

**Der Partizipative Haushalt und der Wandel, der ihn trägt:
Hintergründe, Akteure, theoretische Konzepte.**

Der Erfolg der partizipativen Kommunalpolitik von Porto Alegre, Brasilien,
im Kontext neuer Vorstellungen von Entwicklung und Demokratie.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
Der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

vorgelegt von
Daniela Theuer Linke
aus São Paulo

Tübingen
2011

Tag der mündlichen Prüfung:	01.08.2011
Dekan:	Professor Dr. rer. soc. Josef Schmid
1. Gutachter:	Professor em. Dr. Andreas Boeckh
2. Gutachterin:	Professorin Dr. Gabriele Abels

Gliederung

Tabellenverzeichnis	vi
Verzeichnis der Abbildungen und Diagramme	viii
Akronyme	ix
Danksagung.....	xii
1 Einleitung	1
1.1 Das besondere Interesse der vorliegenden Arbeit.....	4
1.2 Hintergründe.....	6
1.3 Vorgehensweise.....	7
TEIL I: Theorie und Praxis	
2 Theoretischer Rahmen und Aufbau der Analyse	11
2.1 Modernisierung und Demokratische Transition: Struktur und Akteure	13
2.2 Akteure des demokratischen Wandels	21
2.2.1 Politische Eliten	21
2.2.2 Wandel und Erneuerung politischer Eliten	23
2.2.3 Politische Eliten und demokratische Werte.....	26
2.2.4 Eliten in Lateinamerika.....	27
2.2.5 Das Aufkommen neuer politischer Eliten	28
2.2.6 Soziale Bewegungen.....	30
2.2.7 Soziale Bewegungen und die Parteiendemokratie	35
2.3 Demokratie: Politische Partizipation und Repräsentation	36
2.3.1 Die Relation zwischen Partizipation und Repräsentation	38
2.3.2 Partizipation und Deliberation	40
2.3.3 Partizipative Institutionen und Öffentlichkeit	43
2.4 Aufbau der Analyse	47

3	Der Partizipative Haushalt von Porto Alegre	54
3.1	Geschichte und beteiligte Akteure	56
3.2	Funktionsweise des OP	60
	Themenfelder des OP und gewählte Prioritäten	63
3.3	Die Teilnehmer/-innen des Partizipativen Haushalts	72
3.4	Die Frage der Institutionalisierung	78
3.5	Phasen des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre	79
3.6	Partizipative Haushalte in Brasilien	84
3.7	Internationale Verbreitung partizipativer Haushalte	85

TEIL II: Hintergründe

4	Gesellschaftliche und politische Entwicklung	89
4.1	Gesellschaftliche Entwicklung in Brasilien	91
4.2	Der <i>Human Development Index</i> (HDI) und <i>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal</i> (IDH-M)	92
4.2.1	Nationale Entwicklung des HDI und IDH-M	95
4.2.2	Entwicklungsdaten für Rio Grande do Sul	101
4.2.3	Die Entwicklung des IDH-M von Porto Alegre	103
4.2.4	Die Verbreitung des Partizipativen Haushalts und die Entwicklung in Brasilien	103
4.3	Gesellschaftliche Ungleichheit	108
4.4	Die Entwicklung der brasilianischen Parteien	112
	Historische Unterschiede	114
4.5	Wahlentwicklung	117
4.5.1	Wahlentwicklung in Brasilien	117
4.5.2	Die Unterschiede innerhalb der Regionen und Bundesländer	120
4.5.3	Wahlentwicklung in Rio Grande do Sul	126
4.5.4	Wahlentwicklung in Porto Alegre	130
4.5.5	Zusätzliche Besonderheiten von Porto Alegre	135

5	Akteure und Interessen.....	139
5.1	Soziale Bewegungen und ihre Forderungen	140
	Soziale Bewegungen in Porto Alegre und die Frage der Partizipation ...	145
5.2	Die Arbeiterpartei als neue politische Kraft	148
5.2.1	Die Arbeiterpartei und der Partizipative Haushalt von Porto Alegre	149
5.2.2	Interne Konstellationen der Arbeiterpartei	154
5.2.3	Die führenden Politiker der PT in Porto Alegre.....	155
5.2.4	Koalitionen und Wahlergebnisse der Arbeiterpartei in Porto Alegre	157
5.2.5	Die Arbeiterpartei und der Partizipative Haushalt in Brasilien.....	159
5.3	Die Rolle von UN, Weltbank und UNDP.....	161
5.3.1	Die Weltbank und das Thema Partizipation.....	164
5.3.2	Die Veränderungen innerhalb der UN und des UNDP	168
5.3.3	Die Konferenz UN-HABITAT-II und ihre Folgen	170
5.3.4	Die Rückkoppelung: Weltbank als Evaluator des OP	173
5.4	Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs).....	174
	Porto Alegre: ONG Cidade und ONG Solidariedade	176
6	Der Partizipative Haushalt und die repräsentative Demokratie	178
6.1	Das brasilianische politische System: Repräsentation und Partizipation ...	179
6.1.1	Entscheidungsabläufe und Zuständigkeiten	179
6.1.2	Gesellschaftliche Partizipationsrechte in der Gesetzgebung.....	181
6.2	Der Partizipative Haushalt und die repräsentativen Institutionen	183
6.2.1	Die Exekutive und der Partizipative Haushalt	184
6.2.2	Der Partizipative Haushalt und das Stadtparlament.....	188
6.2.3	Der OP und die Conselhos Gestores (Municipais)	199
6.3	Die Repräsentation der Partizipation: direkt-partizipative und repräsentative Struktur des Partizipativen Haushalts	203

TEIL III: Ergebnisse

7	Der Partizipative Haushalt und der Wandel, der ihn trägt: Theorien und Empirie gegenübergestellt.....	206
7.1	Entwicklung, Demokratie und der Partizipative Haushalt.....	206
7.1.1	Bedingungen des Wandels.....	208
7.1.2	Der Partizipative Haushalt im Kontext gesellschaftlicher Entwicklung in Brasilien.....	209
7.1.3	Überlegungen zur Einkommensdiskrepanz.....	210
7.1.4	Politische Besonderheiten in Rio Grande do Sul und Porto Alegre.....	211
7.2	Akteure des demokratischen Wandels.....	214
7.2.1	Die Entstehung einer neuen politischen Elite: Der Aufstieg der Arbeiterpartei.....	221
7.2.2	Die Arbeiterpartei in Porto Alegre.....	223
7.2.3	Soziale Bewegungen und ihre Interaktion mit dem politischen System	224
7.2.4	Partizipation, Effizienz und <i>good governance</i> : Die Rolle der internationalen Institutionen.....	228
7.3	Partizipation und Repräsentation: Kooperation, Konkurrenz und die Frage der Demokratie.....	233
7.3.1	Die Forderungen nach Partizipation und die Einführung des OP.....	233
7.3.2	Das Ausmaß der Partizipation und Kritiken.....	234
7.3.3	Der (grundsätzliche) Konflikt zwischen Partizipation und Repräsentation.....	236
7.3.4	Das Zusammenspiel und die Dissonanz der Partizipation und der Repräsentation im bestehenden institutionellen Rahmen.....	238
7.3.5	Die Frage der Institutionalisierung.....	240
7.3.6	Der Partizipative Haushalt als deliberativer, öffentlicher, politischer Raum.....	241
7.3.7	Starke Demokratie?.....	243
8	Schlussbetrachtungen und weiterführende Gedanken.....	249

Anhang A	255
Anhang B.....	259
Anhang C.....	265
Literatur und Quellen	266

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Schwerpunkte innerhalb der genannten Transitions-/Demokratisierungsliteratur	20
Tabelle 2: Klassifikation historischer Sozialbewegungen im Modernisierungsprozess nach Rucht	33
Tabelle 3: Zentraler Konflikt und Kontext des brasilianischen Demokratisierungsprozesses, ausgehend von den Protesten der 1960er und 70er Jahre	34
Tabelle 4: Formen der Bürgerschaft nach Barber	44
Tabelle 5: Überblick des jährlichen Ablaufs des Partizipativen Haushalts.....	62
Tabelle 6: Themen, in denen die Teilnehmer/-innen des Partizipativen Haushalts das größte Bedürfnis an Investitionen sahen	64
Tabelle 7: Kriterienkatalog für die Verteilung der Investitionen des Partizipativen Haushalts in Porto Alegre, 1990	65
Tabelle 8: Kriterienkatalog für die Verteilung der Investitionen des Partizipativen Haushalts in Porto Alegre, 1992.	67
Tabelle 9: Kriterien für die Wahl von <i>conselheiros</i> im Jahr 2000.....	69
Tabelle 10: Anzahl der Teilnehmer/-innen des Partizipativen Haushalts.....	73
Tabelle 11: Geschlecht der Teilnehmer/-innen des OP	74
Tabelle 12: Alter der Teilnehmer/-innen des OP	75
Tabelle 13: Schulbildung der Teilnehmer/-innen des OP	76
Tabelle 14: Einkommen der Teilnehmer/-innen des OP.....	77
Tabelle 15: Phasen des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre (1989-2004).....	83
Tabelle 16: HDI der brasilianischen Bundesländer, 1970-2000 (alphabetisch), kalkuliert auf Basis des IDH-M der Kommunen in den Bundesländern	96
Tabelle 17: HDI für Brasilien, Bundesländer und Regionen, 1991-2005.....	98
Tabelle 18: Entwicklung des IDH-M für Porto Alegre, 1970-2000	103
Tabelle 19: Anzahl der partizipativen Haushalte in den Regionen und Bundesländern Brasiliens, 2001-2004	105

Tabelle 20: Vergleich durchschnittlicher IDH-M Werte (Jahr 2000) der Kommunen mit und ohne OP (Regierungsperiode 2001-2004) in den Bundesländern mit den meisten OP pro Region	107
Tabelle 21: Gini-Index in Brasilien und je Region, 1995-2005*	110
Tabelle 22: Verteilung der Sitze in der nationalen Abgeordnetenversammlung während des Zweiparteiensystems 1966-1978 in Brasilien.....	118
Tabelle 23: Wahlentwicklung ausgewählter Parteien in der nationalen Abgeordnetenversammlung in Brasilien, 1982-2002.....	119
Tabelle 24: Wahlentwicklung ausgewählter Parteien, Ergebnisse pro Partei bei den Bürgermeisterwahlen für Brasilien, 1982-2004, ausgewählte Parteien ...	120
Tabelle 25: Ergebnisse der Parteien pro Bundesland und Region im Jahr 1982 bei den Wahlen der nationalen Abgeordnetenversammlung	121
Tabelle 26: Stimmenverteilung zwischen ARENA und MDB während des Zweiparteiensystems in Rio Grande do Sul, 1966-1978.....	126
Tabelle 27: Wahlentwicklung ausgewählter Parteien in der nationalen Abgeordnetenversammlung, Stimmen aus Rio Grande do Sul, 1982-1994.....	128
Tabelle 28: Anzahl der Enthaltungen/ungültigen Stimmen aus Rio Grande do Sul für Wahlen zum Gouverneur und für die Nationale Abgeordnetenversammlung, 1982-1990.....	130
Tabelle 29: Wahlentwicklung ausgewählter Parteien in der nationalen Abgeordnetenversammlung, Stimmen aus Porto Alegre, 1982-1994	132
Tabelle 30: Stimmabgabe für das Stadtparlament (Câmara Municipal) in Porto Alegre, 1968-1978.....	133
Tabelle 31: Ergebnisse ausgewählter Parteien bei den Wahlen zum Stadtparlament (Câmara Municipal) in Porto Alegre, 1982-1992.....	133
Tabelle 32: Art der Kontaktaufnahme mit Politiker/-innen und IDH-M ausgewählter Städte bzw. Metropolregionen im Vergleich	137
Tabelle 33: Bevölkerung von Porto Alegre und Anteil der Bevölkerung in Slumsituation	146
Tabelle 34: Koalitionen der Arbeiterpartei, Kandidat/-innen und Wahlergebnisse bei den Bürgermeisterwahlen von Porto Alegre, 1988-2008.....	158
Tabelle 35: Ergebnisse (2. Wahlgang) der Gouverneurswahlen von 1994 in Rio Grande do Sul, im Bundesland und Stimmen aus Porto Alegre	159

Verzeichnis der Abbildungen und Diagramme

Abbildung 1: Partizipative Haushalte in Brasilien, Legislaturperiode 2001-2004.....	85
Abbildung 2: Partizipative Haushalte in Europa, 2005.....	86
Diagramm 1: Entwicklung des HDI in Brasilien, 1975-2004	95
Abbildung 3: Entwicklung des IDH-M der brasilianischen Bundesländer, 1970-1991.	97
Diagramm 2: HDI der brasilianischen Regionen	99
Abbildung 4: IDH-M der brasilianischen Bundesländer, 2000	100
Diagramm 3: Varianz des HDI und der einzelnen Subindexe in den brasilianischen Bundesländern zwischen 1991 und 2005 (in %)	101
Abbildung 5a: IDH-M in Rio Grande do Sul, 1991	102
Abbildung 5b: IDH-M in Rio Grande do Sul, 2000	102
Abbildung 6: IDH-M der brasilianischen Kommunen, 2000.....	104
Abbildung 7: Verbreitung partizipativer Haushalte in Brasilien, 1989-2004	104
Diagramm 4: Gini-Index in Brasilien, 1981-2007.....	109
Abbildung 8: Gini-Index der brasilianischen Bundesländer, 2000	110
Diagramm 5: Entwicklung des Gini-Index in Porto Alegre, 1970 - 1991	111
Diagramm 6: Zugehörigkeit zu Gewerkschaften, beruflichen Genossenschaften und kommunalen Vereinigungen im Vergleich, ausgewählte Metropolregionen, 1996.....	138
Diagramm 7: Lokale Partizipative Haushalte 2001-2004 und Parteien, die sie einführten (bzw. weiterführten).....	160
Abbildung 9: Publikationen der Weltbank zum Themenbereich "Governance, Civil Society and Participation"	165
Abbildung 10: Zyklus des Partizipativen Haushalts, wie er von der Weltbank verbreitet wird	168

Akronyme

AC	Acre
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CE	Ceará
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica – Rio Grande do Sul
CERS	Constituição Estadual do Rio Grande do Sul
CF	Constituição Federal
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	(Partido) Democratas
FASFILS	Fundações e Associações sem Fins Lucrativos
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FRACAB	Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro
FROP	Fórum Regional do Orçamento Participativo
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GSL	Governança Solidária Local
HDI	Human Development Index
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
iFHC	Instituto Fernando Henrique Cardoso
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Maranhão
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MST	Movimento dos Trabalhadores sem Terra
NGO	Non-Governmental Organization
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
PA	Pará
PB	Paraíba
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PFL	Partido da Frente Liberal
PI	Piauí
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira

PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PV	Partido Verde
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SP	São Paulo
TO	Tocantins
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UAMPA	União de Associações dos Moradores de Porto Alegre
UDN	União Democrática Nacional
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPEl	Universidade Federal de Pelotas
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNO	United Nations Organization
USP	Universidade de São Paulo
WB	World Bank
WCC	World Council of Churches
WFDD	World Faiths Development Dialogue

Danksagung

Zunächst danke ich meinen Familien und Freunden für die Unterstützung, die ich im Laufe dieser Arbeit erfahren habe. Insbesondere *Lukas Theuer Linke* und *Dirk Linke* ist zu danken, die mich ständig oder teilweise dabei begleitet haben. Natürlich gilt mein Dank auch meinen Familien, insbesondere meinen Eltern und meinem Bruder *Marcos*, der mir in der Schlussphase ein Büro zur Verfügung stellte.

Unter den Freunden und Bekannten sind meine Mitdoktorand/-innen am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen am wichtigsten für den akademischen Austausch gewesen. Unter ihnen gilt mein besonderer Dank *Antje Daniel* und *Juliana Erthal*. *Isabel Toebelmann* und *Ilona Berth* danke ich für die Hilfe bei der Revision.

Und selbstverständlich bedanke ich mich bei Prof. Dr. *Andreas Boeckh*, der mit seinem Humor immer wieder geeignete Worte fand, um Panikattacken zu vermeiden. Wir haben viel miteinander gelacht, und das ist bei einem so ernsten und wichtigen Thema wie Demokratie und Partizipation unglaublich wichtig, schließlich ist das Leben nicht nur Arbeit, selbst im tübinger Schwabenland. Auch danke ich Prof. Dr. Gabriele Abels für die Übernahme der Zweitkorrektur.

Besonders bedanke ich mich bei allen Interviewpartner/-innen und Gesprächspartner/-innen, ohne die diese Arbeit nicht in dieser Qualität hätte geschrieben werden können.¹ Sie waren für das Verständnis des Partizipativen Haushalts und seiner Bedeutungen unabdingbar. Insbesondere sind hervorzuheben die *conselheiras* und *conselheiros* des Partizipativen Haushalts, deren persönliche Geschichten mit dem Forschungsgegenstand dieser Arbeit so stark verquickt sind. Aber auch die ehemaligen Mitglieder der Stadtverwaltung, Expert/-innen, *Conselheiras Municipais*, Stadtparlamentarier/-innen, und weitere sind für die Gestaltung dieser Arbeit von besonderer Bedeutung gewesen.

¹ Eine Liste aller Interviewpartner/-innen befindet sich im Anhang A.

In Porto Alegre war die Unterstützung von *Adalmir Marquetti* (PUCRS) sehr wichtig, und der Familien, bei denen ich zu Gast war, darunter *Duilio* und *Silvia Berni*. Ich danke auch *Alfredo Gugliano* (UFPeI, heute UFRGS), *Valdemir Pires* (UNESP), *Zander Navarro* (UFRGS) und *José Mário Brasiliense* (Oficina Municipal) und weiteren Kolleg/-innen, die ich in den Universitäten, auf Tagungen und Kongressen getroffen habe, für den Austausch zum Thema.

Feldforschung, Kongressbesuche und Vortragsreise wurden von folgenden Institutionen finanziell unterstützt, denen ebenfalls Dank gebührt: DAAD – Deutscher Akademischer Austauschdienst, Brasilien-Zentrum der Universität Tübingen und Hugorupf-Stiftung der Universität Tübingen.

1 Einleitung

Bei der Auseinandersetzung mit politischen Prozessen in Lateinamerika steht immer wieder die Betrachtung der Modernisierung und der Entwicklung der Länder im Vordergrund. Von den Modernisierungstheorien über *Dependencia*-Theorien wieder zu Modernisierungstheorien (Boeckh 1995), stellt sich die Frage nach Stärkung demokratischer Institutionen immer neu. Insbesondere in der deutschen Brasilien-Forschung wurden strukturelle und gesellschaftliche Gegebenheiten angesprochen, die dem Aufbau eines Wohlfahrtsstaats und einer gerechteren Gesellschaftsordnung im Wege stehen (z.B. Briesemeister et al. 1995, Kohlhepp et al. 2003). Als ein erheblicher Bremsfaktor für die politische Entwicklung wird hierbei das mangelnde Interesse der Eliten dieser Länder betrachtet, persönliche Vorteile zugunsten einer gesamtgesellschaftlichen Entwicklung des Wohlfahrtsstaates aufzugeben. Eliten in Lateinamerika stellten sich gegen Modernisierungstendenzen (Boeckh 2003) und standen auch nicht geschlossen hinter der Demokratisierung der Länder des Kontinents in den 1980ern (Higley/Gunther 1992).

Brasilien hat weltweit eine der höchsten Einkommensdiskrepanzen und zudem - laut Umfragen des Latinobarómetro - eine hohe Tendenz innerhalb der Bevölkerung, wirtschaftliche Stabilität demokratischen Prinzipien vorzuziehen (u.a. Latinobarómetro 2004). Dennoch entstehen seit einiger Zeit auf lokaler Ebene innovative, demokratiefördernde Prozesse. Einer davon ist der Partizipative Haushalt² (*Orçamento Participativo* – kurz: OP) von Porto Alegre, Hauptstadt des brasilianischen Bundeslandes Rio Grande do Sul.

² Der Partizipative Haushalt wird im Folgenden groß geschrieben, wenn der Partizipative Haushalt von Porto Alegre gemeint ist. Andere partizipative Haushalte werden klein geschrieben. Um zu viele Wiederholungen des Ausdrucks zu vermeiden, verwende ich auch die brasilianische Kurzform OP (für *Orçamento Participativo*).

Der Partizipative Haushalt wurde 1989/90 von der 1988 neu gewählten Stadtregierung der *Frente Popular*³, eine Koalition unter Führung der Arbeiterpartei (*Partido dos Trabalhadores* – PT), in Porto Alegre eingeführt und von dieser Partei bis 2004 weitergeführt. Die PT konnte sich als relativ neue Partei, die im Rahmen der politischen Öffnung des brasilianischen Militärregimes (1964-1985) 1980 gegründet wurde, in der Stadt Porto Alegre, trotz deutlicher Minderheit im Stadtparlament, 16 Jahre lang an der Macht halten. Dies stellte eine Besonderheit nicht nur in einer brasilianischen Hauptstadt, sondern auch in Porto Alegre an sich dar, wo nicht nur eine neue Partei an die Macht kam, sondern diese zum ersten Mal in der Geschichte der Stadt mehrmals demokratisch wiedergewählt wurde. Somit stellten sowohl die Wiederwahl der PT über vier Wahlperioden als auch die Mittelvergabe nach Richtlinien des OP in Porto Alegre ein Novum dar.

Die Funktionsweise des Partizipativen Haushalts war derart gestaltet, dass die Bürger/-innen über Bezirksversammlungen und stadtweite Foren jährlich (mit)entscheiden konnten, für welche Projekte das Investitionsbudget der Stadt im kommenden Jahr eingesetzt werden sollte. Die Versammlungen der 16 Bezirke und sechs thematischen Foren waren offen für jede/n Bürger/-in des Bezirks bzw. der Stadt, und die Teilnehmer/-innen wählten jeweils Prioritäten, die bei der Verteilung des Investitionsbudgets maßgeblich sein sollten. Diese Prioritäten wurden nach einem zuvor festgelegten Schlüssel zueinander gewichtet, so dass eine Prioritätenliste für die gesamte Stadt entsteht. Die Versammlungen wählen auch Delegierte (*delegados*⁴), die die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen überprüfen sollen (Fórum Regional dos

³ Die Arbeiterpartei erlangte die Macht 1989, nachdem der Kandidat *Olívio Dutra* der PT im Rahmen der Koalition „Frente Popular“ von PT und PCB bei den Wahlen von 1988 siegte.

⁴ Für mich ist es wichtig, die weibliche und männliche Beteiligung zu unterstreichen, so dass in der gesamten Arbeit Termini wie Teilnehmer/-innen und Bürger/-innen verwendet werden. Bei den Begriffen *delegado(a)s* und *conselheiro(a)s* werde ich nur deshalb auf eine Gender-gerechte Schreibweise verzichten, um der deutschen Leserin und dem deutschen Leser das Verständnis der brasilianischen Begriffe zu erleichtern, indem sie so dargestellt werden, wie es auf Portugiesisch üblich ist (in der männlichen Pluralform, die den - männlichen -Definitoren der Sprache nach die gesamte Menschheit in sich birgt, während die weibliche Pluralform nur Frauen meint).

Delegados do *Orçamento Participativo* – FROP), und Vertreter/-innen (*conselheiros*) für den Rat des Partizipativen Haushalts (*Conselho do Orçamento Participativo* – COP). Der Rat des OP arbeitete daraufhin in Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung den konkreten Haushaltsplan⁵ für die Stadt aus, der dann dem Stadtparlament zur Verabschiedung vorgelegt wird. Die Regeln bezüglich der Kriterien, Anzahl der Foren, Anzahl der Delegierten usw. konnten jedes Jahr innerhalb des OP neu diskutiert und verändert werden, so dass sich die Partizipation auch auf die Regelung der Funktionsweise des Beteiligungssystems erstreckt.

Porto Alegre galt bald als Modell für erfolgreiche Stadtverwaltung (Vereinte Nationen 1997) und wurde seit Mitte der 1990er Jahre zum Zentrum eines “politischen Tourismus”, da durch die Hervorhebung des innovativen demokratischen Modellcharakters der Stadt das Interesse von Wissenschaftler/-innen, NGOs (Nichtregierungsorganisationen) und Politiker/-innen aus dem Ausland wuchs, das Konzept kennenzulernen und ggf. im eigenen Land bekannt zu machen und/oder umzusetzen⁶. Der Partizipative Haushalt wird sowohl von den Machern als auch in der wissenschaftlichen Literatur als ein politisches Partizipationsprojekt zur Einbindung der Bevölkerung bei kommunalpolitischen Entscheidungen beschrieben.

Der Partizipative Haushalt von Porto Alegre wurde zu einem beliebten Gegenstand akademischer Untersuchungen. Eine Kontextualisierung innerhalb des brasilianischen Demokratisierungsprozesses einschließlich einer Auseinandersetzung mit den theoretischen Grundlagen des Wandels innerhalb der Gesellschaft im Rahmen ihrer Modernisierung blieb jedoch aus. Den Erfolg des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre innerhalb dieser Rahmenbedingungen und theoretischen Diskussion zu beleuchten, ist Ziel der vorliegenden Arbeit.

⁵ Die Regierung arbeitete mit dem Partizipativen Haushalt einen Investitionsplan aus, der detailreicher war, als der Haushaltsplan, der dem Stadtparlament zur Abstimmung vorgelegt werden musste, aber durch ihn abgedeckt war.

⁶ Partizipative Haushalte wurden eingeführt in Spanien (u. a. Córdoba, Sevilla), Frankreich (z. B. St. Denis), Deutschland (u. a. Esslingen, Berlin-Lichtenberg, Köln, Freiburg i. Br.) sowie in weiteren Ländern, vgl. Kapitel 3 (Der Partizipative Haushalt).

1.1 Das besondere Interesse der vorliegenden Arbeit

Der Partizipative Haushalt wird als Forschungsgegenstand dieser Dissertation gewählt, da sich hier ein Weg aufzutun scheint, das sonst in Brasilien und Lateinamerika herrschende Misstrauen in politische Institutionen zu überwinden, die Entscheidungsmacht innerhalb der Gesellschaft ausgewogener zu verteilen und das politische Innovationspotential auf lokaler Ebene zu nutzen. Auch wenn in Porto Alegre der OP seinen zentralen Stellenwert nach 2005 verlor, blieb das Thema Bürgerbeteiligung und Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in politische Entscheidungsprozesse weiterhin in der öffentlichen Debatte verankert.⁷

Im Gegensatz zu vielen Interpretationen innerhalb der nicht immer empirisch fundierten und oft normativ aufgeladenen Debatte, in der der Partizipative Haushalt oftmals als zivilgesellschaftlicher Pol gegenüber einem korrupten politischen System dargestellt wird, wird der OP in der vorliegenden Arbeit als eine politische Institution betrachtet, die als Schnittstelle zwischen Gesellschaft und Staat fungiert. Diese ermöglicht es der lokalen Bevölkerung, eigene Themen einzubringen und zu diskutieren, Prioritäten aufzustellen und Rechenschaft (*accountability*) seitens der lokalen Regierung einzufordern. Der Partizipative Haushalt kann daher als demokratische Innovation bezeichnet werden. Das heißt allerdings nicht, dass er nicht für die gleichen Probleme anfällig sein kann, die sich in der brasilianischen Politik (bzw. in der Politik im Allgemeinen als gleichzeitig Teil- und Steuerungssystem einer Gesellschaft) ausbreiten können, v. a. die Etablierung klientelistischer Beziehungen und die Durchsetzung partikularistischer Interessen im Rahmen der Repräsentation. Die

⁷ In Porto Alegre führte die PPS (Partido Popular Socialista), dessen Kandidat 2005 das Bürgermeisteramt mit einer Koalition von 12 Parteien übernahm, das Konzept einer „Lokalen Solidarischen Regierung“ (*Governança Solidária Local* - GSL) ein, die vorsah, vor allem die organisierten zivilgesellschaftlichen Interessenvertretungen einzubinden. Im Jahr 2008 wurde in diesem Kontext eine große internationale Konferenz zu sozialer Stadtentwicklung in der Stadt abgehalten.

Öffentlichkeit der Debatte und die Rückkoppelung der repräsentativen Kreise des OP (*delegados* als Kontrolleure der Baumaßnahmen und *conselheiros* als Vermittler/-innen zwischen Interessen der Teilnehmer/-innen und Lokalregierung) können jedoch als Vermeidungsstrategien für die benannten Partikularismen gelten.

Die erfolgreiche Umsetzung einer Bürgerbeteiligung, die im Falle des Partizipativen Haushalts in erster Linie an der Inklusion zuvor ausgeschlossener Bevölkerungssegmenten orientiert ist, deutet auf einen Wandel der bzw. Akzeptanz durch die lokalen Eliten hin, was die Verteilung von Ressourcen angeht. Auch deutet der OP einen politischen Wandel an, von einer traditionellen, stark personal-klientelistisch geprägten Politik zu einer transparenteren Politik, die demokratischen Kontrollen unterworfen und nach mehr rationalen Kriterien strukturiert ist. Der soziale Wandel hat in Brasilien anscheinend Akteure mobilisiert, welche ihre Interessen nicht mehr repräsentiert sahen bzw. neue Schichten in den politischen Prozess integriert, die nun ihrerseits eigene Interessen vertreten sehen wollten. Sie drängten auf eine Veränderung des Politikstils bzw. der politischen Repräsentant/-innen.

Auch die politischen Eliten scheinen sich gewandelt zu haben: durch eine neue Generation von Politiker/-innen? Es ist zu vermuten, dass der soziale Wandel mit einer moderneren Sozialstruktur, und damit einhergehend ein Wandel der Eliten, die sich diese Veränderungen zunutze machen, Bedingungen für die Modernisierung der Kommunalpolitik sein können. Auf lokaler Ebene geschehen Veränderungen, die auf nationaler Ebene noch nicht bzw. erst zu einem späteren Zeitpunkt sichtbar werden.

Der Partizipative Haushalt bewegt sich zusätzlich im Spannungsfeld zwischen repräsentativer und partizipativer Demokratie. Untergräbt die direkte Partizipation tatsächlich die repräsentativen Institutionen in Lateinamerika wie *Nohlen* (2004) befürchtet? Oder entstehen am Beispiel des OP neue demokratische Institutionen, die tatsächliche Repräsentation besser gewährleisten, da Anforderungen und Kontrolle näher an den Repräsentierten sind? Der Frage, ob sich die (angenommene) Konkurrenz zwischen Partizipation und Repräsentation in ein Miteinander verwandelt hat, und

inwiefern ein kooperatives Verhältnis und neue Netzwerke zwischen Stadtparlament und OP entstanden sind, wird in dieser Arbeit ebenfalls nachgegangen.

1.2 Hintergründe

Um die Hintergründe der erfolgreichen Einführung, Weiterführung und Verbreitung des Partizipativen Haushalts zu eruieren, werden in der vorliegenden Arbeit unterschiedliche Aspekte untersucht: Zusammenhänge zwischen Entwicklung und Demokratisierung, der Wandel politischer Eliten, und der Wandel der Definitionen von Demokratie an sich.

Die lokalen Veränderungen in Porto Alegre lassen sich in den Kontext der brasilianischen Entwicklung und Demokratisierung einordnen. In Porto Alegre erfolgte durch den OP ein Wandel von informellen (klientelistischen) zu formalen (allgemein zugänglichen) Entscheidungsprozessen. Dieser Wandel ist neben den gesellschaftlichen Forderungen auf einen Wandel der politischen Eliten zurückzuführen.

Auch fiel die Einführung des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre mit Veränderungen auf internationaler Ebene zusammen, die Ende der 1980er und in den 1990er Jahren erfolgten, der eine Neuordnung des internationalen Wirtschaftssystems folgte. Der *Washington Consensus* bildete den Handlungsrahmen für Lateinamerika. In den 1990er Jahren änderten internationale Geldgeberinstitutionen ihre Politik, was sich zugunsten von Porto Alegre in Form von Krediten auswirkte.

Durch die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen in den politischen Entscheidungsprozess werden repräsentative Demokratiestrukturen durch weitere, partizipative Elemente ergänzt. Innerhalb der Demokratietheorien werden repräsentative und partizipative Demokratie oft als unvereinbar dargestellt (z.B. Sartori 1992). Andere politische Theoretiker wie *Habermas* (1982, 1992, 1998) oder *Barber* (1984, 1998) und weitere fordern hingegen neue Denkweisen des Politischen, was die Auseinandersetzung und Definition von Demokratie angeht.

Somit entstand der Partizipative Haushalt zu einer Zeit, in der auch neue normative Konzepte von Demokratie mit Forderungen nach mehr Partizipation entstanden. Im Mittelpunkt solcher Konzepte stehen die Stärkung der Zivilgesellschaft (*Barber*) und die Kommunikation für den Ideenaustausch (*Habermas*)⁸. Für die praktische Bedeutung des OP bilden sie einen interessanten Untersuchungsrahmen, da dieser auf beide Ideen zurückgreift.

In der wissenschaftlichen Literatur erfolgt die Debatte um den Partizipativen Haushalt u.a. im Rahmen demokratietheoretischer Überlegungen, da der OP als demokratische Innovation, generell im positiven Sinne als Gegenentwurf zu Korruption und Klientelismus interpretiert wird. Führende brasilianische Theoretiker/-innen wie *Dagnino* (2005) und *Avritzer* (2002b) stellen den OP als Instrumente zivilgesellschaftlicher Beteiligung bzw. *public sphere* dar, in der die Bevölkerung tatsächlichen Einfluss auf die Politik ausübt.

So ist es auch ein Anliegen der vorliegenden Arbeit, sich mit demokratietheoretischen Fragen auseinanderzusetzen, in denen sich das Konzept des Partizipativen Haushalts widerspiegeln könnte.

1.3 Vorgehensweise

Eine Analyse der Hintergründe und letztlich des Erfolgs des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre erfordert eine historische und umfangreiche Betrachtung des Kontextes, in dem er entstand. Nach der Vorstellung des theoretischen Rahmens (Kapitel 2 Theoretischer Rahmen) und des Untersuchungsgegenstands (Kapitel 3 Der

⁸ Gleichzeitig wurde die Kritik an rein ökonomischen Entwicklungskonzepten immer lauter. Diese führte u. a. zu der Ausarbeitung neuer Parameter für die Messung von Entwicklung auf internationaler Ebene (vgl. u. a. Sen 1999). So werden nicht nur Ziele neu definiert, sondern auch die Wege, diese Ziele zu erreichen. Die Frage „Was ist Entwicklung?“ und die Frage „Was ist Demokratie?“ sind eng miteinander verbunden. Bei beiden Thematiken ist ein Wertewandel zu beobachten, der sich in der Akteurskonstellation um den Partizipativen Haushalt herum spiegelt.

Partizipative Haushalt) wird auf die gesellschaftliche Entwicklung in Brasilien eingegangen, die die Entstehung des OP begleitet hat (Kapitel 4 Gesellschaftliche und politische Entwicklung). Auch die Entwicklung der Parteien in Brasilien und mit ihr der Aufstieg der Arbeiterpartei wird darin erörtert. Die Betrachtungen erfolgen auf unterschiedlichen Ebenen: lokal, regional und national, um die Vielschichtigkeit des Umfeldes abzubilden.

Diesem Abschnitt folgt die Darstellung relevanter Akteure (Kapitel 5 Akteure) für den Erfolg des Partizipativen Haushalts, und ggf. wie diese entstanden sind und sich entwickelt haben. Hauptakteure sind die sozialen Bewegungen und die Arbeiterpartei als neue politische Macht und somit neue politische Elite, die im Laufe der Zeit einen stetigen Zuwachs im ganzen Land verzeichnen konnte. Die Rolle der Nachbarschaftsvereinigungen und einzelner Politiker/-innen wird bei der Betrachtung der lokalen Ebene hervorgehoben. Hinzu kommt die Rolle internationaler Institutionen wie UNDP (United Nations Development Programme) und Weltbank, die auf internationaler Ebene die Verbreitung des Konzepts gefördert haben.

In einem nächsten Schritt wird die der Einbindung des Partizipativen Haushalts in das bestehende repräsentative politische System analysiert (Kapitel 6 Partizipation und Repräsentation). Die reale Erfahrung lässt Rückschlüsse auf alle dargestellten theoretischen Konzepte zu, auf die in einem abschließenden Kapitel (Kapitel 7 Theorie und Empirie gegenübergestellt) eingegangen wird.

