungszeit gegründet und hat in seiner Funktion den gleichen Status wie ein Ministerium (ebd.).

4.3.2.1. Der Präsident, der politische Wandel und die parlamentarische Elite: eine Bilanz

„Mudar com coragem e cuidado, humildade e ousadia, muadr tende consciencia de que a mudanca e um processo gradativo e continuado“¹⁰

Aus dem Diskurs von Lula bei seiner Amtseinführung am 1.1. 2003
(Lula zit. nach Galvão 2012:99)

Das angekündigte „Haus aller Brasilianer“ blieb auch während Lulas Regierungsperiode „nicht frei von Funktions- und Strukturdefiziten“ (Galvão 2012:99). „Der Legislativprozess litt weiterhin unter denselben Schwächen und Problemen, mit welchen die ehemaligen Regierungen schon zu kämpfen hatten“ (ebd.). Die Regierung Lulas war auch nicht frei von Korruption, diese fand man primär in der Abgeordnetenversammlung. Im Jahr 2005 ereignete sich einer der berüchtigtsten Korruptionsaffären während Lulas Amtszeit (ebd.): José Direceu, ein damaliger Minister, wurde verdächtigt, monatliches Extrageld (*mensalão*) an Abgeordnete des Parlaments „für ihre Unterstützung der Regierungsvorhaben zu bezahlen“ (Costa 2008:118f). José Direceu und weitere in den Skandal verwickelte Abgeordnete wurden ihrer Ämter enthoben. „Dieser Korruptionsskandal zeigt aber genau einen informellen Mechanismus innerhalb einer Regierung, die sich immer wieder parlamentarische Mehrheiten erkämpfen muss“ (Galvão 2012:99).¹¹

Betrachtet man die biographischen Daten der ParlamentarierInnen während Lulas Amtsperioden ganzheitlich, so lässt sich kein bahnbrechender Wandel der Eliten erkennen. Der Durchschnittsabgeordnete war unter Lulas Regierung männlich, konnte ein Hochschulstudium vorweisen, war weiß, Ende vierzig und in der Regel Arzt oder Rechtsanwalt (Galvão 2012:99). „Dieses Profil der parlamentarischen Elite unter Lula gleicht [...] eher der traditionellen politischen Elite des Landes als dem Profil des Präsidenten Lula“ (Galvão 2012:99f). Bei näherer Betrachtung ist dieses Profil jedoch keinesfalls homogen, es gibt „ausdifferenzierte Merkmale [...], die auf neue Tendenzen hinweisen“ (Galvão 2012:100).

¹⁰ „Verändern mit Mut und Behutsamkeit, mit Bescheidenheit und Wagemut, verändern und dennoch wissen, dass jeder Wandel ein langsamer und kontinuierlich Prozess ist“ (Galvão 2005:99).

¹¹ In einem der größten Korruptionsskandale der Geschichte Brasiliens ermitteln die Behörden seit Ende 2012 auch mögliche Verstrickungen Lulas (Süddeutsche 2013).

Auch wenn rund Dreiviertel der ParlamentarierInnen während Lulas Legislaturperiode ein Studium nachweisen konnten, so kam es doch zu einem Anstieg von PolitikerInnen ohne Hochschulabschluss. Was die Berufe der ParlamentarierInnen angeht, bestätigte sich die Tendenz zu akademischen Berufen (Dominanz ÄrztInnen und RechtsanwältInnen). Auch lässt sich ein langsam voranschreitender Generationswechsel unter den Abgeordneten beobachten. Frauen blieben in der Abgeordnetenversammlung weiterhin unterrepräsentiert, es war jedoch ein geringer Zuwachs gegenüber der Vorgängerregierung zu verzeichnen. Bezüglich der ethnischen Herkunft verhielt es sich anders: es gab eine klare Dominanz hellhäutiger Abgeordneter, dunkelhäutige PolitikerInnen blieben auch während Lulas Regierungszeit stark unterbesetzt. Zum Vergleich: Fast 50 % der BrasilianerInnen sind Schwarze und MulatInnen, diese nahmen jedoch während Lulas Amtszeit nur zirka 1 % der Sitze in der Abgeordnetenversammlung ein (Galvão 2012:100).

Galvão resümiert die Analyse der biographischen Daten der Abgeordneten unter der Regierung von Lula folgendermaßen:

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der empirischen Forschung, dass kein Wandel der parlamentarischen Elite des Landes während der Regierungszeit Lulas vollzogen wurde. Trotzdem können diese Ergebnisse durchaus bestätigen, dass sich die parlamentarische Elite in der Abgeordnetenversammlung Brasiliens in einem Prozess des Wandels befindet: mehr Politikerinnen, der Zugang neuer Berufsgruppen in der Abgeordnetenversammlung und ein angehender Generationswechsel sprechen dafür. Alte Muster blieben dennoch bestehen wie die Dominanz bestimmter Berufsgruppen und das hohe Bildungsniveau der Abgeordneten. Diese Charakteristika zeigen, dass bestimmte Merkmale immer noch das Bild der brasilianischen Parlamentarier prägen (Galvão 2012:100).

4.3.3. Lulas Sozial- und Wirtschaftspolitik

Schon zu Beginn seiner Amtszeit macht Lula da Silva seine Ziele klar: „Ihr könnt euch sicher sein, dass wir unsere Prioritäten zugunsten der ärmeren Gebiete des Landes gestalten werden, denn die Armen brauchen die Regierung am meisten und nicht die Reichen, die

sich oftmals nur von der Regierung bedienen lassen“ (Lula zit. nach Andrioli/Schmalz 2005:192). Hat er Wort gehalten? Die Antwort darauf lässt sich nur zum Teil bejahen. Es besteht zweifelsohne eine Diskrepanz zwischen dem vor der Präsidentschaftswahl Gesagten und der realen Politik, die Zwängen von außen, ganz besonders makroökonomischer Natur, ausgesetzt ist (Hölzl 2010:213f). Lulas Vorgänger Cardoso, der vor seiner Zeit als Finanzminister als linksgerichteter Soziologe und Theoretiker der Dependenztheorie tätig war, distanzierte sich zu Beginn seiner Amtszeit mit folgenden Worten von seiner Vergangenheit (Hölzl 2010:214): „Vergessen Sie alles, was ich geschrieben habe!“ (Schmalz 2008a:75). Die substantielle Herausforderung, der sich Lula und seine Regierung bei der Bereitstellung von staatlichen Geldern für die Implementierung der sozialen Programme zu stellen hatte, war, bei der Gratwanderung zwischen sozialen Notwendigkeiten und ökonomischen Sachzwängen das Gleichgewicht zu wahren (Hölzl 2010:214). Der globale Siegeszug des Neoliberalismus Anfang der 1990er Jahre, der auch in Brasilien seinen Einzug hielt, und der Weg der Deregulierung und Privatisierung, der von der Regierung Collor mit Vehemenz implementiert und von Cardoso weitergeführt wurde, kann dies erklären. Die Regierung musste bald erkennen, dass das ökonomische Diktat des Neoliberalismus nicht ohne Kollateralschäden überwunden werden konnte. Die Regierung Lula war seither bemüht, „das Paradoxon der Kombination zweier grundsätzlich nicht kompatibler Modelle aufzulösen und eine oktroyierte liberale Wirtschaftspolitik mit Forcierung und Ausbau der staatlichen Sozialleistungen zu verbinden“ (Hölzl 2010:222). Giovanella äußert sich hierzu folgendermaßen:

Die neue Regierung steht vor dem Widerspruch, ihre Sozialpolitik ausbauen und gleichzeitig die restriktive Wirtschafts- und Finanzpolitik fortführen zu wollen bzw. zu müssen. Sie steht außerdem unter dem Zwang, andauernd politische Verhandlungen mit dem Kongress führen zu müssen, um Mehrheiten für ihre Gesetzesvorhaben zu erreichen (Giovanella zit. nach Andrioli/Schmalz 2005:204).

Abbildung 1: Prozentuale Aufsplittung der Sozialleistungen in Brasilien

	1980	1985	1990	1995	2005
Kanalisation	5,0	5,0	4,2	1,3	1,2
Arbeitsmarktpolitik	0,3	0,3	5,1	2,2	2,9
Sozialhilfe	1,6	1,7	2,3	2,1	4,8
Wohnbau	13,4	8,8	7,2	7,3	3,8
Gesundheit	16,9	16,4	16,5	16,1	15,2
Bildung	19,6	22,0	22,2	20,7	18,5
Leistungen an BeamtInnen (Renten)	-	-	-	22,5	19,7
Sozialrenten	42,9	44,5	41,1	26,0	32,0
Andere	0,4	1,2	1,4	1,9	1,9

Quelle: Castro (u.a.) 2009:98

Die Haushaltsausgaben wurden auch unter Lulas Regierung stark von dem Zwang der Schuldenrückzahlung dominiert. Dieses Problem spiegelte sich auch in den unterschiedlichen sozialpolitischen Initiativen wider, die durch den begrenzten finanziellen Spielraum einen oftmals ambivalenten Charakter aufwiesen (Andrioli/Schmalz: 2005:204f). Die Regierung setzte zunächst mit dem Null-Hunger-Programm *Fomo Zero* eine Soforthilfe für die 46 Millionen unterernährten BrasilianerInnen um (Schmalz/Boris 2005:118). Hierbei war der Fokus noch völlig auf die Beseitigung des Hungers und auf die Zusammenarbeit zwischen privaten und staatlichen AkteurInnen gerichtet (Leubolt 2012:374; Hölzl 2010:215f). Dieser Rahmen wurde bald erweitert und der Fokus verschob sich auf den Ausbau und die verbesserte Koordination der Einkommenstransferprogramme, die zu großen Teilen noch auf die Ära Cardoso zurückzuführen waren, jedoch in manchen Fällen nicht mehr realisiert wurden (ebd.). Das Ziel war der Ausbau und die verbesserte Koordination der Einkommenstransferprogramme, woraus schließlich im Oktober 2003 in Verbindung mit verschiedenen Sozialprogrammen im Bereich Gesundheit und Bildung die Familienbeihilfe *Bolsa Familia* resultierte (Hölzl 2010:216; Künnemann/Leonhard 2008:16).

„Änderungen betrafen in erster Linie die Anspruchsberechtigten, deren Kreis ausgeweitet wurde und den Betrag der Förderung der von max. R\$ 45 auf max. R\$ 95 aufgestockt wurde“ (Leubolt 2011:40). Vergleicht man diese Ausgaben mit denen des Schuldendienstes, (diese machten im gleichen Zeitraum zwischen 9,4 % und 7,3 % des BIP aus) blieben die Transferzahlungen im genannten Zeitraum zwar weiterhin niedrig, „dennoch war die Erhöhung in diesem Bereich für große Teile der Bevölkerung spürbar“ (Leubolt 2012:374). Die Empfänger der Transferzahlungen waren primär Frauen, denn diese wurden als Oberhaupt der Familie festgelegt (ebd.). Leubolt zufolge wird dadurch „einerseits die finanzielle Unabhängigkeit von Frauen gestärkt und andererseits auch die gender-spezifische Rollenverteilung in der Familie bekräftigt“ (ebd.). Um die Auszahlung der Familienbeihilfe *Bolsa Familia* zu gewährleisten, mussten regelmäßige Schul- und Arztbesuche der Kinder, sowie die Durchführung von Impfungen vorgewiesen werden (ebd.).

Der *Bildungssektor* weist ähnliche Merkmale wie die Sozialhilfe auf: Einerseits wurde der Fokus auf die Armutsbekämpfung deutlich intensiviert, andererseits geschah dies jedoch weniger im Bereich der privaten Fürsorge, sondern vielmehr mit Hilfe neuer staatlicher Programme. Das Stipendienprogramm *Pro Uni* kann hier als Beispiel für ein treffsicheres Sozialtransferprogramm genannt werden. Das Studium von Kindern aus ärmeren Familien wird hier mittels Stipendien an Privatuniversitäten gefördert. Seit dem Jahre 2003 existieren zusätzlich Quotenregelungen für staatliche Universitäten, deren Ziel es ist, dunkelhäutige und arme BrasilianerInnen zu fördern. Hier lässt sich ein Bruch zur Regierung Cardoso konstatieren, denn der Zugang zu staatlichen Universitäten konnte während Cardosos Regierungszeit nur über privat finanzierte Förderkurse für sozial Benachteiligte BrasilianerInnen sichergestellt werden. 15,3 % der StudienanfängerInnen in öffentlichen Einrichtungen, die weniger als das Mindesteinkommen monatlich zur Verfügung hatten, standen nur 7,1 % in privaten Einrichtungen gegenüber. Außerdem lässt sich ein Anstieg dunkelhäutiger Studierender feststellen (von 21% im Jahr 1995 auf 35 % im Jahr 2007) (Leubolt 2012:374f). Gleichzeitig weist aber der konstante Abfall der Zuwendungen für Bildung an den Sozialausgaben (siehe Abbildung 1) darauf hin, dass der Bildungssektor nicht primäres Ziel der Regierung darstellte. Der Zugang zur Armutsbekämpfung nahm aber unter Lula dennoch eine zentrale Rolle ein (Leubolt 2012:375).

