

Landi, Oscar (1985). El discurso sobre lo posible. Buenos Aires: CEDES.
 Lechner, Norbert (Hrsg.) (1981). Estado y política en América Latina. Mexiko-Stadt.
 Lechner, Norbert (Hrsg.) (1982). ¿Qué significa hacer política? Lima.
 Malloy, James (Hrsg.) (1976). Authoritarianism and corporatism in Latin America. Pittsburg.
 Moulian, Tomás (1983). Democracia y Socialismo en Chile. Santiago.
 Nun, José (1983). El otro reduccionismo. In: Zona Abierta, No. 28.
 O'Donnell, Guillermo (1976). Reflexiones sobre las tendencias de cambio en el Estado Burocrático-Autoritario. Buenos Aires: CEDES.
 Pease, Henry (1977). El ocaso del poder oligárquico. Lima.
 Petkoff, Teodoro (1976). Proceso a la izquierda. Barcelona.
 Portantiero, Juan Carlos (1982). Socialismo y política en América Latina. In: Lechner 1982.
 Portes, Alejandro (1984). From Dependency to Redemocratization. New Themes in Latin American Sociology. In: Contemporary Sociology, Sep.
 Veca, Salvatore (1981). Identità e azione colectiva. In: Materiali Filosofici, No. 6.
 Weffort, Francisco (1984). ¿Por qué democracia? São Paulo

Norbert Lechner, Leopoldo Urrutia 1950, Nuñoa, Santiago de Chile

María Herminia Tavares de Almeida BRASILIEN: SOZIALE UND DEMOKRATISCHE REFORMEN IN ZEITEN DER KRISE*

Abstract

In Brazilian society, both within Civil Society as within the political elite, a growing consensus has cristalyzed about the need to implement structural social and democratic reforms. Nevertheless, however, it has not been possible yet to translate this reform consensus into stable reform coalitions and tangible reform politics (ch. 1). The presented article analyses some reasons for the near-impossibility to design and realize reform politics in the prevailing context of profound economic crisis. It discusses some of the political consequences of the inflationary crisis that systematically interfere with reformative efforts: the centralization of governmental decision making; the recourse to technocratic-authoritarian policy styles, the personalization of politics; the progressive loss of macroeconomic control and the erosion of presidential authority, giving rise to a crisis of democratic governability (ch. 2). The transition from authoritarian rule was managed under the implicit assumption that the institutional structure of state were socially and politically „neutral“. Experience has shown the erroneous simplicity of this belief. Consequently, the democratic reform of the state could constitute one central theme of social democratic reform movements in Latin America (ch. 3).

I. Ein Reformkonsens ohne Reformen

Die Diskussion über die Durchführbarkeit von Reformpolitiken sozialdemokratischer Prägung in Brasilien steht einem Paradox gegenüber: es gibt viele Reformer, aber keine Reformen.

In der brasilianischen Gesellschaft besteht der generelle Wunsch nach Reformen, die eine Konsolidierung und Ausweitung der Demokratie und eine Verbesserung des sozialen Wohlfahrtsniveaus miteinander verbänden.¹ Zugleich hat es in der politischen Elite noch nie so viele erklärte Sozialdemokraten und Reformer gegeben. Mindestens vier Parteien verstehen sich als Fahnenträger irgendeiner Variante des demokratischen Sozialismus: die Partei der Brasilianischen Sozialdemokratie (PSDB), die Arbeiterpartei (PT), die Demokratische Labourpartei (PDT) und die kleine Sozialistische Partei Brasiliens (PSB). In der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen von 1989 erreichten diese Parteien zusammengekommen 43.4% der abgegebenen Stimmen. Daneben kontrollieren sie seit den Parlamentswahlen von 1986 etwa 24% der Sitze im Abgeordnetenhaus und 27% der Senatssitze.

* Übersetzung von Andreas Schedler

Dieser ganze, weitverbreitete Reformwille, die Erklärungen der Parteien und die individuellen Einstellungen haben jedoch — zumindest bis heute — keine effektiven Reformpolitiken hervorgebracht, und sie haben auch nicht zur Bildung von Reformkoalitionen ausgereicht, die solchen Politiken eine feste Basis politischer Unterstützung verschaffen und sie damit durchführbar machen könnten.