Neben der Auseinandersetzung mit der relevanten Literatur und den Daten zu Entwicklungsprozessen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene stützt sich die vorliegende Untersuchung auf einer empirischen Interviewforschung. Dazu wurden im Rahmen einer 5-monatigen Forschung Leitfadeninterviews mit Mitgliedern des Rates des Partizipativen Haushalts (*Conselho do Orçamento Participativo – COP*), Politiker/-innen und (ehemaligen) Mitgliedern der Stadtverwaltung von Porto Alegre, Parlamentarier/-innen des Stadtparlaments und wissenschaftlichen Expert/-innen zum Thema durchgeführt.

Die vorliegende Arbeit zeigt, wie vielschichtig die Einflüsse sind, die die Einführung und den Erfolg des *Orçamento Participativo* von Porto Alegre prägten. Die Ergebnisse der Forschung führen nicht zuletzt zu neuen Erkenntnissen bezüglich der Logiken, die dem Partizipationsgedanken zugrunde liegen, sowie zu interessanten Einsichten, wie Partizipation real gelebt wird und welche Rückschlüsse zu den theoretischen Grundlagen gezogen werden können.

Teil I

THEORIE

und

PRAXIS

2 Theoretischer Rahmen und Aufbau der Analyse

Da der Partizipative Haushalt hier als eine demokratische Innovation betrachtet wird, ist die Theoriebildung zur Entstehung neuer demokratischer Prozesse von besonderer Bedeutung für das Verständnis seines Erfolgs. Dabei wird dieser Erfolg als Grundprämisse gewertet, da der OP sich nach seiner Einführung 1990 und Weiterführung in den folgenden Jahren soweit institutionalisiert hatte, dass er auch nach dem politischen Wechsel nach 16 Jahren in Porto Alegre formal als Errungenschaft und Symbol der Stadt Porto Alegre beibehalten wurde.⁹ Somit geht es hier nicht um die Diskussion des inhaltlichen Erfolgs des Partizipativen Haushalts, sondern um eine möglichst umfangreiche Analyse der Umstände, die zu dem hier definierten Erfolg beigetragen haben.

Der theoretische Rahmen, der hier gewählt wird, ist die Perspektive demokratischer Transition, unter besonderer Berücksichtigung der Rolle gesellschaftlicher Modernisierung bzw. Entwicklung¹⁰, und der Akteure, die zu diesem Wandel beitragen. Die historische Betrachtung dieser Variablen (und des Wandels der theoretischen Ansätze, die dazu formuliert wurden) verspricht ein besseres Verständnis des Partizipativen Haushalts, der sich in Porto Alegre innerhalb des Gesamtkontextes des gesellschaftlichen Wandels in Brasilien, und auch eines Wandels bezüglich der

⁹ Der Kandidat *José Fogaça* (PPS) hatte im Wahljahr 2004 zugesagt, den OP als Errungenschaft der Stadt beizubehalten. Der OP wurde in den folgenden Jahren zumindest formal beibehalten und in das Konzept einer „*Governança Solidária Local*“ (lokale solidarische *governance*) integriert (kritisch dazu steht ONG CIDADE).

¹⁰ Mit Modernisierung ist hier die Entwicklung im Sinne des historischen Kontexts der Industrialisierung gemeint, eine bestimmte Entwicklungsperspektive moderner Gesellschaften, während Entwicklung ein breiterer Begriff ist, ein ein Konzept, dessen Inhalt sich im Laufe der Zeit wandelt. Teilweise überschneiden sich die Termini innerhalb der Literatur, da Modernisierung und Entwicklung zeitweise gleichgesetzt wurden.

Definition von Entwicklung innerhalb der internationalen Organisationen, als demokratische Innovation etablieren konnte.

Die weitere Frage, der hier nachgegangen wird, bezieht sich auf die Einbettung des Partizipativen Haushalts in den bestehenden institutionellen, repräsentativ-demokratischen Kontext. Ein besonderes Augenmerk wird auf das Verhältnis zwischen dem Partizipativen Haushalt als neue, partizipative Institution, und dem Stadtparlament als bestehende repräsentative Institution gelegt.¹¹

Diese Perspektiven werden zu analytischen Zwecken getrennt, obwohl sie über die Akteure, z. B. die alten und neu entstehenden Eliten und deren Verhalten gegenüber neuen Forderungen im Rahmen gesellschaftlichen Wandels, eng miteinander verbunden sind.

Im Folgenden werden grundlegende Überlegungen zu Modernisierung und Demokratie, Elitenwandel und sozialen Bewegungen angestellt, anhand derer später die Hintergründe und Akteure des Partizipativen Haushalts und seine Einbettung in das bestehende repräsentative System analysiert werden. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt in der Interaktion zwischen den Akteuren. Eine Grundannahme bei der Auswahl der meist auf nationale Kontexte ausgelegten Theorien ist, dass solche theoretischen Überlegungen auch auf die lokale Ebene übertragen werden können. Zu bedenken ist, dass die meisten der Theorien, auf die hier zurückgegriffen wird, aus einer europäischen und angelsächsischen Tradition stammen. Die Auswahl erfolgt somit auch unter Berücksichtigung der Frage der Übertragbarkeit auf die brasilianische Realität. In Brasilien erfolgte selbstverständlich auch eine theoretische

¹¹ Zu beachten ist, wie noch erklärt wird, dass der OP selbst auch repräsentative Strukturen hat. Auch die Einbindung mit anderen repräsentativen und partizipativen Institutionen wird in Kapitel 6 (Partizipation und Repräsentation) analysiert. Ich werde in der ganzen Arbeit für die *Câmara Municipal* (Stadtkammer) den Ausdruck Stadtparlament verwenden, da in Brasilien die kommunale Ebene neben den Bundesländern Teile der Föderation sind, gesetzgebende Befugnisse haben, und das Stadtparlament aus professionalisierten, bezahlten Politikern zusammengesetzt ist, im Gegensatz zu den Gemeinderäten in Deutschland. Zu Unterschieden zwischen Städten/Gemeinden in Deutschland und Brasilien siehe u. a. *Krell* 2003.

Auseinandersetzung mit diesen Themen, speziell was Partizipation, soziale Bewegungen und gesellschaftliche Wandel angeht, die ebenfalls hinzugezogen wird.¹² Die Auswahl, die hier präsentiert wird, ist ein Ausschnitt der vorhandenen Literatur, der aus der gewählten Untersuchungsperspektive für die Analyse des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre von besonderer Bedeutung ist.

2.1 Modernisierung und Demokratische Transition: Struktur und Akteure

Demokratische Transitionen sind nach der sogenannten „Dritten Welle“ der Demokratisierung (Huntington 1991) und dem Fall der Berliner Mauer sowie der Sowjetunion nach 1989 in der politikwissenschaftlichen Forschung als Untersuchungsgegenstand wieder in den Vordergrund gerückt. Bereits nach den verheerenden Erfahrungen des II. Weltkrieges war innerhalb der Sozialwissenschaften, insbesondere innerhalb der Soziologie und der neu entstehenden Politikwissenschaft, die Frage nach den Voraussetzungen für Demokratien gestellt worden. Dabei spielten im Rahmen eines Modernisierungsgedankens, der in der Nachkriegszeit im Vordergrund stand, vor allem ökonomische und (sozial-)strukturelle Gegebenheiten eine wesentliche Rolle für die Theorie (z. B. bei Lipset 1959). In den folgenden Jahrzehnten rückten die maßgeblichen Akteure eines Regimewandels in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit sozialwissenschaftlicher Forschung, da die Sozialstruktur von den Akteuren und ihren speziellen Interessen nicht abgekoppelt werden konnte (z. B. Moore 1969, Rueschemeyer/ Huber Stephens/ Stephens 1992). Neben kollektiven Akteuren wie „traditionelle Landbesitzer“, „Mittelschicht“ oder „Arbeiterklasse“ wurden bei diesen Untersuchungen die Eliten, insbesondere die politischen Eliten, und ihre Rolle als Bremser oder Befürworter des Übergangs von autoritären zu demokratischen Regimes untersucht.

¹² Nicht zu vergessen ist der Beitrag der Dependenztheorie zum Verständnis von Entwicklungshemmungen, der aus Lateinamerika stammte, auf die hier allerdings nicht eingegangen wird.

Einige Klassiker der Demokratieforschung haben diese Debatte maßgeblich beeinflusst und stellen den Rahmen dar, vor dessen Hintergrund die hiesige Analyse der Entwicklung des Partizipativen Haushalts als demokratische Innovation in und aus Lateinamerika vorgenommen wird. Der Wandel des Schwerpunkts innerhalb dieser Debatte wird anhand der chronologischen Anordnung im Folgenden sichtbar (siehe auch Tabelle 1 auf S. 20).

Ende der 1950er Jahre formulierte *Lipset* im Rahmen seiner Modernisierungsüberlegungen Annahmen, welche Voraussetzungen herrschen müssten, damit Demokratien entstehen. Er koppelte Demokratie an wirtschaftliche Entwicklung und stellte fest, dass Wohlstand Demokratie fördere (1959: 31). *Lipset* betrachtete den Industrialisierungsprozess als Auslöser für Wohlstand, Bildung, Kommunikation und mehr Gleichheit, und identifizierte die Mittelschicht als wesentlichen demokratiefördernden sozialen Akteur. *Lipset* bildete mit seinem Artikel einen Ausgangspunkt der Debatte. Spätere Arbeiten bezogen sich immer wieder auf seine Ergebnisse.

In den 1960ern publizierte *Moore* (1969) ein vielbeachtetes Buch zu den sozialen Voraussetzungen von Diktaturen und Demokratien. Darin beschäftigte er sich mit strukturellen Unterschieden innerhalb der Gesellschaften, die den einen oder anderen Regimetyp begünstigten. Er stellte fest, dass vor allem Großgrundbesitzer, die eine auf Arbeitsausbeutung basierende Landwirtschaft betrieben, die stärksten Gegner von Demokratie seien. Da lateinamerikanische Länder historisch solche Strukturen hatten, könnte seiner Ansicht nach die Entwicklung von stabilen Demokratien dort deutlich erschwert werden.

O'Donnell (1979) wiederum griff Ideen der Dependenztheorie auf und stellte die Abhängigkeit der Länder im internationalen wirtschaftlichen System in den Vordergrund. Später, in einem gemeinsamen Werk mit *Schmitter* und *Whitehead*¹³

¹³ Das Werk *Transitions from Authoritarian Rule* (1986) besteht aus mehreren Teilen. Zu Beginn war *Laurence Whitehead* Co-Autor. Die folgenden Ausführungen basieren vorwiegend auf Teil 3, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, deren Autoren *O'Donnell* und *Schmitter* sind.

(1986), wurden die Akteure und deren Verhalten innerhalb der nicht-Demokratischen Perioden, z. B. Spaltungen innerhalb der politischen Elite (in *hardliners* und *softliners*), die Zusammenarbeit zwischen *softliners* innerhalb der autoritären Regierung und der Opposition, usw. in den Vordergrund gerückt.

Dabei wiesen die Autoren darauf hin, dass politische Demokratien normalerweise durch Konspirationen weniger Akteure untergraben werden, während die Liberalisierung und Demokratisierung autoritärer Regimes zwar eine konspirative Seite haben kann, aber maßgeblich durch die Mobilisierung und Organisation einer großen Menge von Individuen erfolgte.

Einige Faktoren wurden von diesen Autoren als Bedingungen für demokratische Transition immer wieder hervorgehoben: wirtschaftliche Entwicklung, strukturelle Gegebenheiten und Akteure, die die Transformation unterstützen. Die Rolle des Staates wurde ebenfalls thematisiert. *Moore* hob neben den landwirtschaftlichen Strukturen auch die Macht des Staates im Vergleich zu Großgrundbesitzern und der *Bourgeoisie*, die Macht der städtischen und ländlichen Eliten, die Konstellation und Bündnisse der Eliten untereinander und das Potenzial der Landarbeiter, sich zu organisieren, hervor, während andere Autoren andere Akteure und Bedingungen in den Vordergrund ihrer Untersuchungen stellten.

Welche Akteure als relevant für den demokratischen Wandel betrachtet werden, hängt neben der durch die Autoren eingenommene Perspektive¹⁴ nicht zuletzt auch von den Erfahrungen ab, auf die zur Zeit der Theorieformulierung zurückgeblickt werden kann. Anders als *Moore* und *Lipset* sehen *Rueschemeyer*, *Huber Stephens* und *Stephens* (1992) einige Jahrzehnte später nicht die Mittelschicht oder die Landarbeiterschaft, sondern die städtische Arbeiterklasse als Unterstützer umfangreicher demokratischer Prinzipien, da sie zuvor aus dem politischen

¹⁴ Hier wird davon ausgegangen, dass alle Untersuchungen vom Willen geleitet werden, sich der „Wahrheit“ zu nähern. Nichtsdestotrotz spielt die ideologische Ausrichtung der Autoren, vor allem hinsichtlich der Bewertung des kapitalistischen wirtschaftlichen Systems, immer eine Rolle, auch bei Untersuchungen zu Demokratisierung.

Entscheidungsprozess ausgeschlossen war, und somit das größte Interesse hat, diese Rechte durchzusetzen. Hinzu habe die städtische Arbeiterschaft, anders als die Landarbeiterschaft, mehr Möglichkeiten, sich zu organisieren und geschlossen aufzutreten (Rueschemeyer/ Huber Stephens/ Stephens 1992: 6). Urbanisierung spielt für diese Perspektive eine maßgebliche Rolle. Hervorzuheben ist neben der Wahl der „Hauptakteure“ der Demokratisierung auch die Definition von Demokratie, die die Autoren verwenden. Für sie ist Demokratie eine Frage der Macht, und Demokratisierung eine Erweiterung politischer Gleichheit (ebd.).¹⁵

Die Machtkonstellation zwischen den gesellschaftlichen Schichten oder Klassen und die Koalitionen, die gebildet werden, werden als wichtigste Faktoren der Demokratisierung betrachtet. Ein zweiter wichtiger Faktor für Demokratisierung ist diesen Autoren zufolge die Form staatlicher Strukturen und deren Beziehung zu anderen Machtkonstellationen innerhalb der Zivilgesellschaft. Als dritter Faktor werden transnationale Machtkonstellationen genannt. Ihr Fazit ist, dass die Industrialisierung bzw. Modernisierung nicht an sich zu mehr Demokratie führe, sondern die kapitalistische Entwicklung deshalb zu mehr Demokratie führe, weil sie die Klassenstruktur verändere, indem sie die Arbeiterklasse und die Mittelschicht stärke und somit die ländliche Oberschicht schwäche (Rueschemeyer/ Huber Stephens/ Stephens 1992: 7). Somit folgen die Autoren *Moore* zwar nicht, was die Träger der Demokratisierung angeht, sehen aber wie er die ländliche Oberschicht als Demokratiegegner.

Demokratiefördernd sei nicht die Modernisierung bzw. marktwirtschaftliche Entwicklung an sich, sondern der Widerspruch, der durch diese Entwicklung entstehe. Dies ist ein ganz anderer Schwerpunkt, als der von *Lipset*, für den der Wandel hin zu

¹⁵ Die Frage der Gleichheit ist dabei immer problematisch, denn wann sind Menschen gleich? Meist führt diese Frage zur genauso schwierigen Frage der Gerechtigkeit. Auf beide kann hier politiktheoretisch nicht umfangreich eingegangen werden, da es den Rahmen der Arbeit sprengen und an der Zielsetzung der Arbeit vorbeigehen würde. Diese grundlegenden Themen werden aber im Rahmen der Darstellung der Entwicklung der Forderungen nach politischer Partizipation im Laufe des Textes immer wieder thematisiert.

Demokratie als Folge der Änderung der Strukturen zustande kommen würde (aber auch *Lipset* ging davon aus, dass neue Strukturen neue Werte und dadurch neue Forderungen schaffen würden). Für *Rueschemeyer*, *Huber Stephens* und *Stephens* spielt die Arbeiterklasse dabei die wichtigste Rolle, weil die Mittelschicht dazu tendiere, nur soweit Demokratie zu tragen, wie es die Erweiterung eigener Rechte betreffe¹⁶. Die Einbeziehung unterer Schichten werde dann zunehmend als Bedrohung des eigenen neu erworbenen Status empfunden. Dabei sehen die Autoren Lateinamerika als Ausnahme; hier sei aufgrund der schwachen Organisation der Arbeiterklasse die Mittelschicht Träger der Demokratisierung gewesen, mit dem Ergebnis, dass dies zu eingeschränkten Demokratien führte. Ein weiterer wichtiger Akteur der Demokratisierung in Lateinamerika seien die Basis-Organisationen der katholischen Kirche (*Comunidades Eclesiais de Base - CEBs*) gewesen (ebenso Mainwaring 1986). Für den brasilianischen Kontext war dieser Einfluss ein besonders wichtiger Faktor.

Der Hinweis auf die Basis-Organisationen der katholischen Kirche, die über das ganze Land verteilt waren, bringt uns auf einen wichtigen Punkt, der meist in der Forschung zu demokratischen Transitionen nicht berücksichtigt wird: die Entwicklungen auf lokaler Ebene und deren Auswirkungen und Rückkoppelungen, die am Beispiel des Partizipativen Haushalts in dieser Arbeit von immenser Bedeutung sind¹⁷. In den

¹⁶ Was die Autoren nicht erklären ist, warum die Arbeiterklasse nicht genauso handeln würde wie die Mittelschicht, wenn die Macht erst erreicht ist. (*Marx* und *Engels* erklärten in ihrem *Manifest der Kommunistischen Partei* (1890, Originalausgabe 1848) ebensowenig, warum die Arbeiterklasse, anders als zuvor die Bourgeoisie, die aus den unteren Schichten der Feudalgesellschaft entstanden war, nicht ebenfalls nach ihrer Emanzipation innerhalb einer „Geschichte von Klassenkämpfen“ die Herrschaft über andere suchen würde. In beiden Fällen wird ein „Bessermenschum“ einer bestimmten Schicht vorausgesetzt, welches weder erklärt noch hinterfragt wird. Wichtig ist der Aspekt, dass hier neue Akteure die politische Arena betreten, und ihren Platz am politischen Entscheidungsprozess einfordern.

¹⁷ Ein weiterer Aspekt, der meist nicht berücksichtigt wird, ist der Wandel der Akteure selbst, die keine monolithischen Blöcke sind, und deren Haltung sich im Laufe der Zeit verändert. Man denke z.B. an progressive und konservative Strömungen und Wendungen innerhalb der katholischen Kirche.

Untersuchungen und Studien zu Demokratie und Demokratisierung wird generell, auch in komparativen Arbeiten, die nationale Ebene betrachtet (u. a. Moore 1969, O'Donnell/ Schmitter/ Whitehead 1986, Markoff 1996, Whitehead 2004). Regionale und lokale Unterschiede innerhalb eines Landes werden nicht berücksichtigt. Zwar weisen sowohl *Markoff* (1996) als auch *Whitehead* (2004) darauf hin, dass demokratische und undemokratische Praktiken in einem Staat gleichzeitig existieren können, doch dieser Ansatz wird lediglich soweit interpretiert, als dass die Demokratisierung als Ergebnis der Interaktion zwischen etablierten Eliten und herausfordernde soziale Bewegungen betrachtet wird. Laut *Whitehead* (2004: 43) sind dabei die geographische Lage und der institutionelle Inhalt der Demokratie nicht vorgegeben. Allerdings schließt er daraus auch, dass diese Sichtweise von Demokratie als kreatives Produkt aus Unzufriedenheit und „*competitive emulation*“ (Nachahmung) bedeuten könnte, dass gerade große und weit differenzierte Gesellschaften wie Indien und Brasilien besonders fruchtbare Böden für demokratische Innovationen sein könnten.

Whitehead verlässt den Pfad der frühen Modernisierungsliteratur und den darauf aufbauenden Ansatz der „Vorbedingungen“ der Literatur des sozialen Kapitals, die seiner Ansicht nach auf letztere basiert, und nennt als Schlüsselvoraussetzung für Demokratieentwicklung neben Größe und soziale Diversität eines Landes auch einen institutionellen Rahmen, der genug Stabilität biete, alternative demokratische Experimente auszuführen und genug gemeinsame Werte, um die Erfahrungen solcher Experimente in andere Orte/Regionen zu kommunizieren. So biete beispielsweise Brasilien stabile föderative Strukturen, die es ermöglichen, dass „*self-styled Marxist Parties*“ (sprich: PT) in großen Städten oder Bundesländern regieren, während gleichzeitig konservative Eliten ihre Version demokratischer Regierung anderenorts weiterführen. Voraussetzung für eine solche Konstellation sei, dass die politischen Subeinheiten genug Ressourcen und politische Autorität zur Verfügung hätten, um semi-autonom innerhalb des Gesamtsystems zu handeln. *Whitehead* legt den Schwerpunkt demokratischer Innovationen auf die Zivilgesellschaft und die darin entstehenden sozialen Bewegungen. Seine Interpretation des Aufkommens

demokratischer Innovation basiert er auf *Markoffs* Ausführungen zu sozialen Bewegungen und politischem Wandel in dessen historischer Analyse zu „*Waves of Democracy*“ (1996). *Markoff* betrachtet darin den Wandel der Definition der Demokratie im Laufe der Zeit abhängig von den Akteuren und deren eigener Definition, was demokratisch ist. Dabei legt er den Schwerpunkt auf die Interaktion verschiedener Akteure und sieht als Auslöser des Wandels die sozialen Bewegungen, die einen Wandel herbeiführen wollen. Als fördernde Voraussetzungen für die Entstehung solcher Bewegungen betrachtet er:

- 1) Aktionen von Eliten, die Ressourcen und Motivation für eine solche Mobilisierung bereitstellen (z. B. als Legitimation gegenüber machtvollen externen Interessen), und
- 2) eine Teilung der Elite zwischen Reformisten, die einen Wandel begrüßen, und Traditionalisten, die sich dagegen wehren.

Hier besteht eine Schnittstelle zwischen Demokratisierung und Elitentheorie, die auch bei *O'Donnell* und *Schmitter* (1986) zu finden ist.

Innerhalb der Literatur zu demokratischer Transition sind also Ansätze zu finden, die sich mit unterschiedlichen Vorbedingungen für die Entstehung von Demokratie, und somit einer bestimmten Art politischer Innovation, auseinandersetzen. Tabelle 1 (unten) fasst die wichtigsten Faktoren demokratischen Wandels innerhalb der genannten Literatur zusammen. Dabei wird ersichtlich, dass bei allen Autoren bis auf *Lipset* der eigentliche Impuls für Wandel innerhalb der Interaktion und Beziehungskonstellation der unterschiedlichen Akteure liegt. Diese Interaktion wird von den Strukturen einerseits geprägt und verändert sie andererseits durch eine Verschiebung der Machtkonstellationen. Die in Tabelle 1 genannten Hauptfaktoren des Wandels dienen innerhalb der vorliegenden Arbeit als Richtlinie für die (historische) Analyse relevanter Bedingungen des Erfolgs des Partizipativen Haushalts.

Tabelle 1: Schwerpunkte innerhalb der genannten Transitions-/ Demokratisierungsliteratur

Faktoren der Demokratisierung/ des demokratischen Wandels

Autoren	Hauptsächliche Bedingungen	Wichtigste Akteure	Auslösende Prozesse
Lipset (1959)	Wohlstand, Bildung, Kommunikation und mehr Gleichheit	Mittelschicht	Industrialisierungsprozess als Auslöser
Moore (1969)	Landwirtschaftliche Struktur Organisationspotenzial der Landarbeiter	Bürgertum (Großgrundbesitzer als stärkste Gegner der Demokratie)	Machtrelation zwischen Landbesitzern und Bürgertum
O'Donnell/ Schmitter (1986)	Extern: Militärische Niederlage in internationalen Konflikten Intern: Entscheidung der <i>softliners</i> : Suche nach Legitimation	Eliten	Spaltungen innerhalb der Eliten, Interaktion zwischen <i>hardliners</i> und <i>softliners</i> bzw. zwischen <i>softliners</i> und Opposition
Rueschemeyer/ Huber Stephens/ Stephens (1992)	Machtkonstellation Staatliche Strukturen	Arbeiterklasse	Veränderung der Klassenstruktur durch kapitalistische Entwicklungen Machtkonstellation zwischen Gesellschaftsschichten Beziehung staatlicher Strukturen zu Zivilgesellschaft
Markoff (1996)	Eigene Definitionen von Demokratie	Soziale Bewegungen als Auslöser	Externer Druck Aktionen politischer Eliten Interaktion zwischen Akteuren
Whitehead (2004)	Unzufriedenheit Stabiler institutioneller Rahmen für Experimente Autonomie, Ressourcen	Zivilgesellschaft und entstehende soziale Bewegungen	Interaktion zwischen den Akteuren

2.2 Akteure des demokratischen Wandels

Demokratische Transitionen entstehen laut Transitions-/ Demokratisierungsforschung immer innerhalb eines Kontextes gesellschaftlichen Wandels. Dabei wird besonders auf neue kollektive Akteure mit einem bestimmten gemeinsamen sozial-ökonomischen Hintergrund (wie „Mittelschicht“ „Arbeiterklasse“) oder auf die Dichotomie politische Elite – Gesellschaft (oder „Masse“) eingegangen.

Im Rahmen der Modernisierungsthese wird letztlich der Wertewandel als Impulsgeber für Demokratisierung betrachtet. Durch wachsendem Wohlstand und Bildungsniveau entstanden neue Forderungen an Teilhabe innerhalb der Gesellschaft, vor allem der zuvor Ausgeschlossenen (oder *outsider*).

Die Frage, die sich anschließend an diese Situation stellt, ist:

- wer diese Forderungen stellt,
- an wen diese Forderungen gerichtet werden, und
- wie sie durchgesetzt werden.

Im Folgenden werden einige Gedanken zur Rolle politischer Eliten, deren Entstehung und ihre Wechselwirkung mit anderen gesellschaftlichen Akteuren wie z. B. neu entstehende Gesellschaftsschichten und soziale Bewegungen ausgeführt.

Als politische Eliten werden für den Zweck dieser Arbeit Politiker/-innen und kollektive politische Akteure verstanden, die innerhalb der formalen Parteiendemokratie ihre Einflussmacht nutzen, bestimmte Werte und somit bestimmte Formen der Politik durchzusetzen.

2.2.1 Politische Eliten

Die Rolle politischer Eliten wird in Teilen der Literatur zu Demokratie und Demokratisierung (z. B. Stammer 1951, O'Donnell/ Schmitter 1986) besonders hervorgehoben. Andere Autor/-innen legen den Schwerpunkt ihrer Analyse auf die

Rolle aufstrebender Akteure und soziale Bewegungen (Markoff 1996, Rueschemeyer/ Huber Stephens/ Stephens 1992, Collier 1999, Pateman 1970). Tatsache ist, dass die Existenz von Eliten, die einen privilegierten Zugang zu Macht, Netzwerken und Ressourcen (Geld, Information) haben, nicht zu leugnen ist. Dabei werden Eliten unterschiedlich definiert, seien es nun die „politische“ oder „herrschende“ Klasse (*Mosca, Pareto*¹⁸), oder funktionale Eliten (*Stammer, Dahl*). Innerhalb der funktionalen Betrachtung sind Eliten die „besten“ (nach welchen Kriterien auch immer) innerhalb einer Gruppe, sind Vorbilder und üben Einfluss aus. Bei politischen Eliten, die in der vorliegenden Analyse von Bedeutung sind, ist die Frage des Einflusses und somit der Macht von zentraler Bedeutung. *Parry* (1971) knüpft die Frage der Macht an die Perspektive gesellschaftlicher Werte. 'Elites in politics' werden bei ihm definiert als:

„[...] many minority groups, each with its inner groups of leaders, which attempt to exert some influence, legitimate or otherwise, over the allocation of values in a society.“

(Parry 1971: 13)

Als Ziel der Untersuchung zu Eliten nennt er die Analyse der Machtstruktur innerhalb einer Gesellschaft, und damit auch die Beleuchtung der Machtfrage an sich. Kombiniert man diese Definition *Parrys* mit der Definition *Rueschemeyers, Huber Stevens' und Stevens'* (1992) von Demokratie als Frage der Macht und Erweiterung politischer Gleichheit, so stellt sich die Frage der Demokratie als Frage des „gleicheren“ oder „gerechteren“ Einflusses auf die Allokation von Werten innerhalb einer Gesellschaft dar.

¹⁸ *Bobbio* kommentiert, dass *Paretos* Ideen als Grundlage für den italienischen Faschismus verwendet wurden (*Bobbio* 1986). *Mosca* bezeichnet er als liberalen Konservativen, aber kein Demokrat. Hier in dieser Arbeit geht es nicht eine normative Forderung von Eliten, sondern, wie im folgenden Abschnitt zu erkennen ist, um eine Wiedergabe einer Realität, die als Ausgangspunkt existiert. Politische Eliten werden als funktionale Repräsentanten der Bevölkerung betrachtet, die eine erhöhte Entscheidungsmacht in Fragen gesellschaftlichen Interesses haben.

Gleichheit im Sinne von Chancengleichheit und universellem Zugang zu Bildung usw. betrachteten bereits *Lipset* und *Solari* als eine der Voraussetzungen moderner Gesellschaften:

„[...] *modernizing societies require either strong values or rules sustaining achievement and universalism.*“

(*Lipset/Solari 1967: 43f.*)

Um aber einen Wandel der Werte herbeizuführen, sei ein Wandel der Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Klassen (*class relationships*) notwendig. Dabei müssten Regierungen und Parteien, die an einem solchen Wandel interessiert seien, neue Schichten zu Status und Macht verhelfen, und die Position alter Machtgruppen schwächen (ebd.: 49).

2.2.2 Wandel und Erneuerung politischer Eliten

Wie sich politische Eliten im Laufe der Zeit verändern, war bereits in den Anfängen moderner sozialwissenschaftlicher Forschung eine wichtige Frage. Elitentheoretiker wie *Pareto* und *Mosca* versuchten, Veränderungen innerhalb politischer Machtkonstellationen anhand des Wandels der herrschenden Eliten zu erklären (vgl. Hamann (1964), Zauels (1968), Parry (1971)). Laut *Parry* war dabei vor allem *Moscas* Absicht, dem *Rousseau*'schen Mythos der Volkssouveränität zu widersprechen, und zu zeigen, dass in realen modernen Gesellschaften sich immer Minderheiten herausbilden würden, die über eine Mehrheit herrschten.¹⁹ Auch seien Elitentheoretiker wie *Mosca*, *Pareto* und *Michels* nur im Lichte des Marxismus zu verstehen. Die Fragestellung der Elitentheoretiker lässt sich laut *Parry* von der *Marx*'schen anhand der Beurteilung der Spannungsfelder innerhalb einer Gesellschaft unterscheiden. Während bei *Marx* die

¹⁹ Dabei ist bei *Rousseau* auch ein elitistischer Aspekt zu finden. Die Regierung, der *Législateur* soll an der ethischen Besserung der Bevölkerung arbeiten (vgl. Kersting 2002: 148). Die Tugend (*vertu*) ist dabei das Maß, welches Bürger und eine Republik im positiven Sinne ausmacht.

wesentliche Spannung oder Kluft zwischen der Klasse, die die Produktionsmittel (und somit die Macht) besitzt, und der unterdrückten Arbeiterklasse bestehe, liege die Spannung bei den Elitentheoretikern zwischen der herrschenden politischen Elite und jeder potenziellen Gegenelite, die an die Macht kommen könnte (Parry 1971: 28). Somit sei *Marx'* Arbeit eine Antwort auf die moderne Industriegesellschaft, während die Elitenforschung eine Antwort auf moderne politische Entwicklungen sei. Dabei wurde von letzterer die Mittelschicht als wesentlich für die Kontrolle politischer Macht angesehen.

Grundsätzlich kritisierten *Pareto* und *Mosca* an *Marx*, dass eine klassenlose, gleiche Gesellschaft eine Utopie sei, und dass nicht die Ökonomie, sondern die Politik die determinierende Kraft der Gesellschaft sei und ihren Zusammenhalt erkläre.

Mosca formulierte, dass eine Eliteposition bestimmter Akteure aufgrund von Attributen entstehe, die diese haben und die innerhalb der Gesellschaft wertgeschätzt werden. Dass diese Elite auch herrschen könne, liege an ihrer Fähigkeit, sich zu organisieren. Und ein Vorteil, sich zu organisieren, entstehe alleine schon durch die Tatsache, dass die Minderheit eine Minderheit und somit eine kleinere, organisierbare Menge sei. Politische Systeme würden sich darin unterscheiden, in welche Richtung Autorität fließe und woher sich die herrschenden Eliten rekrutieren (Parry 1971: 37ff.). Der Autoritätsfluss kann bei *Mosca* autokratisch (von oben nach unten) oder liberal sein (von unten nach oben), die Rekrutierung aristokratisch (von Nachkommen der bestehenden Eliten) oder demokratisch (aus der nicht-Elite heraus). Wünschenswert sei eine Balance zwischen diesen Prinzipien und Tendenzen: Genug demokratische Offenheit für die Erneuerung der herrschenden Elite und genug Geschlossenheit, um Stabilität zu garantieren.

Michels (1911, vgl. Parry (1971)) griff als Schüler *Moscas* dessen Gedanke auf, dass die Kontrolle der Eliten auf ihrer Organisationsfähigkeit basierte, und stellte fest, dass jede Art von Organisation eine Elite hervorbringt. Als Untersuchungsgegenstand wählte er die Sozialdemokratische Partei in Deutschland am Anfang des 20. Jahrhunderts und stellte fest, dass selbst eine Partei, die demokratische Prozesse innerhalb ihrer Struktur

bewahren will, letztlich eine Führungselite mit Macht entwickle. Die Notwendigkeit von Effizienz zur Erlangung der Macht als Kollektiver Akteur führe zu einer Bürokratisierung und Professionalisierung unter den führenden Politikern und der Parteiorganisation.

Wie Eliten sich an der Macht abwechseln, stellte *Pareto* an dem Modell der Zirkulation der Eliten dar. Er betrachtete Eliten funktional, also als die erfolgreichsten in ihrem jeweiligen Metier. Bei den herrschenden politischen Eliten unterschied er idealtypisch zwischen zwei „Typen“: Füchse und Löwen.²⁰ Löwen werden als konservative Eliten dargestellt, die ihre Macht durch Gewalt erlangen oder erhalten. Sie stehen für Stabilität, aber auch Immobilität einer Gesellschaft. Füchse hingegen seien progressiv orientiert und gelängen durch List und Betrug an die Macht, welche aber auch entsprechend labil sei. Daher sei nach *Pareto* eine Kombination beider Typen wünschenswert.

Der Kreislauf des Machtwechsels beginnt bei *Pareto* in dem Moment, in dem eine herrschende Elite nicht mehr durch Gewalt gegen eine „revolutionäre Minderheit“ regieren kann, und somit auf List und Tücke zurückgreifen muss, so dass die Löwen allmählich durch die Füchse ersetzt werden (vgl. Hamann 1964: 11ff.)²¹. Umgekehrt müssen Füchse mehr Löwen integrieren, wenn eine Gefahr der Revolution aufgrund von Unzufriedenheit mit den hohen Kosten einer korrumpierten Elite besteht, und diese sich wieder der Gewalt bedienen muss, um an der Macht zu bleiben.

Paretos Typisierung ist übersimplifiziert und lässt keinen Ausweg aus einer Gesellschaft zu, die entweder von Gewalt oder von Betrug beherrscht wird. Auch wird nicht klar, woher die revolutionäre Bewegung gegen die herrschende Elite tatsächlich kommt, es wird lediglich auf „ökonomische und politische Faktoren“ hingewiesen, die den Aufstieg vieler „Füchse“ begünstige und somit das Gleichgewicht einer ausgewogenen Spiegelung der Gesellschaft innerhalb der Eliten störe (ebd.: 15f.). Doch eine gewisse

²⁰ Diese parabelhaften Tierbilder nutzte bereits Machiavelli in seinem „Principe“.

²¹ Man beachte, dass *Pareto* bereits in der Ausgangssituation von einer Elitenherrschaft ausgeht. Eine andere Art von Gesellschaftsordnung gibt es für ihn nicht.

Repräsentanz der Gesellschaft durch die Eliten ist für ihn gegeben: denn grundsätzlich stützt *Pareto* seine Theorie auf die Annahme, dass politische Eliten die Werte innerhalb der Gesellschaft proportional spiegeln müssen.

Trotz ihrer Schwächen bieten diese Elitentheoretiker einige analytische Grundlagen, die zu Verständnis der Entstehung neuer politischer Eliten beitragen. *Moscas* Gedanken folgend, setzt dieser Wandel eine gewisse demokratische Offenheit des herrschenden Systems voraus, sowie die Fähigkeit der neuen Schichten und derer Repräsentant/-innen, sich zu organisieren. Die Annahme *Paretos*, dass politische Eliten die Werte der Gesellschaft proportional spiegeln müssen, lässt den Schluss zu, dass, wenn diese Repräsentation nicht gegeben ist, irgendwann neue Eliten aufkommen müssen, um das „Gleichgewicht“ wieder herzustellen.

