

Jørgen Dige Pedersen

## Brasiliens vej fra diktatur til demokrati

Brasilien har i løbet af de seneste 15-20 år bevæget sig fra et veletableret autoritært til et konsolideret demokratisk styre. Demokratiseringen blev igangsat under stærkt kontrollerede former af militærstyret, men udviklede sig til en langt mere gennemgribende demokratisering end forudset. En vigtig årsag hertil var den folkelige mobilisering, som udnyttede åbningerne for demokratisk deltagelse maksimalt. Det resulterende demokratiske styre er nok konsolideret, men har endnu ikke fundet sin endelige form, ligesom det står over for store samfundsmæssige problemer.

„Orden og fremskridt“ står der på det brasilianske flag. Og netop disse to egenskaber har været kendetegnende for den brasilianske demokratiseringsproces, som med udgangspunkt i det autoritære styre, der blev etableret med militærkuppet i 1964, gennem valget af en civil præsident i 1985 efterfulgt af to frie præsidentvalg, senest i 1994, markerer overgangen til et konsolideret demokratisk styre.

Udviklingen fra diktatur til demokrati har været gradvis; den har været kontrolleret og fredelig; og den har været drevet frem af politiske kræfter internt i det brasilianske samfund. Herved adskiller Brasiliens demokratisering sig markant fra hovedparten af de demokratiseringsprocesser, som har fundet sted de seneste 10-15 år. Slutpunktet - det foreløbige - har dertil været et levende og livligt demokrati, som må have gode chancer for at undgå et tilbagefald til de gamle tiders autoritære militærstyre. Og også dette markerer Brasilien som noget særligt, både i en latinamerikansk kontekst og i en bredere tredje verdenssammenhæng.

Hovedbudskabet i den følgende redegørelse for den brasilianske demokratiseringsproces er, at på trods af den velordnede og stærkt kontrollerede karakter, som den brasilianske demokratiseringsproces har haft, er slutresultatet blevet et andet end tilsigtet fra det militærstyre, der igangsatte processen. I overgangsprocessen er der med andre ord blevet udløst politiske kræfter af en styrke og karakter, som ikke var forudset, og hvis aktiviteter har bevirket et væsentligt mere udbredt og konsolideret demokratisk styre end både processens arkitekter og de akademiske iagttagere havde forudset.

Udviklingen fra et autoritært militærstyre til et civilt og demokratisk styre falder i tre relativt veldefinerede faser: 1) en begyndende liberaliseringsfase fra 1974 til 1982, 2) overgangsfasen fra 1982 til 1985, og 3) konsolideringsfasen fra 1985 og fremefter (Hagopian, 1992). Her vil kun de sidste to faser blive anskuet som del af den egentlige demokratiseringsproces, mens den første fase vil blive betragtet som en periode inden for det autoritære styres rammer.<sup>1</sup>

### Demokratiseringens baggrund: Den nye orden i 1964

Brasilien har gennem hele sin historie haft tradition for, at militæret i kritiske situationer fungerede som den udslaggivende kraft bag politiske forandringer.

Jørgen Dige Pedersen

## Brasiliens vej fra diktatur til demokrati

Brasilien har i løbet af de seneste 15-20 år bevæget sig fra et veletableret autoritært til et konsolideret demokratisk styre. Demokratiseringen blev igangsat under stærkt kontrollerede former af militærstyret, men udviklede sig til en langt mere gennemgribende demokratisering end forudset. En vigtig årsag hertil var den folkelige mobilisering, som udnyttede åbningerne for demokratisk deltagelse maksimalt. Det resulterende demokratiske styre er nok konsolideret, men har endnu ikke fundet sin endelige form, ligesom det står over for store samfundsmæssige problemer.

„Orden og fremskridt“ står der på det brasilianske flag. Og netop disse to egenskaber har været kendetegnende for den brasilianske demokratiseringsproces, som med udgangspunkt i det autoritære styre, der blev etableret med militærkuppet i 1964, gennem valget af en civil præsident i 1985 efterfulgt af to frie præsidentvalg, senest i 1994, markerer overgangen til et konsolideret demokratisk styre.

Udviklingen fra diktatur til demokrati har været gradvis; den har været kontrolleret og fredelig; og den har været drevet frem af politiske kræfter internt i det brasilianske samfund. Herved adskiller Brasiliens demokratisering sig markant fra hovedparten af de demokratiseringsprocesser, som har fundet sted de seneste 10-15 år. Slutpunktet - det foreløbige - har dertil været et levende og livligt demokrati, som må have gode chancer for at undgå et tilbagefald til de gamle tiders autoritære militærstyre. Og også dette markerer Brasilien som noget særligt, både i en latinamerikansk kontekst og i en bredere tredje-verdenssammenhæng.

Hovedbudskabet i den følgende redegørelse for den brasilianske demokratiseringsproces er, at på trods af den velordnede og stærkt kontrollerede karakter, som den brasilianske demokratiseringsproces har haft, er slutresultatet blevet et andet end tilsigtet fra det militærstyre, der igangsatte processen. I overgangsprocessen er der med andre ord blevet udløst politiske kræfter af en styrke og karakter, som ikke var forudset, og hvis aktiviteter har bevirket et væsentligt mere udbredt og konsolideret demokratisk styre end både processens arkitekter og de akademiske iagttagere havde forudset.