Im Bereich der *Gesundheitspolitik* lassen sich zwar graduelle Fortschritte beobachten. Doch auch wenn AktivistInnen der Gesundheitsbewegung in den 1980er Jahren Mitglieder des Kabinetts der Regierung Lula wurden, die Regierung eine aktive Positionierung in der Auseinandersetzung um überteuerte ausländische AIDS-Präparate forcierte und das Versorgungsnetz des Familiengesundheitsprogramms von 55 Millionen (unter der Ära Cardoso) auf 70 Millionen Personen im Jahre 2005 ausgeweitet wurde, war die Finanzierung für eine ganzheitliche und grundlegende Reform des Gesundheitssystems unter der Regierung Lula dennoch nicht gewährleistet (Andrioli/Schmalz 2005:205).

Die *Rentenreform* des Jahres 2003 zeigt eine besondere Kontinuität zur Vorgängerregierung Cardoso: Die Rentenreform wurde äußerst kontrovers diskutiert und führte zur ersten ernsthaften Krise der Regierung Lula. Im Zusammenhang mit parteiinterner Kritik wurden mehrere PolitikerInnen aus der PT ausgeschlossen, die sich dann neu in der Partei PSol (Partido Socialismo e Liberdade) formierten (Leubolt 2012:375). Das Zentrum der Rentenreform bildet die Einführung eines gerechteren und einheitlicheren Systems, bei dem die Differenzen zwischen den teilweise hochprivilegierten Staatsbediensteten und den privat beschäftigten ArbeitnehmerInnen vermindert werden sollten. Das in Brasilien bis zu diesem Zeitpunkt sehr frühe Renteneintrittsalter im staatlichen Bereich sollte angehoben werden und die Höhe der Rente sollte in etwa 60-70 % der Einkommen während der aktiven Zeit entsprechen und nicht mehr, wie bisher, der Höhe des letzten Gehalts. Darüber hinaus wurde eine Höchstrente von 2.400 Real (dies entspricht 723 Euro) eingeführt – jene, die Anspruch auf eine höhere Rente hatten, mussten zusätzlich durch private Versicherungen vorsorgen (Boris 2003:19f). Die Einführung der Rentenreform zielte in der Ausdrucksweise der Regierungsmitglieder auf einen Bruch mit den konservativen Zügen der Sozialpolitik ab, während KritikerInnen hingegen neoliberale Elemente der Rentenreform feststellten (Leubolt 2012:375), da „durch die Einführung der Obergrenze bei gleichzeitiger Aufforderung, den Rest über private Versicherung zu begleichen, Tendenzen der Finanzialisierung verstärkt würden“ (ebd).

Am *Arbeitsmarktsektor* wurden unter der Regierung Lula einige neue politische Akzente gesetzt: Der gesetzliche Mindestlohn wurde sukzessive erhöht (um 11,7 % zwischen 2003 und 2005 und um weitere 24,7 % zwischen 2006 und 2008). Verbunden mit dem Anstieg von Mindestrenten und Sozialtransfers, führte diese Maßnahme zu einer substantiellen Erhöhung der unterdurchschnittlichen Einkommen (Leubolt 2012:375). „Dieser Trend ging einher mit steigenden Reallöhnen [...] und dem Sinken von Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig steigendem Anteil der Folrmell Beschäftigten“ (ebd.). Dies führte in Kombination mit den Einkommenstransfers zu einer Minderung der Einkommensungleichheit und dennoch wies der Gini-Index für das Jahr 2008 weiterhin eine der stärksten Einkommensdisparitäten weltweit auf. Nach wie vor findet man am unteren Ende der Verteilungsskala überwiegend die afro-brasilianische Bevölkerung (ebd.). Jedoch wurde ein unter Cardoso eingeleiteter „gesellschaftlicher Prozess der Bewusstseinsbildung bezüglich der Existenz von impliziten und institutionellen Formen des Rassismus“ (ebd.) von der Regierung Lula weiter vertieft. Die Gründung eines Spezialsekretariats (*Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial*) zu Beginn der ersten Legislaturperiode Lulas und die Verabschiedung des Gesetzes *Estatuto da Igualdade Racial* (gegen rassistische Diskriminierung) im Jahr 2010 wurden von den an den Universitäten eingeführten *Affirmative Action*-Maßnahmen begleitet (ebd.). Trotz einiger positiver Entwicklungen überwiegen jedoch die Kontinuitäten „der durch die Sklaverei geprägten Gesellschaftsstrukturen“ (Leubolt 2012:375).

Eine weitere Novelle der Regierung Lula war die Konzentration auf staatlich geförderte *Mikrokredite*, „die in gewisser Weise der Hochzinspolitik als 'treffsichere Förderprogramme' entgegengestellt werden, da sie die effektiven Zinsen für Kleinbetriebe und Kooperationen absenken“ (Leubolt 2012:375). Mikrokredite wurden besonders bei Familienbetrieben des primären Sektors (*Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*, PRONAF) eingesetzt (Leubolt/Tittor 2008:133). Diese Form der Kredite war zwar von Relevanz bezüglich der Landreform, „da sie auch zur Finanzierung der Bestellung des besetzten Landes Verwendung finden, dennoch kann die 'Banklogik' der Vergabe von Krediten an rückzahlungsfähige Kleinbauern und Kleinbäuerinnen zur Verschärfung von Ungleichheiten führen“, so Leubolt (Leubolt 2012:375f.). Landkonflikte blieben während Lulas Regierungsperioden ein zentrales Thema der sozialen Bewegungen und stiegen gegenüber der Regierung Cardoso deutlich an. Die Landreform selbst stagnierte

(Leubolt 2012:376). „Sozial- bzw. verteilungspolitische Maßnahmen betrafen v.a. die bessere Versorgung mit Infrastruktur der besetzten Ländereien (z.B. im Rahmen des Programmes *Luz para todos*), nicht aber die Struktur der Landverteilung. Veränderungen in diesem Bereich stehen im Widerspruch zum auf Agrarexporte setzenden Wirtschaftsmodell und den dahinter liegenden Interessen des Agro-Business. Eine umfassende Agrarreform wird also nicht zuletzt durch die Bündnispolitik Lulas verhindert“ (ebd.).

Bezüglich der Bündnisse auf institutioneller Ebene erscheint es von Bedeutung zu erwähnen, dass Lula auf Koalitionsbasis regieren musste. Eine nicht unbedeutende Anzahl von Reformen konnten schon wegen der fehlenden Unterstützung der KoalitionspartnerInnen nicht umgesetzt werden (Leubolt 2012:376).

Weiters führte das Scheitern einer ganzheitlichen *Steuerreform* dazu, dass produktbezogene Steuern (z.B. die Mehrwertsteuer) zur bedeutendsten Einnahmequelle des Staatshaushaltes wurden und die Progression weiterhin gering war (Leubolt 2012:376). Diese war das Ergebnis der breiten Bündnispolitik der Regierung Lula, die damit sozialen Konfrontationen aus dem Weg ging. Bereits in der Vergangenheit einigte man sich auf ein Bündnis zwischen nationaler Bourgeoisie und Proletariat. Lula knüpfte an dieses Erbe an, setzte hierbei aber auf die Einbeziehung marginalisierter Teile der Bevölkerung. Lula gelang es, insbesondere durch den Ausbau und die bessere Koordination der Einkommenstransfers sowie die Anhebung der Mindestlöhne, die WählerInnenbasis unter den ärmsten Teilen der Gesellschaft entscheidend zu kräftigen. Dagegen wandten sich traditionelle PT-WählerInnen aus dem Mittelstand selektiv der Opposition zu (Leubolt 2012:376f).

Zu Beginn seiner zweiten Legislaturperiode Anfang des Jahres 2007 kündigte Lula das *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*¹² an, welches zur Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums dienen sollte. Dieses Programm sieht enorme Investitionen in die Bereiche der Energiegewinnung und Verkehrsinfrastruktur, Stadtsanierung sowie Wasser- und Abwasserversorgung vor. Dies solle dem Land zusätzliche Wachstumsimpulse

¹² Die Umsetzung des Programms wurde von Lulas damaliger Kabinettschefin und heutiger Präsidentin Dilma Rousseff koordiniert (OSEC 2012:2).

liefern und die Lebensbedingungen vieler Menschen, nicht zuletzt der BewohnerInnen ärmlicher ländlicher Regionen und Peripherien, verbessern. 503,9 Milliarden Reais (in etwa 200 Milliarden Euro) sollten in Lulas zweiter Amtsperiode im Rahmen der Maßnahmen des PAC investiert werden, ein erheblicher Teil davon in Form von Steueranreizen für private Investitionen. Nach der euphorischen Ankündigung wurde es zunächst etwas ruhiger um das Programm. Auf der einen Seite stellte es sich als schwierig heraus, eine Vielzahl derartiger Projekte zu konzipieren und zu realisieren, auf der anderen Seite bedurften viele Maßnahmen einer Zustimmung des Kongresses, der wiederum zu einer raschen Bearbeitung nicht gewillt oder nicht in der Lage war (Hofmeister 2008a:3). Auf den ersten Blick stellt sich das PAC als ein ehrgeiziges Entwicklungsprogramm dar, von dem tatsächlich bedeutende Impulse des Wachstums ausgehen können – sofern es tatsächlich zu einer Verwirklichung der Maßnahmen kommt. Auf den zweiten Blick ist das Programm eine Fortsetzung der Entwicklungspläne Cardosos, der ebenfalls ehrgeizige Infrastrukturprojekte ankündigte, jedoch nur einen Bruchteil davon während seiner Amtszeit realisierte. Die Gewerkschaften kritisierten zudem die Absicht, einen Teil der Arbeitslosenversicherung für Einzahlungen in den Fonds der Infrastruktur freizugeben, wohingegen sich Umweltorganisationen sorgten, dass im Rahmen von PAC ökologische Aspekte übergangen werden könnten (Hofmeister 2007:4). Seit dem letzten Quartal im Jahr 2007 zeichnete sich jedoch ab, dass das PAC mehr als eine populistische Ankündigung war, da mittlerweile zahlreiche konkrete Vorhaben in Angriff genommen wurden (Hofmeister 2008a:3).¹³

¹³ Im März 2010 wurde das PAC 2 lanciert. Das für die Legislaturperiode 2011-2014 vorgesehene Programm umfasste neben Projekten im Bereich der Infrastruktur auch Investitionen der halbstaatlichen Erdölgesellschaft Petrobras sowie den sozialen Wohnausbau (OSEC 2012:2).

4.3.4. Brasiliens Alternativen für eine Gegenhegemonie

Was wäre die Alternative die es der Regierung ermöglichen könnte, eine Gegenhegemonie zum neoliberalen System aufzubauen? Wie könnten die wirtschaftlichen Abhängigkeiten reduziert und das ursprüngliche, progressive Programm der PT in Übereinstimmung mit den Erwartungen der Mehrheit der BrasilianerInnen umgesetzt werden (Andrioli/Schmalz 2005:207)?

Anhand Lulas Regierungsprogramms (Ein Brasilien für alle) formulieren Andrioli und Schmalz 4 substantielle Alternativen für eine Gegenhegemonie (ebd.)

- Die Wiederherstellung der nationalen Souveränität bei den Entscheidungen über die Wirtschaftspolitik durch Reorganisation des Finanzsektors und der Zentralbank, Kapitalverkehrskontrollen, Neuverhandlung der Auslandsschulden, eine umfangreiche Steuerreform, Senkung der Leitzinsen und Priorität für soziale Programme.
- Die Stärkung des demokratischen Charakters der Entwicklung durch den Bruch mit der populistischen, autoritären und lobbyistischen Tradition der brasilianischen Politik durch eine institutionelle Reform des politischen Systems, Zusammenarbeit mit sozialen Bewegungen des Landes, Abbau des repressiven Charakters des Staates und Entprivatisierung, sowie die Förderung der Volksbeteiligung und direkter Demokratie.
- Die Nutzung der strategischen Funktion von staatlichen Unternehmen, die durch Verbesserungen im Infrastrukturbereich einen bedeutenden Beitrag zur nationalen Entwicklung leisten können.