2.2.3 Politische Eliten und demokratische Werte

Ging es bei den bisher genannten Autoren vorwiegend darum, Herrschaft zu erklären, so stellte sich nach den Erfahrungen mit Faschismus und Nationalsozialismus in Europa, nach dem II. Weltkrieg, die Frage, wie die faktische Existenz von Eliten mit einer demokratischen Ordnung zu vereinbaren sei. *Stammer* (1951) wies darauf hin, dass die *Rousseau'sche* Konzeption der Demokratie als Regierungsform des Allgemeinwillens sich auf stadtstaatähnliche kleine Gemeinwesen beziehe. Die moderne Demokratie aber sei „eine Gesellschaft im Zustand zunehmender Rationalisierung und Bürokratisierung mit Tendenz wachsender psychologischer und soziologischer Vermassung“, die nicht anders als durch ein Repräsentativsystem zu funktionieren vermöge (Stammer 1951: 522ff.). Dabei falle den Eliten als Funktionseliten innerhalb einer Demokratie die Rolle zu, einen Ausgleich zwischen den Meinungen innerhalb der Gesellschaft und den Entscheidungen der politischen Führung herzustellen. Dies bedeute aber auch, dass diese Eliten einerseits von der Basis kontrolliert und bestätigt werden müssen, und andererseits tatsächlich Einfluss auf Regierungsentscheidungen ausüben können. Anders als bei Werteliten in totalitären Systemen, die ideologisch seien, sich über traditionelle Riten ohne

kontrollierenden Basisgruppen an der Macht halten und sich „von oben nach unten“ bilden, entstehen Eliten laut *Stammer* in Demokratien aus der Breite der Gesellschaft; ihre Agglomeration erfolge von unten und durch sie entstehe ein Prozess echter politischer Willensbildung (ebd.: 538f.). Eine Gefahr der Desintegration der Demokratie bestehe dann, wenn eine ungehemmte Konkurrenz zwischen Eliten stattfinde.

Field und *Higley* griffen den Gedanken *Stammers* bezüglich der Notwendigkeit eines gewissen Konsenses zwischen den Eliten bei ihrer Typisierung von Elitenkonstellationen auf. Sie betrachteten als Vorbedingung einer stabilen liberalen Demokratie die Existenz von Konsens-Eliten oder teilweise unter sich geeinten Eliten (*Field/ Higley* 1983: 64f.). Dies bedeutete, dass Eliten und Gegeneliten den institutionellen (demokratischen) Rahmen, und somit die Prozedur der Auseinandersetzung, anerkennen müssten.

2.2.4 Eliten in Lateinamerika

Speziell mit Eliten in Lateinamerika befassten sich mehrere Autoren in dem Sammelband von *Lipset* und *Solari* (1967). Die Herausgeber selbst betonten in ihrem Beitrag die Rolle kultureller Werte bei der Formung von Eliteninteressen. Dabei gingen sie davon aus, dass sich modernisierende Gesellschaften Werte oder Regelungen brauchen, die Leistung und Chancengleichheit betonen (*Lipset/ Solari* 1967: 43f.). Änderungen der Werte in Richtung Leistungsorientierung erfolgen eher aus einer Neudefinition traditioneller Werte als aus der Übernahme neuer Werte. Eine Änderung der Werte wiederum setze eine Änderung der Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Klassen voraus (ebd.: 49). Im selben Band argumentierte *Ratinoff* (1967: 61ff.), dass Fortschritt im Sinne von *merit*, Effizienz und Gleichheit, und sozialer Wandel aus den Städten käme. Durch Urbanisierung würde eine Mittelschicht hervorgebracht, die das Ideal einer offenen Gesellschaft mit sich trüge und Standards einer gleichwertigen Partizipation. Allerdings brächte Urbanisierung auch eine neue Organisation gesellschaftlicher Ungleichheit hervor. *Ratinoff* (ebd.: 69) betrachtete die Mittelschicht in Lateinamerika als neue *pressure group*, mit den Werten

- 1) einer weiterentwickelten Gesellschaft zwischen Sozialismus und Kapitalismus,
- 2) Rechtstaatlichkeit und
- 3) mehr soziale Gerechtigkeit.

Diese Interpretation steht in Kontrast zu *Rueschemeyer, Huber Stephens* und *Stephens* (1992), die die Mittelschicht als Verfolger dieser Werte nur bis zur Erfüllung der eigenen Interessen betrachten. Auch *Ruth Collier* betrachtete die Arbeiterklasse mit ihrer Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung als Schlüsselfaktor für Demokratisierung in Lateinamerika (Collier 1999). Sie kritisierte die Ansicht von Elitentheoretikern wie *Burton, Higley und Gunther* (Higley/ Gunther 1995), dass Eliten die entscheidenden Akteure der Demokratisierung seien.

Durch das Aufkommen neuer Schichten wie Mittelschicht und Arbeiterklasse, die im Rahmen der Industrialisierung und Urbanisierung der Gesellschaft entstehen, können innerhalb des politischen Systems auch neue politische Eliten entstehen, die diese Schichten repräsentieren. Dafür ist es notwendig, dass das System, welches durch bestehende Eliten beherrscht wird, ein Aufkommen dieser neuen Eliten auch zulässt. Entscheidend ist das Zusammenspiel zwischen den Akteuren, und dass in einer Gesellschaft, in der ein großer Teil der Interessen nicht repräsentiert werden (und die somit als Demokratie in Frage gestellt werden könnte), die nicht-repräsentierten Gesellschaftsschichten eigene, funktionale Eliten hervorbringen, die ihre Ansprüche einbringen. Diese können über soziale Bewegungen entstehen, die beschließen, das System nicht zu stürzen, sondern innerhalb seiner Regeln eigene Interessen einzubringen.

2.2.5 Das Aufkommen neuer politischer Eliten

Laut *Mosca* wird die Elite aufgrund von Attributen bestimmt, die innerhalb der Gesellschaft wertgeschätzt werden (Parry 1971: 37). Bezogen auf politische Eliten, setzt diese Betrachtungsweise einen Gegenpunkt zu einer Interpretation von

Herrschaft, die auf Gewalt basiert, wie sie im Beispiel der „Löwen“ *Paretos* zu finden ist.²² In *Moscas* Wertinterpretation politischer Machtstellungen entstehen neue Eliten, wenn im politischen Entscheidungsprozess neue Werte und Interessen innerhalb der Gesellschaft nicht berücksichtigt werden.

Wie sich solche neuen Eliten aus der Gesellschaft heraus formieren können, kann mit Hilfe der Theorie sozialer Bewegungen erklärt werden. Im Zusammenhang mit politischen Eliten hebt *Markoff* (1996) die Wechselwirkungen zwischen sozialen Bewegungen und Eliten hervor, die Politik verändern bzw. reformieren wollen:

„The reformers may point to the threat from a more challenging movement to gain the assent of their conservative fellows. At other times reformers may even attempt to mobilize popular support themselves. [...] (E)lite reformers were often able to neutralize the opposition of more conservative elite factions by pointing to the threat of social movements taking a potentially revolutionary form. In such situations, it is often very difficult to figure out whether we are looking at a social movement that has successfully intimidated an elite or at a portion of the elite that has made use of a social movement (or both).“

(Markoff 1996: 35)

Die Feststellung *Markoffs*, die sich auf europäische Länder des 19. Jahrhunderts bezog, lässt sich durchaus verallgemeinern und auf die lateinamerikanische Realität anwenden. Allerdings bezieht sich der Autor an dieser Stelle lediglich auf Eliten, die bereits am politischen Prozess beteiligt sind, und nicht wie *Putnam* auf das Aufkommen neuer Eliten aus den sozialen Bewegungen heraus.

Putnam (1976) zeigte in seiner Studie, dass Eliten sich selbst reproduzierten²³ und gewisse Merkmale teilen. Die Tatsache, dass die USA innerhalb der westlichen Demokratien die geringste soziale Mobilität innerhalb der politischen Elite aufwies,

²² Auch bei *Max Weber* ist das Thema im Gewaltmonopol des Staates zu finden.

²³ Dies formulierte ebenfalls *Pierre Bourdieu* in seinen Werken.

erklärte er damit, dass es dort keine an der Arbeiterklasse orientierte Partei gab, die als „Sprungbrett“ für Personen aus dieser Schicht hätte dienen können.

Putnam folgend wird eine Betrachtung der Transformationsprozesse innerhalb der Gesellschaft notwendig, die sich mit der Entstehung sozialer Bewegungen im Rahmen von Modernisierung und Demokratisierung und dem entsprechenden Aufkommen neuer politischer Eliten auseinandersetzt. Eine besondere Rolle fällt auch bei ihm der Arbeiterklasse zu.

In Brasilien erfolgte die Parteibildung aus der neuen Arbeiterbewegung der 1970er Jahre heraus, die zur Gründung der Arbeiterpartei PT führte. Ihr Aufstieg wird in Kapitel 4 (Gesellschaftliche und politische Entwicklung) und 5 (Akteure) nachgezeichnet.

2.2.6 Soziale Bewegungen

Gesellschaften sind in konstantem Wandel, auch wenn für analytische Zwecke innerhalb der sozialwissenschaftlichen Literatur bestimmte Konstellationen bestimmten Zeitperioden zugeordnet werden. Im Rahmen der hiesigen Betrachtung sich verändernder Werte innerhalb sich modernisierender Gesellschaften stellt sich die Frage, welche Werte, Themen und Interessen sozialer Gruppierungen innerhalb dieser Gesellschaften das Aufkommen von sozialen Bewegungen und einen Wandel der politischen Eliten begünstigen. Des Weiteren stellt sich die Frage, wie sich solche Bewegungen dann als neue politische Eliten ausdrücken.

Die moderne Bewegungsforschung setzt sich vor allem mit den „neuen“ sozialen Bewegungen, die in den letzten Jahrzehnten entstanden, auseinander (z. B. *Offe* 1985, *Raschke* 1985, *Dalton/Kuechler* 1990, *Rucht* 1990). Diese werden von den „klassischen“ Bewegungen, vor allem der Arbeiterbewegung, unterschieden und in einen „postmodernen“ Kontext gestellt. Dies bedeutet nicht, dass solche Bewegungen nicht schon vor dieser Zeit existierten. *Brand* beispielsweise zeigt in seinem Aufsatz auf, dass soziale Bewegungen wie Frauenbewegung, Friedensbewegung und

Umweltbewegung bereits seit Anfang des 19. Jahrhunderts in Zeiten von Modernisierungskritik periodisch auftauchten (Brand 1990: 33f.). Sie spielten jedoch aufgrund des Stellenwertes des Rechts-Links-Konfliktes eine untergeordnete Rolle und konnten keine politische Repräsentanz etablieren.

Seit den 1960ern entstanden in den westlichen Demokratien neue soziale Bewegungen, die eine Einbindung ihrer Themen in den politischen Entscheidungsprozess forderten. Solche Themen und die mit ihnen einhergehenden neuen politischen Konflikte konnten nicht allein als Ausdruck historischer Rechts-Links Konflikte betrachtet werden, denn sie repräsentierten neue strukturelle Konflikte von Protestbewegungen gegenüber einer traditionellen politischen Kultur (Inglehart 1979, 1984; Müller-Rommel 1990).

Die nicht-Beachtung des Aufkommens neuer Themen und des Wandels der Gesellschaftsstruktur innerhalb sich modernisierender Gesellschaften durch die bestehenden politischen Eliten führt laut *Wilson* zur Entstehung neuer sozialer Bewegungen:

„[...] where parties and interest groups age and fail to adapt to new social circumstances or ignore new issues or political cleavages, rival movements are likely to develop to challenge or even replace the established parties and groups.“²⁴

(Wilson 1990: 78)

Der Erfolg solcher Bewegungen, ihre Forderungen auch durchzusetzen, hängt dabei von drei wesentlichen Faktoren ab (Wilson 1990: 83):

- 1) Die Vitalität der etablierten politisch-repräsentativen Gruppen,
- 2) Die Fähigkeit der sozialen Bewegungen, ein wichtiges Thema aufzugreifen und Unterstützer zu mobilisieren, und

²⁴ Eine eingehende Betrachtung der Theorien zu Wertewandel und politischer Kultur würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Verwiesen sei auf die Arbeiten von *Inglehart* (1989, 2000a, 2000b), dessen Interpretationen kritisch zu betrachten sind, und von *Greifenhagen/Greifenhagen* (1997).

- 3) Die Vulnerabilität des politischen Entscheidungsprozesses gegenüber Druck von außen (also durch die sozialen Bewegungen).

Dabei könnten sich traditionelle Parteien bzw. politische Eliten an den Wandel durch die Modernisierung anpassen, indem sie sich erneuern und lernen, mit unkonventionellen politischen Taktiken umzugehen. Laut *Wilson* ist dieser Wandel in einigen Ländern geschehen, in denen zuvor traditionelle politische Parteien durch soziale Bewegungen bedroht schienen. Seine Ausführungen lassen entsprechend den Umkehrschluss zu, dass ein Umbruch im politischen System geschehen könnte, wenn dies nicht der Fall ist, z. B. radikal in Form von Revolutionen oder innerhalb des bestehenden Rahmens der Parteiendemokratie mit der Entstehung neuer politischer Eliten bzw. Parteien.

Der Zusammenhang zwischen Modernisierung und sozialen Bewegungen wurde von *Rucht* (1994) theoretisch-konzeptionell ausgearbeitet. Wichtig in *Ruchts* Ansatz war das Zusammenfügen von Modernisierungstheorien und Theorien sozialer Bewegungen. Sein Fazit war:

„[...] Modernisierungsprozesse lassen sich nicht zureichend ohne die Wirkungen sozialer Bewegungen begreifen. Ebenso können Bewegungen nicht ohne Bezug auf ihren raumzeitlichen Kontext verstanden werden.“

(Rucht 1994: 507)

Dabei ging er von einem historisch-systematischen Modernisierungskonzept aus, um „fragwürdige Annahmen“ früherer Modernisierungstheorien, wie bestimmte normative Implikationen, lineare Entwicklung, Inkompatibilität von traditionellen und modernen Strukturen oder die Ausblendung der Rolle kollektiver Akteure zu meiden²⁵. Des Weiteren schwächte er das Schisma zwischen handlungs- und

²⁵ Als einen der wenigen Modernisierungstheoretiker, von denen „die fruchtbarsten Impulse für eine empirisch gehaltvolle Modernisierungstheorie ausgehen könnten“, nannte er *Barrington Moore* (neben *Reinhard Bendix*).

systemtheoretischen Ansätzen, indem er soziale Bewegungen als „Handlungssysteme auf Basis einer kollektiven Identität“ (ebd.: 79) betrachtete. Seine allgemeine These, der hier gefolgt wird, ist, dass die Wurzeln einer aufsteigenden Bewegung in ungelösten Problemen der System- und/ oder Sozialintegration liegen (ebd.: 139). In Modernisierungsschüben, wie er es nennt, kommen neue Bewegungen mit eigenen Ordnungsvorstellungen auf, die das gesellschaftliche und politische Koordinatensystem nachhaltig verschieben (ebd.: 123). Tabelle 2 zeigt überblicksartig den historischen Zusammenhang zwischen Bewegungen und den verschiedenen Phasen gesellschaftlicher Modernisierung innerhalb kapitalistischer (westlicher) Gesellschaften:

Tabelle 2: Klassifikation historischer Sozialbewegungen im Modernisierungsprozess nach Rucht			
Phase	Dominantes Bezugsproblem	Primärbewegung und Gegenkräfte	Sekundärbewegungen
Übergang zum Absolutismus	Zerfall einer religiös integrierten Ordnung	Bauernbewegung vs. Grundherren und Fürsten	Religiöse Dissidenten, städtische Protestbewegungen
Übergang zum liberalen Kapitalismus	Zerschlagung einer auf politische Macht gegründeten Ordnung	Bürgerbewegung vs. Absolutistische Herrscher	Bauernbewegungen, Handwerkerbewegungen, Frauenbewegungen, gegenrevolutionäre Bewegungen, nationale Bewegungen
Übergang zum organisierten Kapitalismus	Lösung der nationalen, demokratischen und sozialen Frage	Arbeiterbewegungen vs. Konservatives Bürgertum	Agrarpopulismus, Lebensreformbewegungen, Jugendbewegungen, Frauenbewegungen, Faschismus
Übergang zum wohlfahrts-staatlichen Kapitalismus	Umfassende Partizipation, Sicherung von Lebensgrundlagen und Lebensqualität	Neue soziale Bewegungen vs. Technokratische Eliten	Sozialdemokratie, Neokonservatismus, neue Rechte
Quelle: Rucht 1994: 125			

Ruchts Überblick bezieht sich auf europäische Entwicklungen, wie der Hinweis auf den Faschismus zeigt. Es wird deutlich, wie schwierig eine Verallgemeinerung solcher historischen Abläufe ist, da die nationalen Kontexte sehr unterschiedlich sind. So ist für den brasilianischen Kontext zu beachten, dass eine große, breitere Arbeiterbewegung Ende der 1970er Jahre entstand, zusammen mit den „neuen“ sozialen Bewegungen. Das „konservative Bürgertum“ und die „technokratischen Eliten“ bildeten, in Anlehnung an *Ruchts* Kategorisierung, einen Block, und die Arbeiterbewegung und die neuen sozialen Bewegungen einen anderen. Partizipation wurde als Lösung der demokratischen und sozialen Frage gefordert. Zentral war zu dieser Zeit neben sozialen Problemen die Frage der Demokratisierung, die unterschiedliche Akteure gemeinsam gegen die Militärherrschaft wirken ließ. Politische wie materielle Rechte wurden eingefordert. So müssen für diesen Fall, und vielleicht für die Dritte Welle der Demokratisierung in Lateinamerika im Allgemeinen, der zentrale Konflikt und die zentralen Ansätze wie folgt angepasst werden (vgl. Tabelle 3):

Tabelle 3: Zentraler Konflikt und Kontext des brasilianischen Demokratisierungsprozesses, ausgehend von den Protesten der 1960er und 70er Jahre			
Phase	Dominantes Bezugsproblem	Primärbewegung und Gegenkräfte	Sekundärbewegungen
Krise des autoritären Systems. Übergang zu Demokratie, ökonomische Liberalisierung und Reorganisation des Kapitalismus	Lösung der nationalen, demokratischen und sozialen Frage über Forderungen nach umfassender Partizipation, Sicherung von Lebensgrundlagen und Lebensqualität	Arbeiterbewegungen und Demokratiebewegungen vs. Militärische und technokratische Eliten und konservatives Bürgertum	Agrarbewegung, Jugendbewegungen, Frauenbewegungen, Neokonservatismus

In Brasilien ging die Arbeiterbewegung der 1970er Jahre mit einer umfangreichen Forderung der gesellschaftlichen Partizipation am politischen Geschehen einher (die in

den Massenmanifestationen der *DIRETAS JÁ* (Direkte Wahlen sofort) –Bewegung im Jahr 1984 ihren Höhepunkt hatten). Es entstand eine breite Koalition diverser Akteure, von Teilen der Katholischen Kirche, über Gewerkschaften, Intellektuelle und Politiker/-innen der zu jener Zeit einzigen offiziell zugelassenen Oppositionspartei MDB (Movimento Democrático Brasileiro), die die Wiedereinführung der Demokratie zum Ziel hatten. Somit ist der Kontext der Arbeiterbewegung in Brasilien ein anderer, als im Europa Ende des 19./ Anfang des 20. Jahrhunderts. Diese Aspekte sind bei der Analyse des Aufkommens neuer Akteure und ihres Bezuges zum Thema Partizipation im Rahmen der brasilianischen Demokratisierung zu berücksichtigen.

2.2.7 Soziale Bewegungen und die Parteiendemokratie

Im modernen Parteienstaat spielten historisch betrachtet vor allem die Klassenunterschiede im Rahmen der Industrialisierung eine Rolle bei der Entstehung politischer Parteien. Sie dienten als Mittel, zuvor ausgeschlossene Bürger als Interessengruppe in den politischen Prozess einzubinden:

„[...] the emergence of the modern political party, and here particularly the institutionalization of the worker's movement into working-class parties, was the decisive condition for the successful mobilization and integration of hitherto politically excluded citizens.“

(Kaase 1990: 95)

In seiner Analyse zu sozialen Bewegungen und politischer Innovation weist *Kaase* (1990) auf die bereits von *Lipset* und *Rokkan* (1967) festgestellte Tatsache hin, dass sich „westliche“ Parteiensysteme zwischen den 1920ern und 1960ern trotz großer technologischer und gesellschaftlicher Veränderungen kaum verändert hätten. Daraus leiten einige Autoren die Entstehung neuer sozialer Bewegungen ab, die wiederum zur Entstehung neuer Parteien geführt hätten, die *Kitschelt* (1990) „*left-libertarian*“ nannte.²⁶ Solche neuen Parteien, die sich mit modernen Themen wie Umwelt, Frieden,

²⁶ Zu weiteren Möglichkeiten der Institutionalisierung sozialer Bewegungen vgl. *Raschke* (1985) und

usw. beschäftigten und aus „Protestbewegungen“ entstünden, konkurrierten in erster Linie mit großen sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien (Müller-Rommel 1990: 228f.). Gemeinsam hätten diese alten und neuen Parteien, dass sie das politische System ändern wollten, aber mit dem Unterschied, dass traditionelle sozialistische/sozialdemokratische Parteien eine Reformpolitik anstrebten, die den traditionellen Konflikt zwischen Arbeit und Kapital spiegeln, während „neue“ Parteien ein grundsätzliches Umdenken der Theorie des wirtschaftlichen Wachstums forderten (ebd.). Ähnlich argumentierte *Rucht*, der in der sogenannten „Neuen Linken“ (in Europa) ein Bindeglied zwischen alten und neuen Bewegungen sah (Rucht 1994: 152).

Die Arbeiterpartei in Brasilien entstand klassisch aus der Arbeiterbewegung heraus, mit Unterstützung progressiver Teile der Katholischen Kirche, Teilen der Mittelschicht und Intellektuellen. Die Partei betrachtete sich selbst als klassische sozialistische Partei, die auf den traditionellen Konflikt zwischen Arbeit und Kapital zurückgriff. Doch sie entstand in einem modernen Kontext neuer sozialer Bewegungen, die begannen, Sinn und Zweck ökonomischen Wachstums zu hinterfragen.²⁷ So integrierte die PT (auch aufgrund ihrer Mitgliederbasis) „alte“ und „neue“ Elemente, und stellt eine Mischform zwischen „alten“ und „neuen“ Parteien dar.²⁸

2.3 Demokratie: Politische Partizipation und Repräsentation

Die unterschiedliche Auffassung innerhalb der Literatur, welche Akteure wesentlich für Demokratisierung sind, hängt nicht zuletzt von der Auffassung der Autoren zur

Kriesi (1986).

²⁷ Es gab bereits zuvor Parteien, die sich mit den Anliegen der Arbeiter beschäftigten, doch diese wurden entweder zu keiner expressiven Kraft (wie die Kommunistische Partei), oder dienten als Basis paternalistischer Diktaturen, wie im Falle des PTB von *Getúlio Vargas*, der einerseits arbeiterfreundliche Bestimmungen durchsetzte, andererseits aber die Gewerkschaften staatlich kontrollierte.

²⁸ Zu Besonderheiten der heterogenen Struktur der PT in Brasilien vgl. Kapitel 5 (Akteure).

Demokratie selbst ab. Es stellt sich die Frage, was innerhalb ihrer Ansätze „Demokratie“ ist, und was Demokratisierung in der jeweiligen Konzeption bedeutet.

Sartori postulierte in seiner *Demokratiethorie*, dass Demokratie eine Regierung durch Diskussion sei, und die wesentliche Frage, die dabei entstehe, die sei, wie diskutiert werden soll (*Sartori 1992: 3*). Die Repräsentation betrachtete er als Vermittlungsprinzip (Vermittlungsstruktur) der Macht des Volkes (ebd.: 80f.)²⁹. Eigentlich werde der Gegenstand „Demokratie“ durch das Wort „Demokratie“ nicht richtig beschrieben (ebd.: 22). Praktisch betrachtet sei Demokratie in erster Linie ein Netz von Entscheidungsprozessen verschiedener Instanzen. Was die Typen von Demokratie angehe, so liege der Gegensatz vor allem zwischen Mitwirkungs- und Konkurrenztheorie der Demokratie (ebd.: 24). In der politikwissenschaftlichen Debatte wird die Konkurrenztheorie auch der Identitätstheorie gegenübergestellt (vgl. u.a. *Jesse 1993*). Dabei geht es um die Frage, ob ein Konsens bereits innerhalb der Gesellschaft („Volkswille“ im Sinne *Rousseaus*), oder erst *a posteriori* in der konkurrierenden Auseinandersetzung zwischen Repräsentanten entstehen kann.³⁰

Norberto Bobbio (1986) ging in seinen Betrachtungen bezüglich der Demokratie anfänglich von einer minimalen Definition aus, dass Demokratie sich auf Regelungen beziehe, die festlegen, wer befugt sei, kollektive Entscheidungen zu treffen, und mit welcher Prozedur (*Bobbio 1986: 18*). Mit der Einführung universeller Wahlen für alle volljährigen Bürger/-innen war laut dem Autor der quantitative Aspekt der Demokratisierung bereits gedeckt, so dass eine Vertiefung von Demokratie ab dann durch eine Erweiterung der Räume, in denen demokratisch entschieden wird,

²⁹ Dabei gäbe es einen Unterschied zwischen dem Ideal und der Realität der Demokratie. Wird die Vermittlungsstruktur nicht mehr als Mittel zur Umsetzung, sondern als Hindernis des Ideals betrachtet, so beginne das Ideal, destruktiv zu wirken (*Sartori 1992: 80*).

³⁰ Meiner Ansicht nach übersimplifiziert diese Gegenüberstellung die Problematik, da hier mehrere Konzepte zusammengeworfen werden. Einmal geht es um die Frage der Legitimität von Repräsentation. Dann um die Art und Weise, wie die Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Interessen vonstatten geht, und wie also zu einer Lösung gekommen wird, die als demokratisch gelten kann.

geschehe (ebd.: 55). Grundlegende Bedingung für Demokratie sei Freiheit, und die grundlegende Eigenschaft moderner Demokratien, die Freiheit bzw. Legalität des Dissenses (ebd.: 60).

Der Partizipative Haushalt von Porto Alegre schuf zweifellos neue Räume, in denen kollektive Entscheidungen getroffen werden, und diese wurden mit eigenen Prozeduren getroffen, die sich von denen der bis dahin gelebten Politik deutlich unterscheiden. Dieser Unterschied spiegelte eine Debatte, die in den letzten Jahrzehnten innerhalb auch theoretisch geführt wurde: um Partizipation und Repräsentation innerhalb der Demokratie.

2.3.1 Die Relation zwischen Partizipation und Repräsentation

Während *Sartori* (1992) die Spannungen zwischen Repräsentation und Partizipation als inhärent betrachtete, kritisierte *Bobbio* eine Betrachtung dieser beiden als „entweder-oder“ Option, als gäbe es lediglich eine mögliche Art der repräsentativen Demokratie und eine der direkten Demokratie (Bobbio 1986: 51). Seiner Ansicht nach gehe es um ein *continuum*, in dem nicht leicht zu unterscheiden sei, wo die eine anfängt und die andere aufhört.

Ausgangspunkt seiner Betrachtungen ist der Kontrast der demokratischen Ideale und der realen Demokratie. Aufgrund des Wandels der Gesellschaften in pluralistische Massengesellschaften sei die Repräsentation notwendig geworden. Doch gäbe es in den bestehenden Demokratien etliche Probleme, die im Gegensatz zu ihren Idealen stehen, nämlich (Bobbio 1986: 21ff.):

- 1) Die Beharrlichkeit der Oligarchien,
- 2) Der beschränkte Raum, in dem Demokratie ausgeübt wird (sie ist nicht in der Gesellschaft verbreitet),
- 3) Sie hat die unsichtbare Macht nicht beseitigt (wie z. B. Mafias),
- 4) Sie hat die Bürger nicht gebildet.

Als Hindernisse der Demokratie sah der Autor die Macht der Technokraten, die Stärkung des bürokratischen Apparates (der von oben nach unten organisiert sei, im Gegensatz zur demokratischen Macht) und die Distanz zwischen Staat und Gesellschaft. Für eine „Messung“ der Demokratisierung einer Gesellschaft sei heute nicht mehr die Anzahl der Menschen wichtig, die ein Wahlrecht haben, sondern die Anzahl der Instanzen wichtig, in denen „gewählt“ bzw. partizipiert wird. Mit dieser Aussage positionierte sich *Bobbio* zu einer Debatte, die innerhalb der Demokratietheorie geführt wird: Was ist unter politischer Partizipation zu verstehen? Wird politische Partizipation mit Wahlbeteiligung gleichgesetzt, so wäre jedes demokratische System, das auf allgemeine und faire Wahlen von Repräsentanten basiert, ein partizipatives System.

Kritische Auseinandersetzungen mit dieser Auffassung politischer Partizipation entstanden vor allem im Laufe der 1970er Jahre. *Carole Pateman* (1970) forderte direkte Partizipation in politischen Entscheidungsprozessen und kritisierte vehement die geltende Vorstellung von Beteiligung. Was die Hintergründe politischer Kultur für die Prozesse politischer Entscheidungen bedeutet, stellte *Putnam* (1976) in einer Untersuchung zu Unterschieden zwischen Nord- und Süditalien dar. Im Gegensatz zu Autoren wie *Dahl* und *Schumpeter*³¹ wurde von diesen Autoren politische Partizipation neu definiert: es ging nicht nur um Wahlen und somit Delegation der Macht an Repräsentant/-innen, die im Rahmen ihres Mandats Entscheidungen im Grunde

³¹ *Joseph Schumpeter* argumentierte bereits in den 1940ern, dass Demokratie ein institutionelles System für politische Entscheidungen sei, in dem das Individuum die Entscheidungsbefugnis über einen Konkurrenzkampf bezüglich der Wählerstimmen erhalte (Schumpeter 1961: 321). Demokratie sei somit die Regierung der Politiker (ebd.: 339). Im Gegensatz zu *Bobbio* betrachtete *Schumpeter* eine gut funktionierende Bürokratie als unabdingbar für das Funktionieren einer Demokratie (Schumpeter 1961: 345ff.). *Robert Dahl* prägte mit seinem Konzept der Polyarchie (Dahl 1971) maßgeblich die neuere demokratietheoretische Debatte. Der Autor definierte von da an und in späteren Arbeiten (1989, 1998) wesentliche Elemente einer (real existierenden) Demokratie, u.a. politische Partizipation, bei ihm aber vor allem verstanden als Wahlbeteiligung.

losgelöst der wählenden Bevölkerung treffen können, sondern um die (direkte) Partizipation bei Entscheidungen zu politischen Inhalten über Referenden und Plebiszite oder als Partizipation der organisierten Zivilgesellschaft am politischen Entscheidungsprozess (z. B. bei *Barber* (1984)). Die Auffassungen bezüglich einer breiten direkten Partizipation der Bevölkerung am demokratischen Geschehen reichen von bedrohlich für die Demokratie bzw. für die demokratischen Institutionen (Nohlen 2004) bis hin zu essentiell, um überhaupt von Demokratie zu sprechen (*Pateman, Barber*).

Theoretiker/-innen wie *Pateman, Putnam* oder *Barber* sehen in der Partizipation die eigentliche Grundlage der Demokratie. Bei einer bestehenden repräsentativen Realität stellt sich aber die Frage, wie Partizipation umgesetzt werden kann. Zivilgesellschaft und Räume, die den Dialog ermöglichen, wurden von einigen Autoren (u. a. *Habermas* (1982, 1998), *Barber*) als Basis für Demokratie betrachtet. Dies geschah im Rahmen der Debatte um Partizipation und Deliberation, die in den letzten Jahrzehnten wieder Einzug hielt in Debatten um die Demokratie.

2.3.2 Partizipation und Deliberation

Autoren wie *Habermas, Cohen* und *Bohman* (letztere zitiert in Avritzer 2000) hoben den diskursiven oder dialogischen Aspekt einer Teilhabe an politischen Entscheidungen hervor. Dieser Unterschied ist auf unterschiedliche Konzepte der politischen Deliberation zurückzuführen, die im Folgenden skizziert werden.

Während des politischen Entscheidungsprozesses stellt sich die Frage der Legitimierung dieser Entscheidungen innerhalb einer Demokratie auf unterschiedliche Weise. *Rousseau*, oft als „Vater“ der partizipativen Demokratie interpretiert, setzte die *volonté générale* mit der Mehrheitsentscheidung gleich (vgl. Avritzer 2000: 25f.)³².

³² Demokratie wird im allgemeinen so verstanden und umgesetzt, dass Mehrheitsentscheidungen durch politische Repräsentanten getroffen und umgesetzt werden. Dabei wird die Bedeutung des Prinzips der potenziellen Ablösung der herrschenden Mehrheit durch eine andere hervorgehoben. Dabei sind gewisse Restriktionen wichtig: der Schutz der Minderheiten ist essentiell dafür, dass die

Autoren wie *Schumpeter* und *Downs* unterstrichen den Entscheidungsaspekt politischer Deliberation, indem sie den Prozess der Auswahl politischer Repräsentanten im Mittelpunkt des demokratischen Prozesses stellten.³³ Diese Schwerpunktsetzung erfolgte laut *Avritzer* aufgrund drei entscheidender Annahmen (Avritzer 2000: 31):

- 1) Dass kulturelle Differenzen nicht mittels Argumentation ausgeräumt werden könnten³⁴,
- 2) dass die Effizienz des Systems von der Reduktion der Forderungen und rationaler Bürokratien abhängt, und
- 3) dass Wahlen der Ausdruck vorgefertigter individueller Entscheidungen seien.

Doch der Konsens einer prozeduralen Interpretation der Demokratie geriet mit den Forderungen nach „echter“ Partizipation in die Krise, und Autoren wie *Habermas*, *Cohen* und *Bohman* publizierten theoretische Arbeiten zu einer argumentativen Interpretation der Deliberation und somit ein Konzept von Demokratie, in der Partizipation weit über die Wahlbeteiligung hinausging.

Jürgen Habermas entwickelte in seinen Werken die Idee des **öffentlichen Raums**, als Raum zur vis-à-vis Interaktion, der sich vom Staat unterscheidet, aber auf ihn Einfluss

Mehrheit nicht diktatorisch herrscht, und somit das beschränkte Mehrheitsprinzip die wichtigste Verfahrensregel der Demokratie (vgl. Sartori 1992: 33). Kritisch zur Herrschaft der Mehrheit stand *John Rawls*; er stellte sie in Frage, indem er in *A Theory of Justice (1971)* die Gerechtigkeit von Mehrheitsentscheidungen anzweifelte.

³³ Die Demokratie durch Repräsentation gilt allgemein als „Konkurrenztheorie“ der Demokratie. Sie geht nicht nur von einer Legitimität und Notwendigkeit von Repräsentation aus, sondern auch von einer Konkurrenz unterschiedlicher Ansichten. Interessant ist, dass die wichtigen Vertreter *J.S. Mill*, *Schumpeter* und *Downs* alle Ökonomen waren. Die Konkurrenztheorie und Identitätstheorie (*volonté générale* nach Rousseau) werden gerne als Gegensatzpaar betrachtet (z.B. Jesse 1993).

³⁴ Diese Annahme ist auch in den Arbeiten von *Samuel Huntington* und seiner Hypothese des „Clash of Civilizations“ wiederzufinden.

nimmt.³⁵ Mit der *Theorie kommunikativen Handelns* (1982) begann *Habermas*, seine Diskurstheorie auf die Politik anzuwenden, und koppelte das Problem politischer Legitimität an einen Prozess kollektiver Deliberation, in dem alle interessierten bzw. betroffenen Beteiligten partizipierten. Diese argumentative Interpretation der Deliberation setzt einen Raum voraus, in dem unterschiedliche Konzepte von Richtig und Falsch und unterschiedliche Identitäten in Kontakt kommen. Allerdings ging *Habermas* in *Faktizität und Geltung* (1998) davon aus, dass die so entstehende öffentliche Meinung Politik lediglich (informell) beeinflusse.