Udviklingen fra et autoritært militærstyre til et civilt og demokratisk styre falder i tre relativt veldefinerede faser: 1) en begyndende liberaliseringsfase fra 1974 til 1982, 2) overgangsfasen fra 1982 til 1985, og 3) konsolideringsfasen fra 1985 og fremefter (Hagopian, 1992). Her vil kun de sidste to faser blive anskuet som del af den egentlige demokratiseringsproces, mens den første fase vil blive betragtet som en periode inden for det autoritære styres rammer.<sup>1</sup>

### Demokratiseringens baggrund: Den nye orden i 1964

Brasilien har gennem hele sin historie haft tradition for, at militæret i kritiske situationer fungerede som den udslaggivende kraft bag politiske forandringer.

ger, men kun i korte overgangsperioder har militæret direkte besiddet den udøvende politiske magt (Roett, 1992: 15-25).<sup>2</sup> Det militære kup, som i 1964 satte en stopper for det stærkt populistiske, men også åbne og deltagelsesorienterede politiske system under præsidenterne Quadros og Goulart i perioden efter 1960, repræsenterede således en kontinuitet i forhold til militærets betydning, men militærets forbliven ved magten betød et afgørende brud i Brasiliens politiske historie.<sup>3</sup> 1964-85 stod det brasilianske militær direkte i spidsen for det politiske styre gennem en regelmæssig udnævnelse af militære præsidenter, som blev tillagt næsten diktatoriske beføjelser. Den folkevalgte Kongres blev ganske vist opretholdt, men den blev frataget hovedparten af sine magtbeføjelser, og der blev iværksat en omfattende undertrykkelse af de politiske og civile rettigheder. Samlet fik disse tiltag det brasilianske militærstyre til at fremstå som et mønstereksempel for de autoritære regimer, der i den samme periode vandt frem i Latinamerika. De mest karakteristiske træk ved det brasilianske militærstyre var imidlertid - set i bakspejlet - dets velordnede karakter med en regelmæssig udskiftning af præsidenterne og dets opretholdelse af en facade af demokratisk og legalt styre gennem bevarelsen af nøgleinstitutioner som Kongressen og (de tilladte) politiske partier.

I militærstyrets selvforståelse var de to hovedmål for regimet at rodfæste en ny samfundsorden - socialt og politisk - samt at gennemføre en hastig økonomisk modernisering. Den nye politiske orden blev iværksat gennem en række reformer af de politiske institutioner, vigtigst gennem en forskydning af den politiske magt fra parlamentet til præsidentposten samt gennem en disciplinering af partisystemet, der betød en sammenslutning af eksisterende tilladte politiske grupperinger i to partier: et konservativt, regeringsvenligt (ARENA) og et reformorienteret oppositionelt (MDB). Den politiske undertrykkelse af oppositionelle, primært venstreorienterede, samfundselementer betød hertil en stærk kontrol af kontakten mellem befolkning og de politiske institutioner.

Med hensyn til den økonomiske modernisering oplevede Brasilien i årene under militærstyret en dramatisk fremgang, som gennem en forstærket industrialisering, især i årene forud for den internationale oliekrise, betød en betydelig forøget samlet velstand. Nok så vigtigt var det, at det brasilianske samfund ændrede sig på en række afgørende punkter. Urbanisering og industrialisering betød en fremvækst og styrkelse af en række nye sociale grupper, vigtigst et stærkt industrielt borgerskab og en arbejderklasse koncentreret omkring de økonomiske kraftcentre i Sydøst-brasilien (især omkring São Paulo), en urban middelklasse, foruden en række nye grupper inden for de dele af det statslige bureaukrati, som blev dybt involveret i den økonomiske modernisering (Cardoso, 1989: 301-310).

Militærstyrets reorganisering af de politiske institutioner betød en voldsom indskrænkning, men på intet tidspunkt en fuldstændig blokering af befolkningens muligheder for politisk deltagelse og repræsentation. En gradvis udvidelse af mulighederne for politisk deltagelse blev desuden påbegyndt i 1974 gennem den såkaldte *distensão*-(udvidelse)politik og videreført fra 1979 af den såkaldte *abertura*-(åbning)politik. Denne gradvise, forsigtige og mod-

stræbende liberaliseringspolitik, som gang på gang blev bremsset eller direkte sat tilbage, blev markeret ved afholdelsen af relativt frie valg til Kongressen i 1974; ophævelsen af presse censuren i 1977-78; en generel amnesti i 1979, som tillod eksilpolitikere at vende hjem; en samtidig reform af partisystemet, der påny tillod oprettelse af flere partier; og endelig beslutningen i 1982 om at udvide Kongressens magtbeføjelser samt fastlægge tidspunktet for et frit præsidentvalg til 1985.<sup>4</sup> Fra omkring 1982 var overgangen til demokratisk styre nået så langt, at en opbremsning eller et varigt tilbageslag for processen var blevet usandsynlig. En god indikator herfor er, at fra dette tidspunkt begyndte tilhængerne af militærregimet i Kongressen at søge over i den demokratiske lejr, dels gennem oprettelsen af et nyt parti, dels gennem direkte tilslutning til PMDB, der havde afløst MDB som det store oppositionsparti (Hagopian og Mainwaring, 1987; Fleischer, 1990; Hagopian, 1992).

### **Overgangsfasen 1982-85: Fra militært til civilt styre**

Den gradvise politiske liberalisering i løbet af 1970'erne betød en udvidelse af antallet af aktive politiske aktører i overgangsfasen frem imod præsidentvalget i 1985.