Der vorliegende Text — der, wie ich offen gestehe, spekulativer Natur ist — stellt einen Versuch dar, die Gründe zu diskutieren, die eine solche reformerische Konvergenz verhindern. Der empirische Bezugspunkt dieses Unterfangens ist Brasilien, die Gesellschaft, über die ich mit einer gewissen Grundkenntnis spekulieren kann. Aber nachdem das Land weit weniger ideosynkratisch und originell ist, als seine Bewohner gewöhnlich denken, könnte viel von dem, was hier gesagt wird, auch für andere Länder zutreffen, speziell wenn sie mit Brasilien eine ähnliche geografische Einbettung gemeinsam haben und das Schicksal einer armen, wirtschaftlich peripheren und politisch instabilen Nation mit ihm teilen.

Die gegebenen Verhältnisse innerhalb der brasilianischen Gesellschaft scheinen Möglichkeitsräume für den Entwurf alternativer, demokratischer und sozialer Reformpolitiken zu schaffen, gleichzeitig aber auch Hindernisse dafür, sie in konkreten politischen Initiativen zu materialisieren. Zum Teil ergibt sich diese Schwierigkeit aus den sehr ungünstigen sozioökonomischen Bedingungen, unter denen die junge brasilianische Demokratie zu funktionieren hat. Diese Umstände erschweren die Konsolidierung demokratischer Institutionen und Praktiken auf extreme Weise und machen konsistente sozialreformerische Bemühungen nahezu unmöglich.

Aber die Probleme ergeben sich auch aus den Dilemmata, mit denen soziale und demokratische Reformparteien und -bewegungen *per se* konfrontiert sind. Die Schwierigkeit liegt darin, vernünftige Reformalternativen zu formulieren, die von der Regierung aus implementiert werden können und die gleichzeitig eine stabile Basis gesellschaftlicher Unterstützung zu mobilisieren vermögen. Dieses Problem wird dadurch verschärft, daß es sich genau in dem Moment stellt, in dem sich die demokratischen Reformbewegungen in einem Prozeß der Neudefinition ihrer Identität und ihrer Zielsetzungen befinden, und dies auch in den Industrieländern, wo sie traditionell fest verankert sind.

II. Wirtschaftskrise und Demokratisierung: die Dilemmata des Aufbaus einer stabilen Ordnung

In den achziger Jahren fegte eine heftige und vielversprechende Welle der Demokratisierung den Autoritarismus praktisch vom lateinamerikanischen Kontinent. Aber es war auch das Jahrzehnt, in dem die Region durch die schwerste Wirtschaftskrise seit den 30er Jahren verwüstet wurde.

Brasilien konnte diesem widersprüchlichen Schicksal nicht enttrinnen. Es erlangte die Demokratie nach einer sehr langen Transition und intensiven Verhandlungen zwischen den beiden letzten autoritären Regierungen und der Opposition. Während des gesamten Jahrzehnts litt das Land unter wirtschaftlicher Zerrüttung, die in einem außergewöhnlich langsamen Wachstumsrhythmus zum Ausdruck kam, in der ständigen Inflation, immer knapp daran, vollständig außer Kontrolle zu geraten, und in

der allmählichen, aber unausweichlichen Erosion der wirtschaftspolitischen Institutionen und Instrumente, die der Regierung zur Verfügung stehen.²

Die immer wieder drohenden Preiserhöhungen und die Unmöglichkeit, sie endgültig zu kontrollieren, drängten die Regierung ins Eck und zwangen sie dazu, Politiken mit einem extrem kurzfristigen Zeithorizont zu verfolgen. Vor allem nach 1985, nach dem Machttransfer von den Militärs an die zivile Politik, gestaltete sich die Regierungspolitik auf immer ausschließlichere Weise zur bloßen alltäglichen Verwaltung der Inflation, ohne weitere Horizonte und ohne Zukunftsprojekt. Diese Situation ließ sehr wenig Raum, um Reformen von größerer Reichweite zu diskutieren, und noch weniger, um Reformpolitiken zu implementieren — und dies trotz des allgemeinen Bewußtseins von der offensichtlichen Krise der sozialpolitischen Institutionen und Programme und von der Dringlichkeit, sich dem schwerwiegenden sozialen Erbe des Autoritarismus zu stellen.³