Anders als *Habermas* setzen sich *Joshua Cohen* und *James Bohman* mit der Frage der Institutionalisierung solcher deliberativen Räume auseinander. Auf den Arbeiten dieser Autoren aufbauend stellte *Avritzer* fest, dass solche Räume deliberativer Demokratie als Foren zwischen Staat und Gesellschaft entstünden, die drei Merkmale teilen (*Avritzer* 2000: 43f.):

- 1) Sie entstünden aus einer Abgabe von Entscheidungsmacht durch den Staat, um eine erweiterte und öffentlichen Partizipation zu fördern;
- 2) Sie setzten eine Veröffentlichung bzw., Sozialisierung von Information voraus; und
- 3) Es bestehe die Möglichkeit, multiple Erfahrungen auszuprobieren.

Zu konkreten Foren deliberativer Politik zählte der Autor den Partizipativen Haushalt und die *Conselhos Populares* in Brasilien, die *Panchaiats* in Indien und die deliberativen Foren für Umweltpolitik in den USA.

³⁵ Entscheidend für das Konzept des „öffentlichen Raums“ waren auch die Arbeiten von *Hannah Arendt*.

2.3.3 Partizipative Institutionen und Öffentlichkeit

Ein weiterer Autor, der sich mit partizipativer Demokratie und entsprechenden Institutionen auseinandersetzt, ist *Benjamin Barber*. In seinem Buch *Strong Democracy* (1984) kritisierte *Barber* an dem repräsentativen Modell einer liberalen Demokratie, dass diese auf Annahmen der menschlichen Natur, Wissen und Politik basiere, die zwar liberal, aber nicht demokratisch seien. Weiterhin bemängelte er an diesem Konzept:

„It is concerned more to promote individual liberty than to secure public justice, to advance interests rather than to discover goods, and to keep men safely apart rather than to bring them fruitfully together.“

(Barber 1984: 4)

Konflikt sei die Grundlage jeder liberalen Politik (Barber 1984: 4), Freiheit und Staatsgewalt würden als einander ausschließend betrachtet (Ebd.: 10), und dieses sei das grundlegende Dilemma der liberalen Demokratie: zwischen Macht und Freiheit (Ebd.: 14). Nach einer eingehenden Analyse der Grundlagen dieser „dünnen“ Demokratie, definierte er, was im Gegensatz dazu eine „starke“ Demokratie sei:

„Strong democracy is a distinctively modern form of participatory democracy. It rests on the idea of a self-governing community of citizens who are united less by homogenous interests than by civic education and who are capable of common purpose and mutual action by virtue of their civic attitudes and participatory institutions rather than their altruism or their good nature.“

(Barber 2003: 117)

Dabei distanzierte sich der Autor nicht nur von einer auf individuellen Interessen basierenden liberalen Demokratie, sondern auch von einer kommunitaristischen Konzeption von Zivilgesellschaft, die sehr einengend sei.³⁶ *Citizenship* bilde die Basis einer partizipativen Form der (starken) Demokratie, wie Tabelle 4 (unten) zeigt.

³⁶ Vgl. auch wie auch Barber (1994): *A Place for Us*.

Tabelle 4: Formen der Bürgerschaft nach Barber

	Repräsentative Demokratie	Einheitliche Demokratie	Starke Demokratie
Bürger/-innen werden gesehen als	Legal e (juristische) Personen	Brüder/ Schwestern	Nachbarn
Zusammenhalt durch	Vetrag	Blut	Gemeinsame partizipative Beteiligung
Beziehung zum Staat als	Souverän aber auch Subjekt	Corporate body	aktive Teilnehmer/ -innen
Durch Bindungen, die da sind	vertikal (Bürger/-in zum Staat)	horizontal (Bürger/-in zu Bürger/-in)	dialektisch ("levels" verschwinden)
Politischer Stil	misstrauisch, passiv	selbstlos, unterwürfig	kooperativ, aktiv
Zivile Tugend	<i>accountability</i> (gegenseitige Kontrolle)	Brüderlichkeit (gegenseitige Liebe und Furcht)	Zivilität (gegenseitige Empathie und Respekt)
Status der Bürgerschaft (gegenüber anderen sozialen Identitäten)	<i>Discretionary</i> (einer unter vielen)	omnikompetent (das einzige zulässige)	<i>Sovereign</i> (der erste unter gleichen)
Ideelle Grundlage (praktische Grundlage ist das Gebiet)	Vertrag (allgemeiner Konsens)	Gemeinsamer Glaube, Werte, Ziele, Identität (substantiver Konsens)	Kommunikation, Entscheidung, Arbeit (kreativer Konsens)
Quelle: Barber 2003: 219, eigene Übersetzung			

Barber unterschied fördernde und hemmende Bedingungen für eine solche Bürgerschaft (ebd.: 233ff.):

Fördernd für die aktive Bürgerschaft seien:

- eine Zivile Bildung (Civic Education),
- Führungsfähigkeit (Leadership), und
- Moral und Werte.

Hemmend seien:

- das Problem der Skalierung,
- das Problem der Ungleichheit im Kapitalismus, und

- die Unsicherheit ob der Richtigkeit von Entscheidungen.

In einem Versuch, die geforderte starke Demokratie in einen realistischen institutionellen Rahmen umzusetzen, stellte *Barber* fünf Kriterien auf (Barber 1984: S. 262):

- 1) Sie sollten realistisch sein und funktionieren, und somit ein echtes politisches Experiment darstellen.
- 2) Sie sollten komplementär und kompatibel zu den repräsentativen Institutionen moderner Gesellschaften sein (eine revolutionäre Strategie wird als nicht-demokratisch abgelehnt).
- 3) Sie sollten sich gezielt gegen Irrationalität, Vorurteile und Intoleranz wenden, Rechte der Individuen und Schutz von Minderheiten wahren. Sie sollen ein Ausdruck des Unterschieds zwischen autonomer Partizipation und einfachem Konsens, diskursive Ergebnisse und Wahlen, und politisches Urteilsvermögen im Gegensatz zu Abstimmungen sein.
- 4) Sie sollten sich konkret mit den angeblichen modernen Hindernissen der Partizipation auseinandersetzen: Skalierung, Technologie, Komplexität und dem Paradox von *parochialism* (wo Partizipation zwar lokal geschieht, aber die tatsächliche Macht zentral ausgeübt wird).
- 5) Sie sollten Ausdruck spezifischer Forderungen einer starken Demokratie sein, nämlich: Diskurs, Urteilsvermögen und Öffentlichkeit (anstatt Repräsentation, Wahlen und Entscheidungen durch Bürokraten und Technokraten). Dies bedeute eine Regierung von Bürgern anstatt durch professionelle Politiker/Verwalter.³⁷

³⁷ Das Buch schließt der Autor dann mit einer Agenda von 12 Punkten, die die Umsetzung (in den USA) ermöglichen sollen.

Barbers Forderungen im Sinne einer diskursiven Auseinandersetzung als Grundlage demokratischer Entscheidungen ist *Habermas'* Konzept der Öffentlichkeit als Aushandlungssphäre rationaler Entscheidungen nicht unähnlich. Allerdings bleibt unklar, welche Rolle der Staat und die professionelle Politik in seinem Konzept spielen, und wie Staat und Zivilgesellschaft miteinander verbunden werden. Seine Kriterien für neue, partizipative Institutionen weisen aber starke Parallelen zum Partizipativen Haushalt von Porto Alegre auf.

Das Konzept der Öffentlichkeit als partizipativer Raum solcher Entscheidungen griff wiederum *Avritzer* auf, der den Partizipativen Haushalt als Institution interpretierte, die eine solche Öffentlichkeit zwischen Zivilgesellschaft und Staat ermöglicht (*Avritzer* 2002a, 2002b). Grundsätzlich kritisierte *Avritzer* die bestehende Transitionsforschung, die seiner Ansicht nach aufgrund falscher Annahmen einer elitistischen Tradition (der Definition von Demokratie) nicht in der Lage sei, reale Demokratisierungsprozesse zu erklären. Gleichwohl kritisierte er den Republikanismus (nach *Arendt, Held, Pateman*), zu dem er auch *Barber* zählte, und den Pluralismus (nach *Dahl*) als ebenfalls unzureichend. Dem Republikanismus warf er vor, dass er mit einem totalitären Bild von Gesellschaft operiere, eine anti-institutionelle Dimension habe, dass die Rationalität politischer Partizipation problematisch sei, und dass durch das unterlegte Konzept von Öffentlichkeit ein Widerspruch zwischen Öffentlichkeit, Komplexität und *sovereignty* bestehe. *Dahl* verortete er zwischen theoretischen Traditionen der Öffentlichkeit und einer elitistischen Tradition. Er führe zwar die Öffentlichkeit als Dimension in die Debatte ein, aber ohne diese als autonome politische Sphäre anzuerkennen (*Avritzer* 2002b: 40ff.). *Avritzer* folgte dann einer dritten Alternative, nämlich der kritischen Theorie aufgrund des Konzepts der Öffentlichkeit von *Habermas*, und entwickelte eigene Gedanken zu einer partizipativen Öffentlichkeit zwischen Zivilgesellschaft und Staat, die folgende Voraussetzungen einer solchen Öffentlichkeit erfüllen sollte (*Avritzer* 2002b: 52):

- 1) Existenz von Mechanismen für vis-à-vis Deliberation,
- 2) Möglichkeit der Zivilgesellschaft, alternative Praktiken vorzuschlagen,

- 3) Ermöglichung sowohl von Verwaltungskomplexität als auch von Kontrolle durch die Zivilgesellschaft, und
- 4) Möglichkeit, eigene Themen in politische Institutionen einzubringen.

Avritzer stellte den Partizipativen Haushalt als Beispiel einer solchen partizipativen Öffentlichkeit (bzw. einer Institution, die den Rahmen dafür bietet) dar, die Partizipation und Repräsentation verbinden kann. So entschied er die Diskussion um Konkurrenz oder Komplementarität zwischen Partizipation und Repräsentation im Sinne ihrer Komplementarität.

Wie das tatsächliche Zusammenspiel zwischen der Partizipation einer breiten Öffentlichkeit in Form des Partizipativen Haushalts und der repräsentativen Demokratie in Form des Stadtparlaments stattfand, ist eines der Themen, die in dieser Arbeit analysiert werden (vgl. Kapitel 6 Partizipation und Repräsentation).

2.4 Aufbau der Analyse

Die vorgestellten theoretischen Ansätze dienen als Rahmen für die hier vorgenommene Analyse, in der folgende Fragen beantwortet werden sollen:

- 1) Welche waren die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in denen der Partizipative Haushalt entstand und sich in Brasilien verbreitete?
- 2) Wie war das Aufkommen, welches das Interesse und wie war das Zusammenspiel der wichtigen Akteure, die den Partizipativen Haushalt implementierten und seinen Erfolg unterstützten?
- 3) Wie wurde der Partizipative Haushalt in die bestehende repräsentative Demokratie eingebunden und welche Konflikte und Kooperationen entstanden dabei?

Diese Fragen lassen sich nicht in wenigen Sätzen beantworten, sondern erfordern eine umfangreiche Analyse der historischen Hintergründe der einzelnen Aspekte. Diese Hintergründe werden entsprechend in den Kapiteln 4-6 in Teil II der Arbeit vorgestellt. Aufgrund der offenen Art dieser Fragestellung, insbesondere der ersten Frage, werden vor dem Hintergrund der dargestellten theoretischen Ansätze einige Aspekte besonders beleuchtet.

Zum ersten wird der Aspekt der gesellschaftlichen Entwicklung und das Aufkommen der Arbeiterpartei als neuer politischer Akteur in Brasilien vorgestellt. Diese Entwicklungen werden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene nachgezeichnet. Diese Vorgehensweise wird aufgrund der Annahmen innerhalb der Literatur zur Transition gewählt, dass gesellschaftliche Bedingungen und das Aufkommen neuer politischer Akteure, insbesondere der Arbeiterbewegung, für die Demokratisierung von Bedeutung sind.

Zur Operationalisierung der gesellschaftlichen Entwicklung wird der Human Development Index (HDI) gewählt. Diese Wahl erfolgt zum einen deshalb, weil er, trotz aller Diskussion um ihn, einen konkreten Anhaltspunkt zu Fortschritten in den Bereichen Einkommen (Wohlstand), Gesundheit und Bildung über die Zeit dient, gesellschaftliche Gegebenheiten, die *Lipset* (1959) als wesentliche Faktoren für Entwicklung und Demokratisierung identifizierte. Zum anderen spiegelt der HDI selbst einen Wandel bezüglich der Inhalte von Entwicklung innerhalb der internationalen Institutionen dar, der in dieser Arbeit ebenfalls (in Kapitel 5) thematisiert wird, und der für den Gesamtkontext des gewählten Themas von Bedeutung ist. Vergleiche des Entwicklungsindikators und Unterschiede auch der Wahlentwicklung und der Unterstützung der Parteien auf regionaler und lokaler Ebene berücksichtigen die hier unterstellte und auch von *Whitehead* (2004) aufgeworfene Annahme, dass lokale Besonderheiten für Demokratisierung von Bedeutung sind. Vor diesem Hintergrund wird auch kurz auf Besonderheiten der lokalen politischen Kultur eingegangen.

Als nächstes werden die Akteure betrachtet, die den Partizipativen Haushalt gefordert, eingeführt und unterstützt haben. In Übereinstimmung mit der vorgestellten Literatur werden insbesondere die Rolle der Arbeiterpartei und der sozialen Bewegungen hervorgehoben, die in Porto Alegre die wesentlich für die Einführung des Partizipativen Haushalts waren. Dabei wird ihr Bezug zum Partizipativen Haushalt verdeutlicht, und die innere Entwicklung der Akteure nachgezeichnet, die dazu führten, dass sie das Konzept des Partizipativen Haushalts unterstützten. Die Entwicklung dieser Akteure wird in den nationalen Kontext ihres Aufkommens, ihrer Forderungen und ihrer Interaktion miteinander gestellt, weshalb auch die historische Einbettung in die nationale Ebene von Bedeutung ist. Auf dieser Ebene werden die Annahmen der weiteren vorgestellten Ansätze zu demokratischer Transition (vgl. Tabelle 1 auf S. 20) ebenfalls berücksichtigt. Da sich im Laufe der Feldforschung zeigte, wie wichtig auch die Rolle der internationalen Institutionen als externe Akteure für die Verbreitung partizipativer Haushalte war, wird der Bezug zu internationalen Institutionen wie UN und Weltbank ebenfalls thematisiert.

Als dritter Aspekt wird der Frage der konkreten Beziehung des Partizipativen Haushalts als neue, partizipative, Instanz mit dem bestehenden Repräsentativen System und anderen partizipativen Instanzen nachgegangen. Für diese Betrachtung wird zum einen die legale Grundlage für Partizipation innerhalb politischer Institutionen in Brasilien vorgestellt, und zum anderen der Bezug des Partizipativen Haushalts zu anderen Instanzen des politischen Systems wie Exekutive, Legislative und weitere partizipative Foren dargestellt. Die Interaktion miteinander und die Wahrnehmung der Beteiligten sind von besonderem Interesse für diese Arbeit, da es sich um eine Innovation innerhalb der Demokratie handelt, die zwar *de facto*, aber nicht *de jure* institutionalisiert wurde. Aus den gewonnenen Erkenntnissen wird die vorgestellte Literatur zu partizipativen Institutionen diskutiert.

Als Quellen für die Analyse der Hintergründe und Kontextualisierung des Partizipativen Haushalts dienen Entwicklungs- und Wahldaten, wissenschaftliche Literatur zu den verschiedenen Themenfeldern, Publikationen der Akteure selbst, teilnehmende

Beobachtung und Leitfadeninterviews, die vor Ort mit Experten/-innen, Politiker/-innen und Teilnehmer/-innen durchgeführt wurden.

Die Rahmenbedingungen der Entstehung des OP im brasilianischen Kontext werden anhand der Entwicklungsindikatoren und Wahlentwicklung der Parteien auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene dargestellt. Sie ermöglichen eine Kontextualisierung sowohl des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre, als auch eine vorsichtige Interpretation der Bedeutung dieser Hintergründe bei der Verbreitung des Partizipativen Haushalts innerhalb Brasiliens.

Die Darstellung relevanter Akteure zeigt, wie diese sich im Laufe der Zeit entwickelten und vernetzten. Dabei ist die Koppelung der lokalen mit der internationalen Ebene hier von besonderem Interesse.

Der dritte Aspekt der Einbindung des Partizipativen Haushalts in die Repräsentative Struktur stellt die empirischen Realität vor, die zu diesem Thema später mit der Theorien zu Partizipation und Repräsentation in Verbindung gebracht wird.

Struktur und Akteure beeinflussen sich wechselseitig. Sie werden getrennt dargestellt, um die Analyse zu vereinfachen. Die Überschneidungen und Rückkoppelungen dieser Aspekte, auch ihre historische Entwicklung, werden im Laufe des Textes deutlich.

Ziel der gewählten Vorgehensweise ist es, diese Hintergründe und ihre Rolle für den Partizipativen Haushalt zu beleuchten, um sie im Lichte der genannten theoretischen Ansätze zu diskutieren. Im Folgenden wird der Partizipative Haushalt von Porto Alegre und seine Funktionsweise ausführlich dargestellt (Kapitel 3 Der Partizipative Haushalt), so dass in Teil I Untersuchungsrahmen und Untersuchungsgegenstand vorgestellt sind, auf die sich die Analyse in Teil II bezieht.

In Teil II (Kapitel 4-6) folgt die Darstellung der politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen, der Akteure, die den Erfolg des Partizipativen Haushalts mit zu verantworten hatten, sowie des Zusammenspiels zwischen dieser neuen partizipativen Institution und den Institutionen der bestehenden repräsentativen Demokratie in Porto Alegre:

In Kapitel 4 (Gesellschaftliche und politische Entwicklung) wird die Entwicklung der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Brasilien in den letzten Jahrzehnten betrachtet. Zur (numerischen) Darstellung gesellschaftlicher Entwicklung werden der HDI (Human Development Index) und der IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) herangezogen. Der HDI wurde in den 1990er Jahren von der Entwicklungsagentur der Vereinten Nationen (UNDP – United Nations Development Program) eingeführt, um neben dem ökonomischen Aspekt auch Gesundheit und Bildung als Teile gesellschaftlicher Entwicklung anzuerkennen. Die Einführung des neuen Index fällt mit einem Wandel innerhalb der internationalen Akteure zusammen, der in Kapitel 5 (Akteure) ebenfalls thematisiert wird. Der IDH-M wurde in Brasilien auf Basis des HDI entwickelt, und berücksichtigt die auf kommunaler Ebene erhobenen Daten in Brasilien. Er unterscheidet sich in den Subindizes leicht vom HDI, wie in Kapitel 4 (Gesellschaftliche und politische Entwicklung) erläutert wird.

Mit den Entwicklungsdaten von Städten, die einen OP eingeführt haben, und Städten, die es nicht getan haben, wird eine vergleichende Perspektive eingebracht, die eine vorsichtige Aussage zu einer Tendenz der Korrelation zwischen Entwicklung und Einführung Partizipativer Haushalte ermöglicht, welche bei der Betrachtung eines einzelnen Falles nicht möglich wäre.

Daten zur Wahlentwicklung ergänzen das Bild, inwiefern neue politische Akteure im institutionalisierten politischen System der neuen brasilianischen Demokratie aufkamen und aufstiegen. Die Entwicklungs- und Wahldaten werden von der Darstellung der Akteure analytisch getrennt, doch es besteht eine Wechselwirkung zwischen diesen Daten, dem Zusammenspiel der Akteure und deren Entwicklung und (Neu-)Positionierung im Laufe der Zeit.

Die Zahlen zu der Wahlentwicklung auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zeigen sowohl Eigenheiten des Aufstiegs der Arbeiterpartei auf den verschiedenen Ebenen auf, als auch die generelle Tendenz einer politischen Entwicklung in Brasilien: die Annäherung der Ergebnisse der großen Parteien.

In Kapitel 5 (Akteure) werden Akteure auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene betrachtet, die für die erfolgreiche Einführung, Weiterführung und Verbreitung des Partizipativen Haushalts von Bedeutung waren. Die vorgestellte Literatur weist darauf hin, dass die Interaktion der Akteure miteinander von besonderer Bedeutung für die Veränderung politischer Verhältnisse ist. Diese Interaktion wird analysiert, aber noch mehr: es wird gezeigt, wie sich die Interessen der Akteure, die anhand der speziellen Literatur und meiner eigenen Feldforschung als wesentlich für den Partizipativen Haushalt identifiziert wurden, entwickelten und aufeinander Einfluss ausübten.

Kapitel 6 (Partizipation und Repräsentation) setzt sich mit der Integration (und den Konflikten) des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre innerhalb des bestehenden institutionellen Gefüges der repräsentativen Demokratie auseinander. Es zeigt anhand von Aussagen der Akteure aus verschiedenen Perspektiven, wie diese erfolgte und welche Konstellation von Kooperation und Widerstand dabei entstand. Von besonderem Interesse dabei ist das Verhältnis zwischen OP und Stadtparlament, da sich an dieser Schnittstelle die Spannung zwischen Partizipation und Repräsentation am deutlichsten zeigt. Aufgrund des Themas spielen in diesem Kapitel die von mir vor Ort geführten Interviews die stärkste Rolle. Anhand der Wahrnehmung beteiligter Akteure wird hier die Konstellation des Verhältnisses der Akteure und Institutionen zueinander nachgezeichnet.

Teil III der Arbeit stellt die Ergebnisse vor, die sich anhand der Analyse der Hintergründe, Akteure, und dem Zusammenspiel partizipativer und repräsentativer Instanzen ergeben:

In Kapitel 7 (Theorien und Empirie gegenübergestellt) werden die Ergebnisse der Arbeit vorgestellt. Einerseits wird die Empirie vor dem Hintergrund der vorgestellten theoretischen Ansätze diskutiert, und andererseits wird hinterfragt, welche Bedeutung die Erfahrungen und Erkenntnisse bezüglich des Partizipativen Haushalts haben. Eine kritische Auseinandersetzung mit den theoretischen Ansätzen soll die Debatte zur Theorieentwicklung bezüglich demokratischer Innovationen wie

dem Partizipativen Haushalt fördern. Mit dieser Diskussion soll der hier angenommenen Wechselwirkung zwischen Theorie und Realität gerecht werden, deren Dynamik zu neuen Theorien und neuen Realitäten führen kann.

Abschließend werden weiterführende Fragen aufgeworfen, die sich im Kontext der vorliegenden Forschungsarbeit ergeben.

3 Der Partizipative Haushalt von Porto Alegre

Die Forderungen nach Demokratie und Partizipation, die innerhalb der brasilianischen sozialen Bewegungen der 1970er und 80er wie Bewohnervereinigungen³⁸, Gewerkschaften, Bewegung für direkte Wahlen, usw. artikulierten, spielten auch in Porto Alegre eine wichtige Rolle. Innerhalb der Literatur zum Partizipativen Haushalt von Porto Alegre spielte für dessen erfolgreiche Einführung, neben der Regierungskoalition der Arbeiterpartei, die Organisation der Zivilgesellschaft in der Form der städtischen Bewohnervereinigungen, die ihren Anspruch auf Wohnraum und auf politische Partizipation und Anerkennung der Bürgerrechte im allgemeinen einforderten, die wichtigste Rolle (grundlegend Fedozzi 1997, Abers 1998, Dagnino 2005). Der lokale Verband der Bewohnervereinigungen (*União de Associações dos Moradores de Porto Alegre – UAMPA*) forderte bereits im Jahr 1986 eine Partizipation bei Entscheidungen zu den städtischen Investitionen (Fedozzi 2000: 44).

Die Besonderheit des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre lag in der tatsächlichen Abgabe von (Entscheidungs-)Macht der lokalen Regierung an die lokale Bevölkerung. Der Haushaltsplan einer Stadt gibt vor, wie das Geld, die wichtigste Machtressource unserer wirtschaftspolitischen Ordnung, in einem Jahr auszugeben ist. Die Erarbeitung des Haushaltsplans ist in Brasilien eine ausschließliche Aufgabe der Exekutive. Der Haushaltsplan einer Stadt ist bis zum 30. September für das Folgejahr dem Stadtparlament vorzulegen, wo die Parlamentarier/-innen ihn verabschieden. Dabei können Änderungen und Ergänzungen (*emendas*) durch die Parlamentarier/-innen vorgenommen werden, wenn sich eine Mehrheit dafür findet. Der Haushaltsplan gibt

³⁸ Auf Deutsch würde eher der Begriff Nachbarschaftsvereinigungen verwendet. Ich gebrauche jedoch die direkte Übersetzung des Begriffs *Associações de Moradores* (Bewohnervereinigungen), um deren besonderen Charakter hervorzuheben: Es handelt sich dabei um Vereinigungen insbesondere der Bewohner/-innen der Peripherie bzw. ärmeren Bevölkerung der Städte, die bessere Lebensbedingungen fordern, insbesondere Infrastruktur und eine formelle Einbindung in die Stadt. Unter den Vereinigungen sammelten sich auch weitere, wie z.B. Müttervereine.

somit die Richtlinien für alle Ausgaben der Stadtverwaltung vor, wobei die genehmigten Summen **kann**-Ausgaben und nicht **soll**-Ausgaben sind. Das bedeutet, dass diese Ausgaben formal genehmigt werden, aber nicht von der Exekutive umgesetzt werden müssen und somit nicht bindend sind³⁹. Ein wichtiges Merkmal des Partizipativen Haushalts ist die Rechenschaftsablegung der lokalen Regierung bezüglich der umgesetzten Maßnahmen. Diese erfolgt gegenüber den Teilnehmer/-innen des OP, die diese Maßnahmen mitentschieden haben.

Die traditionelle Aushandlung des Haushalts erfolgt in Brasilien zwischen der Exekutive und der Legislative. Auf lokaler Ebene fügen die Parlamentarier/-innen bei der Verabschiedung des Haushaltsplans viele Änderungen und Ergänzungen ein, doch auch im Vorfeld gibt es viele Gespräche bei der Gestaltung des Plans, da sowohl die Regierung als auch die Parlamentarier/-innen die Interessen ihrer Wählerschaft und programmatischen Ziele durchsetzen wollen, und die Verabschiedung letztlich über das Stadtparlament erfolgt. Diese Logik wurde nicht geändert, und dennoch änderte sich durch den Partizipativen Haushalt einiges. Trotz einer Minderheit im Parlament gelang es der Stadtregierung, den mit Hilfe des Partizipativen Haushalts entschiedenen Investitionsplan mit wenigen Änderungen durchzusetzen⁴⁰.

Um die Auswirkungen des *Orçamento Participativo* und die Menge an wissenschaftlichen Arbeiten, die zu diesem Thema entstanden sind, zu verstehen, ist

³⁹ Für den Haushalt des Bundeslandes Rio Grande do Sul wurde dies im Jahr 2002 geändert; von da an galt, dass die Umsetzung des Haushaltes nicht nur mit Partizipation der Bevölkerung erstellt würden, sondern auch dass der Haushalt obligatorisch umgesetzt werden müsste. Zitat: „Die jährlichen Haushalte, mit obligatorischer Umsetzung, mit dem Mehrjahresplan übereinstimmend, mit der gesetzlichen Bürgerpartizipation erstellt, und im Einklang mit dem Haushaltsrahmengesetz (...)“, im Original: „Os orçamentos anuais, de execução obrigatória, compatibilizados com o plano plurianual, elaborados com participação popular na forma da lei, e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias (...)“ (Landesverfassung des Bundeslandes Rio Grande do Sul, Art. 146 § 4, Verfassungsänderung vom 28.2.2002, vgl. CERS 2002, meine Hervorhebungen).

⁴⁰ Eine Arbeit zu Auswirkungen des OP auf das Verhalten der Stadtparlamentarier/-innen von Porto Alegre ist das Buch von Dias (2002). Darin wird der Aspekt des Verlaufs der Anzahl der emendas der Stadtparlamentarier/-innen besonders beleuchtet.

es zunächst wichtig, die eigentliche Innovation zu begreifen, die er für die brasilianische Politik dargestellt hat. Dafür werden in diesem Kapitel die Funktionsweise, die Geschichte und die Wahrnehmung des Konzepts erörtert.

3.1 Geschichte und beteiligte Akteure

„[...] die Demokratisierung des Haushalts von Porto Alegre ist das Ergebnis eines gesellschaftspolitischen Prozesses, dessen Weg kurvenreich, ungewöhnlich und komplex war; sie war nicht das vorgegebene Szenario eines Sieges der Linken mit ihrem partizipativen Diskurs.“

(Fedozzi 2000: 14)^{41 42}

Während der brasilianischen Militärherrschaft, die vom Putsch 1964 bis zur zunächst indirekten Wahl eines Zivilisten als Präsidenten im Jahr 1985 andauerte, wurden u. a. alle Hauptstädte der Bundesländer als Orte nationaler Sicherheit definiert, so dass dort neben den Gouverneuren auch die Bürgermeister/-innen von der Zentralregierung ernannt wurden. Die Parteien waren im Jahr 1965 aufgelöst worden, und wurden durch ein Zweiparteiensystem ersetzt. Die Partei ARENA (*Aliança Renovadora Nacional* – Nationale Erneuernde Allianz) setzte sich aus konservativen Kräften und Unterstützer/-innen der Militärregierung zusammen, während der MDB (*Movimento Democrático Brasileiro* – Brasilianische Demokratische Bewegung) zum Sammelbecken der Opposition wurde. In Porto Alegre wurden somit auf Kommunalebene in dieser Zeit lediglich Parlamentswahlen abgehalten.

⁴¹ Zitate aus der brasilianischen Literatur und der Interviews wurden von mir übersetzt. Bei Zitaten aus der Literatur wird der Originaltext in der Fußnote wiedergegeben.

⁴² *„...longe de um cenário pré-determinado pela vitória das forças políticas de esquerda e seu discurso participacionista, a democratização do orçamento de Porto Alegre é resultante de uma trajetória sócio-política, cuja construção foi sinuosa, inusitada e complexa.“*

Neben der Einschränkung politischer Rechte wurden in dieser Zeit viele Bürgerrechte wie Versammlungs- oder Redefreiheit deutlich eingeschränkt. Zensur, Überwachungen und Folter wurden als Methoden eingesetzt, um die Opposition zu unterdrücken. Gleichzeitig bildeten sich Gegenbewegungen, die bis hin zum bewaffneten Widerstand gingen. Innerhalb dieses politischen Klimas wuchsen die Städte aufgrund eines zunächst starken wirtschaftlichen Wachstums, Industrialisierung und Landflucht rapide an. Die Migration war bereits im Rahmen des Modells einer „konservativen Modernisierung“ der Ära Vargas (1930-1945 und 1951-1954) in Gang gesetzt worden und wurde durch die Militärdiktatur der 1960er bis 80er Jahre verstärkt, die das autoritäre Entwicklungsmodell weiterführte. Die wirtschaftliche Modernisierung wurde aber nicht durch entsprechende umfangreiche soziale Maßnahmen wie soziale Sicherungssysteme oder eine große Bildungsexpansion begleitet, so dass sie zu einer Zunahme der Einkommenskonzentration und der Ungleichheit führte. Somit entstand besonders in den Städten eine neue Art der Armut, die aufgrund der mangelnden Qualifikation und wirtschaftlichen Relevanz dieser Menschen zu einer neuen Art sozialer Exklusion (im Sinne einer „sozialen Irrelevanz“, wie Fedozzi (2000: 19) es nennt) führte. So stieg die Anzahl der Slumbewohner von Porto Alegre zwischen 1970 und 1990 von 11,14% auf 33,66% der Bevölkerung an, was einen Zuwachs von 8-9% pro Jahr im Gegensatz zu einem Zuwachs von 1,9% pro Jahr innerhalb der „formalen“ Stadt in diesem Zeitraum darstellte (Fedozzi 2000: 22, auf Basis der Daten des IBGE 1991).

Nach den repressivsten Jahren der Militärdiktatur von 1965-1973 konnte der MDB in den Wahlen von 1974 in ganz Brasilien einen großen Zuwachs an Stimmen verzeichnen. Im Zeichen der Forderungen nach mehr Demokratie im brasilianischen Kontext der 70er Jahre waren in Porto Alegre besonders Infrastruktur, Öffentliche Dienste und Landzugang Themen, die die ärmere Bevölkerung innerhalb von Wohnervereinigungen diskutierte. So bildeten solche Vereinigungen die Möglichkeit eines Austauschs und der Diskussion der eigenen Anliegen, während andere Organisationen wie Gewerkschaften streng kontrolliert wurden. Diesem informellen Rahmen gingen bereits Erfahrungen aus Arbeitskooperativen und sozialen

Bewegungen auf dem Land voraus. Vor allem im Norden Rio Grande do Sul förderte die historisch kleinbäuerliche Besiedlungsstruktur, die kaum auf staatliche Hilfen oder finanzielle Ressourcen zurückgreifen konnte, die Kooperation der Siedler/-innen untereinander, um wirtschaftlich zu überleben.

Während in den 1950er Jahren in Porto Alegre aufgrund der Landflucht und der mangelnden Infrastruktur eine „chaotische Besiedlung des städtischen Raumes“ (Fedozzi 2000: 21) vor sich ging, entstand eine intensive politische Polarisierung durch die Parteien, die zu diesem Zeitpunkt um die Unterstützung der Massen kämpften (ebd.), wobei politische Polarisierung eine historische Konstante in Rio Grande do Sul ist (vgl. Kapitel 4 Gesellschaftliche und politische Entwicklung). In Porto Alegre führten die Forderungen nach mehr Mitbestimmung in den 1970ern und 80ern und die starke Verwurzelung des ursprünglichen PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) im Bundesland mit seinem *trabalhismo* dazu, dass, im Gegensatz zu anderen Metropolen, in Porto Alegre nach der demokratischen Öffnung nicht ein Kampf zwischen konservativen und linken Parteien entstand, sondern der Disput zwei linker Parteien um das gleiche Thema.⁴³

In den Jahren 1978/ 79 erfolgte ein Höhepunkt der Proteste mit Forderungen nach mehr Demokratie und Gerechtigkeit in ganz Brasilien, was vor allem in den großen Streiks der Metropolregion São Paulo sichtbar wurde. Im lokalen Kontext von Porto Alegre werden für die Stärkung der sozialen Bewegungen folgende Faktoren hervorgehoben (Fedozzi 2000: 33, basiert auf Ferretti 1984):

- 1) Parlamentswahlen mit Zuwachs der Opposition als Katalysator;
- 2) Änderungen im *Plano Diretor* (Richtlinien für die Stadtplanung);
- 3) Eine wachsende Perzeption einer ungerechten Allokation von Haushaltsressourcen;
- 4) Eine relative Öffnung der Massenmedien;

⁴³ In São Paulo beispielsweise erfolgte eine starke links-rechts-Polarisierung aufgrund von Auflösungserscheinungen der Partei PMDB (Mitte). Vgl. Limongi/Mesquita (2008).

- 5) Starke staatliche Repressalien gegen illegale städtische Siedlungen in dieser Zeit.

Aufgrund der Thematik der Ungerechtigkeit der Ressourcenverteilung und den Repressalien gegenüber illegaler Siedlungen war besonders die ärmere Bevölkerung in den sozialen Bewegungen stark repräsentiert.

In diesem Kontext fanden 1985 die ersten direkten Bürgermeisterwahlen nach der Militärherrschaft in Porto Alegre statt. Der Sieger der Wahl, *Alceu Collares* von der PDT (*Partido Democrático Trabalhista*), versuchte, über ein neues Gesetz für *Conselhos Populares* (Volksräte) ein Partizipationssystem zu etablieren, das gefordert wurde. Die Bewohnervereinigungen lehnten jedoch eine *top-down*-Entscheidung bezüglich der Organisationsform der Partizipation ab. Im Jahr 1988 siegte *Olívio Dutra* von der PT bei den Bürgermeisterwahlen⁴⁴ und suchte nach einem Weg, den Forderungen nach bürgerschaftlicher Partizipation auf andere Weise nachzukommen. Die Arbeiterpartei wurde als Alternative zur PDT gewählt, die in der ersten demokratischen Stadtregierung in Porto Alegre (1986-1988) nach der Militärdiktatur die Hoffnungen auf mehr Partizipation und Bürgermitbestimmung enttäuschte (Fedozzi 1997 und Aussagen mehrerer Interviewpartner/-innen).

Der Partizipative Haushalt wurde als neue Institution im Gefüge politischer Entscheidungsprozesse in Porto Alegre in den Jahren 1989/90 eingeführt, zunächst in einer Diskussion des bereits erarbeiteten Investitionsplans innerhalb von Versammlungen, die mit Hilfe der Nachbarschaftsvereinigungen durchgeführt wurden (Fedozzi 2000: 59ff.). Es wurde eine Repräsentantenkommission gebildet, um die Maßnahmen mit der lokalen Regierung zu diskutieren. Im Laufe der Zeit wurde der gesamte Prozess erweitert, so dass die Erstellung des Investitionsplans im Rahmen eines Dialogs der Regierung mit den Vertreter/-innen des OP erfolgte.