Perioden var desuden karakteriseret af omfattende bestræbelser fra de politiske aktørers side på at øve indflydelse på karakteren af demokratiseringsprocessen. Resultatet af disse aktiviteter er blevet karakteriseret som en politisk pagt mellem tilhængerne af den eksisterende autoritære politiske orden og de kræfter, som kæmpede for en demokratisk politisk orden.<sup>5</sup> Indholdet af den politiske pagt blev således et resultat af forhandlinger mellem de eksisterende politiske eliter inden for de institutionelle rammer, som militærstyret havde fastlagt, vigtigst gennem beslutningen om at benytte det eksisterende valgkollegium ved præsidentvalget i 1985. Processen blev imidlertid udsat for et betydeligt pres fra en i stigende grad mobiliseret demokratisk offentlighed på den ene side og på den anden side fra urolige *hard-line* elementer inden for militærstyrets egne rækker, primært inden for militærpolitiet og sikkerhedstjenesten.<sup>6</sup> Et fejlslagent forsøg på en terrorbombning i Rio fra dele af militærpolitiets rækker i 1981 var formentlig medvirkende til, at de mest ekstreme liberaliseringsmodstandere blev politisk isoleret. Og på demokratitilhængernes side måtte man konstatere, at store massedemonstrationer for et direkte valg til præsidentposten, kulminerende i 1984, også slog fejl, men dog medvirkede til at understrege det betydelige folkelige mandat for en demokratisk forandring. Samtidig spillede massemediernes, især TV, for første gang en aktiv rolle til fordel for en demokratisk kandidat (Skidmore, 1988: 253).

Med de ydre rammer for overgangen til demokratisk styre ensidigt fastlagt af militærstyret koncentrerede de politiske forhandlinger sig især omkring personspørgsmål og koalitionsdannelser på eliteplan (Baloyra, 1986; Fleischer, 1990; Hagopian, 1992). Hovedpersonen i den vindende koalition blev en politisk veteran, den moderate politiker Tancredo Neves, der var nyvalgt guvernør i den vigtige delstat Minas Gerais. Neves blev opstillet som oppositionens præsidentkandidat, men med en tidligere fremtrædende tilhænger af

militærstyret, José Sarney, som vicepræsidentkandidat. Desuden havde Neves sikret sig militærets neutralitet i valget mellem sig og modkandidaten, den stærkt konservative Paulo Maluf. På denne baggrund blev valgkollegiets afgørelse ved valget 15. januar 1985 en knusende sejr til Neves. Få timer før indsættelsesceremonien 15. marts blev Neves imidlertid syg, og Sarney blev i stedet indsat som fungerende præsident - en position, der blev gjort permanent ved Neves' død kort tid efter. Som en passende karakteristik af overgangens graduelle karakter blev Brasiliens første civile præsident således en af militærstyrets mest trofaste tilhængere.<sup>7</sup>

### **Konsolideringsfasen 1985-95: Fra civilt til demokratisk styre**

Konsolideringsfasen, der fulgte efter indsættelsen af Brasiliens første civile præsident i over 20 år, betød på flere måder blot en fortsættelse af den pagtdannelse, som fastlagde det konkrete indhold af overgangen fra militært til civilt styre (Fleischer, 1990; R. M. Schneider, 1991; Roett, 1992; Hagopian, 1992). Det mest betydningsfulde i denne proces blev udformningen af en ny og demokratisk forfatning - en proces, der varede lige fra valget til en ny Kongres i 1986 og frem til godkendelsen af den nye forfatning i 1988. Og også efter forfatningens ikrafttræden fortsatte konsolideringsprocessen, dels gennem anvendelsen af forfatningsbestemmelserne ved valg af ny præsident, dels gennem den nærmere udfyldning af indholdet af flere af forfatningens bestemmelser.

I aftalerne mellem Neves og repræsentanter for militærstyret var det allerede fastlagt, at udarbejdelsen af den nye forfatning skulle foreståes af den Kongres, der skulle vælges ved frie valg i 1986 fremfor af en separat, til formålet valgt forfatningsgivende forsamling. Med det frie kongresvalg i 1986, godkendelsen af en demokratisk forfatning i 1988 og det første frie og direkte valg til præsidentposten i 1989 var den første fase af konsolideringsprocessen gennemført med held. Den tidligere demokratiske opposition, repræsenteret først og fremmest af MDB's efterfølger, PMDB, sikrede sig majoriteten i Kongressen, mens præsident Sarney med sine omfattende beføjelser i kraft af den eksisterende forfatning fra militærstyrets tid (1967-69) kunne præge udformningen af den kommende forfatning. Den nye forfatnings bestemmelser om de politiske institutioner blev da også på flere områder en fortsættelse af elementer fra den autoritære periode, vigtigst gennem opretholdelsen af en stærk præsidentpost med en fem års valgperiode samt en række bestemmelser, som sikrede militæret væsentlige magtbeføjelser, herunder den beføjelse, som blev anvendt som retfærdiggørelse af kuppet i 1964: Forpligtelsen til at sikre lov og orden.<sup>8</sup> Samtidig udvidede forfatningen vælgerkorpset betydeligt ved at nedsætte valgretsaldern til 16 år.<sup>9</sup>

Den afgørende prøve for den nye demokratiske forfatning kom først med det direkte valg af en ny præsident i 1989; dernæst med den strid, der i 1992 førte til præsidentens afsættelse. Præsidentvalget i 1989 blev første gang, hele den voksne brasilianske befolkning medvirkede ved valget til landets vigtigste politiske embede. Valget foregik i to valgrunder i overensstemmelse med

forfatningens bestemmelser, og det resulterede i, at en hidtil marginalt placeret, stærkt populistisk politiker, Fernando Collor de Mello, sikrede sig en overbevisende sejr over venstrefløjens mest markante nye politiske lederfigur, Luís Inácio da Silva („Lula“). Valgdeltagelsen var betydelig, og deltagelsen må fortolkes som et tegn på en rodfæstelse af en demokratisk kultur i befolkningen (Weyland, 1993).<sup>10</sup> Valget demonstrerede desuden to af de vigtigste kendetegn ved det nye demokrati: 1) personcentreringen og den dermed sammenhængende stærke påvirkning fra medierne, især TV, og 2) det politiske *establishment's* styrke og fortsatte sammenhold stillet over for en potentiel massemobilisering fra venstre (Roett, 1992: 30).