- Die Durchsetzung einer umfassenden Agrarreform, die neben einer Verringerung sozialer Ungleichheiten in ländlichen Bereichen auch einen massiven Schub für die wirtschaftliche Binnennachfrage hervorrufen und die politische Macht der konservativen Landoligarchie zurückdrängen würde (Andrioli/Schmalz 2005:207f).

Auch wenn die Verwirklichung der genannten Punkte unter Berücksichtigung des globalen Kontextes nicht realistisch erscheint: Das Potential des Landes zu mehr Selbstbestimmung und Unabhängigkeit scheint dennoch gegeben und könnte mit notwendiger politischer Willenskraft und großer Entschlossenheit langfristig realisiert werden (vgl. Hölzl 2010:236).

5. Die Außenpolitik der Regierung Lula

Als Wortführer der Schwellenländer und als eine gefestigte Demokratie nimmt Brasilien eine zunehmend wichtige Rolle in der Welt ein. Unter der Regierung Lula profilierte sich das Land als eine aktive Macht des Südens. Im September 2003 in Cancún wurde dieser neue Machtanspruch erstmals deutlich: Brasilien führte einen Block der Entwicklungs- und Schwellenländer an, dessen Verhandlungsposition dazu beitrug, dass die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) scheiterte. Auch die EU und die USA müssen Brasilien als internationalen Partner verstärkt wahrnehmen, denn in wirtschaftlichen Belangen ist Brasilien ein potentieller Konkurrent der Länder des Nordens und als Regionalmacht ein wichtiger Baustein des multipolaren Systems (Gratius 2004:5).

Brasilien galt in Südamerika lange Zeit als eine passive Regionalmacht, die sich durch eine sehr ausgeprägte Selbstisolation und eine zwar sehr professionell organisierte, aber diskrete Außenpolitik kennzeichnete. Viele Zeichen weisen darauf hin, dass Brasilien einen außenpolitischen Wandel in Richtung einer Führungsrolle in Südamerika und einer enormen internationalen Profilierung vollzogen hat. Es scheint, als wäre sich das Land seiner eigenen Größe und des enormen wirtschaftlichen Potentials unter Präsident Lula wieder bewusst geworden. Langfristig hängt das Gewicht Brasiliens und der Einfluss auf der internationalen Bühne davon ab, ob es der Regierung gelingt, das Land wirtschaftlich zu stabilisieren und dabei gleichzeitig eine Politik der Umverteilung einzuschlagen, die zu einer Minimierung der enormen Einkommensdisparitäten im Land führen. In Anbetracht des sich abzeichnenden außen- und innenpolitischen Wandels in Brasilien soll im letzten Abschnitt auf folgende Fragen näher eingegangen werden: Welche Rolle spielt Brasilien in Lateinamerika und auf dem internationalen Parkett? Leitete Lula die Ära einer neuen Außenpolitik ein, und wenn ja, mit welcher inhaltlicher und geographischer Fokussierung? Hat sich das Land als regionale Führungsmacht etabliert und an welchen endogenen bzw. exogenen Kriterien lässt sich dies beurteilen (Gratius 2004:6)?

5.1. Die Grundzüge der brasilianischen Außenpolitik

Seit Anfang des 20. Jahrhunderts ist Brasilien das lateinamerikanische Land, dessen Außenpolitik sich durch hohe Professionalität, Qualität und Tradition auszeichnet (Gratius 2004:7). So meinte der ehemalige US-Außenminister Henry Kissinger: „Latin America`s most effective foreign service – well trained, multilingual, pursuing the Brazilian national interest with a combination of charm, persistence, and a careful assessment of international realities“ (Kissinger 2001:101). Das *Itamaraty*, das brasilianische Außenministerium in Brasília (benannt nach dem gleichnamigen Platz in Brasília), verfügt über acht Außenstellen im Inland und bildet seine DiplomatenInnen an der renommierten eigenen Diplomatenschule Rio Branco aus. Dies soll die Kontinuität und die langfristige Ausrichtung der Außenpolitik garantieren, und aus dem unmittelbaren Einflussbereich der Parteien herauslösen (vgl. Gratius 2004:7).

Gratius führt den Hang zu Selbstbezogenheit und Autarkie auf die historische Sonderrolle Brasiliens in der Region, die „lateinafrikanische Identität“, die Größe des Staatsgebiets und die unterschiedlichen Sprachen zurück (Gratius 2004:7). Brasilien betreibt seit seiner Redemokratisierung im Jahre 1985 eine kooperative und dialogorientierte Außenpolitik ohne Druck seitens des Militärs anzuwenden. Seitdem sind die Integration sowie die Demokratie wichtige Ziele der Außenpolitik. Die brasilianische Regierung ist gemäß Artikel 4 der Verfassung verpflichtet, zehn Grundprinzipien seitens der internationalen Politik zu folgen (ebd.):

- Achtung der Menschenrechte
- Wahrung der nationalen Unabhängigkeit
- Selbstbestimmung der Völker
- Gleichheit zwischen den Staaten
- Nichtintervention
- Verteidigung des Friedens
- Friedliche Konfliktbeilegung
- Zwischenstaatliche Kooperation für humanitären Fortschritt
- Gewährung politischen Asyls
- Verurteilung von Terrorismus und Rassismus (ebd.)

5.1.1. Zwischen Wandel und Kontinuität: Die AkteurInnen der brasilianischen Außenpolitik

Im brasilianischen Parlament kommen außenpolitische Themen nur relativ selten zur Sprache (Hofmeister/Lohbauer 2002:111). Dennoch bildet Brasilien „ein seltenes Beispiel für ein Land, das durch offene Debatten einen Minimalkonsens sucht“ (Danese zit. nach Grätius 2004:9). Es sind vor allem vier Personen, die die außenpolitische Richtung bestimmen: (Grätius 2004:9f):

- Der Präsident, **Luiz Inácio „Lula“ da Silva**, der von 2003 bis 2009 im Amt war. Nach einer langen Phase der relativen Autarkie will Lula das Land zu einer selbstbewussten (Grätius 2004:10), „souveränen Nation machen, die sich des eigenen Gewichts auf der internationalen Bühne bewusst ist“ (Lula 2003 zit. nach Grätius 2004:10).
- Außenminister **Celso Amorim**, er ist Berufsdiplomat und hatte bereits während des Übergangskabinetts unter Itamar Franco (1993-1994) diesen Posten inne. Der Außenminister repräsentiert eine eher pragmatisch-konservative Politik und ist darüber hinaus ein überzeugter Multilaterist, der für die Verlässlichkeit und Kontinuität der brasilianischen Außenpolitik steht (Grätius 2004:9f).
- **Aurélio Garcia**, der außenpolitische Berater Lulas, ist ein enger Vertrauter des Präsidenten und steht für eine unabhängige und „linke“ Außenpolitik. Darunter versteht Garcia eine „souveräne Außenpolitik“, die ihren Fokus auf Lateinamerika legt, und das langfristige Ziel einer multilateralen, symmetrisch und gerechter angelegten Weltordnung anstrebt (ebd.).

- **Samuel Pinheiro Guimarães Neto** repräsentierte die vierte außenpolitische Säule während Lulas Amtsperioden. Pinheiro war unter Lula Generalsekretär für Außenbeziehungen und als solcher faktisch stellvertretender Außenminister. Von der Vorgängerregierung Cardoso wurde er als Leiter des Forschungsinstituts des Itamaraty aufgrund seiner Kritik an der amerikanischen Freihandelszone ALCA entlassen. Pinheiro gilt als Globalisierungskritiker und Exponent einer regional ausgerichteten Außenpolitik (ebd.).

5.1.2. Multilateralismus des Südens: Lulas Ziele

Bereits Fernando Henrique Cardoso, Lulas Amtsvorgänger, hatte die Politik „eines in die internationalen Institution eingebetteten und auf deren Regeln basierenden Multilateralismus verfolgt“ (Hölzl 2010:248). Unter Lulas Führung profilierte sich Brasilien als „strategischer Partner in der Welt der Entwicklungsländer“ (Amorim zit. nach Grätius 2004:16) und verfolgte dabei vier substantielle Ziele (Grätius 2004:16ff):

1) Aufnahme Brasiliens in den UN-Sicherheitsrat

Seit Mitte der 90er Jahre bemühte sich Brasilien, einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu erhalten (Grätius 2004:16).

2) Stärkung der Süd-Süd-Kooperation

Lulas Regierung forcierte den Aufbau eines Interessen- und Verhandlungsblocks mit Indien und Südafrika. Man spricht hierbei, aufgrund ihrer Anfangsbuchstaben, von den IBSA-Staaten (Indien, Brasilien, Südafrika). Diese drei Länder weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf: sie sind Regionalmächte und gleichzeitig repräsentative Demokratien, ihre Wirtschaftsleistungen bewegen sich etwa im gleichen Bereich und sie weisen eine ähnlich hohe Kluft zwischen der armen und reichen Bevölkerung auf. Die

IBSA-Staaten vereinbarten eine enge Kooperation in der Sicherheitspolitik, im Transportwesen und in der Wissenschafts- und Technologiepolitik. Durch die Schaffung ihrer Süd-Süd-Allianz initiierten die IBSA-Staaten die Gründung der „Gruppe der 20“ (G20) (ebd.).

3) Gleichberechtigter Nord-Süd-Dialog

Ein langfristiges Ziel der brasilianischen Außenpolitik stellt eine ausgewogene multipolare Weltordnung dar. Um dieses zu erreichen, strebt Brasilien einen politischen „Gegenpol“ der Entwicklungs- und Schwellenländer gegenüber den Industrienationen an und fordert den Abbau des wirtschaftlichen Protektionismus der Industrieländer. Aus der Sicht Brasiliens sind Fairness im Handel und der Verzicht der reichen Industrienationen auf Agrarsubventionen unabdingbare Voraussetzungen, um eine positive sozioökonomische Entwicklung der südlichen Länder zu gewährleisten (Gratius 2004:17).

4) Neue Allianz mit Afrika

Aufgrund der langen Zeit der Sklaverei, die erst im Jahre 1888 abgeschafft wurde, verbinden Brasilien traditionell enge Beziehungen mit Afrika. Brasilien gilt, nach Nigeria, als die zweitgrößte „schwarze“ Nation weltweit, denn 40 % der BrasilianerInnen haben afrikanische Wurzeln. Nach etlichen Jahren der passiven Haltung steht unter der Regierung Lula eine Allianz mit afrikanischen Ländern als Baustein der von Brasiliens Außenpolitik angestrebten Süd-Süd-Kooperation wieder auf der politischen Agenda. Eine Absicht, die Präsident Lula bereits durch unterschiedliche Staatsbesuche in den afrikanischen Ländern zu festigen versuchte (Gratius 2004:17f).

5.2. Die zentralen Themen und Schwerpunkte der außenpolitischen Agenda Lulas

Die „neue Außenpolitik“ Brasiliens ruht auf zwei Grundpfeilern:

- Eine offensive und aktive Außenpolitik in internationalen Foren einschließlich einer ständigen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat.
- Der regionale und globale „Export“ von Lulas Entwicklungsmodell, welches ein langfristiges politisches Projekt des südamerikanischen „Dritten Weges“ zwischen Sozialdemokratie und Neoliberalismus darstellt (Gratius 2004:11).

Unter der Regierung Lula betreibt Brasilien durch diversifizierte Handelsbeziehungen und ein großes Engagement auf der internationalen Bühne eine globale Außenpolitik mit regionalem Fokus. (Gratius 2004:11): „Brasilien sucht eine strategische Beziehung zu den Entwicklungsländern, Afrika und Südamerika. Wie mit dem Mercosur in Südamerika will Brasilien auch eine strategische Politik mit China, Indien, Rußland und Mexiko definieren“ (Lula zit. nach Gratius 2004:11).

5.2.1. Neue Entwicklungsdynamik: Vom Mercosur zur südamerikanischen Gemeinschaft der Nationen?

„Brasilien verbindet sein wirtschaftliches, politisches und soziales Schicksal mit dem des Kontinents, des Mercosur und der Südamerikanischen Staatengemeinschaft“ (Lula zit. nach Zilla 2007:61). Dies versicherte Lula zu Beginn seiner zweiten Amtsperiode im Jänner 2007 vor dem brasilianischen Kongress. Bereits zu Beginn seiner ersten Legislaturperiode räumte Lulas Außenminister Amorim ein, dass Südamerika die „Priorität unter den Prioritäten“ und der Mercosur das wichtigste Projekt der Außenpolitik Brasiliens seien (Zilla 2007:61).