⁴⁴ *Dutra* siegte mit 34% der Stimmen. Der zweite Wahlgang mit der Wahl zwischen den zwei Bestplatzierten aus dem ersten Wahlgang, falls keine absolute Mehrheit erreicht wird, wurde erst mit der Verfassung von 1988 eingeführt.

3.2 Funktionsweise des OP

Der Partizipative Haushalt wurde als neue, partizipative Institution gegründet, an der sich die Vorbereitung des Haushaltsplans durch die Exekutive orientieren sollte. In seinen Anfängen war er ein Aushandlungsprozess zwischen der neu gewählten Regierung und den Nachbarschaftsvereinigungen, die bereits eine Diskussion des öffentlichen Haushalts gefordert hatten (vgl. Fedozzi 2000: 44). *Olívio Dutra*, der neue Bürgermeister, nahm dafür intern eine strukturelle Veränderung innerhalb der Verwaltung vor: Der Teil der Stadtplanung, der für die Aufstellung des Haushalts zuständig war, wurde vom Planungsamt entkoppelt und als GAPLAN (*Gabinete de Planejamento* - Planungsabteilung) direkt dem Bürgermeister untergeordnet. Zusätzlich wurde die CRC (*Coordenação de Relações com a Comunidade* – Koordinierung der Beziehungen mit der Gemeinde) geschaffen, die ihm ebenfalls direkt untergeordnet war. Diese beiden Stabsfunktionen arbeiteten eng zusammen und sollten das Projekt, die Stadtinvestitionen auf die Bedürfnisse der Bevölkerung anzupassen, umsetzen. So wurden erste Gesprächsrunden organisiert und ein Prozess begonnen, der im Laufe der Zeit seine organisierte Form im *Partizipativen Haushalt* fand.

In Zusammenarbeit mit den lokalen Bewohnervereinigungen wurde die Stadt in 16 Regionen unterteilt. Die Partizipation der Bevölkerung in diesem Prozess fand dann im Rahmen öffentlicher Versammlungen statt, die in 16 Regionen der Stadt abgehalten wurden (später auch in den sechs Themenforen für die gesamte Stadt). Zusätzlich wurde der Rat des Partizipativen Haushalts (*Conselho do Orçamento Participativo* - COP) gewählt, der die konkreten Maßnahmen mit der Regierung aushandelte. Der COP bestand aus *conselheiros*, Vertreter/-innen der Bevölkerung, die in den Versammlungen gewählt wurden, um die endgültige Zusammenstellung des städtischen Haushaltsplans mit der lokalen Regierung nach Vorgaben der Prioritäten zu definieren, die in Versammlungen gewählt wurden.

Auch wurden *delegados* (Delegierte) der Teilnehmer/-innen bestimmt (ein *delegado* je 5 bis 20 Teilnehmer/-innen, je nach Gesamtanzahl der Anwesenden⁴⁵), die die Umsetzung der Maßnahmen begleiten sollten und eine Schnittstelle zwischen der Bevölkerung und dem COP bildeten. Der COP tagte fortan zwei Mal pro Woche, um die endgültige Zusammensetzung des Haushaltsplans mit der Stadtregierung aufzustellen, und der FROP (*Fórum Regional do Orçamento Participativo*, Regionalforum des Partizipativen Haushalts), in dem sich die *delegados* einer Region trafen, tagte wöchentlich. *Delegados* wie *conselheiros* wurden in den Hauptversammlungen für ein Jahr ernannt und gewählt, mit Anrecht auf eine Wiederwahl. Die internen Regeln des Partizipativen Haushalts sollten selbstbestimmt sein. So entstanden die *Regulamentos Internos* des *Orçamento Participativo*, die im Prinzip von den Teilnehmer/-innen selbst verändert werden konnten.

Da der Haushaltsplan jährlich erstellt wird, hatte auch der OP einen jährlichen Zyklus, der im März begann (vgl. Tabelle 5 unten).

Der Zyklus begann mit der Rechenschaftsablegung der Regierung bezüglich der Investitionen des Vorjahres innerhalb der ersten regionalen und thematischen Versammlungen. Die Kriterien für das laufende Jahr wurden vorgestellt, und die *delegados* bestimmt, die den Prozess begleiten sollten. In den folgenden Versammlungen wurden die Probleme diskutiert und Prioritäten der Regionen und thematischen Foren abgestimmt. Parallel tagten die *delegados*. In der Hauptversammlung im Juli wurden die Prioritäten der gesamten Stadt gewählt sowie die *conselheiros*, die ab August die Diskussion unter sich und mit der Stadtregierung führen würden. Der COP versammelte sich von da an zweimal pro Woche abends im *Mercado Público*⁴⁶ (städtische Markthalle) im Stadtzentrum. In Zusammenarbeit mit Repräsentant/-innen der Regierung und Stadtverwaltung wurde der Haushaltsplan für das Folgejahr definiert, der die Prioritäten berücksichtigen sollte und dem

⁴⁵ Dies wurde im *Regimento Interno*, internes Regelbuch des Partizipativen Haushalts, festgelegt.

⁴⁶ Der *Mercado Público*, die Städtische Markthalle von Porto Alegre, ist ein historisches Gebäude, in dem sich Marktsände und Restaurants befinden. Er steht neben dem Rathaus von Porto Alegre im Stadtzentrum nahe dem Hafen und wurde in den 1990ern komplett saniert (Neueröffnung 1997).

Stadtparlament zur Abstimmung vorgelegt werden würde. Ein detaillierter Investitionsplan (*Plano de Investimentos – PI*) wurde dann in Aushandlungen zwischen *conselheiros* und Stadtverwaltung erstellt, der die konkreten Maßnahmen festlegte, die im Rahmen des Haushaltsplans durchgeführt würden⁴⁷. Im Dezember und Januar wurden auch die internen Regeln und Kriterien der Festlegung der Prioritäten für das Folgejahr durch diese beiden Foren diskutiert.

Tabelle 5: Überblick des jährlichen Ablaufs des Partizipativen Haushalts

Monat/ Zeitraum	Phase innerhalb des OP-Zyklus
März	Vorbereitung für das neue Jahr. <i>Conselheiros</i> und <i>delegados</i> mobilisieren die Bevölkerung.
März/April	Vorversammlungen für die Themenforen und Regionen. Rechenschaftsablegung der Regierung zum letzten Jahr. Vorstellung der Methoden und Kriterien für das laufende Jahr. Bestimmung der neuen <i>delegados</i> .
März bis Juni	Regionale und thematische Versammlungen.
Ab Mai	Tagung der Foren der <i>delegados</i> .
Juli	Hauptversammlung und Wahl der neuen <i>conselheiros</i> .
August/ September	Analyse der abgestimmten Forderungen/ Notwendigkeiten, Diskussion zwischen COP und Stadtregierung, Aufstellung des Haushaltsplans.
September	Abstimmung der Haushaltmatrix durch COP.
September bis Dezember	Aufstellung des detaillierten Investitionsplans durch das Planungsamt, Abstimmung durch <i>delegados</i> und <i>conselheiros</i> .
Dezember/Januar	Diskussion und Abstimmung der internen Regeln des OP durch <i>delegados</i> und <i>conselheiros</i> .
Februar	Pause

Für die Verteilung der Investitionsressourcen, sprich des Geldes, wurde ein Kriterienkatalog eingeführt, der die Entscheidungen rational nachvollziehbar und

⁴⁷ Die Entscheidung, welche Projekte tatsächlich durchgeführt würden, wurde zum Teil von den partizipativen Kommissionen getroffen, die sich die Projekteideen vor Ort ansahen. Ich selbst habe 2005 die Bildungskommission in einer solchen Fahrt begleitet. Die *comissões tripartites* bestehen aus Mitgliedern der Stadtverwaltung, Repräsentant/-innen des entsprechenden Sektors (z. B. Bildung) und Nutzer/-innen. Der Investitionsplan wurde als Broschüre veröffentlicht und verteilt.

transparent darstellte. Dieser beinhaltete konkrete Kriterien und Gewichtungen, nach denen die Investitionen verteilt werden sollten. Dies stellte für die Bewohnervereinigungen eine Novität dar, und einige Repräsentant/-innen hatten die Befürchtung, dass ihre Bedürfnisse nicht erfüllt werden würden. Auch sie waren bis dahin gewöhnt, ihre Forderungen über klientelistische Verhältnisse oder über die direkte Konfrontation durchzusetzen, wie *Fedozi* (2000: 109f.)⁴⁸ sowie einige Interviewpartner/-innen bemerkten.

Themenfelder des OP und gewählte Prioritäten

Die Themen, die 1992 als Prioritäten für die Regionen zur Debatte standen, waren (Regimento Interno 1992):

- 1) Asphaltierung und Straßenpflege
- 2) Zu- und Abwassersystem
- 3) Klärung von Besitzverhältnissen und Wohnungsbau
- 4) Umwelt, Freizeit und Sport
- 5) Kultur
- 6) Bildung
- 7) Gesundheit
- 8) Transport
- 9) Wirtschaftliche Entwicklung
- 10) Stadtorganisation und spezielle Projekte

⁴⁸ *Fedozi's* Arbeit zur historischen Entwicklung des OP dokumentiert die dialogischen Prozesse zwischen den sozialen Bewegungen (v. a. Bewohnervereinigungen) und der Regierung der *Frente Popular* (Fedozi 2000). Dabei werden auch die Kritik der Bewegungen am Vorgehen der Regierung und die Kontroversen geschildert, die den Prozess intern begleiteten.

11) Straßenbeleuchtung

12) Sozialarbeit

Im Laufe der Zeit wurden insgesamt 14 Themenfelder definiert, die priorisiert werden konnten. Tabelle 6 zeigt die Priorisierung der wichtigsten Themen für die am OP teilnehmende Bevölkerung im Laufe der Jahre:

Tabelle 6: Themen, in denen die Teilnehmer/-innen des Partizipativen Haushalts das größte Bedürfnis an Investitionen sahen													
Thema	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Wohnungsbau		3.	1.	2.	3.	1.	2.	2.	1.	2.	1.	1.	1.
Asphaltierung	3.	2.	2.	1.	1.	2.	1.	3.	2.	1.	2.	3.	
Zu- und Abwasser	1.	1.	3.	3.	2.	3.	3.	1.		3.			
Bildung	2.										3.	2.	3.
Gesundheit									3.				
Sozialarbeit													2.

Quelle: CIDADE 2003: 35 (Daten 1992-2003) und Prefeitura de Porto Alegre, http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=27 (Daten 2004)

Aus Tabelle 6 (oben) wird ersichtlich, dass die Priorität der am OP teilnehmenden Bevölkerung in der grundlegenden Infrastruktur lag: Die am meisten priorisierten Themen waren immer wieder Zu- und Abwasser, Wohnungsbau und die Asphaltierung von Straßen. In den ersten Abstimmungen für 1992 spielte auch die Bildung (an 2. Stelle) eine wichtige Rolle. Die Themen Bildung, Gesundheit und Sozialarbeit befanden sich ab dem Jahr 2000 in den obersten drei Prioritäten (mit Ausnahme von 2001). Diese Priorisierung zeigt, dass die Bevölkerung, die an dem Prozess teilnahm, einen besonderen Bedarf an grundlegender Infrastruktur hatte, was das Wohnen an

sich anging, und wie sehr diese Themen für das Leben der Menschen im Vordergrund stehen.

Anhand der gewählten Prioritäten je Region und weiterer Kriterien wurden dann die Themen und Regionen zueinander gewichtet und die Maßnahmen definiert, die umgesetzt würden.

Im Jahr 1990 galt ein Kriterienkatalog mit Gewichtungen, der folgende Aspekte berücksichtigte (Tabelle 7) :

Tabelle 7: Kriterienkatalog für die Verteilung der Investitionen des Partizipativen Haushalts in Porto Alegre, 1990			
Kriterium	Gewichtung	mal Note	ergibt maximal
Mobilisierung der Bevölkerung	1	4 – hohe Mobilisierung bis 1 – geringe Mobilisierung	4
Beitrag der Region für die Stadtorganisation	1	4 – sehr hoch (wichtig) bis 1 – gering (weniger wichtig)	4
Bevölkerung, die in Mangelkonditionen lebt (unwürdige Wohnsituation (Slum))	2	5 – Slum über 20.000 Einwohnern bis 1 – Slum mit bis zu 1.999 Einwohnern	10
Mangel an Infrastruktur in der Region (Thema: Punktzahl) (Wasser: bis 2 Punkte Abwasser: 1 Punkt Straßenasphaltierung: 1 Punkt Beleuchtung: 1 Punkt Gesundheit, Grundschule und Vorschule: 1 Punkt Müllabfuhr: 1 Punkt)	3	4 (7 Punkte) bis 1 (bis zu 4 Punkten)	12
Quelle: Fedozzi 2000: 109			

Die Kriterien Mobilisierung der Bevölkerung, Beitrag der Region für die Stadtorganisation, Bevölkerung in unwürdiger Wohnsituation und Mangel an Infrastruktur in der Region (bezüglich Wasser, Abwasser, Straßenasphaltierung, Beleuchtung, Gesundheit, Vorschulen und Müllabfuhr) sollten, nach Berücksichtigung der Gewichtungen, diejenigen Regionen definieren, die die größte Konzentration an Investitionen erhalten würden.

Sowohl der Kriterienkatalog als auch der Vorschlag, in den 4 Regionen mit der höchsten Note 70% der Investitionen vorzunehmen, und die anderen 30% auf die anderen Regionen zu verteilen, wurden von der Stadtverwaltung erarbeitet. Die Kriterien wurden zunächst angenommen, doch die Vereinigungen forderten eine Verteilung von 65% für die 5 bedürftigsten Regionen.

Die konkreten Bedürfnisse innerhalb der Regionen wurden zunächst in Listen aufgenommen, die erst von den Vereinigungen selbst erhoben und dann von der Stadtverwaltung systematischer erhoben wurden. Daraus ergab sich, dass das vorwiegende Bedürfnis der Teilnehmer/-innen eine Basisinfrastruktur an Wasserzufuhr- und Abwasserabfuhr war. Dies stellte eine neue Erkenntnis für die Stadtregierung dar, da die *Frente Popular* zuvor davon ausging, dass die wichtigste Priorität der Bevölkerung das Transportsystem sei (Fedozzi 2000: 112).⁴⁹

Wie oben in Tabelle 7 gesehen werden kann, waren die Verteilungskriterien komplex. Zusätzlich waren sie noch z.T. subjektiv („Beitrag der Region für die städtische Organisation und „Mobilisierung der Bevölkerung“). Die Kriterien bevorzugten zu jener Zeit noch die Vereinigungen.

Der Diskussionsprozess ging weiter, es folgten Seminare und Diskussionsforen, und für den Investitionsplan für 1992 wurden neue Kriterien für die Verteilung der Investitionen definiert (Tabelle 8 unten):

⁴⁹ Sowohl in seinem Buch als auch in dem Interview, welches der Autor mir am 29.9.2005 gab, stellte er dar, wie dieser Fehler die Regierung Zeit und Ressourcen in einem Streit mit den Busunternehmen zu Anfang der Legislatur kostete. Er selbst war zu jener Zeit Mitglied der Stadtverwaltung und am Aufbau des *Orçamento Participativo* aktiv beteiligt.

Tabelle 8: Kriterienkatalog für die Verteilung der Investitionen des Partizipativen Haushalts in Porto Alegre, 1992.			
Kriterium	Gewichtung	mal Note	ergibt maximal
Mangel an der genannten Infrastruktur oder Dienstleistung in der Region (z.B. Straßenasphaltierung)	2	4 (ab 76%) 3 (51% bis 75%) 2 (26% bis 50%) 1 (bis 25%)	8
Anzahl der Menschen innerhalb der Region, die im Maximalbereich von Infrastruktur- und Dienstleistungsmangel leben	2	4 (ab 30.000 Einwohner/-innen) 3 (15.000 – 29.999) 2 (5.000 - 14.999) 1 (bis 4.999)	8
Gesamtbevölkerung der Region	1	4 (ab 200.000 Einwohner/-innen) 3 (100.000 bis 199.999) 2 (5.000 bis 99.999) 1 (bis 4.999)	4
Priorität, die das Thema in der Region hat (laut Abstimmung innerhalb der Versammlungen)	2	4 (1. Priorität) 3 (2. Priorität) 2 (3. Priorität) 1 (4. Priorität)	8
Quelle: Zusammenstellung auf Basis der Angaben bei Fedozzi 2000: 125ff.			

Am Kriterienkatalog von 1992 ist zu erkennen, dass die „Mobilisierung der Gesellschaft“ und die „Bedeutung des Bezirks für die Stadt“, die einerseits den Interessen der Vereinigungen entgegenkamen und andererseits noch subjektiv waren, herausgenommen wurden. Ab 1992 dienten objektiv messbare Kriterien und die Priorisierungen der Versammlungen als Grundlage bei der Verteilung der Investitionen innerhalb des OP. Diese waren: Mangel einer bestimmten Infrastruktur oder Dienstleistung innerhalb der Region; Anzahl der Menschen innerhalb der Region, die im Maximalbereich von Infrastruktur- und Dienstleistungsmangel lebten; Gesamtbevölkerung der Region; und Priorität, die das Thema innerhalb der Versammlungen der Region erhielt.

Der Kriterienkatalog wurde immer wieder angepasst, behielt aber seine Logik in den Folgejahren. Die Versammlungen wurden ab 2002 in einer einzigen „Runde“ abgehalten. Der COP traf sich weiterhin zweimal pro Woche, was einen hohen Aufwand für die Teilnehmer/-innen bedeutete.

Die Neuerung des Partizipativen Haushalts lag im Dialog der Regierungsmitglieder mit den Basisorganisationen der Stadt sowie an der Einführung rational nachvollziehbarer Vergabekriterien für die Investitionsmittel der Stadt. Die einzelnen Maßnahmen, die innerhalb der genannten Sektoren tatsächlich umgesetzt würden, wurden in vorbereitenden Gesprächsrunden in den einzelnen Regionen besprochen und schließlich im Rahmen der Gespräche innerhalb des COP mit der Regierung und untereinander ausgehandelt. Der COP war somit das interne, repräsentative Organ des OP, und seine Funktion lag in der Mitbestimmung bzw. Mitentscheidung bei der Verteilung der Ressourcen durch die Exekutive. Da die wichtigsten Entscheidungen letztlich innerhalb dieses Organs getroffen wurden, waren die Kriterien für seine Zusammenstellung ebenfalls wichtig. In den ersten zwei Jahren war der Partizipative Haushalt eher informell strukturiert, aber mit der Zunahme der Teilnehmer/-innen wurde auch in der internen Organisation eine genormte Wahlstruktur notwendig, sowohl für den COP als auch für die Delegierten, die alle innerhalb der Hauptversammlungen gewählt wurden. Der COP stellte sich aus je 2 Repräsentant/-innen und 2 Stellvertreter/-innen pro Region zusammen. Für konkurrierende Gruppierungen (dort genannt: „Kandidatenplattformen“) galten für das Jahr 2000 folgende Kriterien (Tabelle 9):

Tabelle 9: Kriterien für die Wahl von <i>conselheiros</i> im Jahr 2000	
Auf der Hauptversammlung der Region (bzw. des thematischen Forums) erhaltene Stimmen	Anzahl der gewählten Repräsentant/-innen
Ab 75,1% der Stimmen	2 Hauptvertreter/-innen und 2 Stellvertreter/-innen
62,6% bis 75% der Stimmen	2 Hauptvertreter/-innen und 1 Stellvertreter/-in
55,1% bis 62,5% der Stimmen	2 Hauptvertreter/innen
45% bis 55% der Stimmen	1 Hauptvertreter/in und 1 Stellvertreter/-in
37,6% bis 44,9% der Stimmen	2 Stellvertreter/-innen
25% bis 37,5% der Stimmen	1 Stellvertreter/-in
Bis 25% der Stimmen	kein/e Repräsentant/-in
Quelle: Dias 2002: 43, auf Basis des <i>Regimento Interno</i> 2000	

Conselheiros wurden dementsprechend je nach Mehrheitslagen innerhalb der Region gewählt. Unterschiedliche Repräsentant/-innen der Region konnten sich in den COP wählen lassen. Bei unter 25% der Stimmen gab es jedoch keinen Sitz, weder als Haupt- noch als Stellvertreter/-in. So wurde trotz der individuellen Partizipation innerhalb der Versammlungen die Organisation von Interessen innerhalb des OP in Wahlplattformen für den COP gefördert.

Für die Delegierten galt: Anzahl der erhaltenen Stimmen gleich proportionale Anzahl der möglichen Delegierten (bei 500 Teilnehmer/-innen konnten beispielsweise 50 *delegados* gewählt werden; diese wurden stimmenproportional aus den aufgestellten „Plattformen“ zusammengesetzt). Die Regeln wurden im *Regimento Interno*⁵⁰, dem internen Regelwerk des Partizipativen Haushalts, definiert.

⁵⁰ Internes Regelwerk des *Orçamento Participativo*. Eine der Besonderheiten des Partizipativen Haushalts ist, dass interne Regelungen von den Teilnehmer/-innen selbst geändert werden konnten. Dies geschah allerdings selten, und in Abstimmung mit der Regierung.

In der zweiten Legislaturperiode einer Koalition, die von der Arbeiterpartei angeführt wurde, wurde *Tarso Genro* zum neuen Bürgermeister gewählt. Die Neuerung seiner Regierung in Bezug auf den OP war die Einführung 6 thematischer Foren neben den 16 Regionen, für Themen, die die gesamte Stadt betrafen. Diese waren:

- 1) Bildung, Sport und Freizeit
- 2) Transport und Verkehr
- 3) Wirtschaftliche Entwicklung, Steuern und Tourismus
- 4) Gesundheit und Sozialhilfe
- 5) Städtische Organisation, Stadt- und Umweltentwicklung
- 6) Kultur⁵¹

Ziel dabei war, einer Fragmentierung der Stadtplanung entgegenzuwirken, sowie Teile der Mittelschicht in den Prozess mit einzubeziehen (Aussage mehrerer Interviewpartner). Es folgten die Wiederwahlen der PT mit den Bürgermeistern *Raul Pont* (1997-2000) und wieder *Tarso Genro* (2000-2002), der sich allerdings im Jahr 2002 als Gouverneurskandidat für Rio Grande do Sul aufstellen ließ und die Stadt in den Händen seines Vizebürgermeisters *João Verle* (2002-2004) ließ.⁵²

Nach vier Regierungsperioden wurde die Arbeiterpartei abgewählt, und es folgten zwei Regierungsperioden einer Koalition um die PPS mit *José Fogaça* als Bürgermeister. Dieser hatte bei den Wahlen in 2004 die Weiterführung des *Orçamento Participativo* versprochen und dieses Versprechen zumindest formal auch eingehalten.

⁵¹ Das Thema Umweltentwicklung kam später hinzu, und die *temática* Kultur wurde im Jahr 2000 eingeführt.

⁵² Wie weiter unten noch dargestellt wird, hatte *Olívio Dutra* (PT) im Jahr 1998 die Gouverneurswahlen gewonnen. *Genro* siegte nicht, u.a. vermutlich wegen des Unmuts der Bevölkerung, dass er entgegen früherer Zusagen das Bürgermeisteramt vorzeitig niederlegte. Es siegte die Opposition, doch *Genro*, der Zwischenzeitlich wie auch *Dutra* unter der Regierung *Lula* als Minister wirkte, siegte bei den Gouverneurswahlen von 2010.

Zum Aufbau des Partizipativen Haushalts kann also folgendes gesagt werden:

In seinen Anfängen hatte er einen dialogischen, experimentellen Charakter. Die neue Stadtregierung suchte nach einem Weg, die eigenen Entscheidungen gegenüber einem mehrheitlich oppositionellen Stadtparlament durchzusetzen und gleichzeitig bei der eigenen politischen Basis zu legitimieren. Im Gegensatz zu den ursprünglichen Forderungen der UAMPA (dem Verband der Nachbarschaftsvereinigungen innerhalb der Stadt), entschied sich die Regierung für ein Beteiligungskonzept, das nicht auf die organisierte Zivilgesellschaft aufbaute, sondern auf die Beteiligung des einzelnen Bürgers und der einzelnen Bürgerin.⁵³ Die Wahlstrukturen innerhalb des OP bevorzugten trotzdem die einzelnen organisierten Bewegungen, da diese eher dazu fähig waren, Wahlplattformen aufzustellen, und ihre Kandidaten in das Zentrum des Entscheidungsprozesses zu positionieren. Dies förderte wiederum im Laufe der Zeit die Organisation einiger neuer Gruppen, die zuvor nicht organisiert waren.

Die genannten Eigenschaften des *Orçamento Participativo* dienen hier dem Überblick des hiesigen Verständnisses der Innovation, die in Porto Alegre vorgenommen wurde (zu ausführlichen Einzelheiten des Ablaufs vgl. die umfangreiche Literatur, u.a. Fedozzi 1997, 2000; Baierle 1992, Abers 2000b, Kunrath Silva 2001).

Die grundlegende Innovation innerhalb des gesamten Prozesses war die Öffnung der Exekutive für einen Dialog mit der lokalen Bevölkerung sowie die Einführung rational nachvollziehbarer Kriterien für die Allokation der Ressourcen. Letztere konnten von den Akteuren selbst im Sinne ihres „Gerechtigkeitsempfindens“ angepasst und verändert werden. Dieser dialogisch-deliberative Charakter des OP wird in Teilen der Literatur besonders hervorgehoben (u.a. Avritzer 2000, 2002a, 2002b, Santos/Avritzer 2002, Santos 2002). Den Partizipativen Haushalt als Beispiel „direkter Demokratie“ zu beschreiben, wie es viele Vertreter/-innen der PT und auch der Diskurs der damaligen

⁵³ Laut der Einschätzung einiger Interviewpartner beruhte diese Entscheidung auf der Tatsache, dass die Bewohnervereinigungen zum großen Teil mit der Oppositionspartei PDT liiert waren. Fedozzi (2000) beurteilt diese Entscheidung als wichtig innerhalb eines Prozesses, welcher eine *aktive Bürgerschaft* zum Ziel hatte.

Regierung darstellten, trifft nicht zu. Dies erfüllt, wie *Fedozzi* korrekt (2000: 175) anmerkt, eine ideologische Funktion. Dennoch zeigt dieser Partizipationsprozess neue Wege für die Demokratie auf. Es ist ein realer Prozess, kein idealer, der genug Stoff für eine Auseinandersetzung mit der Theorie ermöglicht, die in Kapitel 7 (Theorie und Praxis gegenübergestellt) vorgenommen wird.

3.3 Die Teilnehmer/-innen des Partizipativen Haushalts

Die Anzahl der Teilnehmer/-innen des Partizipativen Haushalts stieg im Laufe der Zeit stark an, wie aus Tabelle 10 (unten) entnommen werden kann. Während er im ersten Jahr kaum mehr als eine Versammlung der Regierung mit den Vereinigungen der Bezirke ausmachte, wuchs die Anzahl seiner Teilnehmer/-innen stetig an. Dies wurde von einigen Interviewpartner/-innen darauf zurückgeführt, dass die Bevölkerung erst überzeugt werden musste, dass das System auch Ergebnisse liefern würde. Diese Überzeugung stieg mit den Erfolgen der Teilnehmer/-innen, erwünschte Maßnahmen in ihrem Bezirk umgesetzt zu sehen.

Tabelle 10: Anzahl der Teilnehmer/-innen des Partizipativen Haushalts			
Jahr	Teilnehmer/-innen Regionale Versammlungen	Teilnehmer/-innen Thematische Foren	Teilnehmer/-innen gesamt
1990	628	-	628
1991	3.086	-	3.086
1992	6.168	-	6.168
1993	6.975	-	6.975
1994*	7.000	1.011	8.011
1995	6.855	1.641	8.495
1996	6.574	1.079	7.653
1997	8.183	2.895	11.078
1998	9.553	2.237	11.790
1999	11.736	3.040	14.776
2000	11.476	2.901	14.377
2001	13.891	2.721	16.612
2002**	13.323	3.918	17.241
2003	11.640	3.345	14.985
2004***	9.141	4.196	13.337
2005	10.948	3.424	14.372
2006	8.653	2.883	11.536
<p>* Einführung thematischer Foren.</p> <p>** Änderung des Jahreszyklus des OP: nur noch eine Hauptversammlung je Region bzw. Thematisches Forum.</p> <p>*** Nur in diesem Jahr gab es einen eigenen OP für 4.562 Beschäftigte des öffentlichen Dienstes (nicht zu den Teilnehmer/-innen der Zivilgesellschaft gezählt).</p> <p>Quelle: Observatório 2007: 23, nach Angaben der PMPA⁵⁴</p>			

Einige Charakteristika der Teilnehmer/-innen des Partizipativen Haushalts werden in Tabellen 11 bis 14 dargestellt:

⁵⁴ Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Rathaus von Porto Alegre.

Tabelle 11: Geschlecht der Teilnehmer/-innen des OP

	Frauen	Männer	nicht beantwortet
Bevölkerung in Porto Alegre 2000, laut IBGE	53,3 %	46,7 %	-
1993	46,7%	47,6%	5,7%
1995	46,8%	52,2%	1,0%
1998	51,4%	48,4%	0,2%
2000	57,3%	41,5%	1,3%
2002 (N=1.593)	56,4%	43,3%	0,4%

Quelle: Auszug der Tabelle in Cidade 2003: 18, Ergebnisse der Umfragen der NGO CIDADE⁵⁵

Der Frauenanteil innerhalb der am Partizipativen Haushalt teilnehmenden Bevölkerung stieg zwischen 1993 und 2002 laut Umfrage der NGO CIDADE von 46,7% auf 56,4% an. Bei einem Frauenanteil von 53,3% innerhalb der Stadt (IBGE 2000) zeigt sich, dass die Frauen erst leicht unterrepräsentiert, dann leicht überrepräsentiert waren. Was den Frauenanteil im COP angeht, so lag dieser im Jahr 2002/2003 bei ca. 40% (CIDADE 2003: 18).⁵⁶

⁵⁵ Die Daten der Umfrage sind als Näherungswerte und Tendenzen zu betrachten, da die Umfrage (im Jahr 2001) mit einem qualifizierten, zufälligen Anteil der über 21.000 Teilnehmer/-innen durchgeführt wurde.

⁵⁶ Die Daten derselben Umfrage bezüglich der Geschlechtsverteilung bei den *delegados* und *conselheiros*, sowie der Vorsteher der Bewohnervereinigungen wurden herausgelassen, da sie laut der NGO selbst nicht mit der Realität übereinstimmen, zumindest was den COP angeht (sie zeigen einen deutlich höheren Frauenanteil, als den tatsächlichen). Dies ist vermutlich auf das Befragungsdesign zurückzuführen, da insgesamt mehr Frauen als Männer, v. a. in den höheren Altersstufen befragt wurden (CIDADE 2003: 18). Leider fehlt in den folgenden Tabellen auch der Vergleich mit den Zahlen der Gesamtbevölkerung, so dass dort lediglich absolute Tendenzen innerhalb des OP dargestellt werden (was Einkommen, Bildung, usw. angeht). Aus diesem Grund wurde hier auf die Darstellung der ethnischen Verteilung verzichtet, obwohl sie an sich wichtig und spannend ist. Doch ohne den Vergleich mit der Gesamtbevölkerung bleibt sie aussagegelos.

Tabelle 12: Alter der Teilnehmer/-innen des OP						
Alter Jahr	16-25 Jahre	26 – 33 Jahre	34 – 41 Jahre	42 – 49 Jahre	50 und mehr Jahre	nicht beantwortet
1995	15,8%	19,1%	23,0%	19,0%	22,0%	0,9%
1998	17,3%	15,1%	22,7%	19,4%	25,2%	0,3%
2000	17,6%	16,4%	20,4%	18,6%	25,9%	1,1%
2002 (N=1.593)	19,5%	17,4%	19,9%	18,6%	24,5%	0,1%
Führung Nachbarschafts-vereinigungen	8,4%	17,6%	21,4%	19,8%	32,8%	-
delegados	6,5%	12,6%	19,5%	24,4%	37,0%	-
conselheiros	3,3%	14,8%	24,6%	24,6%	32,8%	-
Quelle: Cidade 2003: 20						

Aus Tabelle 12 wird ersichtlich, dass im Laufe der Zeit immer mehr junge Menschen an dem Prozess teilnahmen. Dies hat sicherlich mit der wachsenden Perzeption zu tun, dass der OP tatsächlich zu Ergebnissen führte. Hinzu kam, dass die bereits teilnehmenden Personen junge Leute motivierten, ebenfalls daran teilzunehmen (vgl. Aussagen in Solidariedade 2003). Dass in den repräsentativen Positionen und Führungspositionen ältere Menschen einen größeren Anteil ausmachen, hat vermutlich mit der Erfahrung und dem Zeitaufwand zu tun, die diese Funktionen erfordern.

Tabelle 13: Schulbildung der Teilnehmer/-innen des OP							
Schulbildung	1995	1998	2000	2002	Führung Bewohner- vereinigung	dele- gados	conse- lheiros
Ohne	5,5%	3,0%	4,7%	3,8%	-	1,2%	-
alphabetisiert⁵⁷			2,1%	2,6%	3,1%	1,2%	-
Grundstufe nicht abgeschlossen (< 8 Jahre)	37,0%	46,0%	34,3%	44,4%	36,6%	34,1%	27,9%
Grundstufe (8 Jahre) abgeschlossen	12,1%	12,2%	10,9%	13,3%	16,8%	13,0%	11,5%
Mittelschule nicht abgeschlossen (<11 Jahre)	12,6%	7,5%	10,4%	7,8%	6,9%	11,4%	13,1%
Mittelschule (11 Jahre) abgeschlossen	18,6%	13,1%	13,7%	16,0%	21,4%	18,7%	18,0%
Hochschule (abgeschlossen oder nicht)	14,2%	16,1%	20,1%	12,0%	15,3%	20,3%	29,5%
Nicht beantwortet	-	2,0%	3,8%	0,1%	-	-	-
Quelle: Cidade 2003: 23.							

Was die Schulbildung angeht, so ist zu beobachten, dass die meisten Teilnehmer/-innen eine relativ geringe Schulbildung vorwiesen. Dies überschneidet sich mit der Einkommensfrage, die in der nächsten Tabelle (14) aufgegriffen wird.

Die meisten Teilnehmer/-innen des Partizipativen Haushalts hatten ein geringes Familieneinkommen (bis zu 4 *salários mínimos* – SM⁵⁸ pro Familie), wie Tabelle 14 zeigt.

⁵⁷ Für die Jahre 1995 und 1998 sind keine Daten für „alphabetisiert“ eingetragen. Zu vermuten ist, dass diese Kategorie erst später hinzugefügt wurde, und sie in den Jahren 1995 und 1998 zur Kategorie „Grundstufe nicht abgeschlossen“ gehörte.

⁵⁸ SM bedeutet *salário mínimo*, das Mindestgehalt in Brasilien. Tabelle 14 ist aufgrund der variierenden Werte des *salário mínimo* als Aussage einer Tendenz zu betrachten, ohne Anspruch auf Genauigkeit des Einkommens zu erheben. Anfang 2011 lag der *salário mínimo* in Brasilien bei R\$ 545,- (ca. US\$ 335,- oder € 236,-, Umrechnungskurs vom 31.3.2011)

Tabelle 14: Einkommen der Teilnehmer/-innen des OP						
Familieneinkommen (SM⁵⁹= R\$ 200,00)	1998	2000	2002 (N=1591)	Führung Bewohner- vereinigung	dele- gados	conse- lheiros
Weniger als 2 SM	39,9%	24,9%	39,4%	25,9%	23,7%	21,7%
Von 2 bis 4 SM	26,1%	29,3%	29,9%	37,4%	31,8%	28,3%
Von 4 bis 8 SM	21,1%	22,7%	18,4%	19,1%	25,3%	21,7%
Von 8 bis 12 SM	9,7%	10,0%	5,1%	8,4%	9,0%	13,3%
Mehr als 12 SM	12,2%	13,1%	6,8%	8,4%	10,2%	15,0%
Weiß es nicht	k.A.	k.A.	0,4%	0,8%	-	-
Quelle: Cidade 2003: 26						

In der Umfrage von CIDADE (2003) zeigte sich auch, dass, was die Beteiligung an anderen Organisationen angeht, die meisten Teilnehmer/-innen, die an Organisationen teilnahmen, aus den Nachbarschaftsvereinigungen kamen (CIDADE 2003: 54).