Collors korte, men dramatiske embedsperiode indebar på flere måder en yderligere konsolidering af det demokratiske styre. Militærets direkte politiske indflydelse blev formindsket gennem en reduktion af antallet af repræsentanter i regeringen, og sikkerhedsapparatet, der havde overlevet transitionen i næsten intakt stand, blev reorganiseret og underlagt civil ledelse (Zirker, 1991; B.R. Schneider, 1991). Collors afsættelse i 1992 gennem de i forfatningen fastlagte procedurer i kølvandet på en omfattende korrupsionsskandale og efter store offentlige protestaktioner kan i forlængelse heraf tolkes som endnu en bekræftelse på demokratiets konsolidering (Weyland, 1993). Det samme kan folkeafstemningen i april 1993 om den fremtidige styreform, som resulterede i et stort flertal for at bevare det præsidentiale system.<sup>11</sup> Præsidentvalget i efteråret 1994, hvor kampen stod mellem to af det gamle militærstyres mest fremtrædende modstandere, den internationalt kendte marxistiske sociolog Fernando Henrique Cardoso og den militante arbejderleder Lula understreger, hvor langt den brasilianske demokratiseringsproces har udviklet sig, og hvor fjernt muligheden for en tilbagevenden til militært styre er. Valget blev vundet i første valgrunde af Cardoso (*Keesing's Record of World Events*, 1994: 40274).

### **Hvorfor demokratisering?**

Årsagerne til, at det brasilianske militærstyre selv påbegyndte en politisk liberaliseringsproces, hvis slutresultat blev dets egen afskaffelse, må søges i en kombination af faktorer af strukturel og konjunktural karakter.<sup>12</sup> Indledningsvis bør det dog gentages, at liberaliseringsprocessen i det store og hele er foregået som en intern brasiliansk proces. Ganske vist var det brasilianske militærstyre blevet mødt med betydelig international kritik, men det eneste mere konkrete forsøg på at påvirke regimet i mere liberal retning forekom i 1977, hvor den amerikanske regering under præsident Carter iværksatte en stærk, men kortvarig og konsekvensløs kritik af militærstyrets overgreb mod menneskerettighederne (Skidmore, 1988: 196-197).

Dernæst kan man pege på, at militærstyret fra midten af 1970'erne havde opnået nogle af sine væsentligste mål med kuppet i 1964. Den (påståede) revolutionære trussel imod den sociale orden var elimineret, de politiske institutioner var blevet ændret dybtgående, og samfundet var - især på det økonomiske område - i færd med en omfattende modernisering. For det tredje



var de nye sociale kræfter, der var opstået eller blevet styrket i kraft af de økonomiske ændringer, i sidste halvdel af 1970'erne begyndt at kræve mere demokratiske politiske tilstande. I 1977 og 1978 manifesterede metalarbejderne i São Paulo's dynamiske metalindustrier (især bilindustrien) deres utilfredshed med den eksisterende orden gennem omfattende strejkeaktiviteter, og på samme tid begyndte dele af det industrielle borgerskab at kræve politiske reformer, som ville sikre dem større indflydelse ikke mindst på den økonomiske politik. Parallelt hermed begyndte organisationer i det civile samfund at manifestere sig med større styrke, blandt andet i kraft af den gradvise lempelse af en lang række af de særlove, der havde forbudt eller begrænset politiske aktiviteter. Kombinationen af et militærstyre, hvis erklærede mission var fuldført, med nye, mere velorganiserede og velartikulerede oppositionsgrupper, som rakte langt ind i det brasilianske samfunds økonomiske og politiske elite, giver en god del af forklaringen på det stadig stærkere pres for politisk liberalisering og på processens karakter af „to skridt frem og et tilbage“.

Strukturelle forandringer i det brasilianske samfund ændrede således de ydre betingelser, hvorunder styret skulle fungere. Men der var andre forhold, som direkte bidrog til, at militæret stort set uden sværdslag og med alle magtmidler i behold trak sig tilbage fra den politiske magt. Alfred Stepan (1988) har peget på to væsentlige forhold: For det første, at den økonomiske krise, som havde været på vej siden 1974, og som brød ud med gældskrisens gennemslag i 1982, gav militærstyret to store problemer. Krisen og de politiske indgreb over for den betød dels, at styret mistede den legitimitet, som var blevet bygget op under det økonomiske mirakel fra 1968 til 1974. I kraft af de elementer af frie valg, som hele tiden bestod under det autoritære styre, havde styret gode muligheder for at måle sin egen popularitet, og disse mål var blevet stadig dårligere op igennem 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne. Militærstyrets behov for folkelig legitimitet betød i en situation med behov for offentlige besparelser, at også militærbudgetterne blev skåret ned. Dette overbeviste efterhånden flere og flere inden for militærets rækker om, at der ville være bedre budgetmæssige vilkår under et civilt, demokratisk styre.<sup>13</sup>