Auf historischer Ebene zählt Brasilien zusammen mit Argentinien, zu den Gründern bzw. Initiatoren des Integrationsprojektes Mercosur. Aus wirtschaftsdynamischer Perspektive

stellt Brasilien den „Antriebsmotor“ des Integrationsansatzes dar. Zugleich ist aber der südamerikanische Großstaat dafür mitverantwortlich, dass nach wie vor strukturelle Asymmetrien im Bündnis bestehen. (ebd.). Dietrich betrachtet den *Gemeinsamen Markt des Südens* außerdem als emanzipatorisches Gegenstück zur NAFTA, dem nordamerikanischen Freihandelsabkommen zwischen den USA, Kanada und Mexiko, und besonders der gesamtamerikanischen Freihandelszone ALCA (Dietrich 2004:145f).

Die Idee des *Mercado Comum do Sul* lässt sich zurückführen auf eine Reihe bilateraler Anstrengungen um wirtschaftliche Kooperation und Integration, vor allem zwischen Argentinien und Brasilien. Die beiden Länder unterzeichneten 1991 zusammen mit Uruguay und Paraguay den Vertrag von *Asunción* und riefen somit den Mercosur ins Leben. Als assoziierte Mitglieder wurden Chile (1996), Bolivien (1997) und Peru (2003) aufgenommen. Im Jahr 2006 unterzeichnete Venezuela, nach Verlassen der Andengemeinschaft, das Beitrittsprotokoll (Zilla 2007:61) und wurde dann im Jahr 2012 zum weiteren Mitglied des Mercosur (Ullrich 2012). Die Hauptziele des Mercosur waren die Schaffung einer Freihandelszone, einer Zollunion und eines gemeinsamen Marktes. Es wurden demnach ein freier Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten sowie gemeinsame Zollsätze und eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittstaaten angestrebt (Barrios 1999:256).

In seiner ökonomischen Grundintention trug der Mercosur vorerst dazu bei, den intraregionalen Handel spürbar ansteigen zu lassen. Ab 1995 jedoch kamen die Defizite und strukturellen Widersprüche des südamerikanischen Integrationsprojekts stärker zum Tragen. Es kam zu vereinzelt Handelsstreitigkeiten zwischen Brasilien und Argentinien (etwa in der Automobilindustrie oder dem Zuckerexport), die in den darauffolgenden Jahren in eine wahre „Inflation von Handelskonflikten“ mündete. (Schmalz 2008:180f). Trotz grundsätzlich neoliberaler Konsense divergierten die Entwicklungsstrategien Brasiliens und Argentinien (Becker/Jäger 2005:93ff). Ab 1999 zeichnete sich eine tiefe Krise des Mercosur ab, die 3 Jahre andauerte (vgl. Schmalz 2008:183).

Brasilien konnte jedoch den Mercosur trotz seiner Fragilität nicht aufgeben, da er dem Land in vielerlei Hinsicht regional und global diente: Auf wirtschaftlicher Ebene repräsentierte er eine Möglichkeit, mit dem die Idee der Süd-Süd-Allianz realisiert werden konnte, in

politischer Hinsicht dehnte er die eigene Verhandlungsmacht aus. Zudem stellte der Mercosur die Verteidigungslinie gegen eine von den Vereinigten Staaten dominierte ALCA dar (Hölzl 2010:261).

Folgende Prozesse entschleunigen bzw. behindern den südamerikanischen Integrationsprozess:

- Die traditionelle Rivalität zwischen den beiden Mitgliedsstaaten Argentinien und Brasilien stellt das Integrationsprojekt zwar nicht generell in Frage, führt aber zu Anspannungen und erschwert eine harmonische und konstruktive Zusammenarbeit (Hölzl 2010:264).
- Dem Mercosur fehlt es an verbindlichen und institutionell verankerten Schlichtungsmechanismen (ebd.).
- Strukturellen Ungleichheiten unter den Mitgliedern des Mercosur haben nicht zu einem Integrationsprozess, sondern eher zu Protektionismus innerhalb der Gemeinschaft geführt (Hofmeister 2008b:2).
- KritikerInnen weisen darauf hin, dass sich der Anteil des Mercosur am weltweiten Sozialprodukt von 4,5 % in den 90er Jahren auf 2,5 % im Jahr 2008 verringert hat (Husar/Maihold 2006:1).
- In den Mitgliedsländern herrscht Brasilien gegenüber nach wie vor die Sorge, sie könnten vom größten Territorialstaat Südamerikas dominiert werden (Hölzl 2010:256).
- Die beiden kleineren Mitgliedsländer Uruguay und Paraguay sind von den für sie unzureichenden Nutzen des Mercosur ernüchert und drohten offen mit dem Austritt aus dem Integrationsbündnis (Husar/Maihold 2006:2).
- Eine weitere daraus resultierende Konfliktlinie ist die inkohärente Vorgehensweise des Mercosur gegenüber den Vereinigten Staaten. Während die Mitgliedsländer

Venezuela und Brasilien der Freihandelszone ALCA durchaus skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen, forcieren Uruguay und Paraguay ökonomische Beziehungen mit den USA (Hölzl 2010:265f).

Resümierend lässt sich festhalten, dass sich der Mercosur gegen Ende von Lulas zweiter Amtsperiode in einer Krise befindet, deren Ausgang auch zum jetzigen Zeitpunkt noch ungewiss ist. Zweifellos kann Brasilien dieses ins Stocken geratene Integrationsprojekt durch den vermehrten Einsatz von finanziellen Mitteln und politischem Willen wieder vorantreiben (ebd.). Schmalz betont hierbei die Funktion Brasiliens als regionales Bindeglied der Mitgliedsstaaten (Schmalz 2008:194). Brasiliens Aufgabe beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Funktion eines Bindegliedes, sondern Brasilien kann darüber hinaus auch als *poder moderador* und als Mediator fungieren – so das Land über seinen Schatten zu springen vermag (Hölzl 2010:266f).

5.2.2. Die Süd-Süd-Achse: Brasiliens Afrikapolitik

Der afrikanische Kontinent erhielt im Zuge von Brasiliens Hinwendung zum globalen Süden verstärkte Aufmerksamkeit. Die brasilianisch-afrikanische Beziehung wies in den beiden Regierungsperioden Lulas sowohl auf politischer als auch auf ökonomischer Ebene eine äußerst dynamische Entwicklung auf. Dies stellt zweifelsohne ein Novum für Brasiliens Außenpolitik dar (Zilla 2011:16). Die erste Reise Lulas nach Afrika im November 2003, die Lula dem Thema der „historischen Schuld Brasiliens gegenüber Afrika“ widmete, macht die historische Dimension erkennbar, die mit der Versklavung von 4 Millionen AfrikanerInnen in Brasilien verbunden ist (Maihold 2007:73) und setzte damit gleichzeitig den Deutungsrahmen für das gestiegene transatlantische Interesse Brasiliens (Zilla 2011:16f). Brasilien beherbergt heute außerhalb Afrikas die größte afrikanischstämmige Bevölkerung. Bislang gelingt es jedoch nur äußerst beschränkt, den Anteil der besagten Bevölkerungsgruppe in den Führungspositionen innerhalb des Landes aufzubauen (Maihold 2007:74). Seit Mitte der 1980er Jahre formierte sich, im Zuge des weltweiten Prozesses einer ansteigenden Rückbesinnung auf ethnische Zugehörigkeit bzw. der Politisierung von Ethnizität und gemeinsamer Identität, auch in Brasilien ein Kollektiv,

das den Mythos der „Rassendemokratie“ und der homogenen „nationalen Kultur“ kritisch hinterfragte. Die Verschränkung zwischen nationaler Identitätssuche und außenpolitischem Rollenverständnis trat in Lulas Afrikapolitik besonders zum Vorschein. Neben Solidarität, die der Präsident generell unter den Schwellen- und Entwicklungsländern proklamierte, waren Verantwortung für Afrika sowie kulturelle Gemeinsamkeiten und historische Bindungen zu diesem Kontinent von Bedeutung (Zilla 2011:17).

Auf diplomatischer Grundlage drückt Zilla das besondere Verhältnis zwischen Brasilien und Afrika in dreierlei Hinsicht aus (Zilla 2011:17):

- 1) Kein brasilianischer Präsident zuvor hatte den afrikanischen Kontinent so häufig besucht, wie Lula. Er war während seiner beiden Regierungsperioden in 27 verschiedenen afrikanischen Ländern, das entspricht mehr als die Summe aller Länder, die sämtliche Präsidenten des Landes Brasilien vor Lula auf dem afrikanischen Kontinent besucht hatten. Auch Lulas Außenminister Amorim reiste ähnlich oft nach Afrika (ebd.).
- 2) Die Regierung Lula eröffnete eine Reihe brasilianischer Botschaften in Afrika erneut, die unter der Regierung Cardoso geschlossen worden waren (u.a. Addis Abeba, Dares-Salaam, Yaoundé, Kinshasa, Lomé und Lusaka). In weiteren afrikanischen Hauptstädten richtete Brasilien neue Botschaften ein (u.a. São Tomé, Karthum, Cotonou, Gaborone, Conakry, Malabo). Insgesamt wurden zwischen den Jahren 2003 und 2009 17 diplomatische Vertretungen auf dem afrikanischen Kontinent (wieder-)eröffnet. Dementsprechend erhöhte sich auch die Zahl der in Brasilien zugelassenen Botschafter afrikanischer Länder (ebd.).
- 3) Die Verwaltungsumstrukturierung im brasilianischen Außenministerium hatte die Aufwertung der Beziehungen zu Afrika zur Folge. Die Afrika-Agenda wurde aus dem ursprünglich gemeinsamen Departement für Afrika und den Mittleren Osten ausgegliedert und zu einem eigenständigen Regionaldepartement ernannt (ebd.).

Der „horizontalen Kooperation“ mit Afrika wird im Kontext der Süd-Süd-Beziehungen große Bedeutung beigemessen. Brasilien schrieb sich hierbei eine spezielle Kompetenz als Entwicklungsförderer zu. Lulas Außenminister Amorim sprach davon (ebd.), dank eigener Erfahrungen über ein besonderes Verständnis für Afrikas Probleme, sowie über Lösungskonzepte, die sich im eigenen Land bereits bewährt hätten und transferiert werden könnten“ (ebd.), zu verfügen. Seit dem Jahr 2005 hat Brasilien über die Entwicklungsagentur im Außenministerium (*Agência Brasileira de Cooperação, ABC*) mit der Afrikanischen Union und einer Vielzahl afrikanischer Länder Rahmenabkommen zur Technischen Zusammenarbeit (TZ) ratifiziert. Zudem hat Brasilien während Lulas Amtsperiode etlichen afrikanischen Staaten die bilateralen Schulden erlassen und ihnen neue Kredite gewährt (ebd.). In weiterer Folge versuchte Lula eine Dialogplattform für die Süd-Süd-Kooperation zu schaffen, indem er eine Interessengemeinschaft zugunsten regelmäßiger Gipfeltreffen zwischen Afrika und Südamerika (*Cumbre América del Sur-África, ASA*) propagierte. Zum ersten Treffen der Staats- und Regierungschefs beiderseits kam es im November 2006 im nigerianischen Abuja. In der Erklärung von Abuja wurde die Notwendigkeit anerkannt, in multilateralen Formaten wie der WTO, der UNO und in den Bretton-Woods-Institutionen zusammenzuarbeiten und sich gemeinsam für deren Reformen zu engagieren (Zilla 2011:18).

Außerdem wurde eine gesteigerte Zusammenarbeit in diversen sozialen, wirtschaftlichen sowie politischen Themengebieten fokussiert (ebd.).

Die heimische Opposition interpretiert die Entscheidung Lulas, die Beziehungen zu Afrika zu intensivieren, als Teil einer Strategie, die darauf abzielt, in der UN-Vollversammlung die nötige Unterstützung für einen permanenten Sitz im Sicherheitsrat zu erhalten (ebd.) „Nur so lässt sich erklären, warum Brasilien ein Dutzend Botschaften in bedeutungslosen Ländern eingerichtet hat“ (Landau zit. nach Zilla 2011:18). KritikerInnen der Regierung Lula prangerten die vermeintlich zu kostenintensive Süd-Süd-Politik an – man würde zuviel auf eine unsichere Karte setzen, die vielleicht gar nicht ausgespielt werden könne, sollte die angestrebte Reform der UN-Institutionen nicht zustande kommen (Zilla 2011:18).