Diese Einschränkung des Raumes für Reformpolitiken ist nicht die einzige Konsequenz der inflationären Krise, die Brasilien und einige seiner Nachbarn heimsucht. Diese Art von Krise erschwert auf vielfache Weise die Konsolidierung der demokratischen Institutionen.

2.1. Die Zentralisierung der Entscheidungen

An erster Stelle tragen Situationen tiefgreifender Wirtschaftskrise dazu bei, die Tendenz zur Zentralisierung der politischen Entscheidungen beim Präsidenten zu verstärken, auf Kosten der Prärogative des Parlaments und der Parteienverhandlungen, die eine parlamentarische Politik sowohl erfordert als auch fördert.

Mit Bezug auf Argentinien weist Juan Carlos Torre (1988a und 1988b) auf den Widerspruch zwischen den Forderungen hin, die sich aus der „Ideologie des demokratischen Übergangs“ ergeben, und jenen, die sich aus der „Logik des wirtschaftlichen Notstandes“ ableiten. Erstere gehen von einem Szenario aus, in dem die Praxis der Verhandlung und der Vereinbarungen den Erfolgsschlüssel der Prozesse demokratischer Konsolidierung darstellen. Zweitere machen hingegen unvermeidlich und sogar wünschbar, daß es einen Akteur gibt, der dazu fähig ist, „die Antworten auf die Krise schnell und imperativ zu koordinieren“ (ibid., 5). In Gesellschaften, die gerade den Autoritarismus hinter sich gelassen haben, kann dieser Akteur nur die Zentralregierung sein.

Das Dilemma besteht jedoch nicht nur — wie Torre zu glauben scheint — zwischen der „Ideologie“ der Transition und den praktischen Anforderungen eines kurzfristigen Krisenmanagements: in den neuen Demokratien behindert die *Konzentration der Macht* in den Händen der Exekutive *de facto* den Aufbau demokratischer Institutionen. Sie erschwert die Festigung der parlamentarischen Autonomie, sie schafft Hindernisse für die Konsolidierung des Parteiensystems, sie begünstigt Praktiken der Scheinverhandlung zwischen Parlamentariern und dem Präsidenten, sie verhindert die Diskussion um Mechanismen einer demokratischen Kontrolle der Regierung, oder sie verleitet überhaupt dazu, sich schlicht und einfach über etablierte Verfassungsnormen hinwegzusetzen.⁴

2.2. Ein technokratisch-autoritärer Politikstil

Zum zweiten gleichen die Produktionsweisen jener Regierungspolitiken, anhand derer die unkontrollierte Inflation bekämpft werden soll, sehr dem Stil der Entscheidungsfindung der autoritären Regierungen, unabhängig von den ideologischen Neigungen und den vorhergehenden politischen Verpflichtungen ihrer Autoren.

Gleich wie in Argentinien wurden in Brasilien die Politiken anti-inflationärer „Schocks“ auf dem Weg von Regierungsdekreten implementiert. Sie wurden hinter den verschlossenen Türen der Regierungskabinette beschlossen und entworfen — von kleinen technischen Teams, ohne Absprachen mit dem Parlament, den Parteienführungen oder Interessensverbänden. Die öffentliche Diskussion, die Verhandlungen mit den Parteien und die Versuche, soziale Pakte zu formulieren — wenn es sie gab, waren sie nachträglich und von zweitrangiger Bedeutung.