Det andet forhold, som fik militæret til at trække sig tilbage fra de politiske poster, var overbevisningen om, at det ville være muligt at kontrollere demokratiseringsprocessen, både hvad angår de institutionelle regler, og hvad angår omfanget af deltagere i det politiske spil. Begge antagelser viste sig at være forkerte. Det lykkedes ganske vist at beholde kontrollen over spillereglerne i overgangsfasens første tid, men med udarbejdelsen af forfatningen gik processen langt videre end planlagt.<sup>14</sup> Forfatningen betød eksempelvis stærke garantier for de politiske rettigheder, og de nye kriterier for politisk deltagelse betød en dramatisk udvidelse af både antallet af vælgere og bredden af det spektrum af politiske overbevisninger, som efterfølgende har præget brasiliansk politik.

Demokratikrav med rod i interne samfundsstrukturelle forandringer, en økonomisk og legitimitetsmæssig krise for det autoritære styre udgør i kombi-

nation med en delvis fejlfortolkning af processens egendynamik fra militærstyrets side de årsager, som tilsammen bevirkede, at demokratiseringsprocessen blev igangsat, trinvis videreført og endelig fuldbyrdet.

### **Demokratiets karakter og problemer**

Det kan være fristende at betegne demokratiseringsprocessen i Brasilien som en overgang fra *dictablanda* til *democradura* (Baloyra, 1986).<sup>15</sup> Formuleringen antyder nemlig på den ene side, at militærstyret ikke var et renlivet diktatur, men i sig rummede visse demokratiske elementer, og på den anden side, at det efterfølgende demokrati i sig rummer elementer fra det autoritære styre. De uenigheder, der hersker omkring vurderingen af det brasilianske demokratis karakter og fremtidsudsigter baserer sig i stort omfang netop på forskelle i opfattelsen af, hvad der kendetegner et „rigtigt“ eller konsolideret demokratisk styre. Der er især to spørgsmål, som har været omdebatterede. Det første er spørgsmålet om, hvorvidt et demokratisk styre nødvendigvis indebærer forandringer i styrets politik, især på det økonomiske og velfærdsmæssige område. Det andet spørgsmål vedrører demokratiets organisatoriske opbygning og de formelle og uformelle institutioner, som det indeholder, først og fremmest de politiske partier.

Det første spørgsmål kan betragtes som et spørgsmål om statens og samfundets karakter snarere end om regimets karakter. Der er således ingen tvivl om, at både samfundet og den brasilianske stat fortsat er karakteriseret af elitedominans, allestedsnærværende patron-klient-relationer („patrimonialisme“) og en skarp social skævdeling (Roett, 1992). Som sådan betegner disse elementer nogle af de vigtigste forhold, som bestemmer det demokratiske regimes faktiske funktionsmåde, dets karakter af at være et „oligarkisk demokrati“ (Hagopian, 1992: 273), samtidig med, at de indebærer en potentiel alvorlig trussel mod regimets overlevelse.

Inden for det andet spørgsmål har debatten især drejet sig om styrets form - præsidentstyre versus parlamentarisme - om forholdet imellem civile og militære myndigheder og om forholdet mellem befolkningen og de folkevalgte forsamlinger, mest koncentreret omkring en diskussion af de politiske partiers karakter og funktion. Efter folkeafstemningen i 1993 om demokratiets form, der afgjorde spørgsmålet til fordel for et præsidentielt styre, består der i dag kun ringe tvivl om styrets demokratiske legitimitet.<sup>16</sup> Det samme gør sig gældende for spørgsmålet om militærets rolle. Militærets forfatningsmæssigt stærke stilling med en ringe grad af civil kontrol kombineret med en udtalt tøven fra dele af militæret over for demokratiseringsprocessen betød, at de fleste iagttagere i starten så med skepsis på demokratiets chancer for at overleve. Truslen om militær intervention hang som et „damoklessværd“ over den nye republik (de Souza, 1989), demokratiet var „kompromitteret“ (Hagopian, 1992), eller det var „på kanten af ikke at være et demokrati“ (Stepan, 1988: 123).

Reduktionen i militærets direkte politiske indflydelse i løbet af konsolideringsperioden har sammen med vidnesbyrd om udbredelsen af demokratiske



normer inden for militæret og om en udtalt uvillighed til (igen) at skulle regere landet i en vanskelig økonomisk situation betydet, at udsigterne til en ny militær magtovertagelse er svundet betydeligt ind.<sup>17</sup> Desuden har militæret sikret sig opfyldelsen af sine to umiddelbare institutionelle interesser: Opretholdelse af autonomi og rimelige indtægtsvilkår samt frihed fra strafforfølgelse for handlinger begået under militærregimet (Stepan, 1988).