Brasiliens intensivierte Afrika-Orientierung der letzten Jahre kann jedoch auch aus einem ökonomischen Interesse heraus interpretiert werden. Wird der Fokus von der Entwicklungs-

und Kulturpolitik auf die Handels- und Investitionspolitik gegenüber dem afrikanischen Kontinent verlagert, so wird eine andere Schwerpunktsetzung konstatiert (ebd.), die dazu dient, Rohstoffe und Absatzmärkte sicherzustellen (Seibert 2009:1). Zahlreiche BeobachterInnen kamen zu der Einschätzung, dass diese Wirtschaftsstrategie der eines „*soft imperialism*“ gleichgestellt ist (Visentine 2009:3). Trotz der gestiegenen Handelsbeziehungen zwischen Brasilien und Afrika seit dem Jahr 2003, ist das Niveau dennoch recht niedrig. Ein ähnliches Bild zeigt die Investitionspolitik Brasiliens auf dem afrikanischen Kontinent. Äußerst begrenzt bleiben hingegen die finanziellen Mittel, die Brasilien für Entwicklungszusammenarbeit aufwendet, sowie seine Bemühungen zur Schaffung von Wertschöpfungsketten in Afrika. Betrachtet man Lulas Afrikapolitik nun aus einem rein ökonomischen Standpunkt, so spielen die Ressourceninteressen die zentrale Rolle der wirtschaftlichen Beziehungen zu den afrikanischen Ländern – dies wirft einen großen Schatten auf Lulas Diskurs der Süd-Süd-Solidarität (Zilla 2011:18).

5.2.3. Brasilien als Akteur der Nord-Süd-Achse

Politische Transformation geht oft einher mit dem Aufkommen neuer AkteurInnen, die in der Vergangenheit nicht am politischen Geschehen beteiligt waren, oder nicht jener Gruppe der „anerkannten Player“ entsprachen. Dies gilt für den Aufstieg der Partei Lulas, der PT, im Hinblick auf die nationale Ebene, aber auch für Brasiliens zunehmende Bedeutung im internationalen Kontext. Lulas Partei hat sich im Verlauf der beiden Amtsperioden Lulas von einer oppositionellen Arbeiterpartei, die von traditionellen Eliten des Landes angezweifelt wurde, zu einer „verantwortlich und pragmatisch agierenden Regierungspartei entwickelt“ (Zilla 2011:21). Global betrachtet hingegen verhält sich Brasilien während Lulas Amtszeit gewissermaßen ambivalent. Der Staat bewegte sich als aufstrebende Macht im Zwiespalt zwischen den Ländern des Südens und jenen des Nordens. Brasilien ging Bündnisse mit anderen Ländern ein, die in der internationalen Hierarchie ähnlich zweideutige Positionen vertraten. Ziel dieser Allianzenbildung war es, gemeinsame Werte und Interessen festzustellen und dem Norden gegenüber durchzusetzen (ebd.). Zilla äußert sich hierzu folgendermaßen:

Lulas Regierung beanspruchte eine weltweit ausgewogene Verteilung materieller und immaterieller Güter, wobei sie selbstbewusst auf die sozio-ökonomischen Erfolge im eigenen Land verwies. Diese Forderungen verdichteten sich zu einem Gerechtigkeitsdiskurs, der zwar nicht antisystemisch war, sich aber wohl gegen den Status quo richtete (ebd.).

Wenngleich auch Lulas Außenpolitik nicht nur als Verlängerung nationaler Wirtschaftspolitik zu verstehen oder mit Außenhandelspolitik gleichzustellen war, so färbte der sozioökonomische Ansatz Lulas durchaus auf die Außenpolitik ab. Zilla betont hierbei das Kontinuitätsmerkmal brasilianischer Außenpolitik, das unter dem Präsidenten Lula eine Umkehr erfuhr: Diente Brasiliens Außenpolitik in der Vergangenheit der nationalen Entwicklung (Introversion), so entwickelte sich das brasilianische Modell der Außenpolitik in den acht Jahren von Lulas Regierungszeit zu einer Ressource (Extraversion) (ebd.). Celso Lafer, ehemaliger Außenminister des Landes, definiert die Aufgabe brasilianischer Außenpolitik als „Übersetzung interner Bedürfnisse in externe Möglichkeiten, um die Fähigkeit der Gesellschaft auszubauen, ihr Schicksal zu steuern (Lafer zit. nach Zilla 2011:21).

Anders zum Ausdruck gebracht, könnte dies als eine Umwandlung interner Stärken in externe Möglichkeiten definiert werden, um Brasilien international besser zu positionieren (Zilla 2011:21).

Durch Brasiliens Erfolge diverser Armutsbekämpfungsprogramme qualifizierte sich das Land auf internationaler Ebene in zweierlei Hinsicht: Brasilien entwickelte sich zum einen zu einem „Vorzeigebispiel“ und „*emerging donor*“ gegenüber anderen Schwellen- und Entwicklungsländern, zum anderen spielte Brasilien die Rolle des „Empörers mit der revisionistischen¹⁴ Attitüde dessen, der die bestehenden Machtverhältnisse anprangerte“ (ebd.).

Der Präsident Lula plädierte für Solidarität unter den Entwicklungs- und Schwellenländern und machte sich rhetorisch dafür stark, Chancen und Macht ausgeglichen zwischen den Ländern des Nordens und jenen des Südens zu verteilen. Die Anstrengungen der brasilianischen Regierung während Lulas Amtszeit um eine gerechtere

¹⁴ Der Begriff Revisionismus bezeichnet in diesem Kontext das Bemühen, überlieferte theoretische Auffassungen oder historisch politische Verhältnisse in Frage zu stellen (Zilla 2011:21).

Ressourcenaufteilung im eigenen Staat mittels ausgeprägter Sozialpolitik entsprachen also jenen gleichgerichteten Forderungen im globalen Kontext (Zilla 2011:21f). Lula übte hierbei Kritik an den bestehenden Regeln des Welthandels und des internationalen Finanzsystems, an der westlichen Erwartungshaltung in Umwelt- und Klimaschutzfragen gegenüber Schwellen- und Entwicklungsländern, an der oligarchischen Substanz internationaler Organisationen, wie etwa des UN-Sicherheitsrates, und an der geopolitischen Hegemonie der USA aus. Soziale Gerechtigkeit wurde somit, bezogen auf die Verteilung materieller und immaterieller Güter, auch in der Außenpolitik Lulas zum dominanten Narrativ (Zilla 2011:22).

Insgesamt betrachtet, war der außenpolitische Diskurs während der Ära Lula zwar gegen den Status quo gerichtet, aber nicht antisystemisch geprägt. Dies kann durch einige folgende Beispiele aufgezeigt werden: Die Regierung wandte sich nicht etwa gegen die Institutionen des *Bretton-Woods-Abkommens*, sondern strebte vielmehr danach, diesen gegenüber eine gesteigerte Autonomie zu erhalten. Brasilien setzte hierbei parallel auf zwei Strategien. Erstens kündigte der brasilianische Finanzminister Ende 2005 an, die Restschulden (in Höhe von 15,5 Milliarden US-Dollar) gegenüber dem IWF vorzeitig zurückzuzahlen, und konnte somit durch die Tilgung seiner Verbindlichkeiten den Einfluss des Internationalen Währungsfonds auf die eigene Politik drosseln, zugleich forderte Brasilien eine Reform des IWF, die Entwicklungs- und Schwellenländern vermehrte Mitsprache garantierte. Die Regierung Brasiliens engagierte sich im Rahmen der G20 unter anderem für eine Neuverteilung von Quoten und Stimmrechten, dies sollte den Ländern des Südens mehr Einfluss und Mitsprache innerhalb der Institution und dem IWF zu einer höheren Legitimität verhelfen. In den darauffolgenden Jahren wurden schließlich Reformen vereinbart, mit deren Hilfe Brasilien innerhalb des IWF an Gewicht dazugewinnen konnte. Brasilien verwandelte sich von einem großen Kreditnehmer in einen bedeutenden Geber (Zilla 2011:22f). Die Bestrebungen der brasilianischen Regierung unter der Regierungszeit von Lula, sich in den internationalen Institutionen besser zu positionieren und mehr Gehör zu verschaffen, lassen sich Hurrel zufolge nicht als antisystemische Strategie verstehen, sie „kennzeichnen vielmehr das Verhalten eines Akteurs, der sich für 'insider activism' entschieden hat – für einen Reformismus also, der innerhalb des Systems wirksam wird (Hurrel zit. nach Zilla 2011:23).

5.3. Brasilien als regionale Führungsmacht in Südamerika?

Während Lulas Regierungszeit hat Brasilien seine Außenbeziehungen stärker auf internationale Partner und Institutionen ausgerichtet (Gratius 2004:22). Neben dem Multilateralismus orientierte sich Brasilien an den Prinzipien der Selbstbestimmung, der Nichteinmischung und der Gleichheit der Staaten. Auf Grund der Verbindung von *hard power* und *soft power*¹⁵ lässt sich das Land mittlerweile durchaus als Regionalmacht einstufen (Hölzl 2010:251). Ob es Brasilien jedoch gelingen wird, sich in Südamerika langfristig als Führungsmacht zu etablieren, hängt von einer Vielzahl außenpolitischer Faktoren ab. Aber auch interne Bedingungen, wie die politische und wirtschaftliche Konsolidierung des Landes oder seine Vorbildfunktion in der Region, sind bedeutende Voraussetzungen, um die Position einer Führungsmacht einzunehmen.

Anhand einer Reihe von innen- sowie außenpolitischen Kriterien können Brasiliens regionale Führungsqualitäten beurteilt werden: (Gratius 2004:22ff):

Potentielle Militärmacht Brasilien

Trotz der geringen externen Bedrohungen verfügt Brasilien über die größte Militärmacht auf dem südamerikanischen Kontinent. Die Höhe der Ausgaben für das Militär entsprachen mit rund 11 Milliarden US-Dollar im Jahr 2002 jenen Israels oder Taiwans. Rund ein Drittel der Militärgesamtausgaben der Länder Lateinamerikas entfallen auf Brasilien. Nach dem Ende der Militärdiktatur im Jahr 1985 haben die Streitkräfte Brasiliens als politischer Machtfaktor jedoch an Bedeutung verloren und erfüllen heute vor allem drei Aufgaben: internationale und regionale Friedenssicherung, die Kontrolle des Amazonasgebiets und eine interne Ordnungsfunktion. Zusammengefasst ist Brasilien sicherlich keine Militärmacht von Weltrang, doch aufgrund seiner Truppenstärke und der enormen Höhe der Verteidigungsausgaben ist sein Potenzial in regionaler Hinsicht nicht zu unterschätzen. Die Sicherheitspolitik stellt jedoch für das Land kein effektives Instrument dar, um eine

¹⁵ Czempiel zufolge stehen einem Land grundsätzlich zwei Formen außenpolitischer Instrumente zur Verfügung: die Ausnutzung von wirtschaftlicher, technischer und militärischer Überlegenheit (*hard power*) und die Mitmischung auf der internationalen Bühne mittels paradigmatischen Verhaltens, Kooperation, Diplomatie und Prestige (*soft power*). Bei der „*hard power*“ handelt es sich somit um klassische Machtpolitik durch Ausübung von Zwang oder Druck gegenüber anderen Ländern, bei der „*soft power*“ geht es um die Ausübung von „Konsensmacht“ durch Kooperation und Überzeugung (Czempiel 1999:1ff).

Führung im kontinentalen Rahmen auszuüben. Gegenwärtig dient das Militär in Brasilien vordergründig der Profilierung als mögliche künftige Großmacht (Gratius 2004:22f)

Wirtschaftliches Gewicht und Potential

Mit einem Anteil von mehr als einem Drittel an der regionalen Wirtschaftsleistung und einem großen Binnenmarkt ist Brasilien zwar die größte lateinamerikanische Wirtschaftsmacht, als Schwellenland mit einem enormen Wohlstandsgefälle ist es jedoch kein Stabilitätsfaktor im ökonomischen Sinne. Hinsichtlich der Standortattraktivität bei ausländischen Investoren belegt Brasilien hinter Chile, Costa Rica und Uruguay nur den vierten Platz. Dennoch ist Brasilien das einzige Land Lateinamerikas, das auf der Weltbühne als „*global player*“ fungiert und eine ausgewogene Außenhandelsstruktur vorweisen kann (Gratius 2004:23f).