Was die Parteipräferenz angeht, so stand in Porto Alegre eindeutig die PT im Vordergrund, die im Jahr 2002 bei 38,1% bei den Teilnehmer/-innen, 55% bei den *delegados* und 54,1% bei den *conselheiros* lag (ebd.: 54).

Auffällig bei der Frage zur Parteipräferenz ist, wie gering die Präferenz für andere Parteien ausfiel (alle zusammen < 10%). Einerseits passt es zu den Umfrageergebnissen von Vox Populi im Jahr 1996 (zitiert in Dias 2002: 29), dass die PT in Porto Alegre in der Bevölkerung im Allgemeinen einen hohen Zuspruch (46%) hat. Es kann aber auch angenommen werden, dass Teilnehmer/-innen, die andere Parteien vorziehen, dies womöglich aufgrund der starken Identifikation des Partizipativen Haushalts mit der Arbeiterpartei nicht ausdrücken wollten, und die Frage lieber unbeantwortet ließen

⁵⁹ Siehe vorherige Fußnote.

oder aussagten, dass sie keine Präferenz hätten.⁶⁰ So oder so zeigt sich, wie stark die Identifikation des OP mit der Arbeiterpartei war.

3.4 Die Frage der Institutionalisierung

Nach der Anfangsphase des *Orçamento Participativo* stellte sich die Frage nach der legalen Institutionalisierung dieses Partizipationskanals. Fedozzi (2000: 142ff.) berichtet, dass diese Bewegung von den Teilnehmer/-innen selbst kam, und von der lokalen Regierung zunächst unterstützt wurde. So wurden von den Nachbarschaftsvereinigungen aus Unterschriften gesammelt, da eine Gesetzinitiative aus der Bevölkerung nach der Kommunalen Verfassung (*Lei Orgânica*) Unterschriften von mindestens 5% der Einwohner der Stadt braucht, um im Parlament zur Abstimmung eingereicht zu werden. Diese Zahl wurde bei weitem nicht erreicht (ca. 12.000 Unterschriften von benötigten ca. 40.000, vgl. Fedozzi 2000), so dass die Initiative nicht weitergeführt wurde. Bereits zuvor hatte ein Stadtparlamentarier der PT einen eigenen Gesetzesentwurf eingereicht, um den Partizipativen Haushalt gesetzlich zu regeln, ihn dann aber wieder zurückgezogen.

Ab der zweiten Legislaturperiode der Arbeiterpartei unter Bürgermeister *Tarso Genro* änderte die Regierung endgültig ihre Position zum Thema, und unterstützte keine Aktionen zur Unterschriftensammlung (Interview Fedozzi 29.9.2005). Unter den Teilnehmer/-innen verbreitete sich der Diskurs, dass durch eine Institutionalisierung der OP nicht mehr flexibel genug sein würde, um von den Teilnehmer/-innen selbst immer wieder angepasst werden zu können.

Die Gründe, die innerhalb einiger Interviews dafür genannt wurden, war die Sorge, dass der Partizipationsprozess durch eine Formalisierung seiner Strukturen in gewisser Hinsicht „festzementiert“ werden könnte, so dass er seine Anpassungsfähigkeit

⁶⁰ Einige Interviewpartner/-innen unter den *conselheiros* reagierten auf die Frage zur Parteizugehörigkeit mit einem gewissen Unwohlsein. Dies wurde lieber privat gehalten.

verlieren könnte. Auch wurde ausgesagt, dass ein durch das Stadtparlament erlassenes Gesetz von den Stadtparlamentariern jederzeit wieder verändert werden könnte, z. B. dass in Zukunft nur x% der Investitionen dann innerhalb des OP diskutiert würden. Genannt wurden weiterhin die Angst der Arbeiterpartei, ihre Macht über den Prozess zu verlieren, der sie wiederum an der Macht hielt, da das Image des Partizipativen Haushalts und seine Aufrechterhaltung bzw. Weiterführung bis dahin ganz klar an die PT gekoppelt war.

Die Frage der Institutionalisierung blieb also kontrovers. Die Partizipation an sich ist in Brasilien sowohl innerhalb der Bundesverfassung als auch in den lokalen Verfassungen verankert, wie in Porto Alegre. Ihre Form ist allerdings offen. Alle genannten Gründe scheinen plausibel. Die Sorge um den Verlust der Flexibilität, die Frage, inwiefern das Stadtparlament seinen Einfluss wieder erhöhen würde, und auch das Argument, dass die PT nicht ihren eigenen Einfluss auf den OP verlieren wollte, machen Sinn.

Der *Orçamento Participativo* war aber soweit „institutionalisiert“, als dass er sich als legitime Institution politischer Entscheidungen in der Stadt etablierte. Die PT wurde erst dann abgewählt, als ein Kandidat der Opposition die Weiterführung des OP in seinen eigenen Wahldiskurs integrierte.⁶¹

3.5 Phasen des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre

Anhand der analysierten Literatur und der durchgeführten Interviews lassen sich unterschiedliche Phasen des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre noch unter der PT-Regierung unterscheiden. Die unterschiedlichen Phasen werden von inneren und äußeren Begebenheiten geprägt, die jeweils stattfanden.

⁶¹ Hier wird kein direkter Zusammenhang des Wahlsiegs mit dieser Aussage postuliert, doch es ist anzunehmen, dass sie ein starkes Gewicht hatte. *José Fogaça* (PPS) siegte bei der Bürgermeisterwahl 2004 mit einer Koalition von 12 Parteien im 2. Wahldurchgang. 2008 wurde er wiedergewählt. Das Programm seiner Regierung basierte auf der *GSL (Governação Solidária Local – Lokale solidarische governance)*, die den OP mit integrieren sollte.

In seinen Anfängen (1990/91) ging es beim Partizipativen Haushalt von Porto Alegre vor allem darum, ein umsetzbares partizipatives Konzept zu erarbeiten. Die Bevölkerung, vor allem die Nachbarschaftsvereinigungen, wurden in Gesprächen mit dem Bürgermeister und weiteren Mitgliedern der Stadtverwaltung angehört, und langsam entstand das Konzept des Partizipativen Haushalts, wie er später bekannt wurde (Fedozzi 2000 beschreibt detailliert diese Anfangsphase bis 1992). Erst mit den ersten positiven Ergebnissen ließ sich eine breitere Schicht der Bevölkerung davon überzeugen, dass das System tatsächlich zu Ergebnissen führte und es lohnend war, sich daran zu beteiligen.

Mit dem Regierungswechsel ab 1993 wurden durch den neuen Bürgermeister *Tarso Genro* (PT) weitere Veränderungen eingeführt: mit den thematischen Foren wurde sowohl der Wirkungskreis der beschlossenen Maßnahmen erweitert, als auch das Publikum des Partizipativen Haushalts. In diese Legislaturperiode fiel auch die Vorstellung des Konzepts auf der Konferenz HABITAT II (1996).

Mit der internationalen Profilierung entstand in der Stadt eine neue Art des „politischen Tourismus“, da ausländische Wissenschaftler/-innen, Politiker/-innen und Mitglieder von NGOs den Partizipativen Haushalt kennenlernen wollten.

Im Jahr 1998 wurde der ehemalige Bürgermeister *Olívio Dutra* zum Gouverneur von Rio Grande do Sul gewählt. In den vier Jahren seiner Regierung implementierte er einen partizipativen Haushalt auf Bundeslandebene, der sich jedoch von dem in Porto Alegre stark unterschied. Sowohl die Frage der Skalierung als auch die Konkurrenz mit anderen Foren und starker politischer Widerstand erschwerten das Projekt.

Mit der *Lei de Responsabilidade Fiscal*⁶² (LRF – Gesetz der Fiskalen Verantwortung) im Jahr 2000 wurden u. a. die Verschuldungsmöglichkeit von Ländern und Kommunen und die Ausgaben für Personal im öffentlichen Dienst auf 60% der Nettoeinnahmen (Bund: 50%) beschränkt. Dieses Gesetz hatte auch auf den städtischen Haushalt seine Auswirkungen.

⁶² Bundesgesetz Lei complementar no. 101 de 4 de Maio de 2000.

1999/2000 geschah ein weiterer Sprung sowohl in der Anzahl der Teilnehmer/-innen als auch von der lokalen Ebene in die Landesebene. Dies wird hier als Höhepunkt des Partizipativen Haushalts betrachtet.

Eine Interviewpartnerin bemerkte, dass intern ab 1998 erste „Ermüdungserscheinungen“ des Prozesses zu beobachten waren. Dies sei darauf zurückzuführen, dass sich die Delegierten mit der Zeit von der Basis abkoppelten, eine weitere Qualifizierung der Bevölkerung gefehlt habe, und die ursprüngliche Debatte einer Art „Berichterstattung“ von den *conselheiros* an die Gemeinschaft Platz machte (Interview Angélica Mirinhã 30.8.2005). Die Novität war weg, der Prozess hatte sich etabliert und wurde Teil der Maschinerie des Verwaltungsapparates. Dies ist nicht unbedingt negativ zu bewerten; es bedeutet in erster Linie, dass die Partizipation zu einem „Normalfall“ wurde. Der „Sprung“ in die Landesebene wirkte beinahe selbstverständlich.

2001/2002 erhöhte sich die Anzahl der Teilnehmer/-innen weiter, auch wenn wie oben erwähnt eine gewisse interne Stagnation begann. So wird diese Phase als Plateau-Phase des OP definiert, von der aus sich weitere Bewegungen entwickelten. Im Jahr 2001 wurde in Porto Alegre das erste Weltsozialforum (*Fórum Social Mundial - FSM*) als Gegenbewegung zu den Wirtschaftstreffen von Davos (Schweiz) abgehalten. Dass die Wahl auf Porto Alegre fiel war kein Zufall. Die Stadt stellte bereits mit dem Partizipativen Haushalt ein Gegenprojekt zur vorherrschenden politischen Realität dar, und wurde somit zum Veranstaltungsort für die Debatten um Alternativprojekte bezüglich Probleme neoliberaler Politikmuster und Globalisierung des FSM.⁶³

⁶³ Das Weltsozialforum entwickelte sich als Gegenbewegung, und wurde nach den ersten Jahren in Porto Alegre (2001-2003) in Mumbai, Indien (2004) abgehalten, dann wieder in Porto Alegre (2005). 2006 gab es einen Versuch, das WSF dezentral abzuhalten, gleichzeitig in Caracas (Venezuela), Karachi (Pakistan) und Bamako (Mali), wobei Caracas im Vordergrund stand. 2007 fand das WSF in Nairobi, Kenia statt, und 2008 gab es statt einer großen Veranstaltung einen „dezentralen, globalen Mobilisierungstag“. 2009 kehrte das WSF nach Brasilien zurück, in Belém. Erst 2010 kehrte das WSF zu seinem 10-jährigen Bestehen wieder nach Porto Alegre zurück. Das WSF 2011 findet in Dakar (Senegal) statt. Weitere Informationen unter: <http://www.forumsocialmundial.org.br>.

Bis 2004 inklusive blieb die Arbeiterpartei in Porto Alegre noch an der Macht. Der interne Disput zwischen *Dutra* und *Genro* und die Tatsache, dass der Bürgermeister *Genro* das Amt in Porto Alegre (welches er für die Legislaturperiode 2001-2004 wieder inne hatte) entgegen entgegengesetzter Beteuerungen vorzeitig ablegte, kostete vermutlich die Partei auch die Wiederwahl auf Bundeslandebene.⁶⁴ Von 2003 bis 2004 übernahm Vizebürgermeister *João Verle* die Leitung der Stadt. Der Partizipative Haushalt wurde weitergeführt, aber zahlreiche beschlossene Maßnahmen wurden nicht umgesetzt.

2005 übernahm die Opposition mit einer umfangreichen Koalition von 12 Parteien die Regierung der Stadt mit dem Versprechen, den Partizipativen Haushalt weiterzuführen. Im Jahr 2005 selbst stand der Prozess allerdings beinahe still, da „rückständige Baumaßnahmen“ durchgeführt werden sollten. Der Partizipative Haushalt wurde beibehalten, verlor aber seine zentrale Rolle und wurde in das neue Konzept der *Governança Solidária Local* (GSL - Lokale solidarische *governance*) integriert.

Die Partizipation wurde weiterhin thematisiert, und 2008 führte die Stadt einen Kongress zu nachhaltiger Stadtentwicklung durch, auf der u.a. eine Evaluation des Partizipativen Haushalts durch ein Team der Weltbank (im Auftrag der Stadtverwaltung) vorgestellt wurde (vgl. Kapitel 5 Akteure).

Tabelle 15 (unten) fasst die unterschiedlichen Phasen des Partizipativen Haushalts zusammen, die im Laufe der vorliegenden Forschung für den Untersuchungszeitraum identifiziert wurden:

⁶⁴ Erst in den Wahlen 2010 konnte die PT mit *Genro* das Gouverneursamt wieder übernehmen.

Tabelle 15: Phasen des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre (1989-2004)

Nr.	Phase	Zeitraum	Besonderheiten
1	Einführung	1989-1991	Aushandlung des Konzepts mit den Nachbarschaftsvereinigungen, Aushandlung der Regeln, erste Ergebnisse
2	Stabilisierung	1992/1993	Erweiterung des Teilnehmer/-innenkreises aufgrund guter Erfahrungen, Einführung der Regeln und Kriterien
3	Erweiterung	1994-1996	Einführung der übergreifenden thematischen Foren für die ganze Stadt zusätzlich zu den 16 Regionen, dadurch Einbeziehung auch der Mittelschicht, Vorstellung auf UN-HABITAT II Konferenz
4	Internationale Wahrnehmung	1997/1998	Verbreitung als <i>best practice</i> durch UN und Weltbank
5	Höhepunkt ⁶⁵ und Aufstieg in die Landesebene	1999/2000	Wahl von Olívio Dutra (PT) als Gouverneur von Rio Grande do Sul. Einführung eines partizipativen Konzepts auf Bundeslandebene
6	(Hohe) Plateauphase	2001/2002	Parallel partizipativer Haushalt in Stadt und Bundesland (ebenfalls erste Weltsozialforen in Porto Alegre) ⁶⁶
7	Beginnender Rückgang	2003/2004	Verlust des Gouverneursitzes der PT aufgrund der Wahlniederlage von <i>Tarso Genro</i> . Übernahme der Stadtregierung durch den Vizebürgermeister <i>João Verle</i> . Abwahl der PT in Porto Alegre im Jahr 2004

⁶⁵ Der hier festgelegte Höhepunkt wird von mir so identifiziert, da zu diesem Zeitpunkt neben einer hohen Teilnahme der „Sprung“ in die Landesebene (sowohl der PT als auch des OP) stattfand. Der Höhepunkt der Anzahl der Teilnehmer/-innen lag laut Observatório 2007 im Jahr 2002. Einige der Interviewpartner/-innen sahen jedoch bereits ab 1998 eine gewisse Abnutzung des Prozesses. Die Anzahl der Teilnehmer/-innen scheint mir ein Richtwert, aber kein endgültiges Kriterium für die Bedeutung des Prozesses zu sein: so war sie auch 2005/2006 sehr hoch, während die Beschlüsse zumindest im Jahr 2005 kaum umgesetzt wurden.

⁶⁶ Im Jahr 2001 fand das erste Weltsozialforum (Fórum social Mundial – FSM) in Porto Alegre statt. Es ist davon auszugehen, dass sich diese beiden Foren gegenseitig verstärkten.

3.6 Partizipative Haushalte in Brasilien

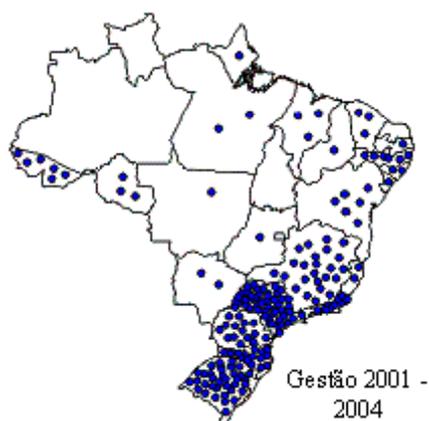
In Brasilien wurden bereits vor Porto Alegre Partizipative Haushalte eingeführt (vgl. u.a. Costa 1997), die allerdings nicht weitergeführt wurden. Laut *Costa* dienten einige dieser „partizipativen“ Initiativen der 1970er Jahre eher der Legitimation der Stadtregierungen, als einer tatsächlichen Demokratisierung der Haushaltsentscheidungen: Sobald die Interessen der lokalen Organisationen und der Stadtverwaltung auseinandergingen, wurden die Partizipationskanäle „ausgeschaltet“.

Die Originalität des Konzepts des Partizipativen Haushalts, die die Arbeiterpartei für sich beansprucht, wird inzwischen widerlegt. Beteiligungsinitiativen für das städtische Budget sind zuvor u.a. in Pelotas (RS), Lages (SC) und Vila Velha (ES) (u.a. Martins 2007) erprobt worden, wo sie allerdings weder von Dauer waren, noch den Umfang oder den Bekanntheitsgrad des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre erlangten. Somit ist und bleibt der OP von Porto Alegre ein besonderer Fall, dessen Erfolg innerhalb einer förderlichen nationalen und internationalen Konstellation lokal angesiedelt war.

Nach der Transitionsphase zurück zur Demokratie in Brasilien Mitte der 1980er Jahre entstanden einige neue Initiativen eines partizipativen Haushalts. Eine Studie von der Gruppe um *Leonardo Avritzer* (UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais) zeigt, dass in der Legislaturperiode von 2001 bis 2004 bereits über 200 partizipative Haushalte in Brasilien eingeführt worden waren (Abbildung 1)⁶⁷:

⁶⁷ Eine Tabelle mit der Auflistung der brasilianischen Städte, die 2001-2004 laut dieser Erhebung einen partizipativen Haushalt hatten, befindet sich im Anhang B.

Abbildung 1: Partizipative Haushalte in Brasilien, Legislaturperiode 2001-2004



Quelle: www.democraciaparticipativa.org

Ein maßgeblicher Faktor für die Verbreitung des Partizipativen Haushalts ist die Verbreitung der Wahlerfolge der Arbeiterpartei (vgl. Kapitel 4 Politische und gesellschaftliche Entwicklung). Die Verbreitung partizipativer Haushalte in Brasilien und der Bezug zum Aufstieg der Arbeiterpartei in ganz Brasilien wird in den Ergebnissen (Kapitel 7 Theorien und Empirie gegenübergestellt) vor dem Hintergrund der Darstellungen in Kapitel 4 (Gesellschaftliche und politische Entwicklung) und Kapitel 5 (Akteure) diskutiert.

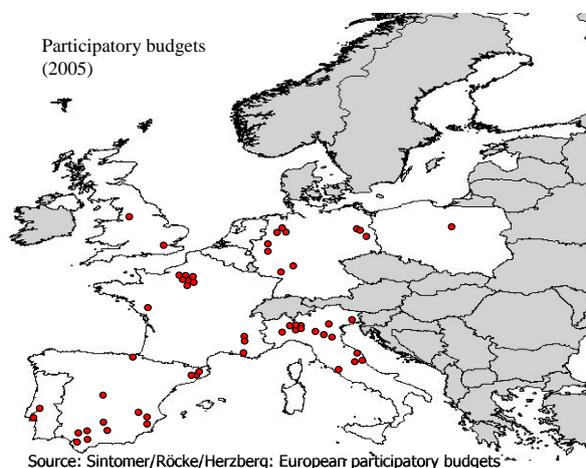
3.7 Internationale Verbreitung partizipativer Haushalte

Auch außerhalb Brasiliens verbreitete sich die Idee des partizipativen Haushalts. In Lateinamerika führten laut *Goldfrank* (2006) ca. 250 Kommunen in Eigeninitiative einen partizipativen Haushalt ein. Einige Beispiele sind Villa El Salvador, Lima (Peru), Montevideo (Uruguay) und Caracas (Venezuela). Abgesehen davon wurden in Bolivien,

Nicaragua und Peru nationale Gesetze erlassen, die die Kommunen verpflichteten, Organisationen der Zivilgesellschaft in Budgetfragen zu befragen (Goldfrank 2006: 1)⁶⁸.

Sintomer, Herzberg und *Röcke* (2006) stellten eine Studie zu den partizipativen Haushalten in Europa auf. Diese verbreiteten sich vor allem im Westen Europas, wie Abbildung 2 zeigt:

Abbildung 2: Partizipative Haushalte in Europa, 2005



Quelle: Sintomer/Herzberg/Röcke (2006)

Gab es laut den Autoren bis zum Jahr 2000 sechs partizipative Haushalte in Europa, so stieg diese Zahl in den folgenden fünf Jahren auf 55 an (Sintomer/Herzberg/Röcke 2006: 6f.). Abgesehen von den lokalen Initiativen, die oft versuchten, das „Modell“ von Porto Alegre vor Ort anzupassen, wurde in Großbritannien im Jahr 2008 ein nationales Konzept zur Einführung partizipativer Haushalte herausgegeben.⁶⁹

⁶⁸ Es gibt leider wenig vergleichende Arbeiten zum Thema; für die Analyse einiger Beispiele vgl. u. a. die Arbeiten von Goldfrank (2006) und Gugliano (2006).

⁶⁹ Vgl. Department for Communities and Local Government, UK (2008): Participatory Budgeting: a draft national strategy. Giving more people a say in local spending. Der Zusammenhang zwischen den Hintergründen in Großbritannien, dem Interesse der Weltbank und dem Partizipativen Haushalt von

Die Weltbank förderte in Afrika die Einführung partizipativer Haushalte (*Africa Good Governance Programme* (2006)). Hintergründe dazu werden in Kapitel 5 erläutert.

Die internationale Verbreitung partizipativer Haushalte, oft nach dem „Modell“ von Porto Alegre, erfolgte auch über die internationale Vernetzung der Arbeiterpartei (Mitglieder aus Porto Alegre berieten direkt, z. B. in Venezuela (Interview Ubiratan de Souza, 27.9.2005), über die internationale Vernetzung von Städten und Kommunen (z. B. über das Städtenetzwerk URB-AL⁷⁰, das von der EU gefördert wird oder über die internationalen Organisationen, allen voraus die Weltbank, die im Jahr 2008 wiederum eine „Evaluation“ des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre publizierte).⁷¹

Auf die Zusammenhänge des Partizipativen Haushalts mit den verschiedenen Akteuren, u. a. auf internationaler Ebene, wird in Kapitel 5 (Akteure) vertieft eingegangen. Doch zuvor beschäftigt sich das erste Kapitel zu den Hintergründen in Teil II (Kapitel 4) mit der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung in Brasilien, die den Kontext für die Einführung und Weiterführung des Partizipativen Haushalts bildete.

Porto Alegre wird in Kapitel 5 (Akteure) behandelt.

⁷⁰ URB-AL ist ein horizontales Kooperationsprogramm der Europäischen Kommission zum Austausch unter Städten der EU und Lateinamerika. Es wurde 1995 eingeführt und ist in verschiedene Themenbereiche unterteilt. Weiterführende Informationen unter:
http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm.

⁷¹ Die hier aufgeführten Beispiele erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Aufzählung partizipativer Haushalte in Europa, Afrika und Lateinamerika veranschaulicht hier die Auswirkungen des partizipativen Haushaltes in anderen Orten. Auf die Vernetzungen mit den internationalen Geberorganisationen wird in Kapitel 5 (Akteure) vertieft eingegangen.

Teil II

HINTERGRÜNDE

4 Gesellschaftliche und politische Entwicklung

Die Einführung und Weiterführung des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre erfolgte in einer Zeit, in der die Demokratie in Brasilien wieder eingeführt und eine neue Verfassung verabschiedet wurde. Neue (und alte) Parteien wurden im Rahmen der politischen Öffnung der brasilianischen Militärdiktatur wieder zugelassen. Die großen Streiks Ende der 1970er Jahre hatten unzählige Arbeiter/-innen mobilisiert, und 1983/84 rollte die Forderung nach direkten Präsidentschaftswahlen mit der Demonstration *DIRETAS JÁ* (Direkte Wahlen sofort) über das ganze Land. Von allen Oppositionsparteien unterstützt, sollte eine Verfassungsänderung vorgenommen werden, so dass direkte Präsidentschaftswahlen im Jahr 1985 stattfinden könnten. Zunächst schien die Verabschiedung des als *Emenda Dante de Oliveira* bekannt gewordenen Entwurfs zur Abänderung der Verfassung aussichtslos. Doch eine Welle von Demonstrationen unter der Leitung führender Oppositionspolitiker/-innen, mit Teilnahme von Künstler/-innen, Vertreter/-innen Zivilgesellschaftlicher Organisationen, usw. rollte über das gesamte Land. Der Höhepunkt der Demonstrationen fand im April 1984 in São Paulo und Rio de Janeiro statt, als jeweils über 1 Million Menschen zusammenkamen, um das Recht auf direkte Wahlen einzufordern. Die *Emenda* scheiterte trotz der Unterstützung von 54 Stimmen der Regierungspartei PDS. 298 Stimmen (gegen 65 Gegenstimmen und 113 Enthaltungen durch Abwesenheit) waren nicht genug, es hätten 320 sein müssen⁷². Die Militärregierung konnte die indirekte Wahl durchsetzen, sah sich aber gleichzeitig gezwungen, eine eigene Verfassungsergänzung für direkte Wahlen im Jahr 1988 einzureichen (Leonelli/Oliveira 2004: 506ff.). Bei den indirekten Wahlen des *Colégio Eleitoral* (Wahlkollegiat) siegte der Oppositionspolitiker *Tancredo Neves* (PMDB) mit einer überwältigenden Mehrheit

⁷² Vgl. Clóvis Rossi, Folha de São Paulo, 26. April 1984, http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_26abr1984.htm.

die Wahlen zum ersten zivilen Präsidenten nach 21 Jahren Militärherrschaft⁷³. Diese politischen Umwälzungen der 1980er Jahre prägten die demokratische Transition in Brasilien.

Mit der neuen Verfassung von 1988 wurden die Kommunen politisch wie finanziell gestärkt. Auch fällt die Einführung des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre mit den Veränderungen politischer Systeme auf internationaler Ebene zusammen, die Ende der 1980er und in den 1990er Jahren erfolgte und eine Neuordnung des internationalen Wirtschaftssystems nach sich zog. Der *Washington Consensus*⁷⁴ bildete in dieser Zeit den internationalen Handlungsrahmen für Lateinamerika. 1994 wurde die Währung nach langen Perioden der Hyperinflation durch den *Plano Real* stabilisiert. Auch die Einführung des FUNDEF⁷⁵ ab 1997, um die Transferleistungen für die Bildungsausgaben unter Länder und Kommunen zu regeln, spielte für die Finanzen der kommunalen Haushalte eine Rolle. Im Jahr 2000 wurde ein neues Gesetz zur Stabilisierung der Landes- und Kommunalhaushalts verabschiedet (*Lei de Responsabilidade Fiscal*), welches die Kommunen stark beeinflusste und den Handlungsspielraum für Neuverschuldungen deutlich einschränkte. In den 1990er Jahren änderten internationale Geldgeberinstitutionen ihre Politik, was sich zugunsten von Porto Alegre in Form von Krediten auswirkte.

⁷³ Neves erkrankte jedoch vor Amtsübernahme, so dass sein Vizepräsident *José Sarney* (PFL) das Amt im März 1985 übernahm. *Neves* verstarb im April. *Sarney* war zuvor der Präsident der Regierungspartei PSD gewesen, verließ dann aber die Partei und gründete mit anderen Dissidenten der PSD die PFL (Partido da Frente Liberal), welche die Kandidatur *Neves'* unterstützte, die mit 72% der Stimmen des Colégio Eleitoral den Kandidaten der PSD *Paulo Maluf* besiegte.

⁷⁴ Der *Washington Consensus* sah u.a. liberalisierende Strukturanpassungsmaßnahmen für Nehmerländer der internationalen Institutionen vor.

⁷⁵ FUNDEF steht für *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental* (Fonds für den Betrieb und die Entwicklung der Grundausbildung) und regelt seit 1997 Transferleistungen und Aufgaben im Bildungswesen (Lei 9424/96, Bundesgesetz vom 24.12.1996). Er wurde 2007 ersetzt vom FUNDEB (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação* – Fonds für den Betrieb und die Entwicklung der Basisausbildung und der Wertschätzung der Mitarbeiter im Bildungsbereich).

Vor diesem sich wandelnden Hintergrund der Demokratisierung und Neustrukturierung breitete sich die Forderung nach mehr gesellschaftlicher Partizipation innerhalb der politischen (und öffentlich-finanziellen) Entscheidungen aus. Bereits zuvor, vor allem in den 1970er Jahren, hatten sich soziale Bewegungen gebildet, die mehr Gerechtigkeit in der Ressourcenverteilung forderten. Da das Ziel der vorliegenden Arbeit ist, eine Einordnung des Phänomens OP in ebendiesen Rahmen vorzunehmen, wird hier ein Blick auf die allgemeinen Entwicklungen in Brasilien sowie deren politische Begleiterscheinungen vorgenommen. Daneben werden die speziellen Entwicklungen auf lokaler Ebene erläutert, die den Boden für den *Orçamento Participativo* von Porto Alegre vorbereiteten. Dieses Kapitel geht vor allem auf quantifizierte Daten der gesellschaftlichen Entwicklung und der Wahlentwicklung ein, die die Entwicklung neuer sozialer Bewegungen und einen politisch-gesellschaftlichen Wandel begleiteten.⁷⁶

4.1 Gesellschaftliche Entwicklung in Brasilien

Entwicklung zu definieren, war schon immer ein schwieriges Unterfangen. Im Rahmen des Modernisierungsansatzes ist sie im wachsenden Wohlstand zu sehen, der sich im historischen Kontext der westlichen Industrialisierungsprozesse ergeben hat. Aufgrund der Vordergründigkeit der Wirtschaft wurden lange ökonomische Daten, vor allem das BIP *per capita*, als „Maß“ für Entwicklung betrachtet. Dies ist auf die Annahme zurückzuführen, dass die Industrialisierung und die mit ihr einhergehenden Strukturwandlungen zu einem wachsenden allgemeinen Wohlstand führt, der allen zugute kommt (vgl. Kapitel 2 Theoretischer Rahmen).

⁷⁶ An dieser Stelle sehe ich davon ab, dabei abhängige und unabhängige Variablen zu definieren. Gesellschaft ist immer im Wandel, und die Wechselwirkungen sind gegenseitig. Was deutlich wird, ist eine Entwicklung von Süden nach Norden und vom lokalen zum nationalen, wie im Folgenden zu sehen ist. Auf die qualitativen Aspekte wie dem Wandel der Akteure wird in Kapitel 5 (Akteure) eingegangen.

Fragwürdig dabei ist, inwiefern die Annahme tatsächlich zutrifft, dass der allgemeine „Wohl“stand tatsächlich durch ökonomisches Wachstum gegeben ist. Zusätzlich stellt sich die Frage der Verteilung: Was bedeutet es für die Entwicklung einer Gesellschaft, wenn eine Gesellschaft (wie die brasilianische) hohe wirtschaftliche Werte aufweist, aber extrem ungleich ist? Entwicklung greift weiter als Modernisierung. Aber was Entwicklung eigentlich ausmacht, ist eine Frage der Perspektive. Ökologische und soziale Faktoren werden inzwischen in den Diskursen der nachhaltigen Entwicklung aufgenommen, die nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für zukünftige Generationen Wohlstand bringen soll. Diese Faktoren in messbare Daten umzuwandeln, ist ziemlich schwierig. Doch bereits Gesundheit und Bildung in einen Entwicklungs-Index aufzunehmen, entsprach dem Versuch, Entwicklung als mehr als nur ökonomische Entwicklung zu betrachten.

4.2 Der *Human Development Index* (HDI) und *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal* (IDH-M)

Die Kritik am Modernisierungsgedanken, dass Demokratisierung eine Frage der wirtschaftlichen Entwicklung, und an ökonomischen Faktoren abzulesen sei, schlug sich in theoretischen Auseinandersetzungen mit dem Thema nieder. In Hinblick speziell auf die Auffassung von „Entwicklung“ waren die Arbeiten von *Amartya Sen* ausschlaggebend für eine neue Sichtweise, die zur Ausarbeitung neuer Entwicklungskriterien führte. Auf Basis seiner konzeptionellen Ansichten⁷⁷ wurde innerhalb der Entwicklungsagentur der UN (UNDP – *United Nations Development Programme*) ein neues Messverfahren für Entwicklung ausgearbeitet, welches neben

⁷⁷ Sen arbeitete zu verschiedenen Themen bezüglich wirtschaftlicher Ungleichheit. Einige seiner Werke waren: *On Economic Inequality* (1973), *Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation* (1981), *Choice, Welfare and Measurement* (1982), *On Ethics and Economics*, (1987), "More Than 100 Million Women Are Missing". *New York Review of Books*, 1990, *Inequality Reexamined* (1992). 1998 erhielt er den Nobelpreis für Wirtschaft. Es folgten weitere Arbeiten zu Themen wie Ungleichheit, Freiheit, Rationalität und Gerechtigkeit.

dem wirtschaftlichen Faktoren auch Bildung und Gesundheit als Komponenten von „Entwicklung“ mit einbezog. So entstand der Index für menschliche Entwicklung Human Development Index (HDI).⁷⁸

„The Human Development approach arose in part as a result of growing criticism to the leading development approach of the 1980s, which presumed a close link between national economic growth and the expansion of individual human choices. Many, such as Dr. Mahbub ul Haq, the Pakistani economist who played a key role in formulating the human development paradigm, came to recognize the need for an alternative development model [...]

As of 1990, the human development concept was applied to a systematic study of global themes, as published in the yearly global Human Development Reports under the auspice of the UNDP. The work of Amartya Sen and others provided the conceptual foundation for an alternative and broader human development approach defined as a process of enlarging people’s choices and enhancing human capabilities (the range of things people can be and do) and freedoms, enabling them to: live a long and healthy life, have access to knowledge and a decent standard of living, and participate in the life of their community and decisions affecting their lives.“

(UNDP, Origins of the Human Development Approach⁷⁹)

Der HDI bildet folgende Größen ab:

- Lebenserwartung,
- Bildung (Alphabetisierung und Einschreibung in Bildungsinstitutionen), und
- Einkommen (Kaufkraft basiert auf BIP per capita angepasst an Lebenshaltungskosten).

⁷⁸ Der HDI wurde vom pakistanischen Ökonomen *Dr. Mahbub ul Haq* ausgearbeitet; dieser war zuvor in der Weltbank tätig, vgl. Kapitel 5 (Akteure).

⁷⁹ <http://hdr.undp.org/en/humandev/origins/> (May 17, 2009).

Der Wert des Indizes variiert zwischen 0 (schlechteste Entwicklung) und 1 (beste Entwicklung). Ein Wert über 0,8 wird als „hoch entwickelt“ interpretiert. Neben einer erweiterten (trotz einfachen) Sichtweise zu Entwicklung bietet der HDI durch die Regelmäßigkeit seiner Erhebung eine gute Grundlage für Vergleiche des Entwicklungsstands über die Zeit und zwischen Ländern und Regionen.

In Brasilien wurde auf Basis des HDI (auf Portugiesisch: IDH – *Índice de Desenvolvimento Humano*) ein auf den dort regelmäßig erhobenen Daten angepasster Index entwickelt (IDH-M – *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal* – kommunaler HDI)⁸⁰. Der IDH-M wird auf basis lokaler Daten kalkuliert, die durch den IBGE (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* – Brasilianisches Institut für Geographie und Statistik) regelmäßig vor Ort erhoben werden. Er ermöglicht einen Vergleich sowohl zwischen den Kommunen und Regionen Brasiliens als auch über die Zeit hinweg.

Der IDH-M bildet folgende Größen ab:

- Einkommen anhand des durchschnittlichen Familieneinkommens *per capita*,
- Durchschnittliche Schulbildung der Bevölkerung über 25, in Jahren,
- Anaphalbetenrate der Bevölkerung über 15 Jahren, und
- Lebenserwartung.