Den afgørende debat om det brasilianske demokrati i dag handler derfor om det sidste element, spørgsmålet om institutionaliseringen af demokratiet, og herunder især om de politiske partiers rolle og karakter. Det er blevet anført, at det brasilianske partisystem er det mindst udviklede i Latinamerika (Roett, 1992: 41). De politiske partier, hvis antal er mangedoblet siden ophævelsen af topartisystemet under militærstyret, er med ganske få undtagelser bekvemme instrumenter for magtsøgende enkeltpolitikere til at sikre sig genvalg og/eller del i de gevinster i form af penge, jobs og indflydelse, som følger i kraft af den udbredte klientilisme inden for det politiske system (Power, 1991; Mainwaring, 1991). Med en skærpet formulering kan man sige, at de politiske partier, snarere end at være et udtryk for civilsamfundets indflydelse på staten, må ses som politikeres anvendelse af statslige ressourcer til personlig partiopbygning (Mainwaring, 1992-93). Partisystemet har som en konsekvens heraf været ekstremt ustabil med store udsving i de enkelte partiers stemmetal, betydelige personskift mellem partierne og en bestandig opståen og uddøen af partier. Det eneste væsentlige programbaserede politiske parti i Brasilien i dag er det af Lula stiftede Arbejderparti (PT), som har opnået betydelig fremgang, men endnu ingen afgørende politisk magt under det demokratiske regime.<sup>18</sup>

### **Demokrati på brasiliansk?**

På trods af mange spådomme om en hurtig død lever det brasilianske demokrati i dag ti år efter ophøret af det militære styre. Om demokratiet lever i bedste velgående, og om det har opnået sin endelige form, er dog stadig usikkert. Der er ingen tvivl om, at både den politiske deltagelse og den politiske konkurrence er blevet forøget dramatisk, men spørgsmålet er, hvilken betydning man skal tillægge den manglende institutionalisering af de politiske partier. Det er blevet anført, at det ikke er rimeligt at forvente, at det brasilianske demokrati på dette punkt vil udgøre en kopi af enten den vesteuropæiske eller for den sags skyld den amerikanske model for partidannelser (Cardoso, 1989). Spørgsmålet er så blot, hvorledes demokrati på brasiliansk ser ud? En mulighed består i at drage en parallel til brasiliansk fodbold!<sup>19</sup> Et stærkt præg af individualisme, stor teknisk formåen, en evne til at „eksplodere“ samt en betydelig „spilleglæde“ er egenskaber fra brasiliansk fodbold, som genfindes i brasiliansk politik.<sup>20</sup> En kombination af disse egenskaber med et vist mål af disciplin og strategisk tænkning skulle være muligt at opnå. En sådan opskrift virkede for det brasilianske landshold ved verdensmesterskaberne i 1994; måske bliver det fremtiden for det brasilianske demokrati?

## Noter

1. Stepan (1988) skelner mellem „liberalisering“, der dominerer i perioden 1974-82 og betegner en genindførelse af politiske rettigheder, og „demokratisering“, som betegner et politisk systemskifte, og som er den dominerende tendens i perioden efter 1982.
2. Udviklingen før og under militærstyret er detaljeret skildret i flere værker. Jeg har især benyttet Skidmore (1967; 1988); Flynn (1978); Alves (1985); R. M. Schneider (1991). Det førstnævnte og det sidstnævnte værk er specielt grundige i behandlingen af perioden umiddelbart før militærkuppet.
3. Der er en stående debat omkring de udløsende årsager til militærkuppet i 1964. Blandt de forhold, der peges på, er 1) de konservative kræfters frygt for den massemobilisering, ikke mindst blandt bønderne, som præsident Goulart igangsatte, 2) amerikanske erhvervsinteressers frygt for nationaliseringer kombineret med amerikansk utilfredshed med regeringens mere uafhængige udenrigspolitik, 3) militærets reaktion på Goularts støtte til utilfredse menige i hæren, samt 4) en generel frygt for en social revolution. Bagved disse forhold lå der en dybt afhængig, krisepræget økonomi og en stivnet og polariseret social struktur. Se for eksempel Skidmore (1967: 322-330); Flynn (1978: 226-298); Skidmore (1988: 3-17); R. M. Schneider (1991: 230-237).
4. Liberaliseringsprocessen var naturligvis væsentlig mere kompliceret end antydnet her, blandt andet fordi den foregik sideløbende på flere politiske niveauer, vigtigst ved valg af byråd og borgmestre og ved valgene til guvernørposten for de enkelte delstater. Se især Lamounier (1989) og Fleischer (1990).
5. Udtrykket „politisk pagt“ er blevet et alment accepteret udtryk for den type af demokratisk transition, Brasilien har gennemløbet. Se for eksempel Hagopian (1990). Udtrykket er dog også anvendt mere generelt i analyser af brasiliansk politisk udvikling. Se især Lamounier (1989); Fleischer (1990).
6. Det brasilianske militærstyre udgjorde langt fra en homogen størrelse, jf. den detaljerede skildring af de forskellige fraktioner i Stepan (1988).
7. Skidmore (1988: 257) kommenterer overgangen rammende med karakteristikken: „Power was passing from an absentee general to a stand-in civilian“.
8. Militærets beføjelser fremgår af forfatningens artikel 142, jf. República Federativa do Brasil (1988). Se også diskussionen i Hagopian (1992).
9. Man indførte desuden valgpligt for hovedparten af befolkningen. Den tidligere bestemmelse om, at analfabeter ikke havde valget, var blevet ophævet i 1985.
10. Valgdeltagelsen i først runde af præsidentvalget lå på 88 pct., i anden runde på 86 pct. (Power, 1991: 91).
11. Den anden valgmulighed ved folkeafstemningen var naturligvis et parlamentarisk system, men ervedover blev befolkningen spurgt, om de ønskede en genindførelse af det monarki, der var blevet afskaffet i 1889!
12. De enkelte elementer i årsagsforklaringen er hentet fra den anførte litteratur. Strukturen i forklaringen er mest inspireret af Stepan (1988).
13. Stepan (1988: 57-60, 72-80) noterer sig, at det brasilianske militærstyre var det eneste blandt de latinamerikanske diktaturer, som forringede forholdene for militæret.
14. Selve udformningen af forfatningen blev en studie i omfattende politisk deltagelse (og særdeles omfattende politiske studehandler). Arbejdet med forfatningen pågik over næsten to år, og det strømmede ind med henvendelser fra borgere og organisationer. Forfatningen blev da også et omfattende dokument med bestemmelser omkring en lang række meget specifikke og aktuelle politiske spørgsmål, eksempelvis realrentens tilladte størrelse (højest 12 pct.!).
15. Udtrykkene er oprindeligt opfundet af Philippe Schmitter.
16. Der dog stadig debat om karakteren af det folkelige mandat, blandt andet fordi valgdeltagelsen var relativ lav ved afstemningen.
17. Se for eksempel vurderingerne hos B. R. Schneider (1991: 385) og Zirker (1991).
18. De øvrige programbaserede partier er en række små venstrefløjspartier.
19. Parallellen er ikke helt så langt ude, som man måske skulle tro. Brasiliansk fodbold er blevet anvendt i det politiske spil, både af militærstyret og senere som støtte til demokratiseringsprocessen, og landsholdets spillestil blev i en periode bevidst præget af militærstyrets ideer om orden og disciplin, snarere end individualisme og spilleglæde, med pauvre resultater til følge (Shirts, 1989).
20. Lamounier (1994) betegner nogle af de samme fænomener i det brasilianske demokrati som en „hyperaktiv paralyse“ og fortolker det som en alvorlig krise.