Eine intensive Kontroverse hat sich darüber entspannt, was die Gründe für diese Kontinuität mit der autoritären Vergangenheit sind, für diese Kontinuität des politischen Stils, die ins Auge fällt, wenn man die verschiedenen argentinischen und brasilianischen Antiinflationsprogramme der jüngsten Vergangenheit untersucht. Torre tendiert dazu, diese Kontinuität dem Charakter der „Schockpolitiken“ selbst zuzuschreiben. „Deren Wirksamkeit beruht auf der plötzlichen Veränderung der Erwartungen, und dies wiederum erreicht man auf dem Überraschungsweg und mit vollendeten Tatsachen: Währungsabwertungen oder Preisstopps können nicht am helllichten Tag diskutiert werden“ (1988a, 6). Andere Autoren ziehen vor, diesen Politikstil durch das Fortbestehen technokratisch-autoritärer Formen politischen Handelns zu erklären, die auf dem Boden bestimmter Berufskulturen gedeihen, aber auch auf der Grundlage einer spezifischen Stellung der Experten zu den Parteien sowie innerhalb der Strukturen der Entscheidungsfindung. Keiner dieser Aspekte ändert sich allein durch die Tatsache des Übergangs vom Autoritarismus zur Demokratie (vgl. Sola 1989). Und schließlich gibt es noch Analytiker, die diesen Zentralismus sehr tief verwurzelten Merkmalen der lokalen politischen Kultur zuschreiben, einer — ebenfalls autoritären — Wahrnehmung des politischen Wettbewerbs als „Nullsummenspiel“. Auch diese Wahrnehmungsmodi ändern sich nicht mit dem bloßen Verschwinden der Militärregime.

Jedenfalls, wie auch immer die Erklärung — oder Rechtfertigung — aussieht, Tatsache ist, daß der Kampf gegen die Inflation auf dem Weg von Schockpolitiken dazu beigetragen hat, autoritäre Stile des *policy making* zu bekräftigen, die in stärker institutionalisierten demokratischen Regimen unmöglich wären.

2.3. Die Personalisierung der Politik

Zum dritten trägt die Vorrangstellung der Exekutivgewalt, die präsidentialistischen Systemen inhärent ist, dazu bei, die caudillistischen oder populistischen Züge zu verstärken, die die Präsidenten oft tendenziell annehmen. „Im Rahmen des demokratischen Übergangs [...] hat der Ruf nach einer Machtinstanz, die imstande wäre, eine Situation zu beherrschen, die sich nach allgemeiner Auffassung jeder Kontrollmöglichkeit entzieht, die Figur des Präsidenten zum Adressaten. Darüber hinausge-

hend werden dadurch Tendenzen intensiviert, die in Krisenmomenten immer vorhanden sind: die Tendenz, die Persönlichkeit der Regierungschefs überzubewerten, und die Tendenz zur Ausbildung von Formen plebiszitärer Demokratie.“ (Torre 1988a, 5)

Die Auflösung der Alltagsorganisation, die durch die Inflation und die sukzessiven Fehlschläge der Stabilisierungspläne herbeigeführt wird, hat die Tendenz der Bevölkerung verstärkt, sich Lösungen von einem Eingreifen der göttlichen Vorhersehung zu erwarten. Diese Neigung nimmt im umgekehrten Verhältnis zur Wichtigkeit zu, die den politischen Parteien für die Definition politischer Identitäten und für die Ausbildung von Wählerpräferenzen zukommt.

In der Tat zeigen die in Brasilien seit 1982 durchgeführten Wählerumfragen eine durchgehende prozentuelle Abnahme der Identifizierung mit Parteien, was Hand in Hand geht mit einer Zunahme der Wertschätzung persönlicher Qualitäten als entscheidendem Kriterium, um Kandidaten für Regierungsämter zu bewerten. Einer Umfrage zufolge, die in neun Bundesstaaten des brasilianischen Nordostens vom Forschungsinstitut Pernambuco unter der Leitung von A. Lavareda durchgeführt wurde, erklären 65.2% der Befragten, daß sie den politischen Parteien weder vertrauen noch sich in ihrer Wahlabsicht von ihnen beeinflussen lassen. Im Moment der Stimmabgabe berücksichtigen diese Wähler vor allem die persönlichen Qualitäten der Kandidaten: Ehrlichkeit (83.7%), Stärke, Sicherheit und Entscheidungsfreudigkeit (71.4%), Unabhängigkeit und intellektuelle Autonomie (66.7%) (vgl. Lins 1990, 16).