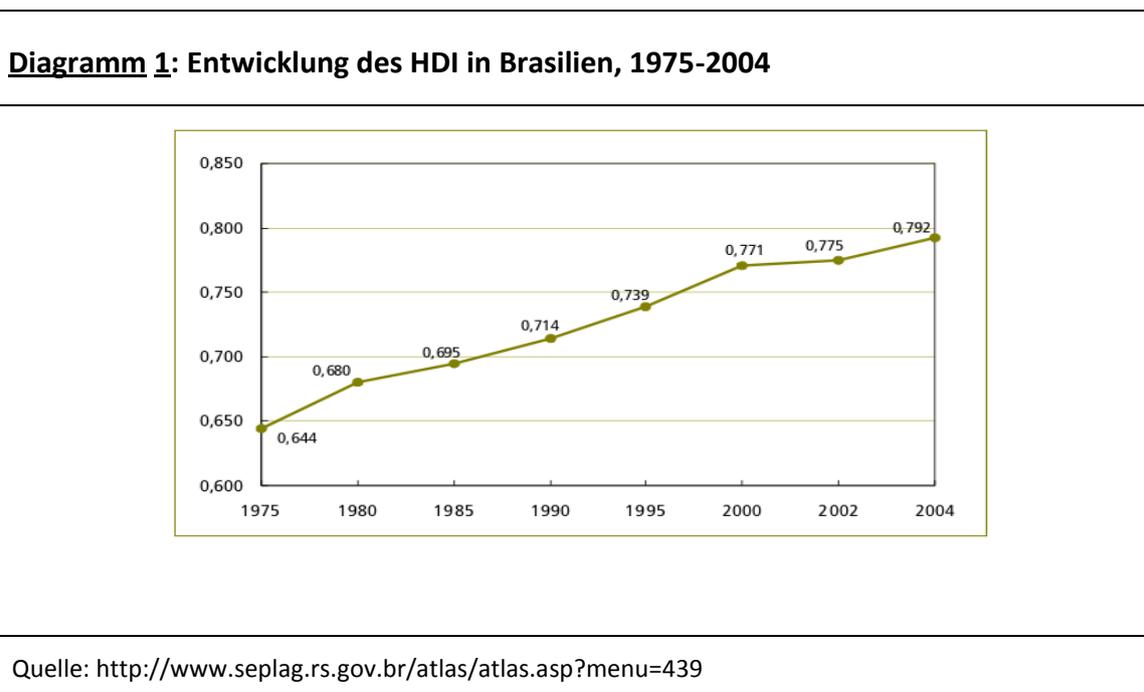
Anhand dieser Daten können die Entwicklung in Brasilien im Laufe der Zeit und die Unterschiede zwischen den Regionen verfolgt werden.

⁸⁰ Die Entwicklung erfolgte aus einer Zusammenarbeit zwischen PNUD-Brasil, IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), Instituto Pinheiro und UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais).

Der HDI und der IDH-M werden hier als Datenbasis verwendet, um die Annahme der Modernisierer zu überprüfen, dass Modernisierung (hier: Entwicklung) zu Demokratisierung führt. Dabei gilt als Grundannahme, dass der Partizipative Haushalt als Aspekt von Demokratisierung zu betrachten ist.

4.2.1 Nationale Entwicklung des HDI und IDH-M

In Brasilien hat sich der HDI zwischen 1970 und 2004 wie folgt entwickelt (Diagramm 1):



Da es in Brasilien ziemlich große regionale Diskrepanzen gibt, ist es sinnvoll, auch den HDI der einzelnen Bundesländer zu betrachten (Tabelle 16 unten).

**Tabelle 16: HDI der brasilianischen Bundesländer, 1970-2000 (alphabetisch),
kalkuliert auf Basis des IDH-M der Kommunen in den Bundesländern**

Abk.	Bundesland	1970	1980	1991	2000
AC	Acre	0,35	0,51	0,62	0,70
AL	Alagoas	0,29	0,41	0,55	0,65
AM	Amazonas	0,40	0,61	0,66	0,71
AP	Amapá	0,42	0,58	0,69	0,69
BA	Bahia	0,33	0,52	0,59	0,69
CE	Ceará	0,29	0,44	0,59	0,70
DF	Distrito Federal	0,65	0,70	0,80	0,84
ES	Espírito Santo	0,42	0,67	0,69	0,77
GO	Goiás	0,40	0,66	0,78	0,78
MA	Maranhão	0,29	0,41	0,54	0,64
MG	Minas Gerais	0,41	0,68	0,70	0,77
MS	Mato Grosso do Sul	0,44	0,69	0,72	0,78
MT	Mato Grosso	0,40	0,62	0,69	0,77
PA	Pará	0,40	0,58	0,65	0,72
PB	Paraíba	0,28	0,40	0,56	0,66
PE	Pernambuco	0,33	0,50	0,62	0,71
PI	Piauí	0,27	0,39	0,57	0,66
PR	Paraná	0,44	0,70	0,71	0,79
RJ	Rio de Janeiro	0,66	0,73	0,75	0,81
RN	Rio Grande do Norte	0,27	0,44	0,60	0,71
RO	Rondônia	0,44	0,60	0,66	0,74
RR	Roraima	0,44	0,68	0,69	0,75
RS	Rio Grande do Sul	0,54	0,74	0,75	0,82
SC	Santa Catarina	0,48	0,73	0,75	0,82
SE	Sergipe	0,30	0,48	0,60	0,68
SP	São Paulo	0,64	0,73	0,78	0,82
TO	Tocantins	0,32	0,47	0,61	0,71

Quelle: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, PNUD Brasil, 1998 (Daten 1970 und 1980) und 2010 (Daten 1991 und 2000)

Abbildung 3 illustriert diese Entwicklung in den Bundesländern von 1970 bis 1991:

Abbildung 3: Entwicklung des IDH-M der brasilianischen Bundesländer, 1970-1991

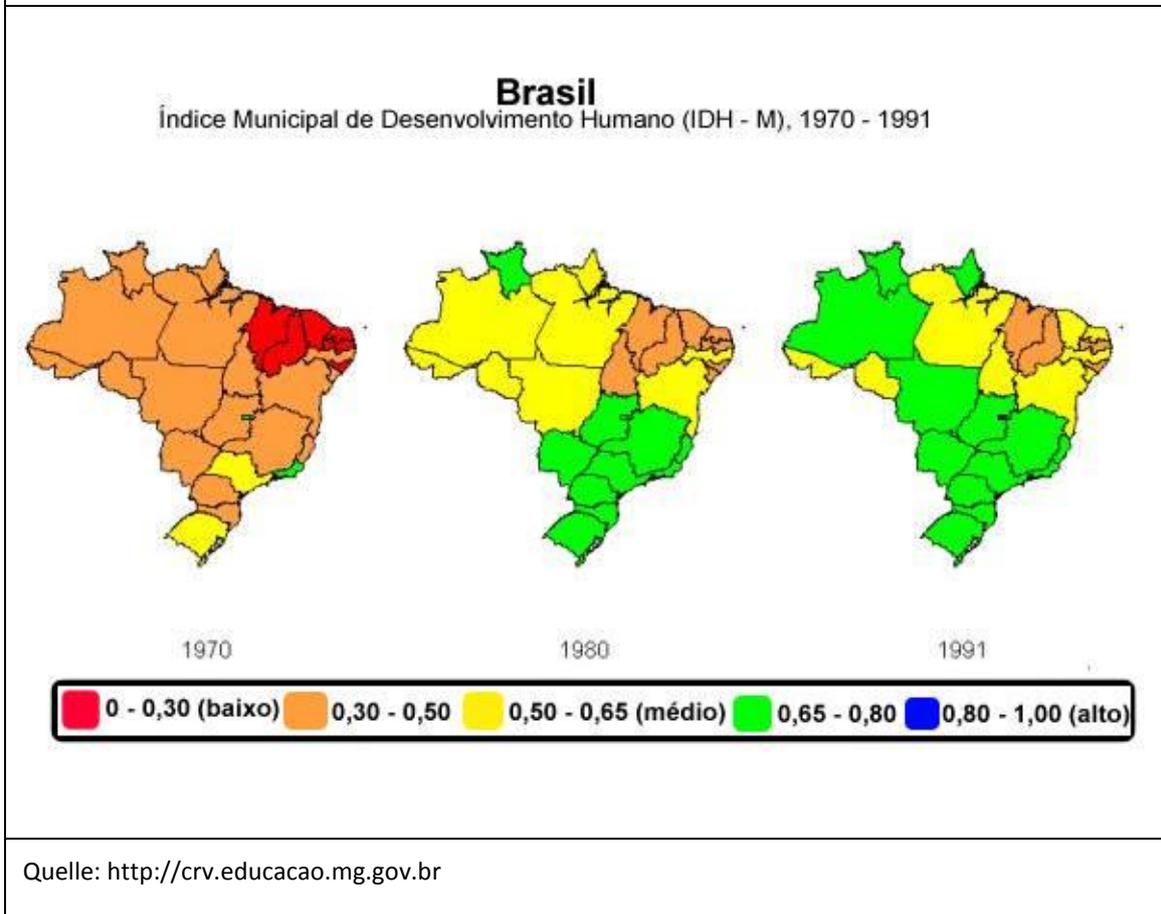


Tabelle 17 (unten) zeigt die detaillierte Entwicklung des HDI der Bundesländer von 1991 bis 2005:

Tabelle 17: HDI für Brasilien, Bundesländer und Regionen, 1991-2005

REGIÃO / UF	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
BRASIL	0,706	0,714	0,724	0,735	0,746	0,752	0,758	0,765	0,767	0,773	0,778	0,782	0,782	0,787	0,794
Norte	0,674	0,682	0,696	0,708	0,718	0,721	0,725	0,730	0,733	0,736	0,744	0,751	0,749	0,755	0,764
Rondônia	0,688	0,704	0,711	0,730	0,746	0,741	0,750	0,764	0,761	0,753	0,753	0,766	0,765	0,768	0,776
Acre	0,650	0,670	0,677	0,693	0,707	0,719	0,716	0,732	0,733	0,729	0,741	0,751	0,752	0,748	0,751
Amazonas	0,673	0,682	0,688	0,706	0,721	0,726	0,730	0,725	0,725	0,731	0,748	0,757	0,759	0,766	0,780
Roraima	0,707	0,720	0,743	0,748	0,753	0,766	0,750	0,755	0,761	0,754	0,750	0,744	0,752	0,741	0,750
Pará	0,678	0,683	0,699	0,705	0,712	0,714	0,718	0,724	0,731	0,734	0,739	0,748	0,740	0,749	0,755
Amapá	0,704	0,710	0,742	0,746	0,751	0,753	0,746	0,746	0,747	0,755	0,766	0,759	0,765	0,762	0,780
Tocantins	0,638	0,646	0,666	0,678	0,689	0,695	0,701	0,714	0,713	0,730	0,741	0,738	0,742	0,751	0,756
Nordeste	0,601	0,614	0,628	0,640	0,652	0,658	0,666	0,680	0,685	0,692	0,700	0,706	0,705	0,713	0,720
Maranhão	0,563	0,563	0,589	0,601	0,613	0,624	0,625	0,645	0,651	0,655	0,675	0,679	0,677	0,686	0,683
Piauí	0,577	0,592	0,605	0,615	0,626	0,630	0,639	0,653	0,656	0,667	0,677	0,688	0,688	0,698	0,703
Ceará	0,604	0,611	0,626	0,638	0,650	0,654	0,668	0,680	0,687	0,698	0,706	0,712	0,709	0,717	0,723
Rio Grande do Norte	0,619	0,641	0,641	0,657	0,672	0,679	0,686	0,696	0,702	0,710	0,716	0,721	0,715	0,724	0,738
Paraíba	0,583	0,602	0,628	0,640	0,651	0,651	0,670	0,685	0,692	0,685	0,688	0,699	0,702	0,709	0,718
Pernambuco	0,609	0,620	0,628	0,643	0,656	0,664	0,666	0,681	0,683	0,691	0,699	0,703	0,699	0,710	0,718
Alagoas	0,560	0,592	0,596	0,611	0,624	0,623	0,636	0,638	0,645	0,648	0,662	0,665	0,669	0,670	0,677
Sergipe	0,623	0,640	0,665	0,670	0,675	0,691	0,691	0,705	0,706	0,706	0,717	0,730	0,736	0,741	0,742
Bahia	0,621	0,638	0,650	0,660	0,670	0,680	0,688	0,700	0,706	0,715	0,720	0,727	0,727	0,732	0,742
Sudeste	0,753	0,758	0,767	0,778	0,789	0,793	0,799	0,803	0,803	0,808	0,810	0,813	0,814	0,817	0,824
Minas Gerais	0,711	0,721	0,730	0,743	0,756	0,760	0,769	0,771	0,775	0,780	0,781	0,785	0,786	0,795	0,800
Espírito Santo	0,715	0,715	0,730	0,743	0,755	0,755	0,762	0,770	0,773	0,778	0,777	0,788	0,786	0,794	0,802
Rio de Janeiro	0,755	0,762	0,765	0,778	0,789	0,796	0,795	0,804	0,805	0,811	0,815	0,821	0,825	0,826	0,832
São Paulo	0,774	0,777	0,786	0,797	0,807	0,809	0,815	0,818	0,817	0,821	0,823	0,824	0,824	0,825	0,833
Sul	0,752	0,758	0,768	0,777	0,785	0,791	0,796	0,802	0,804	0,809	0,813	0,816	0,820	0,825	0,829
Paraná	0,730	0,731	0,749	0,758	0,767	0,774	0,781	0,788	0,790	0,795	0,800	0,804	0,808	0,816	0,820
Santa Catarina	0,755	0,764	0,769	0,782	0,793	0,796	0,804	0,809	0,807	0,817	0,825	0,825	0,831	0,833	0,840
Rio Grande do Sul	0,769	0,777	0,785	0,791	0,798	0,804	0,806	0,812	0,816	0,818	0,819	0,824	0,825	0,829	0,832
Centro - Oeste	0,731	0,735	0,747	0,754	0,761	0,771	0,778	0,786	0,787	0,795	0,799	0,805	0,802	0,809	0,815
Mato Grosso do Sul	0,723	0,734	0,735	0,743	0,751	0,760	0,765	0,772	0,775	0,781	0,784	0,795	0,791	0,793	0,802
Mato Grosso	0,699	0,707	0,727	0,733	0,740	0,752	0,763	0,768	0,766	0,775	0,784	0,790	0,782	0,793	0,796
Goiás	0,720	0,724	0,734	0,737	0,740	0,757	0,759	0,769	0,771	0,779	0,784	0,787	0,786	0,794	0,800
Distrito Federal	0,791	0,788	0,804	0,817	0,829	0,830	0,840	0,847	0,850	0,858	0,858	0,865	0,865	0,868	0,874

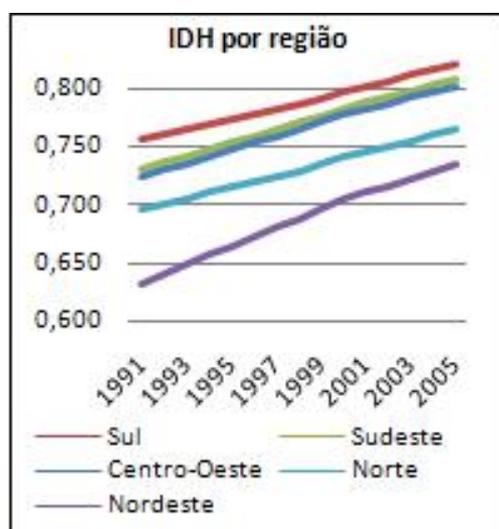
Quelle: Cepal/PNUD/OIT 2008: 126

Wie auch auf nationaler Ebene, hat der Index in Brasilien im Laufe der Jahrzehnte in allen Bundesländern und Regionen zugelegt. Dabei bleibt die regionale Diskrepanz bestehen: Die höchsten Werte sind im Süden (Sul), Südosten (Sudeste) und Mittel-

Westen (Centro-Oeste) zu finden, während die Werte der Region Nord (Norte) und Nordost (Nordeste) durchgehend niedriger sind.

Aus den Daten ergibt sich, dass der Unterschied zwischen den Regionen jedoch abnimmt, zumindest was die Region Nordost angeht, wie aus dem folgenden Diagramm (2) zu entnehmen ist:

Diagramm 2: HDI der brasilianischen Regionen



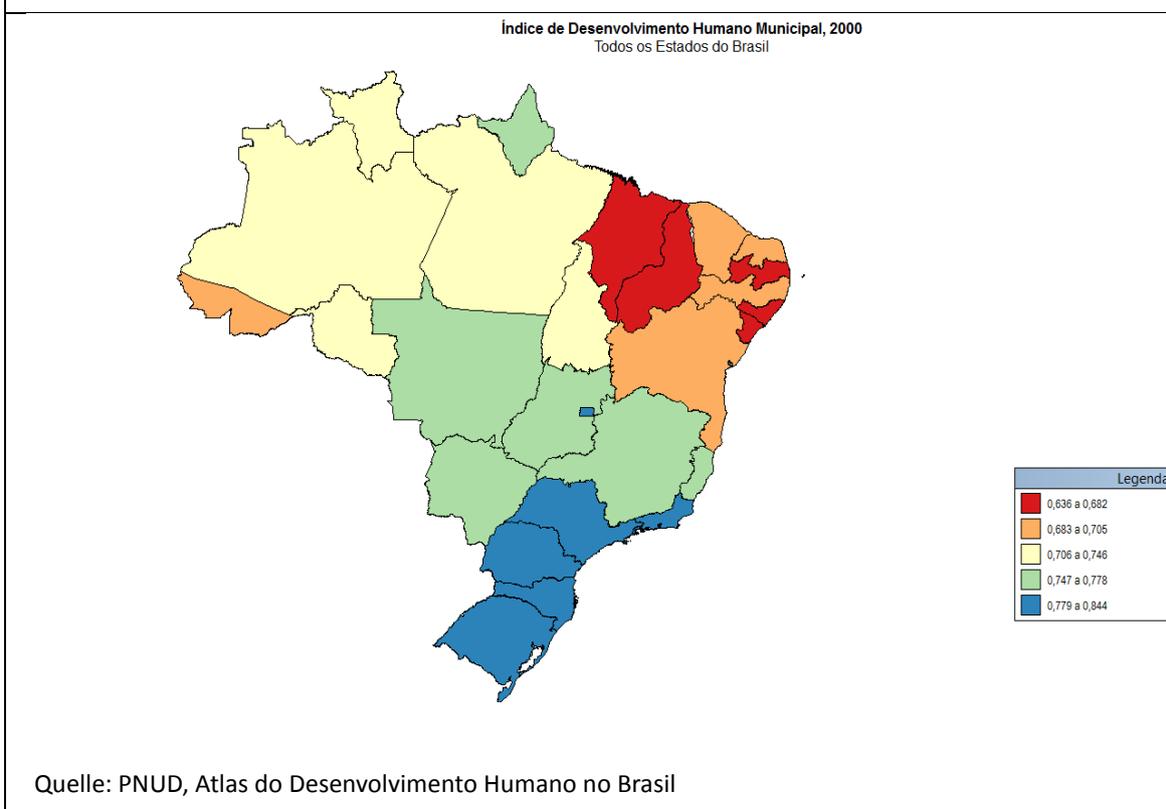
rot: Süd, grün: Südost, dunkelblau: Mittel-West, hellblau: Nord, lila: Nordost

Quelle: auf Basis der Daten des PNUD der vorherigen Tabelle⁸¹

Für das Jahr 2008 sind folgende Unterschiede zwischen den Bundesländern zu erkennen (Abbildung 4 unten):

⁸¹ Hinweis: Diagramm wurde entnommen aus: <http://bnjhistorias.blogspot.com> und dient rein illustrativen Zwecken.

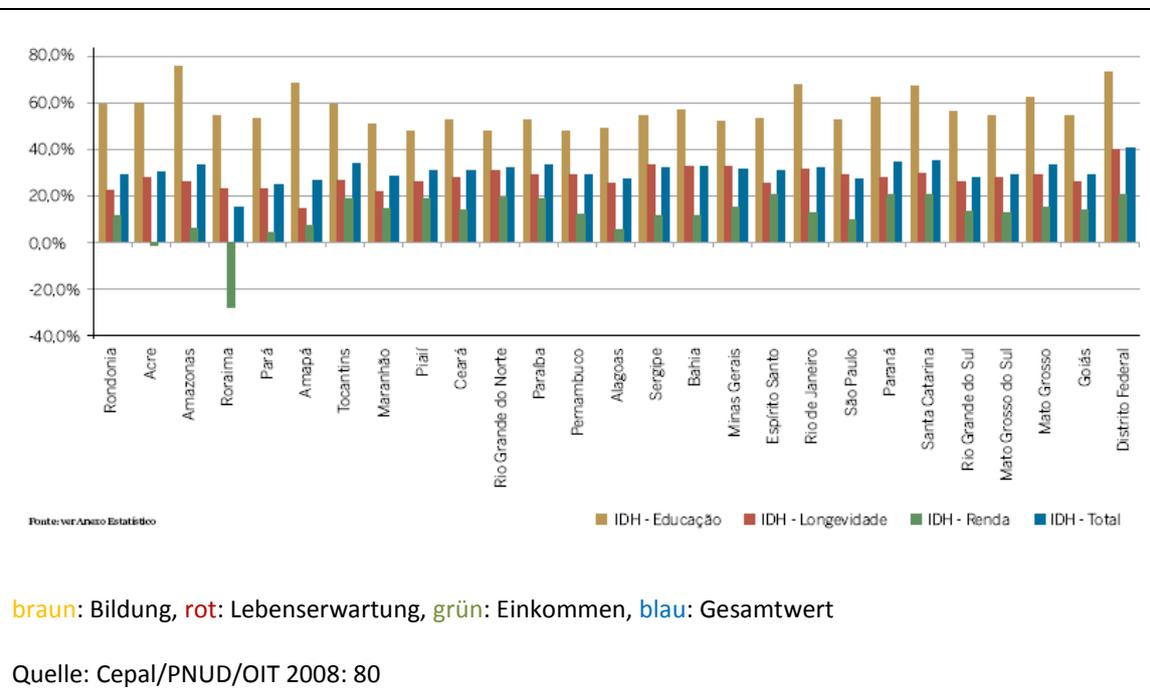
Abbildung 4: IDH-M der brasilianischen Bundesländer, 2000



Da der HDI aus drei Subindexen besteht, ist eine Beobachtung der Entwicklung im Detail interessant. Diagramm 3 (unten) bildet die Varianz (in %) des HDI und seiner Subindexe Einkommen, Bildung und Lebenserwartung zwischen 1991 und 2005 in den einzelnen Bundesländern ab.

Dabei wird deutlich, dass der größte Beitrag beim Zuwachs der Werte in der Bildung lag, also in der Erhöhung der Einschreibung in Bildungsinstitutionen und Reduzierung der Analphabetenrate. Zusammen mit der Erhöhung der durchschnittlichen Lebenserwartung wurde somit der gesamte Index selbst in den Bundesländern Roraima und Acre (Region Nord) erhöht, in denen der Subindex „Einkommen“ in diesen Jahren zurückging.

Diagramm 3: Varianz des HDI und der einzelnen Subindexe in den brasilianischen Bundesländern zwischen 1991 und 2005 (in %)



4.2.2 Entwicklungsdaten für Rio Grande do Sul

Rio Grande do Sul ist in Brasilien eines der Bundesländer mit dem höchsten HDI. In allen Bereichen (Bildung, Lebenserwartung und Einkommen) belegt das Bundesland eines der 5 ersten Plätze in Brasilien. Doch innerhalb des Bundeslandes bestehen Unterschiede. Die Verteilung des IDH-M zeigt, dass auch dort regionale Diskrepanzen bestehen, wie Abbildung 5a (1991) und 5b (2000) zeigen, wobei Porto Alegre jeweils in den Spitzenpositionen ist (IDH-M > 0,821 im Jahr 1991 und > 0,851 im Jahr 2000):

Abbildung 5a: IDH-M in Rio Grande do Sul, 1991

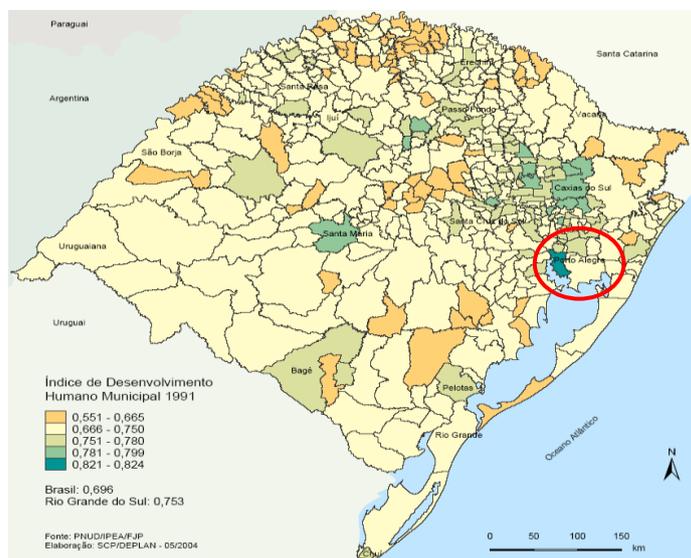
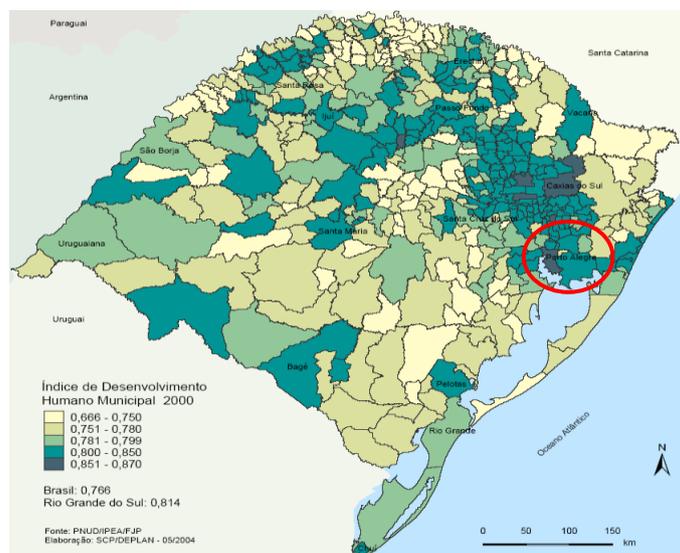


Abbildung 5b: IDH-M in Rio Grande do Sul, 2000



Rot umkreist: Porto Alegre

Quelle: <http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/exibelmig.asp?img=788> und [img=789](http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/exibelmig.asp?img=789)

Im Jahr 1991 war Porto Alegre in Rio Grande do Sul die einzige Kommune, die einen IDH-M-Wert über 0,8 vorweisen konnte. Im Laufe der Jahre ist der Wert überall gestiegen, in Porto Alegre und einigen anderen Kommunen wie Caxias do Sul auf über

0,85 (zu beachten ist, dass die Farbskalen in der Repräsentation der Werte in beiden Bildern nicht genau übereinstimmen, doch die Tendenz ist deutlich sichtbar).

Interessant ist, dass, während im Süden Rio Grande do Suls der Großgrundbesitz verbreitet ist, der Norden durch familienbetriebene Landwirtschaft und regionale Industrie gekennzeichnet ist.

4.2.3 Die Entwicklung des IDH-M von Porto Alegre

Porto Alegre hatte bereits in den 1970er Jahren eine hohe Entwicklung vorzuweisen (IDH-M > 0,8). Wie Tabelle 18 zeigt, entwickelten sich die Daten auch in den folgenden Jahrzehnten positiv weiter:

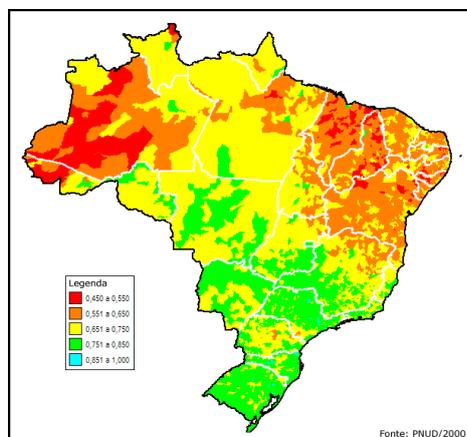
Tabelle 18: Entwicklung des IDH-M für Porto Alegre, 1970-2000				
IDH-M/Jahr	1970	1980	1991	2000
Porto Alegre	0,727	0,784	0,825	0,865
Quelle: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/PNUD/Fundação João Pinheiro				

Im Jahr 1991 wies Porto Alegre den höchsten IDH-M Wert für das Bundesland Rio Grande do Sul auf. Im Jahr 2000 stand die Hauptstadt an zweiter Stelle mit dem Wert von 0,865, nur hinter der Stadt Bento Gonçalves, die einen Wert von 0,870 aufwies (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, PNUD 2010).

4.2.4 Die Verbreitung des partizipativen Haushalts und die Entwicklung in Brasilien

Die gesellschaftliche Entwicklung in Brasilien wuchs stetig an. Für die brasilianischen Bundesländer ergibt sich wie bereits dargestellt eine „Verbreitung“ höherer HDI-Werte „von Süden nach Norden“. Abbildung 6 (unten) zeigt den IDH-M für Brasilien im Jahr 2000.

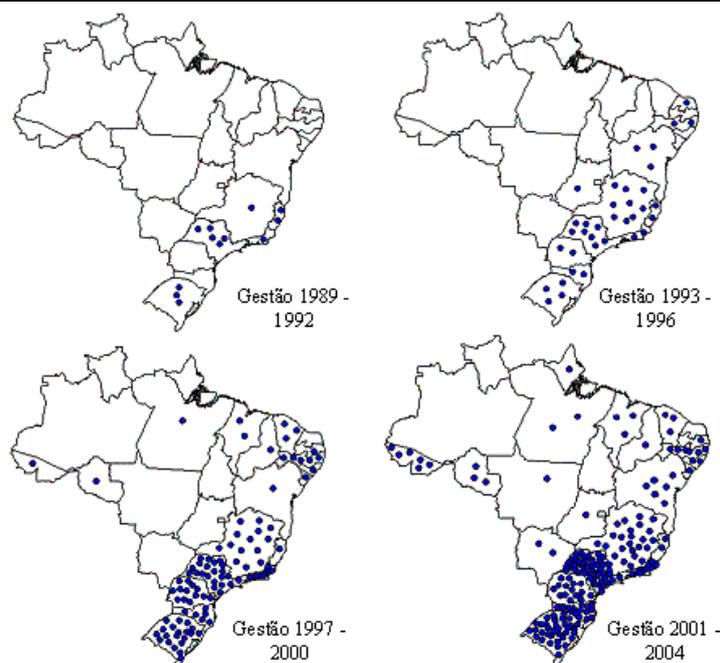
Abbildung 6: IDH-M der brasilianischen Kommunen, 2000



Quelle: PNUD 2000

Dieselbe Tendenz ist in der Verbreitung der partizipativen Haushalte in Brasilien zu beobachten, die von einer Forschergruppe um *Leonardo Avritzer* (UFMG) erhoben wurde (Abbildung 7):

Abbildung 7: Verbreitung partizipativer Haushalte in Brasilien, 1989-2004



Quelle: www.democraciaparticipativa.org

Insofern zeigt sich bei der Verbreitung der partizipativen Haushalte in Brasilien, dass ein Zusammenhang mit der Entwicklung zu bestehen scheint.

Die Anzahl der partizipativen Haushalte ergibt sich pro Region und Bundesland für die Regierungsperiode von 2001-2004 wie folgt (Tabelle 19):

Tabelle 19: Anzahl der partizipativen Haushalte in den Regionen und Bundesländern Brasiliens, 2001-2004											
Region	Nord		Nordost		Mittel-West		Südost		Süd		
Anzahl der OP	12		23		4		88		67		
Bundesländer mit OP	Acre	6	Pernambuco	6	Mato Grosso do Sul	2	São Paulo	52	Rio Grande do Sul	37	
			Bahia	6							
	Rondônia	3	Ceará	3	Goiás	1	Minas Gerais	24	Paraná	15	
			Maranhão	3							
	Pará	2	Alagoas	2	Mato Grosso	1	Rio de Janeiro	10	Santa Catarina	15	
			Paraíba	1							
	Amapá	1	Piauí	1	Espírito Santo	2					
			Sergipe	1							
	Bundesländer ohne OP	Amazonas		Rio Grande do Norte		-		-		-	
		Roraima									

Quelle: Zusammenstellung auf Basis der Angaben in www.democraciaparticipativa.org

Während die Region Süd und Südost 88 und 67 partizipative Haushalte in ihren Kommunen aufweisen, sind es in der Region Nord, Nordost und Mittel-West entsprechend 12, 23 und 4 partizipative Haushalte in den Regionen.⁸² Die einzigen Bundesländer, die 2001-2004 keinen einzigen partizipativen Haushalt aufwiesen,

⁸² Dabei ist zu beachten, dass die Anzahl der Kommunen in den Bundesländern sehr unterschiedlich ist, wie weiter unten dargestellt wird.

waren die Bundesländer Amazonas und Roraima in der Region Nord und das Bundesland Rio Grande do Norte (Region Nordost).

Die Frage ist nun, inwiefern tatsächlich eine höhere Entwicklung, gemessen am IDH-M, mit der Einführung des Partizipativen Haushalts korreliert. Es wäre ja durchaus möglich, dass Partizipative Haushalte innerhalb der Bundesländer in Kommunen eingeführt wurden, die im Gegensatz zu ihrem Umland einen geringeren Entwicklungswert hatten, oder dass die Verteilung der partizipativen Haushalte innerhalb der Bundesländer willkürlich war.

Um die Tendenz zu überprüfen, inwiefern Entwicklungsdaten und die Einführung partizipativer Haushalte korrelieren, wurden für ausgewählte Bundesländer die IDH-M Daten aus dem Jahr 2000 der Städte mit OP, die in Abbildung 7 (Verbreitung der partizipativen Haushalte in Brasilien 1989-2004) aufgeführt wurden, mit allen anderen Städten des Bundeslandes verglichen. Für diese Darstellung wurde jeweils ein Bundesland pro Region ausgewählt, und zwar das, welches in der Region innerhalb der Regierungsperiode 2001-2004 die meisten partizipative Haushalte vorzuweisen hatte.⁸³

Das waren:

- Region Süd: Rio Grande do Sul (37)
- Region Südost: São Paulo (52)
- Region Nordost: Pernambuco⁸⁴ (6)
- Region Nord: Acre (6)
- Region Mittel-West: Mato Grosso do Sul (2)

⁸³ Daten weiterhin auf Basis der Angaben in www.democraciaparticipativa.org.

⁸⁴ Das Bundesland Bahia hatte 2001-2004 nach der Studie der Forschungsgruppe Democracia Participativa ebenfalls 6 Partizipative Haushalte vorzuweisen. Pernambuco wurde als Referenz genommen, weil das Bundesland deutlich kleiner ist und somit die Relation der Kommunen mit Partizipativen Haushalten im Vergleich zu Kommunen ohne partizipative Haushalte etwas signifikanter ist.

Für diese Bundesländer ergeben sich folgende Daten aus dem Vergleich des IDH-M für das Jahr 2000 zwischen den Städten mit partizipativem Haushalt und ohne Partizipativem Haushalt im Regierungszeitraum 2001-2004 (Tabelle 20):

Tabelle 20: Vergleich durchschnittlicher IDH-M Werte (Jahr 2000) der Kommunen mit und ohne OP (Regierungsperiode 2001-2004) in den Bundesländern mit den meisten OP pro Region				
Bundesland (Region)	IDH-M des Bundeslandes (per capita)	Durchschnittlicher IDH-M alle Kommunen	Durchschnittlicher IDH-M Kommunen ohne OP	Durchschnittlicher IDH-M Kommunen mit OP
Acre (Nord)	0,697	0,625 (n=22)	0,526 (n=16)	0,640 (n=6)
Pernambuco (Nordost)	0,705	0,626 (n=185)	0,622 (n=179)	0,752 (n=6)
Mato Grosso do Sul (Mittel-West)	0,778	0,740 (n=77)	0,740 (n=75)	0,775 (n=2)
São Paulo (Südost)	0,820	0,779 (n=645)	0,776 (n=593)	0,815 (n=52)
Rio Grande do Sul (Süd)	0,814	0,784 (n=467)	0,782 (n=430)	0,805 (n=37)
Eigene Berechnung auf Basis der Angaben zu Kommunen mit OP auf www.democraciaparticipativa.org und der IDH-M Daten des Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil für das Jahr 2000.				

Brasilien hatte im Jahr 2000 5.561 Kommunen (*municípios*). Mehr als drei Viertel davon (4.074) sind Kommunen mit bis zu 20.000 Einwohnern. Die Fläche variiert sehr; z. B. hat das größte Bundesland Amazonas nur 62 Kommunen, während São Paulo 645 hat und Minas Gerais, das Bundesland mit den meisten Kommunen, sogar 853 aufweist⁸⁵.