## Litteratur

- Alves, Maria Helena Moreira (1985). *State and Opposition in Military Brazil*, Austin: University of Texas Press.
- Baloyra, Enrique A. (1986). „From Moment to Moment: The Political Transition in Brazil, 1977-1981“, pp. 9-53 i Wayne A. Selcher (ed.), *Political Liberalization in Brazil. Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects*, Boulder: Westview Press.

## Noter

1. Stepan (1988) skelner mellem „liberalisering“, der dominerer i perioden 1974-82 og betegner en genindførelse af politiske rettigheder, og „demokratisering“, som betegner et politisk systemskifte, og som er den dominerende tendens i perioden efter 1982.
2. Udviklingen før og under militærstyret er detaljeret skildret i flere værker. Jeg har især benyttet Skidmore (1967; 1988); Flynn (1978); Alves (1985); R. M. Schneider (1991). Det førstnævnte og det sidstnævnte værk er specielt grundige i behandlingen af perioden umiddelbart før militærkuppet.
3. Der er en stående debat omkring de udløsende årsager til militærkuppet i 1964. Blandt de forhold, der peges på, er 1) de konservative kræfters frygt for den massemobilisering, ikke mindst blandt bønderne, som præsident Goulart igangsatte, 2) amerikanske erhvervsinteressers frygt for nationaliseringer kombineret med amerikansk utilfredshed med regeringens mere uafhængige udenrigspolitik, 3) militærets reaktion på Goularts støtte til utilfredse menige i hæren, samt 4) en generel frygt for en social revolution. Bagved disse forhold lå der en dybt afhængig, krisepræget økonomi og en stivnet og polariseret social struktur. Se for eksempel Skidmore (1967: 322-330); Flynn (1978: 226-298); Skidmore (1988: 3-17); R. M. Schneider (1991: 230-237).
4. Liberaliseringsprocessen var naturligvis væsentlig mere kompliceret end antydnet her, blandt andet fordi den foregik sideløbende på flere politiske niveauer, vigtigst ved valg af byråd og borgmestre og ved valgene til guvernørposten for de enkelte delstater. Se især Lamounier (1989) og Fleischer (1990).
5. Udtrykket „politisk pagt“ er blevet et alment accepteret udtryk for den type af demokratisk transition, Brasilien har gennemløbet. Se for eksempel Hagopian (1990). Udtrykket er dog også anvendt mere generelt i analyser af brasiliansk politisk udvikling. Se især Lamounier (1989); Fleischer (1990).
6. Det brasilianske militærstyre udgjorde langt fra en homogen størrelse, jf. den detaljerede skildring af de forskellige fraktioner i Stepan (1988).
7. Skidmore (1988: 257) kommenterer overgangen rammende med karakteristikken: „Power was passing from an absentee general to a stand-in civilian“.
8. Militærets beføjelser fremgår af forfatningens artikel 142, jf. República Federativa do Brasil (1988). Se også diskussionen i Hagopian (1992).
9. Man indførte desuden valgpligt for hovedparten af befolkningen. Den tidligere bestemmelse om, at analfabeter ikke havde valgret, var blevet ophævet i 1985.
10. Valgdeltagelsen i først runde af præsidentvalget lå på 88 pct., i anden runde på 86 pct. (Power, 1991: 91).
11. Den anden valgmulighed ved folkeafstemningen var naturligvis et parlamentarisk system, men ervedover blev befolkningen spurgt, om de ønskede en genindførelse af det monarki, der var blevet afskaffet i 1889!
12. De enkelte elementer i årsagsforklaringen er hentet fra den anførte litteratur. Strukturen i forklaringen er mest inspireret af Stepan (1988).
13. Stepan (1988: 57-60, 72-80) noterer sig, at det brasilianske militærstyre var det eneste blandt de latinamerikanske diktaturer, som forringede forholdene for militæret.
14. Selve udformningen af forfatningen blev en studie i omfattende politisk deltagelse (og særdeles omfattende politiske studehandler). Arbejdet med forfatningen pågik over næsten to år, og det strømmede ind med henvendelser fra borgere og organisationer. Forfatningen blev da også et omfattende dokument med bestemmelser omkring en lang række meget specifikke og aktuelle politiske spørgsmål, eksempelvis realrentens tilladte størrelse (højest 12 pct.!).
15. Udtrykkene er oprindeligt opfundet af Philippe Schmitter.
16. Der dog stadig debat om karakteren af det folkelige mandat, blandt andet fordi valgdeltagelsen var relativ lav ved afstemningen.
17. Se for eksempel vurderingerne hos B. R. Schneider (1991: 385) og Zirker (1991).
18. De øvrige programbaserede partier er en række små venstrefløjspartier.
19. Parallellen er ikke helt så langt ude, som man måske skulle tro. Brasiliansk fodbold er blevet anvendt i det politiske spil, både af militærstyret og senere som støtte til demokratiseringsprocessen, og landsholdets spillestil blev i en periode bevidst præget af militærstyrets ideer om orden og disciplin, snarere end individualisme og spilleglæde, med pauvre resultater til følge (Shirts, 1989).
20. Lamounier (1994) betegner nogle af de samme fænomener i det brasilianske demokrati som en „hyperaktiv paralyse“ og fortolker det som en alvorlig krise.