Entwicklungsstand

Brasilien zeichnet sich durch eine enorme Kluft zwischen Armut und Reichtum aus. Die wesentliche Schwäche und Entwicklungsbarriere des Landes beruht auf der Konzentration von Einkommen und Landbesitz, sowie dem Wohlstandsgefälle zwischen dem industrialisierten und modernen Süden und dem ärmlichen und unterentwickelten Norden. Dieser Umstand verhindert bis heute den Aufstieg Brasiliens zu einer globalen Wirtschaftsmacht. Zudem hemmte die jahrzehntelange Vernachlässigung im Bereich des Bildungssektors die Entwicklung. Eine gerechte Landverteilung und Reformen im Bereich der Renten und Steuern sind Grundpfeiler, ohne die eine positive soziale Transformation nachhaltig nicht vonstatten gehen kann. Trotz Lulas Anstrengungen diese enormen Disparitäten aufzugeben, wird es wohl noch Jahrzehnte dauern, bis Entwicklungsungleichheiten innerhalb Brasiliens verringert bzw. abgebaut sind und eine sozial ausgewogene Gesellschaft zum Vorschein kommen wird (Gratius zit. nach Hölzl 2010:253).

Legitimation und Stabilität

Durch die demokratische Konsolidierung seit dem Ende der Militärdiktatur repräsentiert Brasilien trotz aller Defizite ein Beispiel für politische Stabilität. Die negativen Auswirkungen der langsam voranschreitenden politischen Umwälzung und des sukzessiven Modernisierungsprozesses sind jedoch die Verkrustung machtpolitischer und sozialer Strukturen. Trotz des politischen Wandels und der mittlerweile über zwanzig Jahre andauernden demokratischen Stabilität ist Brasilien in Lateinamerika aber weder ein demokratisches Vorbild noch eine „regionale Ordnungsmacht“. Die brasilianische Demokratie ist mit zahlreichen Defiziten behaftet, diese liegen vor allem in einer stark ausgeprägten Korruption, der häufigen Verletzung der Menschenrechte sowie einer „Aushöhlung des staatlichen Gewaltmonopols durch weitverbreitete kriminelle Netzwerke“ (Hölzl 2010:254; Grätius 2004:26f).

Grad des Selbstbewusstseins und der Globalisierung der Außenpolitik

In der Vergangenheit wurde Brasilien oft als introvertiertes Land bezeichnet, in den letzten Jahren ist es dem Land jedoch gelungen, sich aus seiner Isolation loszulösen und die eigenen Interessen und jene des Mercosur, in der Region und in der ganzen Welt selbstbewusster zu vertreten. Zusammen mit neuen Partnern, wie den Regionalmächten Südafrika und Indien, präsentiert sich Brasilien heute als aufstrebendes Land mit Großmachtanspruch, dessen Interessen im multilateralen System gegenwärtig stärkere Beachtung finden denn je (Grätius 2004:27). Mark spricht davon, dass es Brasilien während Lulas Regierungszeit gelungen ist, sich von einem „*global trader*“ zu einem „*global actor*“ zu transformieren (Mark 2002:272). Die Regierung hat somit die Weichen dafür gestellt, dass Brasilien seinen Ruf als „ewiges Schwellenland“ ablegen kann und, wie Stefan Zweig bereits in den 30er Jahren prophezeite, sich doch noch zu einem „Land der Zukunft“ entwickeln wird. (Grätius 2004:28).

Wenngleich der brasilianische Staat durch seine militärischen Fähigkeiten und auf internationaler Ebene durchaus konkurrenzfähige Wirtschaftssektoren über *hard power* verfügen würde, setzt er doch im außenpolitischen Kontext und auch speziell in regionalen

Angelegenheiten ausschließlich auf die *soft power*. Gratius hält in diesem Zusammenhang den Begriff „zivile Regionalmacht“ für angemessen. Brasilien ist ein „Land zwischen Entwicklungs- und Industriestaat“ (Gratius 2004:28).

5.4. Lulas Erbe und Dilmás Optionen

„Lulistas“ und „Nicht-Lulistas“ bzw. „Anti-Lulistas“ sind sich darüber einig, dass Brasilien im letzten Jahrzehnt deutlich an Handlungsspielraum in seiner Außenpolitik dazugewonnen hat und verdiene daher ein erweitertes Mitspracherecht im globalen Kontext. Auch VertreterInnen der oppositionellen Parteien und Mitglieder der Regierung Cardoso sind der Meinung, Brasilien sei jetzt, mehr denn je zuvor, „ein Land, das zählt“, so die Einschätzung von Luiz Felipe Lampreia, Cardosos ehemaligem Außenminister. Das Land habe auf internationaler Ebene noch nie so viel Einfluss ausgeübt wie zum heutigen Zeitpunkt. Die neue Regierung von Dilma Rousseff steht nun vor der großen Herausforderung, diesen Erwartungen gerecht zu werden (Zilla 2011:33f).

Die Regierungsübernahme der neuen Präsidentin war gekennzeichnet von einer personellen Beständigkeit, die sich in den kommenden Regierungsjahren auch auf inhaltlicher Ebene niederschlagen wird. Dieser Kontinuität werden jedoch einige Faktoren entgegenwirken. Alles deutet darauf hin, dass Rousseff den außenpolitischen „Hyperaktivismus“, der die Ära Lula charakterisierte, abschwächen wird. Aufgrund der innenpolitischen Herausforderungen Brasiliens, mit denen sich Dilma (so wird sie in Brasilien genannt) zu Beginn ihrer Amtszeit konfrontiert sah, prognostizierten ExpertInnen dem Land eine „außenpolitische Ernüchterung“. Vor diesem Hintergrund verkündete die neue Präsidentin Anfang 2011 ein umfangreiches Sparprogramm. Einige Maßnahmen, wie das Einfrieren des Mindestlohns, ein Einstellungsstopp im öffentlichen Sektor und die Kürzung der Staatsausgaben um 30 Milliarden US-Dollar, wurden bereits umgesetzt. Rousseff wird während ihrer Regierungsperiode nicht nur stark von innenpolitischen Angelegenheiten beansprucht sein, sondern darüber hinaus werden ihr laut Zilla auch nur beschränkte ökonomische Ressourcen für eine expansive Außenpolitik zur Verfügung stehen. Dilmás Ziel ist es, den brasilianischen Staat effizienter zu gestalten, daraus lässt sich schließen, dass Brasilien

künftig auf kostspielige Anstrengungen in außenpolitischen Belangen verzichten wird. Angesichts Lulas herausragender außenpolitischer Rolle und der Tatsache, dass Dilma von dem ehemaligen Präsidenten selbst zur Nachfolgerin erkoren wurde, steht Rousseff zu Beginn ihrer Amtszeit vor der Herausforderung, auf internationaler Bühne ihr eigenes Profil zu etablieren. Dilmas außenpolitischer Stil wird ExpertInnen zu Folge darin bestehen, auf die „politische Show“ zugunsten von technokratischer Diskretion zu verzichten. Der Ansatz der neuen Präsidentin scheint mehr auf die Fokussierung strategischer Effektivität gerichtet zu sein, als auf die „Inszenierung“ von Politik (Zilla 2011:35).

Globale selektive Bündnisse könnten in den kommenden Jahren für die brasilianische Außenpolitik an Priorität verlieren. Für Lula waren derartige Allianzen Teil seiner Strategie, mehr Autonomie gegenüber den Ländern des Nordens zu erlangen. Sollte Dilma jedoch eine Annäherung an die USA suchen, würde diese Motivation an Bedeutung verlieren (Zilla 2011:36). Bereits während ihres Wahlkampfes kündigte Rousseff an, ihre Regierung werde der Menschenrechtspolitik mehr Bedeutung einräumen und das Land werde dementsprechend sein Abstimmungsverhalten bei den Vereinten Nationen anpassen (Knirsch/Ryan/Zeller 2012:2). Fraglich ist allerdings, ob Dilma die „fixe Idee“ ihres Vorgängers, einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu erlangen, weiter verfolgen wird (Zilla 2011:36f).

Nach dem ersten Jahr ihrer Amtsperiode genoss Dilma Rousseff hohe Zustimmung in der Bevölkerung und ein hohes internationales Ansehen (Knirsch 2012:6) Heute steht Dilma jedoch vor den Herausforderungen, die das Jahr 2014 mit sich bringen wird. Die ganze Welt wird ihren Blick auf Brasilien richten. Die Fußball-Weltmeisterschaft ist das Ereignis des Jahres und bedeutet für das größte Land Südamerikas gleichzeitig eine Bewährungsprobe. Aber auch in politischer Hinsicht steht Brasilien vor großen Schwierigkeiten: Kommt es zu einem erneuten Aufflackern der massiven Proteste, die vor wenigen Monaten Brasiliens Städte überzogen? Wird Dilma Rousseff im Oktober dieses Jahres erneut zur Präsidentin Brasiliens gewählt (Kunath 2014)? Brasiliens Öffentlichkeit schien Ende 2011 noch mit erstaunlicher Überzeugtheit davon auszugehen, dass Rousseff nur dann Chancen auf eine erneute Amtsperiode habe, wenn ihre Regierung eine gute Bilanz vorweisen könne. Bei nicht zufriedenstellenden Leistungen wird der nächste PT-Präsidentschaftskandidat höchstwahrscheinlich Lula da Silva heißen (Zilla 2011:37).

6. Resümee

Die Erste und die Zweite Republik Brasiliens waren geprägt von Fragilität und der ständigen Bedrohung einer möglichen Intervention durch die *poder moderador* und des Militärs. Mit dem Ende der Militärdiktatur, wurde die Institutionalisierung und anschließende Konsolidierung der Demokratie eingeleitet. Seither ist das Land keiner endogenen Bedrohung mehr ausgesetzt. Dennoch ist das Land Brasilien gegenwärtig nicht frei von Defekten: Korruption, Nepotismus und Wahlbetrug kennzeichnen auch heute noch den größten Staat Südamerikas (vgl. Hölzl 2010:322).

Mit dem Wahlsieg Lulas schien ein neues Kapitel brasilianischer Geschichte anzubrechen, denn er machte bereits zu Beginn seiner Regierungsperiode klar, dass seine Prioritäten der Beseitigung der sozialen Missstände in den ärmeren Gebieten des Landes galten, und so versuchte er, die Sozialpolitik des Staates in eine Richtung zu lenken, die ein höheres Maß an Ausgewogenheit schaffen sollte. Zahlreiche sozial- sowie wirtschaftspolitische Initiativen, wie beispielsweise die Programme *Bolsa Familia*, *Pro Uni*, oder *Fomo Zero*, neue politische Akzente im Arbeitsmarktsektor und im Bereich der Gesundheitspolitik deuten darauf hin, dass Lula darum bemüht war, die enormen sozialen Disparitäten innerhalb des Landes abzuschwächen. Die wesentliche Herausforderung, der sich der Präsident Lula und dessen Regierung bei der Bereitstellung von staatlichen Geldern für die Implementierung ihrer sozialen sowie wirtschaftspolitischen Programme stellen musste, war, bei der Gratwanderung zwischen sozialen Notwendigkeiten und ökonomischen Sachzwängen nicht das Gleichgewicht zu verlieren (Hölzl 2010:214). Der brasilianische Staat bewegte sich seit Lulas Regierungsantritt auf einem äußerst schmalen Pfad zwischen einer neoliberalen, konservativen Wirtschaftspolitik auf der einen Seite und einer Sozialpolitik nach sozialdemokratischen Gesichtspunkten auf der anderen Seite (Hölzl 2010:222). Weniger aus Überzeugung denn aus rein realpolitischem Kalkül verlieh Lula der Politik seines Vorgängers Cardoso gemäßigte Kontinuität, um eine langfristige Entwicklung des Staates, ganz in seinem Sinne, zu gewährleisten und eine zweite Regierungsperiode unter seiner Führung zu ermöglichen. Lula schien ganz bewusst eine linksextrem geprägte Politik zu vermeiden, da diese in Anbetracht zahlreicher endogener sowie exogener Widerstände eine kritische Pattsituation hervorgerufen hätte, welche Lulas

Handlungsfähigkeit zu untergraben im Stande gewesen wäre. Offensichtlich verfolgte Lulas Politik soziale Reformen und verknüpfte diese mit Konzessionen an das vorherrschende neoliberale Wirtschaftssystem. Gleichzeitig lassen sich auch klassische sozialdemokratische Tendenzen beobachten, denn das Verständnis Lulas und seiner Partei die öffentlichen Sozialleistungen betreffend, zwingt die politische Opposition, ihre Programme und Vorhaben denen der PT anzupassen (Hölzl 2010:324).