In einer ähnlichen Richtung argumentiert Carvalho (1989), der darauf hinweist, daß im brasilianischen Präsidentschaftswahlkampf von 1989 die Leidenschaften gegenüber den Interessen dominierten und die Kandidaten, die fähig waren, an kollektive Imagines zu appellieren, gegenüber jenen, die ihre Kampagnen auf ideologische oder programmatische Festlegungen aufzubauen versuchten.

„Nachdem der utopische Augenblick der Kampagne für Direktwahlen und der rationale Augenblick der Ausarbeitung der neuen Verfassung vorbei sind, ist nun der Moment der Entzauberung und der Enttäuschung mit der Neuen Republik gekommen. Für einige hat die Stunde des Zynismus geschlagen. Für viele der Moment der Anspannung, des Argwohns und der Beklemmung in Hinblick auf die Zukunft. Für fast alle ist es eine Zeit der Frustration, eine Zeit des Zorns.“

In Zeiten des Zorns, der Leidenschaften, verschwinden die Interessen zwar nicht, sie ziehen sich aber hinter die Maske zurück, die durch tieferreichende Elemente der individuellen und kollektiven Vorstellungswelt bereitgestellt wird. Der Vorhang der Welt der Träume geht auf, der Welt der Wünsche, der Ängste. Diese Welt überflutet die Grenzen des instrumentellen Kalküls, die eine Voraussetzung sind für das Funktionieren des Parteiensystems, das seinerseits wiederum notwendig ist, damit das System politischer Wahlen funktionieren kann.“ (Carvalho 1989, 4).

2.4. Unregierbarkeit

Und schließlich reißt das Scheitern der Stabilisierungsprogramme auch die Regierungsautorität mit sich, die nicht als Verkörperung republikanischer Institutionalität betrachtet wird, sondern als persönliches Attribut des Regierungschefs.

In dieser Situation versuchen die politischen Akteure, die im Verhandlungsprozeß über die Schockmaßnahmen noch Verbündete gewesen waren, nun gegenüber der Regierung auf Distanz zu gehen. Sie gehen noch weiter: sie machen sich Illusionen und setzen darauf, daß die Abnützung der Regierungsmannschaft ihnen neue elektorale Chancen eröffnet.

Damit entsteht ein besonderer Typ von Regierbarkeitskrise. Diese Krise ist nicht das Ergebnis einer Überlastung des Staates mit sozialen Forderungen. Sie tritt als Resultat einer progressiven Paralyse des Systems der politischen Entscheidungsfindung ein, als konsequentes Ergebnis der Auflösung der präsidentiellen Autorität und der politischen Isolierung der Exekutive. Die übereinstimmenden Verläufe der Regierungen Sarney und Alfonsín illustrieren diesen Prozeß auf pathetische Weise.

2.5. Resümee

Auf einem durch die inflationäre Unordnung verminten Gelände erweist sich die Konsolidierung demokratischer Institutionen und Praktiken als eine titanische Herausforderung. Zwischen populistischer Personalisierung und gubernamentalem Kontrollverlust, zwischen technokratischer Präpotenz und der Abwesenheit politischer Führung, zwischen der präsidentiellen Entscheidungscentralisierung und einer unverantwortlichen Opposition kann die Demokratie nicht gestärkt hervorgehen. Ihre Schwäche akzentuiert sich sogar, wenn es freie Wahlen gibt, unbeschränkte Teilnahmerechte und einen breiten politischen Wettbewerb ohne von vornherein feststehenden Ausgang, wie es das idealtypische Modell vorsieht.

Es existiert eine reale Kluft zwischen den demokratischen Erwartungen, die mit der Krise des Autoritarismus erzeugt wurden — und die Torre „Ideologie des demokratischen Übergangs“ getauft hat — und den Bedingungen, die durch die Wirtschaftskrise aufgezwungen werden. Das ist nicht nur in Brasilien oder Argentinien der Fall, sondern in vielen anderen Ländern des Kontinents ebenso. Die Diskussion über machbare Reformpolitiken muß notwendigerweise von diesem Ungleichgewicht ausgehen.