## Litteratur

- Alves, Maria Helena Moreira (1985). *State and Opposition in Military Brazil*, Austin: University of Texas Press.
- Baloyra, Enrique A. (1986). „From Moment to Moment: The Political Transition in Brazil, 1977-1981“, pp. 9-53 i Wayne A. Selcher (ed.), *Political Liberalization in Brazil. Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects*, Boulder: Westview Press.

- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1988). „Possible Political Pacts After Redemocratization“, pp. 141-152 i Julian M. Chacel, Pamela S. Falk og David V. Fleischer (eds.), *Brazil's Economic and Political Future*, Boulder and London: Westview Press.
- Cardoso, Fernando Henrique (1989). „Associated-Dependent Development and Democratic Theory“, pp. 299-326 i Alfred Stepan (ed.), *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*, New York: Oxford University Press.
- Fleischer, David (1990). „The Constituent Assembly and the Transformation Strategy: Attempts to Shift Political Power in Brazil from the Presidency to Congress“, pp. 210-258 i Lawrence S. Graham og Robert E. Wilson (eds.), *The Political Economy of Brazil. Public Policies in an Era of Transition*, Austin: University of Texas Press.
- Flynn, Peter (1978). *Brazil: a Political Analysis*, London: Ernest Benn.
- Hagopian, Frances (1990). „‘Democracy by Undemocratic Means’? Elites, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil“, *Comparative Political Studies*, Vol. 23, No. 2, pp. 147-170.
- Hagopian, Frances (1992). „The Compromised Consolidation: The Political Class in the Brazilian Transition“, pp. 243-293 i Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell og J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Hagopian, Frances og Scott Mainwaring (1987). „Democracy in Brazil: Problems and Prospects“, *World Policy Journal*, Vol. IV, No. 3, pp. 485-514. *Keesing's Record of World Events*.
- Lamounier, Bolivar (1989). „Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Abertura“, pp. 43-79 i Alfred Stepan (ed.), *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*, New York: Oxford University Press.
- Lamounier, Bolivar (1994). „Brazil at an Impasse“, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3, pp. 72-87.
- Mainwaring, Scott (1991). „Politicians, Parties, and Electoral Systems. Brazil in Comparative Perspective“, *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 1, pp. 21-43.
- Mainwaring, Scott (1992-93). „Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective“, *Political Science Quarterly*, Vol. 107, No. 4, pp. 677-707.
- Power, Timothy J. (1991). „Politicized Democracy: Competition, Institutions and ‘Civic Fatigue’ in Brazil“, *Journal of Interamerican and World Affairs*, Vol. 33, No. 3, pp. 75-112.
- República Federativa do Brasil (1988). *Constituição do Brasil*, Brasília.
- Roett, Riordan (1992). *Brazil. Politics in a Patrimonial Society*, Fourth Edition, Westport, Connecticut: Praeger.
- Schneider, Ben Ross (1991). „Brazil Under Collor: Anatomy of a Crisis“, *World Policy Journal*, Vol. VIII, No. 2, pp. 321-347.
- Schneider, Ronald M. (1991). *‘Order and Progress’. A Political History of Brazil*, Boulder: Westview Press.
- Selcher, Wayne A. (ed.) (1986). *Political Liberalization in Brazil. Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects*, Boulder: Westview Press.
- Shirts, Mathew (1989). „Playing Soccer in Brazil: Socrates, Corinthians, and Democracy“, *The Wilson Quarterly*, Spring, pp. 119-123.
- Skidmore, Thomas E. (1967). *Politics in Brazil, 1930-1964. An Experiment in Democracy*, New York: Oxford University Press.
- Skidmore, Thomas E. (1988). *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*, New York: Oxford University Press.
- de Souza, Maria do Carmo Campello (1989). „The Brazilian ‘New Republic’ Under the ‘Sword of Damocles’“, pp. 351-394 i Alfred Stepan (ed.), *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*, New York: Oxford University Press.
- Stepan, Alfred (1988). *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press.
- Stepan, Alfred (ed.) (1989). *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*, New York: Oxford University Press.
- Weyland, Kurt (1993). „The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy“, *Journal of Interamerican and World Affairs*, Vol. 35, No. 1, pp. 1-37.
- Zirker, Daniel (1991). *Depoliticizing the Military Ministers in Post-Authoritarian Brazil: A Civil-Military Perspective*, Paper for IPSA 15th World Congress, Buenos Aires.