Aber es gibt nicht nur innenpolitische Aspekte: Darüber hinaus ist sich der Großteil der BeobachterInnen darüber einig, dass die Außenpolitik jenen Bereich der Politik darstellt, in dem die deutlichste Transformation während Lulas Regierungsperiode zu beobachten ist (vgl. Schmalz 2008:11). Die fundamentalen Ziele der brasilianischen Außenpolitik während der Regierungszeit von Lula waren politische Zusammenarbeit und regionale Integration in Lateinamerika, die Aufnahme Brasiliens als ständiges Mitglied in den UN-Sicherheitsrat, die Festigung der Süd-Süd-Kooperation und ein gleichberechtigter Nord-Süd-Dialog sowie die Forcierung einer neuen Allianz mit Afrika. Es wurden jedoch nicht alle Ziele erreicht. Einige bedeutende Fortschritte konnten allerdings in der Süd-Süd-Kooperation erzielt werden. Durch den intensivierten Multilateralismus der südlichen Hemisphäre konnte Brasiliens Position auf internationaler Ebene deutlich gestärkt werden, gleichzeitig avancierte das Land zum Wortführer der Entwicklungs- und Schwellenländer. Und dennoch spiegelt Lulas Außenpolitik in gewisser Weise Ambivalenz wider, da sich der brasilianische Staat als aufstrebende Macht im Zwiespalt zwischen den Ländern des Südens und jenen des Nordens befindet. Das langfristige Ziel scheint hier ganz klar die Fokussierung auf eine ausgewogene multipolare Weltordnung zu sein (vgl. Hölzl 2010:327).

Resümierend lässt sich festhalten, dass das Hauptaugenmerk der brasilianischen Politik, ohne jeden Vorbehalt, jenes auf vermehrte Chancengleichheit, Verteilungsgerechtigkeit und sozioökonomischer Gleichheit in der Bevölkerung gerichtet ist. Die Ambivalenz zwischen Arm und Reich ist enorm spürbar und schlägt sich in einer chronisch angespannten und eskalierenden Lage nieder, dies wurde erst wieder durch die im vergangenen Juni ausgebrochenen Massenproteste anlässlich der bevorstehenden Fußballweltmeisterschaft im Juni 2014 deutlich. Die Transformation des Landes in eine Gesellschaft mit sozial gerechten Formen bildet den Grundstein endogener Politik. Erst durch die Schaffung innerer Stabilität kann eine nachhaltige äußere Stärke entstehen. Nur vor diesem

Hintergrund wird Brasilien international glaubwürdig agieren und seine Rolle als globaler Akteur einnehmen können (vgl. Hölzl 2010:325). Lula hat in seinen vergangenen beiden Legislaturperioden bereits Voraussetzungen geschaffen, an die die neue Regierung von Dilma Rousseff anknüpfen kann und die dem Land auch international einen hohen Stellenwert garantieren. Nicht zuletzt behaupten die BrasilianerInnen mit großem Selbstvertrauen: *Deus é Brasileiro*.¹⁶

¹⁶ „Gott ist Brasilianer“

7. Literaturverzeichnis

Andrioli, Antonio Inacio; Schmalz, Stefan (2005): Brasilien: politische Wende oder Fortsetzung neoliberaler Politik? In: Boris, Dieter (u.a.) (Hg.): Lateinamerika: Verfall neoliberaler Hegemonie? Hamburg: VSA-Verlag, 192-212.

Bandeira, Moniz (1978): Presença dos Estados Unidos no Brasil: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Baravalle, Andreas (2009): Systemwechsel und Transformationsprozess in Polen und Tschechien. Diplomarbeit, Universität Wien.

Barrios, Harald (1999): Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay. Opladen: Leske + Budrich.

Becker, Joachim; Jäger, Johannes (2005): Geld und Legitimität. Monetäre Strategien in Argentinien, Uruguay und Brasilien. In: Boris, Dieter; Schmalz, Stefan; Tittor, Anne (Hg.): Lateinamerika. Verfall neoliberaler Hegemonie? Wien: VSA-Verlag, 87-111.

Bernal-Meza, Raúl (2006): Cambios y Continuidades en la Política Exterior Brasileña. In: Lateinamerika Analysen Nr. 13/1, 69-94.

Bernecker, L. Walter; Pietschmann, Horst; Zoller, Rüdiger (2000): Eine kleine Geschichte Brasiliens. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Branford, Sue (2003): The Fernando Henrique Cardoso Legacy. In: Branford, Sue (u.a.) (Hg.): Politics Transformed. Lula and the Workers` Party in Brazil. London: Latin America Bureau, 74-102.

Brasil Portal (o.J.): Die Geschichte Brasiliens.

<http://www.brasilportal.net/reise/geschichte/brasilien-reise-geschichte-diktatur.htm>

[Zugriff: 05.08.2012]

Boris, Dieter (2003): Die Transformationen in Brasilien. Supplement der Zeitschrift Sozialismus 11/2003. Hamburg: VSA-Verlag.

Castro, Jorge (u.a.) (2009): A CF/88 e as politicas sociais Brasileiras. In: Cardoso, Jose Celso (Hg.): A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada. Brasilia: IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 55-123.

Costa, Sergio (2008): Das politische System Brasiliens. In: Stüwe, Klaus (u.a.) (Hg.): Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 114-136.

Czempiel, Ernst-Otto (1999): Kluge Macht: Außenpolitik für das 21. Jahrhundert. München: Beck.

Dieter, Heribert (2002): Zurück zu nationaler Finanzierung. Zur Frage von Entwicklung und Verschuldung. In: Internationale Politik, Nr. 11, 25-30.

Dietrich, Wolfgang (2004): Von der Intervention zur Integration. Lateinamerika im Schatten der nordamerikanischen Hegemonialmacht und die politisch-militärische Rolle der USA im 20. Jahrhundert. In: Kallert-Dietrich, Martina; Potthast, Barbara; Tobler, Hans Werner (Hg.): Lateinamerika. Geschichte und Gesellschaft im 20. Jahrhundert. Wien: Promedia, 135-151.

Galvão, Ana (2008): Elitewandel im Brasilianischen Kongress. Eine Untersuchung über die parlamentarische Elite unter der Regierung Lula. Masterarbeit, Universität Tübingen.

Galvão, Ana (2012): Der brasilianische Kongress und die parlamentarische Elite Brasiliens unter der Regierung Lula. In: De la Fontaine, Dana (u.a.) (H.g.): Das politische System Brasiliens. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 85-102.

Garrido, Diego (2003): Die defekte Demokratie in Südamerika. Arbeitsheft des Lateinamerika-Zentrums Nr. 85.

<http://www.cibera.de/fulltext/2/2967/CeLA/publik/Ah/ArbHeft85.pdf> [Zugriff: 14.06.2012]

Gratius, Susanne (2002): Warum stagniert der Mercosur? Die politisch-institutionelle Dimension der Krise. In: Lateinamerika Analysen Nr. 10/1, 137-158.

Gratius, Susanne (2004): Die Außenpolitik der Regierung Lula. Brasiliens Aufstieg von einer diskreten Regional- zu einer kooperativen Führungsmacht. SWP-Studie, März 2004.

http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2004_S07_grt_ks.pdf

[Zugriff:28.12.2013]

Heinz, S. Wolfgang (2001): Neue Demokratien und Militär in Lateinamerika. Die Erfahrungen in Argentinien und Brasilien (1983-1999). Frankfurt am Main: Vervuert Verlag.

Heinz, S. Wolfgang (2005): Zur Herausbildung des politischen Denkens im brasilianischen Militär während der ersten Jahrzehnte der Republik. Die Rolle ausländischer Konzepte. In: Nitschak, Horst (Hg.): Brasilien im amerikanischen Kontext. Vom Kaiserreich zur Republik: Kultur, Gesellschaft und Politik. Frankfurt am Main: Teo Ferrer de Mesquita, 27-45.

Hoffmann, Karl-Dieter(1995): Ökonomischer Fortschritt und soziale Marginalisierung. Die historische Genese des brasilianischen Wachstums- und Entwicklungsmodells. In: Mesa Redonda, Nr. 2.

Hofmeister, Wilhelm; Lohbauer, Christian (2002): Die Beziehungen zwischen Brasilien und seinen Nachbarstaaten. In: Calcagnotte, Gilberto; Nolte, Detlef (Hg.): Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch. Frankfurt am Main: Vervuert, 102-170.

Hofmeister, Wilhelm (2007): Erst nach Karneval...der Beginn der 2. Amtszeit von Präsident Lula in Brasilien. In: Focus Brasilien, Nr. 2, 1-8.

http://www.kas.de/wf/doc/kas_10133-1522-1-30.pdf?091015105000 [Zugriff: 13.12.2013]

Hofmeister, Wilhelm (2008a): Brasilien brummt. In: Focus Brasilien, Nr 1, 1-12.

http://www.kas.de/wf/doc/kas_13279-1522-1-30.pdf?091015133307 [Zugriff: 13.12.2013]

Hofmeister, Wilhelm (2008b): Die Gipfelblase. Brasiliens Gipfeltreffen mit Lateinamerika und der Europäischen Union. In: Focus Brasilien, Nr. 8, 1-9.

http://www.kas.de/wf/doc/kas_15517-1522-1-30.pdf?091015103241 [Zugriff: 28.12.2013]

Holston, James (2008): Insurgent Citizenship. Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil. Princeton: Princeton University Press.

Hölzl, Marcus (2010): Brasilien auf dem Weg zum Global Player? Das außenpolitische Vermächtnis Lulas. Dissertation, Universität Wien.

Husar, Jörg; Maihold, Günther (2006): Neue Prioritäten im Mercosur. Der Beitritt Venezuelas und seine Folgen für das südamerikanische Integrationsbündnis. SWP-Aktuell, August 2006.

http://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/Akt36_06_ILM_Husar_Ks.pdf [Zugriff: 28.12.2013]

Illert, Jutta (2000): Nichtregierungsorganisationen und Demokratisierung in Lateinamerika. Länderstudie Uruguay. Bd. 36: Demokratie und Entwicklung. Münster: LIT.

Kissinger, Henry (2001): Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

Knirsch, Thomas; Ryan Gregory; Zeller, Kathrin (2012): Ein Jahr mit Dilma Rousseff. In: Focus Brasilien, Nr. 2, 1-5.

http://www.kas.de/wf/doc/kas_30209-1522-1-30.pdf?120307205209 [Zugriff:03.01.2014]

Kunath, Wolfgang (2014): Von Euphorie ist nichts zu spüren. In: Stuttgarter Zeitung, 03.01.2014.

<http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.wahl-in-brasilien-von-euphorie-ist-nichts-zu-spueren.0742e53b-b87a-414c-a6c8-bb402787f439.html> [Zugriff: 03.01.2014]

Künnemann, Rolf; Leonhard, Ralf (2008): Alle Jahre Lula? Sozialpolitische Zwischenbilanz nach sechs Regierungsjahren. In: Brasilicum, Sonderheft Nr. 177-178, 16-20.

<http://www.kooperation-brasilien.org/de/publikationen/brasilicum/177-178-alle-jahre-lula/view> [Zugriff: 13.12.2013]

Lamounier, Bolivar; Muszynski, Judith (1993): Brasilien. In: Nohlen, Dieter (Hg.): Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik. Politische Organisation und Repräsentation in Amerika, Bd.1. Opladen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 127-173.

Leubolt, Bernhard; Tittor, Anne (2008): Semi-periphere Sozialstaatlichkeit in Lateinamerika: Argentinien und Brasilien im historischen Vergleich. In: Journal für Entwicklungspolitik, 24/2, 116-141.

Leubolt, Bernhard (2011): Staat und politische Ökonomie in Brasilien: Die Regierung Lula im Spiegelbild der Geschichte. SRE-Discussion Papers, WU Vienna University of Economics and Business.

http://epub.wu.ac.at/3152/1/sre-disc-2011_01.pdf [Zugriff: 13.12.2013]

Leubolt, Bernhard (2012): Im Süd-Westen nichts Neues? Kontinuitäten und Brüche in der Sozialpolitik der Regierung Lula. In: De la Fontaine, Dana (u.a.) (H.g.): Das politische System Brasiliens. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 367-380.

Lipset, Seymour Martin (1981): Political man. The Social Basis of Politics. Baltimore: MD.

Luna, Francisco Vidal; Klein, S. Herbert (2006): Brazil since 1980. New York: Cambridge University Press.

Machado, João; Borges Neto (2003): Die zwei Seelen der Regierung Lula. In: Inprekorr, Nr. 378/379.

Maihold, Günther (2007): Die brasilianische Afrikapolitik – neues Engagement oder bewusster Pragmatismus? In: Rill, Bernd (Hg.): Brasilien. Großmacht in Lateinamerika. München: Hanns-Seidel-Stiftung, 73-92.