3. Die Demokratisierung des Staates

Vielleicht ist einer der Wege, den demokratische Reformbewegungen beschreiten könnten, die Suche nach Institutionen, die fähig wären sicherzustellen, daß die Handlungsfähigkeit der Regierung — die notwendig ist, um die Preissteigerungen unter Kontrolle zu halten und das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen — nicht auf Kosten der Funktionsfähigkeit des demokratischen politischen Systems wieder gewonnen wird. Im Gegenteil, es ist danach zu trachten, daß die Erhöhung der Regierbarkeit gleichzeitig dazu dient, die repräsentativen Institutionen zu festigen.

Eine der großen politisch-ideologischen Veränderungen in Lateinamerika, die auf der Grundlage der autoritären Erfahrungen der letzten Jahrzehnte stattgefunden hat, war die Neubewertung der Demokratie — als politische Organisationsform der Gesellschaft und als grundlegender Wert eines zivilisierten gesellschaftlichen Zu-

sammenlebens. Dieser Wandel ereignete sich parallel zum Niedergang der revolutionären — sozialistischen oder national-populären — Utopien und zum Prestigege-
winn der reformerischen Strömungen verschiedener Schattierung (vgl. Lechner 1991, in diesem Heft).

Indessen ist die Diskussion über *institutionelle Formen und Regeln* des demokratischen Spiels gerade eben umrissen, nicht aber konsequent zu Ende gedacht worden. Sie scheint gefangen zu sein in der überbetonten Gegenüberstellung zwischen partizipativer und repräsentativer Demokratie oder in — zweifellos relevanten — Variationen desselben Themas (zum Beispiel Zentralisierung versus Dezentralisierung). Beiseitegelassen wurden jedoch ebenso wichtige institutionelle Themen wie etwa: das Problem unterschiedlicher Regierungssysteme (Präsidentialis-
mus / Parlamentarismus), das Thema Wahlrecht (Verhältnisswahlrecht, territoriale Repräsentation, verschiedene Techniken, Stimmen in Sitze zu verwandeln, etc.), die Regeln des Parteiensystems (Beschränkungen der Parteienbildung, Normen der internen Parteiendisziplin, Finanzierungsformen, Verfahren der Zusammenstellung von Kandidatenlisten, etc.).⁵

Auf diesem Gebiet scheinen die demokratischen Reformströmungen bestimmte Regeln, Verfahren und Institutionen, die für die vorautoritäre Periode charakteristisch waren oder während des demokratischen Übergangsprozesses geschaffen wurden, als „natürlich“ und unveränderlich akzeptiert zu haben. Diese Einstellung hat verhindert, daß die Effekte, die diese Strukturen für das Funktionieren der Demokratie in Krisenzeiten haben, in Frage gestellt würden.

Den Themen, die mit dem institutionellen Grundgerüst der Demokratie zusammenhängen, müssen andere, gleich wichtige Problembereiche hinzugefügt werden, die mit der allgemeineren Problematik der *demokratischen Kontrolle des Staates* zusammenhängen. Der Staat hat sich aufgrund der Transformationen der kapitalistischen Ökonomie *urbi et orbi* in ein aktives, steuerndes und wirtschaftlich machtvoll-
es Subjekt gewandelt, weshalb auch in diesem Bereich der Aufbau von Institutionen an Bedeutung gewinnt.

Die Anhänger demokratischer Reformen — oder, wenn man so will, allgemeiner die Oppositionsbewegungen gegen den Autoritarismus — scheinen unter der impliziten Annahme gehandelt zu haben, daß die konkreten Charakteristika der gubernamentalen Mechanismen und Institutionen in bezug auf die effiziente Durchführung von Politiken neutral wären. Aus diesem Grund tendierten sie dazu, das Problem der Formulierung angemessener öffentlicher Politiken auf ein bloßes Problem der Bildung kompetenter und „progressiven“ Orientierungen verpflichteter Regierungsteams zu reduzieren. Die nachautoritären Erfahrungen und speziell jene der „heterodoxen“ Antiinflationpolitiken zeigen, wie vereinfachend eine solche Perspektive ist.