<http://www.hss.de/downloads/AMZ55-Brasilien.pdf> [Zugriff: 29.12.2013]

Malcher, Ingo (2003): Kontinuitäten und Brüche neoliberaler Hegemonie in Lateinamerika. In: Peripherie, 23., Nr. 90/91, 311-327.

Mark, Lothar (2002): Die Wahrnehmung der neuen Rolle Brasiliens in Südamerika aus parlamentarischer Perspektive. In: Calcagnotte, Gilberto; Nolte, Detlef (Hg.): Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch. Frankfurt am Main: Vervuert, 270-275.

Merkel, Wolfgang; Puhle, Hans-Jürgen (1999): Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Merkel, Wolfgang (1999): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Opladen: Leske + Budrich.

Merkel, Wolfgang (u.a.) (2003): Defekte Demokratie. Bd. 1: Theorie. Opladen: Leske+Budrich.

Merkel, Wolfgang (2010): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Meyer-Stamer, Jörg (2003): Von der Globalisierungskritik zur Exportförderung. Wirtschaftspolitische Optionen und Restriktionen für die neue brasilianische Regierung. In: Lateinamerika Analysen Nr. 4/2, 103-132.

Moltmann, Bernhard (1989): Brasilien: Zwanzig Jahre Militärrherrschaft – Lange Schatten eines ehrgeizigen Entwicklungsmodells. In: Steinweg, Reiner (Hg.): Militärregime und Entwicklungspolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 85-103.

Nitschak, Horst (2005): Einleitung. In: Nitschak, Horst (Hg.): Brasilien im amerikanischen Kontext. Vom Kaiserreich zur Republik: Kultur, Gesellschaft und Politik. Frankfurt am Main: Teo Ferrer de de Mesquita, 7-11.

Nohlen, Dieter; Thibaut, Bernhard (1994): Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen. In: Merkel, Wolfgang (Hg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen: Leske + Budrich, 195-228.

Novy, Andreas (2012): Widersprüche des brasilianischen Entwicklungsstaats. In: Lesay, Ivan (u.a.) (Hg.): Lateinamerika nach der Krise. Entwicklungsmodelle und Verteilungsfragen. Wien: LIT, 117-130.

OSEC (2012): Brasilien. Infrastrukturstrategie. 03.2012.

http://www.s-ge.com/de/filefield-private/files/44847/field_blog_public_files/11928

[Zugriff: 13.12.2013]

Pallinger, Zoltan Tibor (1997): Der Umbruch in Osteuropa und die Theorie des Systemwechsels. Beiträge Nr. 10 der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Eidgenössische Technische Hochschule.

<http://e-collection.library.ethz.ch/eserv/eth:22514/eth-22514-01.pdf> [Zugriff: 12.06.2012]

Pierson, Paul (2003): Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton: Princeton University Press.

Prutsch, Ursula (2012): Brasilien 1889 – 1985. Von der ersten Republik bis zum Ende der Militärdiktatur. 15. Februar 2012.

<http://www.lateinamerika-studien.at/content/geschichtepolitik/brasilien/pdf/brasilien.pdf>

[Zugriff: 14.06.2012]

Rey, Romeo (2006): Geschichte Lateinamerikas vom 20. Jahrhundert bis zur Gegenwart. München: C.H. Beck.

Rocha, Geisa Maria (2002): Neo-Dependency in Brazil. In: *New Left Review*, No. 16, July-August, 5-33.

Rüb, Friedbert W. (1994): Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen. In: Merkel, Wolfgang (Hg.): *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*. Opladen: Leske + Budrich, 111-137.

Rueschemeyer, Dietrich; Huber-Stephens, Evelyne; Stephens, John (1992): *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Salum, Brasilio (2003): The Changing Role of the State: New Patterns of State-Society Relations in Brazil at the End of the Twentieth Century. In: Dálva Kinzo, Maria; Dunkerley, James (Hg.): *Brazil since 1985: Politics, Economy and Society*. London: University of London, 179-200.

Samuels, David (2003): Fiscal Straitjacket. The Politics of Macroeconomic Reform in Brazil, 1995-2002. In: *Journal of Latin American Studies*. No. 3/35, 545-569.

Schmalz, Stefan; Boris, Dieter (2005): Lula als Leitfigur? Aspekte des gegenwärtigen Transformationsprozesses in Brasilien. In: Badziura, Alexander (u.a.) (Hg.): *Hegemonie – Krise – Krieg. Widersprüche der Globalisierung in verschiedenen Weltregionen*. Hamburg: VSA-Verlag, 111-125.

Schmalz, Stefan (2008): *Brasilien in der Weltwirtschaft. Die Regierung Lula und die neue Süd-Süd Kooperation*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Schmalz, Stefan; Ebenau, Matthias (2011): *Auf dem Sprung – Brasilien, Indien und China. Zur Gesellschaftlichen Transformation in der Krise*. Berlin: Dietz Verlag.

Schneider, Robert M. (1996): *Brazil. Culture and Politics in a New Industrial Powerhouse*. Boulder: Westview Press.

Seibert, Gerhard (2009): Brasilien in Afrika: Globaler Geltungsanspruch und Rohstoffe. In: GIGA Focus, Nr. 8, 1-8.

http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/27678/ssoar-2009-seibert-brasilien_in_afrika.pdf?sequence=1 [Zugriff: 29.12.2013]

Skidmore, Thomas E. (1986): Politics in Brazil, 1930-1964. An experiment in Democracy. New York: Oxford University Press.

Stehnken, Thomas (2007): Globalisierung und die Regierung Lula: Auf der Suche nach linker Außenpolitik. In: Lateinamerika Analysen, Nr. 17, 2/2007, 119-138.

http://www.giga-hamburg.de/openaccess/lateinamerikaanalysen/17_2007/giga_laa_17_2007_stehnken.pdf
[Zugriff: 25.11.2013]

Süddeutsche (2013): Korruptionsermittlungen gegen Ex-Präsident Lula, 07.07.2013.

<http://www.sueddeutsche.de/politik/brasilien-korruptionsermittlungen-gegen-ex-praesident-lula-1.1641883> [Zugriff: 13.12.2013]

Sukup, Viktor (1988): Zeitbombe Südamerika: Ein Kontinent zwischen Diktatur und Demokratie. Köln: Pahl-Rugenstein.

Tanania, Robert (2008): Transition in Brasilien. Eine Analyse des politischen Systemwechsels. Diplomarbeit, Universität Augsburg.

Ullrich, Jan (2012): Mercosur feiert Beitritt Venezuelas. 01.08.2012.

<http://amerika21.de/meldung/2012/08/53604/mercosur-venezuela-rio> [Zugriff: 28.12.2013]

Vianna, Alexander (2005): A Edificação do Corpo Místico de Vargas: Um Breve Estudo da Carta-Testamento. In: Revista Espaço Acadêmico, Nr. 47.

<http://www.espacoacademico.com.br/047/47cvianna.htm>
[Zugriff: 27.08.2013]

Visentine, Paulo Fagundes (2003): Prestige diplomacy, southern solidarity or „soft imperialism“? Lula`s Brazil – Africa relations (2003 onwards). 04.04.2009.

<http://www.ascleiden.nl/Pdf/seminarvisentini.pdf> [Zugriff: 29.12.2013]

Wöhlcke, Manfred (1991): Brasilien, Anatomie eines Riesen. Ein Reise- und Studienbegleiter. München: Beck.

Zilla, Claudia (2007): Brasilien und der Mercosur unter der Regierung Lulas. In: Rill, Bernd (Hg.): Brasilien. Großmacht in Lateinamerika. München: Hanns-Seidel-Stiftung, 61-72.

<http://www.hss.de/downloads/AMZ55-Brasilien.pdf> [Zugriff: 28.12.2013]

Zilla, Claudia (2011): Brasilianische Außenpolitik. Nationale Tradition, Lulas Erbe und Dilmas Option. SWP-Studie, November 2011.

http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S29_zll_ks.pdf

[Zugriff: 28.12.2013]

8. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Prozentuale Aufsplittung der Sozialleistungen in Brasilien.....77

9. Anhang

9.1. Zusammenfassung

Die Wahl des neuen Präsidenten Luiz Inácio „Lula“ da Silva im Oktober 2002 ist nicht nur als Resultat eines bloßen Wahlsieges zu interpretieren, sondern stellt in gewisser Weise das Ergebnis einer epochalen Entwicklung dar. Ein langes 20. Jahrhundert, geprägt durch die Militärherrschaft, der langwierige Aufstiegsprozess der brasilianischen Arbeiterbewegung und die Redemokratisierung des Landes, gingen dem Wahlsieg Lulas voraus. Nach dem Wahlerfolg waren die Hoffnungen groß, die gesellschaftliche Situation innerhalb des Landes, die ihren Ausdruck in einer enormen sozialen Polarisierung und Ausgrenzung, hoher Armutsquote, gravierenden Mängeln des Gesundheits- und Erziehungswesens für große Teile des Landes, stetigen Anstieg der Kriminalität, großen regionalen Disparitäten und einer ungleichen Landverteilung fanden, zu stabilisieren. In wirtschaftspolitischer Hinsicht setzte die neue Regierung Lulas augenscheinlich den neoliberalen Kurs seines Vorgängers fort, brachte aber mit unterschiedlichen Programmen, wie etwa *Fomo Zero*, *Bolsa Familia* oder *Pro Uni*, deutlich mehr sozialpolitische Akzente mit ins Spiel, als sein Vorgänger Cardoso. Im Bereich der Außenpolitik lassen sich unter der Regierung Lula einige bedeutende Änderungen beobachten. Als stabile Demokratie des südamerikanischen Kontinents spielte Brasilien in den vergangenen Jahren eine zunehmend wichtige Rolle in der multipolaren Weltordnung und profilierte sich als aktive Macht des Südens. Die verstärkte Süd-Süd-Kooperation sollte die Autonomie des Landes gegenüber den Ländern des Nordens stärken und außerdem dem Land dazu verhelfen, eine regionale Führungsrolle auf dem lateinamerikanischen Kontinent einzunehmen. Die Nachfolgerin Lulas und derzeitige Präsidentin Brasiliens, Dilma Rousseff, genoss nach dem ersten Jahr ihrer Amtszeit hohe Zustimmung in der Bevölkerung, steht jetzt aber vor den Herausforderungen, die das Jahr 2014 mit sich bringen werden.

9.2. Abstract

The election of the new president, Luiz Inácio “Lula” da Silva in October 2002 cannot just be interpreted as the result of a mere electoral victory but definitely represents the effect of an epochal development. A long lasting 20th century of military reign, the long duration of the process of ascension of Brazil’s labour movement and the redemocratization of the country preceded Lula’s election. After the success in the election there seemed to be great hopes and expectations for a stabilization of the social situation within the country. Brazil’s society was characterized by an enormous social polarization and exclusion, a high poverty rate, serious deficiencies in the health and education system for large parts of the country, a steady increase in crime, large regional disparities and an unequal distribution of land. Economically the new government under Lula’s leadership obviously continued the neoliberal policies of their predecessors. But by different programs, such as *Fomo Zero*, *Bolsa Familia* or *Pro Uni*, more socio-political aspects were taken into consideration than in Cardoso’s reign. Concerning foreign policy, remarkable significant changes can be observed during Lula’s period as head of the government. As a stable democracy on the Southern American continent, Brazil has been playing an increasingly important role in a multipolar world order in recent years and represents an active, powerful member of the South. The enhanced South-South-cooperation should strengthen the autonomy of the country against the “countries of the North” and help Brazil to occupy a role as a regional leader on the Latin American continent. Lula’s successor and current president of Brazil, Dilma Rousseff, was able to reach a high degree of agreement among the population in the first year of her era. At present and in the near future she will be faced with the challenges that will be brought in the year 2014.

9.3. Lebenslauf

Irene Reitzelsdorfer

Geboren am 14.04.1985 in Ried i.L., OÖ

Ausbildung

September 2010	Summerschool im Rahmen des „Asian Studies Program“ in Vietnam (University of Technology in Hanoi, University of Social Science & Humanities in Ho Chi Minh City)
Seit 2005	Studium der Internationalen Entwicklung, Universität Wien
Juni 2005	Matura: Bundeshandelsakademie Schärding, OÖ Ausbildungsschwerpunkt: Marketing und internationale Geschäftstätigkeit

Berufserfahrung

Seit August 2012	Samariterbund Wien, Wohnen- und Soziale Dienstleistungen
Juli 2010	International Aids Conference, Wien (Volunteer)
2007-2010	Mitarbeiterin bei diversen Sozial- und Marktforschungsinstituten (Triconsult, Ifes, GfK Austria)