In Wirklichkeit sind die staatlichen Strukturen weder neutral noch gleich effizient in der Implementation beliebiger Politiken. Zum Beispiel: ein staatliches System, das zu Preisregulierungen auf der Grundlage von Verhandlungen zwischen Oligopolen angemessen ist, erweist sich als vollkommen unfähig, das Einfrieren *aller* Preise zu kontrollieren und zu garantieren.

Das Problem der Beziehung zwischen staatlichen Strukturen und politischer Entscheidungsfindung ist noch keiner ausführlichen Diskussion unterzogen worden. Es könnte eine reiche Themenliste für akademische Forschungsarbeiten liefern, aber

auch für institutionelle Reformvorschläge, die darauf abzielen, die Handlungsfähigkeit demokratischer Regierungen zu verbessern.

Die Politiken anti-inflationärer Schocks werden *de facto* als unvermeidlich angenommen. Die Analytiker, die sich mit dem Problem demokratischer Reformen beschäftigen, scheinen sie diskussionslos zu akzeptieren. Sie gehen von der korrekten Prämisse aus, daß die Stabilisierung der Preise und die Wiederherstellung der wirtschaftspolitischen Steuerungsfähigkeit der Regierung unausweichliche Vorbedingungen sind, um demokratische Stabilität gewinnen zu können. Aber davon springen sie zur Schlußfolgerung über, die Stabilisierungspolitiken müßten gegenüber den Anstrengungen, stabile demokratische Institutionen aufzubauen, Priorität haben. Und das ist, gelinde gesagt, sehr diskussionswürdig.

In der Geschichte gibt es viele Beispiele von Prozessen der Konstruktion demokratischer Systeme, in denen Institutionen von hoher Wichtigkeit genau in Krisenmomenten geschaffen wurden und in gewisser Weise einen *integralen Teil der zur Krisenbewältigung ergriffenen Politiken* bildeten. Im Einzugsbereich des demokratischen Kapitalismus waren die dreißiger Jahre eine besonders fruchtbare Zeit für die Schaffung neuer Institutionen. Die Erfahrungen der skandinavischen Sozialdemokraten, mit der Einrichtung sozialer Pakte zwischen den Klassen, sind nur ein Beispiel für solche Innovationsprozesse in Krisenzeiten (vgl. Lange 1988).

Eine mit größerer Sensibilität für die institutionellen Aspekte des demokratischen Aufbaus ausgestattete Analyse hat den Beschränkungen, die die Krise aufzwingt, zweifellos Aufmerksamkeit zu schenken. Aber sie muß sich gleichfalls auf die Innovationspotentiale konzentrieren, die in der Krise selbst eingeschlossen sind. Eine solche intellektuelle Ausrichtung könnte einen fruchtbaren und relevanten Beitrag zur Debatte um die mögliche Rolle demokratischer Reformbewegungen darstellen. Diese Schwerpunktsetzung impliziert nicht die Behauptung, in der Diskussion über die Viabilität der Demokratie in rückständigen Ländern käme den institutionellen Faktoren ein Primat zu. Aber sie setzt doch voraus, deren spezifische Bedeutung anzuerkennen.

ANMERKUNGEN

¹ Die Präsidentschaftswahlen von 1989 waren in dieser Hinsicht aufschlußreich. Sie gaben zu einem merkwürdigen Wettbewerb Anlaß, in dem keiner der Protagonisten als „offiziellistisch“ identifiziert werden wollte. Im Gegenteil, alle erklärten sich zu Oppositoren der Bundesregierung. Außerdem prangerten sie alle die bestehenden sozialen Ungerechtigkeiten an und machten aus dem Kampf dagegen den tragenden Pfeiler ihrer Wahlprogramme. Diese sozialen Forderungen verbanden sie mit einem gegen die politische Korruption, gegen die Exzesse und Verschwendungen der öffentlichen Verwaltung gerichteten Diskurs.

² Zwischen 1980 und 1989 entwickelten sich die Konsumentenpreise, von Dezember bis Dezember gemessen, wie folgt: 1980: 95.3%; 1981: 91.2%; 1982: 97.9%; 1983: 179.2%; 1984: 203.3%; 1985: 228.0%; 1986: 58.4%; 1987: 365.7%; 1988: 979.8%; 1989: 1476.1%. Im selben Zeitraum fiel der Anteil der Bruttoinvestitionen am BIP von 22.7% im Jahr 1980 auf 17.7% 1989. Zwischen 1981 und 1989 erfuhr das BIP pro Kopf ein negatives Durchschnittswachstum von -0.4% (vgl. CEPAL 1990, 12, 20, 30).

³ In ihrer Bilanz des wirtschaftswissenschaftlichen Diskussionsstandes zu Beginn der Neuen Republik lenken Bielchowsky und Silveria (1986, 61 — 86) die Aufmerksamkeit darauf, daß

die Diskussionen um das „Entwicklungsmodell“, die in der Zeit der Kritik der Wirtschaftspolitik der Militärregierungen so dominierend waren, aufgegeben worden sind. Die Diskussion verlagerte sich auf die Debatte kurzfristiger Probleme, die eine Wiederaufnahme des Wirtschaftswachstums blockieren: Inflation, öffentliches Defizit, Auslandsverschuldung.

⁴ Die Verfassungswidrigkeit von vielen der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die im „Plan Neues Brasilien“ der Regierung von Präsident Collor de Melo enthalten sind, war eines der zentralen Themen der brasilianischen politischen Diskussion während der ersten Monate der neuen Administration.

⁵ Zu diesen Themen gibt es eine Reihe von wichtigen, wenn auch isolierten Arbeiten. J. A. Valenzuela und B. Lamounier haben Argumentationslinien für die Alternative eines parlamentarischen Regierungssystems für Chile bzw. für Brasilien entfaltet. In Nohlen (1988) findet sich eine interessante Diskussion über Wahlrechtssysteme. Lamounier (1990) und Mainwaring (1990) haben die perversen Effekte der brasilianischen Parteiengesetzgebung nachgewiesen, die eine solide Institutionalisierung dieser kollektiven Akteure verhindert.

ZITIERTE LITERATUR

- BIECHOWSKY, Ricardo / SILVEIRA, Caio Cezar (1986). Introdução ao pensamento econômico brasileiro actual: o debate da retomada. 1984/1985. In: *Boletim de conjuntura* (Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial — UFRJ), Jg. 6, No. 1, 61-86.
- CARVALHO, José Murilo (1989). Eleições em tempo de cólera. In: *Jornal do Brasil, Caderno Idéias*, Jg. 1, No. 2, Juli, 4 — 5.
- CASTELS, Francis (1987). *The social democratic image of society*. London.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1985). Power and distributional regimes. In: *Politics and Society*, Jg. 14, No. 2, 223 — 256.
- LAMOUNIER, Bolívar (1990). *Partidos e Utopías*. São Paulo.
- LANGE, Peter (1990). *The institutionalization of concertation*. Chicago, mimeo.
- LINS, Leticia (1990). Pesquisa nostra memoria curta do elector brasileiro. In: *Jornal do Brasil*, 27. Mai, 16.
- MAINWARING, Scott (1989). *Politicians, parties and electoral systems: Brazil in comparative perspective*. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies, mimeo.
- O'DONNELL, Guillermo (1989). Argentina de novo. In: *Novos Estudos* (São Paulo), No. 24, 3 — 13.
- SOLA, Lourdes (1989). Limites políticos ao choque heterodoxo no Brasil — técnicos políticos — democracia. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (São Paulo), No. 9.
- TORRE, Juan Carlos (1988a). *Transición democrática y emergencia económica*. Buenos Aires: Instituto de Tella, mimeo.
- TORRE, Juan Carlos (1988b). *Entre la economía y la política*. Buenos Aires: Instituto de Tella, mimeo.

María Herminia Tavares de Almeida
Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e políticos de São Paulo (IDESP)
Av. Dr. Arnaldo 1973, CEP 01255, São Paulo, SP, Brasilien