⁸⁵ Daten des IBGE:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm

Tabelle 20 (oben) zeigt, dass Kommunen mit einem partizipativen Haushalt in der Regierungsperiode 2001-2004 in den ausgewählten Bundesländern durchschnittlich einen höheren IDH-M Wert im Jahr 2000 aufwiesen. Der Wert ist als einfacher Mittelwert kalkuliert, und berücksichtigt nicht die Größe der Kommunen, und somit nicht die Gewichtung im Vergleich zur Bevölkerungsanzahl. Sie hat aufgrund der geringen Anzahl der Kommunen mit OP im Vergleich der Gesamtanzahl von Kommunen einen geringen statistischen Wert, zeigt aber eine Tendenz, dass (durchschnittlich) eine höhere Entwicklung im Sinne des IDH-M bei Kommunen mit OP (2001-2004) im Jahr 2000 vorzufinden sind, und zwar in allen untersuchten Bundesländern. Innerhalb der Bundesländer ist somit eine Tendenz sichtbar, dass ein höherer HDI der Kommunen bei der Einführung oder Weiterführung des OP vorliegt.

Was die Entwicklungsdaten der Bundesländer und Regionen im Vergleich zu einer Einführung bzw. Weiterführung eines OP angeht, so bleibt die Region Mittel-West die Ausnahme: Ihr HDI stieg deutlich an, so dass die Werte höher waren als im Norden und Nordosten Brasiliens. Nimmt man die allgemeine Tendenz der Übereinstimmung von Entwicklung/Modernisierung und Einführung/Weiterführung eines Partizipativen Haushalts als zutreffend an, so ist hier eine Erklärung zu suchen, warum in dieser Region kaum Partizipative Haushalte eingeführt wurden. Eine mögliche Erklärung bietet ein weiterer Index, der mit dem Thema Entwicklung in Zusammenhang gebracht wird: der Gini-Index zur Messung der Ungleichheit.

4.3 Gesellschaftliche Ungleichheit

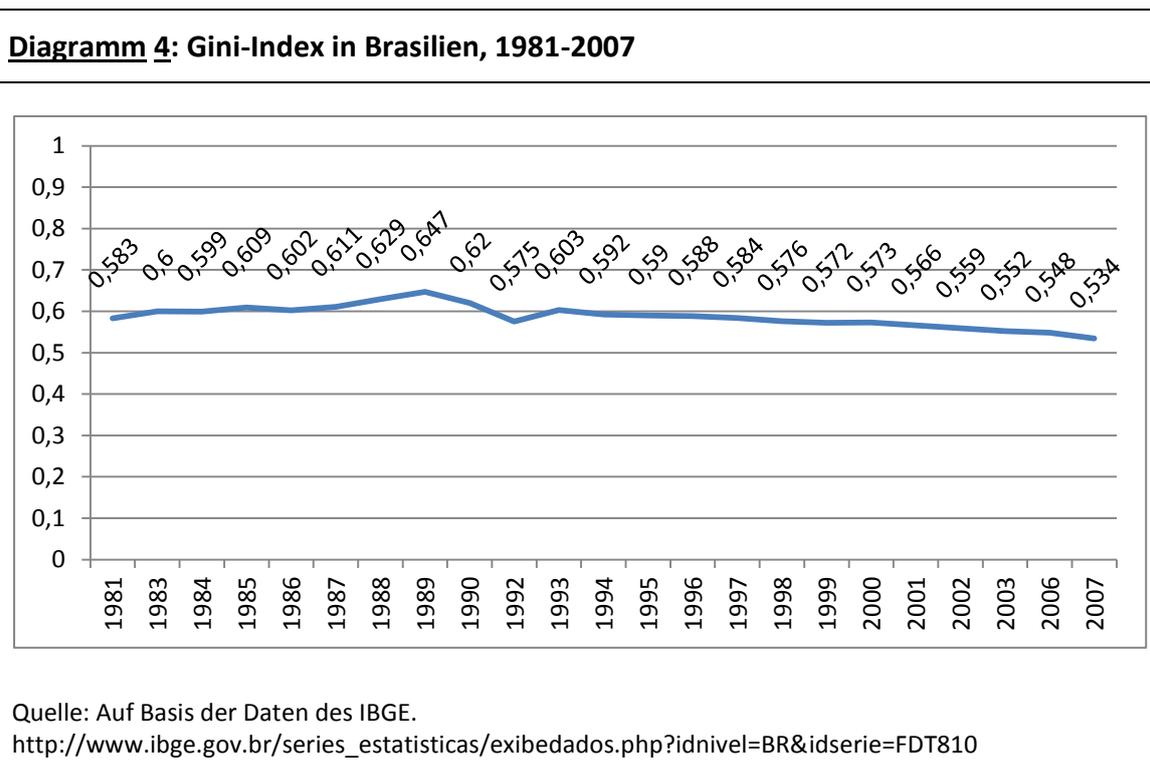
Trotz der Anpassung des Entwicklungsindikators an eine Sichtweise, die neben ökonomischen auch soziale Komponenten mit einbezieht, bleibt er ein Durchschnittswert innerhalb des untersuchten Gebiets. Diskrepanzen innerhalb des Datensatzes treten nicht in Erscheinung.

Der Gini-Index (vom Italiener *Corrado Gini* 1912 entwickelt) misst die Ungleichheit der Einkommensverteilung. Er bewegt sich in einer Skala zwischen 0 und 1, wobei 0 der Wert wäre, wenn das Einkommen einer Gesellschaft gleichmäßig verteilt wäre. Je

ungleicher eine Gesellschaft, desto mehr tendiert der Index zu 1, was bedeutet, dass sich das Einkommen bei einer extrem ungleichen Gesellschaft in den Händen von einem oder wenigen Individuen konzentrieren würde.

Bei Gesellschaften mit einer geringen Diskrepanz in der Einkommensverteilung wie Schweden, liegt der Gini-Index bei etwa 0,23 im Jahr 2005. Deutschland hatte im Jahr 2006 einen Gini-Index von 0,27⁸⁶.

Brasilien zeigt einen der weltweit höchsten Werte innerhalb der Länder auf, in denen diese Daten erhoben werden, mit einer leicht rückläufigen Tendenz in den letzten Jahren (Diagramm 4).

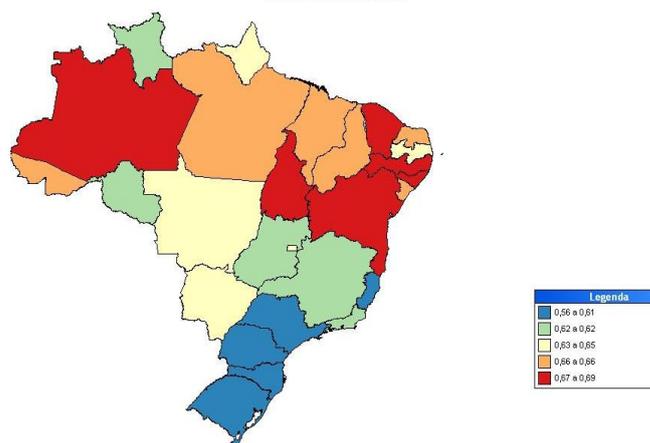


Gleichzeitig variiert der Gini-Index in Brasilien stark zwischen den Bundesländern und Regionen. Abbildung 8 zeigt überblicksartig die Unterschiede zwischen den

⁸⁶ Daten aus dem CIA World Fact Book unter <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2172.html>. In dieser Quelle liegt der Wert für Brasilien (2005) bei 0,567.

Bundesländern im Jahr 2000, und Tabelle 21 bildet die Daten für die Regionen im Zeitraum von 1995 bis 2005 ab.

Abbildung 8: Gini-Index der brasilianischen Bundesländer, 2000



Quelle: Atlas do Desenvolvimento Humano, PNUD

Tabelle 21: Gini-Index in Brasilien und je Region, 1995-2005*

Gini-Index des monatlichen Einkommens der dauerhaften Privathaushalte.

	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Brasilien**	0,567	0,568	0,570	0,567	0,560	0,558	0,553	0,545	0,535	0,532
Nord (urban)	0,546	0,546	0,550	0,542	0,526	0,530	0,536	0,507	0,499	0,501
Nordost	0,576	0,589	0,588	0,580	0,577	0,563	0,560	0,547	0,546	0,534
Südost	0,540	0,536	0,538	0,539	0,529	0,535	0,533	0,525	0,512	0,514
Süd	0,540	0,537	0,532	0,532	0,537	0,519	0,507	0,506	0,498	0,491
Mittel-West	0,565	0,581	0,583	0,586	0,577	0,574	0,573	0,557	0,553	0,552

* Ausschließlich Pensionäre, Hausangestellte und Verwandte von Hausangestellten in den Privathaushalten, und ausschließlich der Haushalte, die das Einkommen nicht angegeben haben.

** Ausschließlich des ruralen Gebiets der Bundesländer Acre, Rondônia, Roraima, Amazonas, Pará und Amapá (Region Nord)

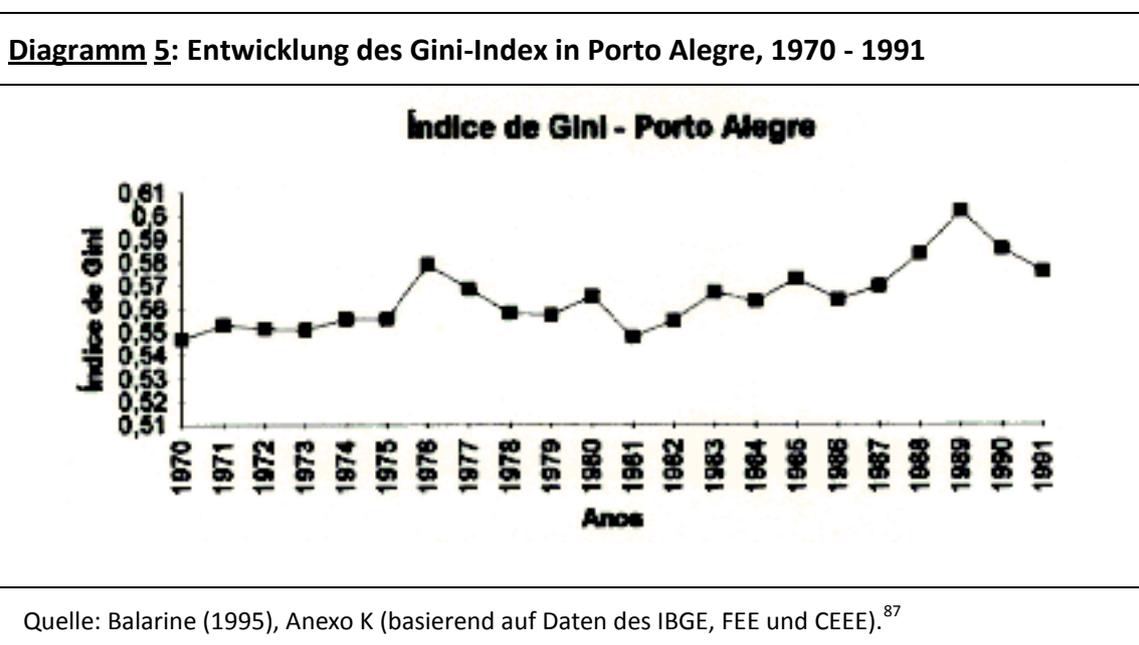
Keine Erhebung für das Jahr 2000.

Quelle: IBGE. <http://www.ibge.gov.br>

Wie aus Tabelle 21 (oben) zu entnehmen ist, ist die Ungleichheit in der Region Mittel-West (Centro-Oeste) von 1995 bis 2005 am wenigsten zurückgegangen, wobei die

Entwicklungsdaten (IDH-M), wie zuvor gezeigt, stark anstiegen. Dies ist möglicherweise auf die Großgrundbesitz-Struktur der Region zurückzuführen, in der das Agrobusiness eine der wichtigsten ökonomischen Rollen spielt.

In Porto Alegre lagen die Werte des Gini-Indexes niedriger als in Brasilien insgesamt. Doch auch dort hatten sie im Jahr 1989 einen Höhepunkt, wie Diagramm 5 zeigt:



In Kapitel 7 (Theorie und Empirie gegenübergestellt) werden anhand dieser Daten einige Überlegungen angestellt, die vor dem Hintergrund der Theorien zu Entwicklung und Demokratisierung von Bedeutung sein könnten.⁸⁸

⁸⁷ Die von *Balarine* zusammengestellte Datenbasis dieses Diagramms befindet sich im Anhang C.

⁸⁸ Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen HDI, Gini-Index und partizipativen Haushalten führt auch *Marquetti* (PUCRS) durch. Er konzentriert sich aber auf die Auswirkungen des OP auf die Indizes.

4.4 Die Entwicklung der brasilianischen Parteien

Die Einführung und Weiterführung des OP in Porto Alegre erfolgte in einer Zeit großer gesellschaftlicher Umbrüche in Brasilien. Nach einer über 20-jährigen Periode der Militärdiktatur wurde 1985 zum ersten Mal wieder ein ziviler Präsident indirekt gewählt. Von 1986 bis 1988 berieten die Kongressabgeordneten über eine neue Verfassung innerhalb der Verfassungsgebenden Versammlung (*Assembléia Constituinte*). Die neue Verfassung wurde 1988 verabschiedet, und der Präsident wurde im Jahr 1989 wieder direkt von der Bevölkerung gewählt.

Nach dem Putsch 1964 blieb das Militär 21 Jahre an der Macht. Die Parteien wurden zunächst verboten (1965). 1966 wurde ein Zweiparteiensystem eingeführt (Passos/ Noll 1996: 32). Die Bürgerinnen und Bürger konnten zwischen der (Militär-) Regierungsnahen Partei *Aliança Renovadora Nacional* (ARENA) und der Oppositionspartei *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB) wählen, in der sich die Opposition sammelte. Anders als andere autoritäre Regimes bewahrte die Militärregierung in Brasilien somit den Anschein einer Demokratie mit einem offiziellen Zwei-Parteien-System. Im Jahr 1968 wurden die direkten Wahlen der Regierungsämter der Hauptstädte der Bundesländer und weiterer strategischer Städte, insgesamt 68, abgeschafft (ebenfalls die direkte Wahl der Gouverneure). In diesen Städten wurden die Bürgermeister bis zur Wahl von 1985 von der Zentralregierung eingesetzt (Gouverneure wurden erstmals 1982 wieder direkt gewählt).

Die Jahre zwischen 1968 und 1973 gelten als die schlimmsten Jahre der militärischen Herrschaft (*Anos de Chumbo* – Bleijahre). Doch die Wahlen von 1974 stärkten die MDB derart, dass eine Lockerung mit der Amnestie politischer Gegner der Militärregierung folgte. Im Rahmen der *Abertura* (politischen Öffnung) wurde dann 1979 die Neu- und Wiedergründung von Parteien erlaubt, und 1982 folgten die ersten Wahlen eines begrenzten Mehrparteiensystems, bei der fünf Parteien teilnahmen:

- Die aus der ARENA entstandene PDS (*Partido Democrático Social*),
- Die aus dem MDB entstandene PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*),
- PTB (*Partido Trabalhista Brasileiro*) und
- PDT (*Partido Democrático Trabalhista*),
- die beide das Erbe des *trabalhismo* von *Getúlio Vargas* für sich beanspruchten, und
- PT (*Partido dos Trabalhadores*), die neu gegründete Arbeiterpartei, die vorwiegend aus der Arbeiterbewegung im Bundesland São Paulo entstand, mit Unterstützung von Intellektuellen, der Basisgemeinschaften der katholischen Kirche (CEBs) und weiterer Gewerkschaftsbewegungen landesweit.

Die Opposition konnte die knappe Mehrheit in der nationalen Abgeordnetenkammer gewinnen, so dass die indirekte Wahl eines Zivilpräsidenten der Opposition ermöglicht wurde. Der gewählte Präsident *Tancredo Neves* (PMDB) starb jedoch vor der Machtübernahme, so dass sein Vizepräsident, *José Sarney* (zuvor PDS, dann PFL), das Amt übernahm.

1985 wurde das neue Gesetz zur freien Neubildung und Reorganisation der verbotenen Parteien verabschiedet, woraufhin 25 Parteien an den Wahlen von 1985 teilnahmen. In den Jahren 1986 und 1987 tagte die Verfassungsgebende Versammlung (*Assembléia Constituinte*), die 1988 die neue Verfassung verabschiedete. 1988 fanden die ersten direkten Präsidentschaftswahlen statt. Es gewann im zweiten Wahlgang der Kandidat *Fernando Collor de Mello* (PRN – *Partido da Reconstrução Nacional*), der 1992 wegen Korruptionsvorwürfen des Amtes enthoben wurde, so dass wieder ein Vizepräsident, *Itamar Franco* (PRN, dann PMDB), das Amt übernahm. Während dieser turbulenten Zeit der Demokratisierung schoss die Inflationsrate auf bis zu 80% im Monat hinauf. Nach mehreren Stabilisierungsversuchen konnte diese Entwicklung im

Jahr 1994 durch den Finanzminister *Fernando Henrique Cardoso* (PSDB – *Partido da Social Democracia Brasileira*) gestoppt und die neue Währung Real stabilisiert werden. Die PSDB wurde 1988 als Abspaltung der PMDB gegründet. *Cardoso* kandidierte 1994 für das Präsidentenamt und siegte auch in den nächsten Wahlen 1998, so dass eine relativ stabile Phase der Konsolidierung folgte. Sein Nachfolger, *Luis Inácio Lula da Silva* (PT), ehemaliger Anführer der Gewerkschaftsbewegung in São Paulo und seit Gründung der Arbeiterpartei ihr Präsidentschaftskandidat, übernahm 2003 das Amt und konnte sich ebenfalls wiederwählen (2006)⁸⁹.

Um die Rolle der Parteien als funktionale Eliten und deren Besonderheiten in Brasilien besser zu verstehen, folgt ein kurzer historischer Überblick, der sich auf den Überblick von *Lamounier*⁹⁰ stützt.

Historische Unterschiede

Während des Kaiserreichs gab es in Brasilien zwei Parteien, die Konservative Partei (*Partido Conservador*) und die Liberale Partei (*Partido Liberal*), die beide Landesweit organisiert waren und unterschiedliche Interessen der gleichen sozialen Schicht, nämlich der Großgrundbesitzer, repräsentierten. Während die Konservativen eine starke Zentralmacht bevorzugten, plädierten die Liberalen für eine Stärkung der Autonomie der Provinzen.

In der Ersten Republik (1889-1930) beherrschten Parteien der Bundesländer das nationale politische System, die in ihren Bundesländern eine absolute Macht erlangten. Eine Ausnahme bildete das Bundesland Rio Grande do Sul, wo zwei Strömungen, die *Federalista* und die *Republicana*, vorherrschten. Auch in São Paulo konnten zumindest in den 1920er Jahren einige weitere Parteien, die in den urbanen Zentren entstanden,

⁸⁹ 2010 konnte sich seine Nachfolgerin *Dilma Rousseff* (PT) gegen den Kandidaten *José Serra* (PSDB) durchsetzen. Sie übernahm am 1. Januar 2011 als erste Frau in Brasilien das Präsidentenamt.

⁹⁰ Die Informationen basieren auf der Zusammenstellung des Politikwissenschaftlers *Bolívar Lamounier*. Vgl. auch *Lamounier* (2005).

einigen Einfluss erlangen, wie die Demokratische Partei (*Partido Democrático*). Während der Diktatur des Estado Novo von *Getúlio Vargas* (1930-1945) war die Kommunistische Partei die einzige Partei, die (trotz Verbots) weiterhin eine nationale Organisation beibehielt. Erst 1945, mit dem Ende des *Estado Novo*, formierten sich legale und national organisierte politische Parteien in der brasilianischen Republik neu. Von 1945 bis 1964 dominierten drei Parteien die politische Landschaft:

- PSD (*Partido Social Democrático*),
- UDN (*União Democrática Nacional*) und
- PTB (*Partido Trabalhista Brasileiro*).

Diese Reihenfolge entspricht auch der Stärke der Parteien in dieser Zeitperiode, wobei die PTB ab 1962 von der dritten auf die zweitstärkste Kraft heranwuchs.

Die PSD repräsentierte die brasilianische Oberschicht und galt als mitte-rechts Partei. Die UDN, zweitstärkste Kraft bis 1962, repräsentierte ebenfalls die Oberschicht, aber in Opposition zu *Vargas* und seinem Erbe, und wird im links-rechts Spektrum rechts eingeordnet. Die PTB, drittgrößte, ab 1962 zweitgrößte politische Kraft im Parlament, betrachtete sich zu jener Zeit als linke Partei und erbte den Gewerkschaftsapparat, den *Vargas* während des *Estado Novo* aufgebaut hatte. Die PTB wurde von den Industriezentren des Landes getragen.⁹¹

Der Militärputsch von 1964 brachte die bereits weiter oben aufgeführten Veränderungen nach sich.

⁹¹ Kleinere Parteien, die in diesem Zeitraum eine Rolle spielten, waren die PDC (*Partido Democrata Cristão*, Christdemokratische Partei), PL (*Partido Libertador*, etwa: Befreiende Partei), PR (*Partido Republicano*, Republikanische Partei), PSP (*Partido Social Progressista*, Sozial Fortschrittliche Partei), und PSB (*Partido Socialista Brasileiro*, Brasilianische Sozialistische Partei).

Der historische Abriss zeigt, dass:

- Bereits im Kaiserreich innerhalb der herrschenden politischen Eliten unterschiedliche Auffassungen zu Zentralisierung und Dezentralisierung bestanden.
- Rio Grande do Sul bereits in der ersten Republik, in der sich die Bundesländer São Paulo und Minas Gerais mehr oder weniger die zentrale Herrschaft teilten⁹², eine gewisse Sonderstellung im politischen System innehatte.
- Die nationale Organisation der Parteien nicht selbstverständlich und die Macht innerhalb der Ersten Republik zwischen den Bundesländern ausgetragen wurde. Verschiedene Parteien wurden in den Bundesländern auch später auf nationaler Ebene unterschiedlich unterstützt. Diese Tatsache ist für die Analyse des Partizipativen Haushalts im Kontext des Aufstiegs der Arbeiterpartei wichtig.

Was die Sonderstellung von Rio Grande do Sul angeht, so ist zu beachten, dass sowohl *Getúlio Vargas* als auch drei der fünf Militärpräsidenten nach 1964 (*Costa e Silva*, *Médici* und *Geisel*) aus diesem Bundesland kamen. Dies ist insofern nicht verwunderlich, als dass Porto Alegre neben Rio de Janeiro ein Zentrum militärischer Ausbildung darstellt. Die dichotome Polarisierung in der Politik Rio Grande do Suls zeigt sich durchgehend seit der brasilianischen Kaiserzeit, als der Konflikt zwischen *farrapos* und Imperialisten zu einem Krieg führte und das Bundesland sich zeitweise als Republik von Brasilien unabhängig erklärte (1835-1845). Zu Zeiten der brasilianischen Alten Republik (1889-1930) zeigten sich diverse Polarisierungen zweier Lager. In der Ära *Vargas* wurde diese Polarisierung zwischen PTB-Anhängern und -Gegnern weitergeführt. In der Zeit der neueren Militärdiktatur entstand eine Polarisierung in ganz Brasilien durch das eingeführte Zweiparteiensystem (ARENA und MDB). Im Laufe

⁹² Die Zeit der ersten Republik wird auch *República do café-com-leite*, Milchkafee-Republik, genannt, in Anlehnung an die Kaffeeproduktion in São Paulo und Milchproduktion in Minas Gerais. Diese Bundesländer beherrschten die nationale Politik und hatten einen Pakt, die Präsidenten unter sich abzuwechseln.

der 1990er Jahre entstand eine neue Polarisierung: die der Befürworter und Gegner der PT (Arbeiterpartei), die sich ebenfalls in ganz Brasilien entwickelte (zur besonderen Polarisierung in RS vgl. u. a. Filomena 2008).

Regionale Besonderheiten bilden den lokalen wie regionalen Kontext, in dem sich der Partizipative Haushalt entwickeln konnte, so dass sie auf jeden Fall zu berücksichtigen sind. Gleichzeitig ist die Einbettung in den nationalen wie internationalen Kontext zu beachten, da auch lokale Entwicklungen davon beeinflusst werden und der Partizipative Haushalt maßgeblich von internationalen Akteuren gefördert wurde, wie noch zu zeigen ist.

4.5 Wahlentwicklung

Um den politischen Kontext des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre zu detaillieren, wird an dieser Stelle die Entwicklung der großen modernen Parteien in Brasilien erläutert. Dabei werden die nationale, die regionale und die lokale Ebene der Entwicklung der wichtigsten Parteien dargestellt. Um die Hintergründe der *Abertura* mit einzubeziehen, wird auch die Entwicklung innerhalb des Zweiparteiensystems während der Militärherrschaft berücksichtigt.

4.5.1 Wahlentwicklung in Brasilien

Nach dem Putsch von 1964 wurde in Brasilien ein Zweiparteiensystem eingeführt, so dass das Regime seine demokratische Fassade bewahrte. In der repressivsten Zeit bis 1973 konnte die Regierungsnahe Partei ARENA in der nationalen Abgeordnetenversammlung über zwei Drittel der Sitze für sich verzeichnen. Doch bereits in den Wahlen von 1974 stieg der Anteil der Sitze des MDB stark an, wie aus Tabelle 22 (unten) zu entnehmen ist. Diese Wende war die erste innerhalb der Militärherrschaft und kann sowohl auf die internationale Ölkrise als auch auf die erste Lockerung innerhalb des autoritären Systems zurückgeführt werden.

Tabelle 22: Verteilung der Sitze in der nationalen Abgeordnetenversammlung während des Zweiparteiensystems 1966-1978 in Brasilien

Partei	1966	1970	1974	1978
ARENA (in %)	67,7	71,9	55,8	55,0
MDB (in %)	32,3	28,1	44,2	45,0
Gesamtzahl der Sitze	409	310	364	420

Quelle: Ministério das Relações Exteriores
<http://www2.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/consnac/orgpol/oposicao/partpol/index.htm>

Die zweite große Wende erfolgte zwischen den Wahljahren 1982 und 1985/1986. Die Wahlen im Jahr 1982 fanden noch unter der Militärherrschaft statt. Die ersten Wahlen unter dem neuen zivilen Regime brachten den endgültigen Absturz der PDS (Folgepartei der ARENA) mit sich, wie aus Tabelle 23 (unten) zu entnehmen ist. Dabei ist zu beachten, dass sich die Daten der Tabelle auf die abgegebenen Stimmen für die Parteien beziehen. Die Prozentzahl der Sitze in der Abgeordnetenversammlung stimmt aufgrund der brasilianischen Regelung maximaler und minimaler Anzahl der Sitze für die Bundesländer nicht mit diesen Daten überein. So werden die PT und PSDB im Verhältnis zu den Stimmen im Kongress unterrepräsentiert, da sie vorwiegend in großen Bundesländern wie São Paulo gewählt werden, während PFL und PMDB überrepräsentiert sind.⁹³

⁹³ Weitere Faktoren für die Verzerrung waren Koalitionen und der Einbezug nicht ausgefüllter Stimmzettel in die Auswertung abgegebener Stimmen. Für eine ausführliche Darstellung dieser Zusammenhänge und deren Kritik siehe *Nicolau (1997)*.

Tabelle 23: Wahrentwicklung ausgewählter Parteien in der nationalen Abgeordnetenversammlung in Brasilien, 1982-2002

Stimmen in %						
Kongressabgeordnete (Deputados Federais)	1982	1986	1990	1994	1998	2002
PDS/PPR/PPB	43,2	7,9	8,9	9,2	11,3	7,8
PFL	-	17,7	12,4	12,8	17,3	13,4
PMDB	43,0	47,8	19,3	20,3	15,2	13,4
PSDB	-	-	8,7	14,0	17,5	14,3
PTB ⁹⁴	4,4	4,5	5,6	5,2	5,7	4,6
PDT	5,8	6,5	10,0	7,1	5,7	5,1
PT	3,5	6,9	10,2	13,1	13,2	18,4

Quelle: basierend auf: *Nicolau*, Dados Eleitorais, IUPERJ

Die PMDB hatte als Nachfolgepartei des MDB im Jahr 1986 ihren größten Erfolg. Sie wurde noch als „die“ Oppositionspartei betrachtet, und konnte brasilienweit vor allem auf lokaler Ebene überragende Ergebnisse einfahren. Mit den neuen Parteien, die seit Beginn der 1980er entstanden, verteilten sich die Stimmen mehr und mehr. Brasilienweit ist die Tendenz einer Konvergenz der Stärke der vier größten Parteien um die 15 % zu beobachten (PFL, PMDB, PSDB, PT), wobei immer noch starke Unterschiede zwischen den Bundesländern und den Regionen bestehen.

Anhand der Wahrentwicklung ist auch das Wachstum der Arbeiterpartei gut zu beobachten. Im Jahr 2002 war die PT bereits stärkste Kraft im nationalen Abgeordnetenhaus.

Auch in der Exekutive ist sowohl eine zunehmende Orientierung nach links und eine Konvergenz der Ergebnisse der stärksten Parteien zu beobachten, wie Tabelle 24 (unten) zu den Ergebnissen der Parteien bei den Bürgermeisterwahlen darstellt:

⁹⁴ Die hier (und in den folgenden Tabellen) aufgeführte Anordnung dieser Parteien folgt grob einem links-rechts Spektrum. Die PTB ist nicht linker als die PSDB, sie wird aufgrund der gleichen historischen Wurzeln neben die PDT eingeordnet.

Tabelle 24: Wahlentwicklung ausgewählter Parteien, Ergebnisse pro Partei bei den Bürgermeisterwahlen für Brasilien, 1982-2004, ausgewählte Parteien

Bürgermeister in %	1982	1985	1988	1992	1996	2000	2004
PDS/PPR/PPB	64,3	10,9	10,4	7,6	11,6	11,1	9,9
PFL	-	12,4	24,7	20,3	17,4	18,5	14,2
PMDB	34,9	63,2	37,5	33,7	24,1	22,6	19,1
PSDB	-	-	0,4	6,7	17,1	17,8	15,7
PTB	0,2	6,0	7,7	6,4	7,1	7,2	7,6
PDT	0,6	6,5	4,5	7,9	8,1	5,2	5,5
PT	0,1	0,5	0,9	1,1	2,0	3,4	7,9

Quelle: Basierend auf: *Nicolau*, Dados Eleitorais, IUPERJ

Der Demokratisierungsprozess läutete eine Wende der Ergebnisse ein, bei der zunächst die PMDB als große Oppositionspartei als klare Siegerin hervorging. Auch auf der lokalen Ebene verteilten sich diese Stimmen im Laufe der Zeit auf die neuen Parteien, obwohl die PMDB weiterhin stärkste Kraft bei den Bürgermeisterämtern blieb.

Die Beispiele zeigen, wie sich das politische Spektrum innerhalb der brasilianischen Politik seit Beginn der 1980er gewandelt hat, und welche Parteien inzwischen die maßgeblichen Kräfte im Land sind. Zu beachten ist, dass die PT die einzige Partei ist, die kontinuierlich gewachsen ist.

4.5.2 Die Unterschiede innerhalb der Regionen und Bundesländer

So wie bei der gesellschaftlichen Entwicklung sind auch bei der Wahlentwicklung starke regionale Unterschiede zu beobachten. Diese sind nicht nur auf die unterschiedlichen Gesellschaftsstrukturen, sondern auch auf die historische Wurzeln der Parteien zurückzuführen. Diese Unterschiede, die innerhalb der internationalen Demokratisierungsliteratur wenig berücksichtigt werden, sind aber für die Erklärung

unterschiedlicher Entwicklungen gerade solcher politischen Innovationen wie dem Partizipativen Haushalt wichtig. Tabelle 25 illustriert die regionalen Unterschiede sowohl der Großregionen als auch der Bundesländer anhand der Ergebnisse im Wahljahr 1982 für die nationale Abgeordnetenversammlung:

Tabelle 25: Ergebnisse der Parteien pro Bundesland und Region im Jahr 1982 bei den Wahlen der nationalen Abgeordnetenversammlung ⁹⁵					
in % der Stimmen					
Ergebnisse der Parteien in den Bundesländern ⁹⁶	PDS	PMDB	PTB	PDT	PT
Region Nord	49,2	48,1	0,9	0,0	1,9
Rondônia	57,8	38,7		1,3	3,5
Acre	44,4	46,0	3,5		6,1
Amazonas	44,0	53,4	1,1		1,4
Roraima	74,3	24,4	0,0		
Pará	47,6	50,2	0,8		1,4
Amapá	79,3	17,3			3,4
Region Nordost	64,7	34,5	0,1	0,1	0,6
Maranhão	78,5	19,2		1,4	1,0
Piauí	61,6	37,6			0,8
Ceará	73,9	25,6			0,5
Rio Grande do Norte	59,7	39,8	0,1		0,4
Paraíba	60,0	39,6			0,4
Pernambuco	54,8	44,5	0,4		0,2
Alagoas	60,1	39,9			
Sergipe	76,7	22,6		0,3	0,4
Bahia	63,3	35,8			0,9
Region Südost	33,0	43,4	8,9	8,3	6,5

⁹⁵ Die Nationale Abgeordnetenversammlung entspricht dem deutschen Bundestag, während die Regionale Abgeordnetenversammlung des Bundeslandes dem deutschen Landtag entspricht.

⁹⁶ Da die Daten aus *Nicolaus* Tabelle 100% in der Summe der Parteien ergeben, er sie jedoch auf die Stimmen pro Partei bezog und nicht auf die Sitzverteilung, ist nicht ganz klar, inwiefern die *votos brancos* und *votos nulos* bereits hinein gerechnet wurden. Die Daten sind somit als Annäherungen zu betrachten.

Tabelle 25: Ergebnisse der Parteien pro Bundesland und Region im Jahr 1982 bei den Wahlen der nationalen Abgeordnetenkammer⁹⁵

in % der Stimmen					
Ergebnisse der Parteien in den Bundesländern ⁹⁶	PDS	PMDB	PTB	PDT	PT
Minas Gerais	47,3	50,3		0,2	2,1
Espírito Santo	40,4	58,1		0,2	1,4
Rio de Janeiro	29,9	22,6	10,7	33,8	3,0
São Paulo	26,7	48,8	13,0	0,8	10,6
Region Süd	42,4	47,1	0,4	9,3	0,8
Paraná	40,1	58,2	1,0	0,2	0,4
Santa Catarina	50,7	48,5	0,1	0,3	0,4
Rio Grande do Sul	40,1	36,8		21,8	1,4
Region Mittel-West	39,7	59,3		0,3	0,6
Mato Grosso do Sul	47,1	51,0		1,0	0,9
Mato Grosso	52,8	46,7		0,2	0,2
Goiás ⁹⁷	33,6	65,7		0,1	0,7
Brasilien gesamt	43,2	43,0	4,4	5,8	3,5
Quelle: Nicolau, Dados eleitorais, IUPERJ					

Bei der Verteilung der Stimmen unter den Parteien pro Region wird deutlich, dass im Jahr 1982 die zwei großen Parteien PDS und PMDB im Norden, Nordosten und Mittel-Westen als einzige Optionen betrachtet wurden. Die anderen Parteien erhielten dort zusammen keine 2 % der Stimmen. Im Südosten und Süden war bereits eine größere Differenzierung zu beobachten. Dort erhielten die neuen Parteien zwischen 10,5 % (Region Süd) und 23,7 % (Region Südost) der Stimmen. Im Südosten ist dieses Ergebnis allen drei Parteien zu verdanken (v. a. PDT in Rio de Janeiro, PTB in Rio de Janeiro und São Paulo und PT in São Paulo). Im Süden spielte dafür lediglich die PDT aufgrund ihres hohen Ergebnisses in Rio Grande do Sul (21,8 %), wo die Partei ihre Wurzeln hatte, eine Rolle.

⁹⁷ Goiás wurde zum 1. Januar 1989 in die Bundesländer Goiás und Tocantins aufgeteilt, wobei Tocantins seitdem zur Region Nord gehört.

Für die Bundesländer galt: Die PDS erhielt ihre höchsten Ergebnisse in Bundesländern des Nordens und Nordostens (Bestergebnis in der Region Nordost), die PMDB im Südosten, Süden und Mittel-West (Bestergebnis in der Region Mittel-West). Die PTB hatte die höchsten Ergebnisse im Südosten. Die PDT hatte die besten Ergebnisse, weit vor den anderen, im Südosten und im Süden. Die PT hatte ihre besten Ergebnisse in Bundesländern des Südostens und des Nordens (Bestergebnis in der Region Südost).

Die schlechtesten Ergebnisse erzielte die PDS in Bundesländern des Südostens und Südens (regional schlechtestes Ergebnis: Südost). Die PMDB erzielte die schlechtesten Ergebnisse in Bundesländern der Region Nordost und Nord (regional schlechtestes Ergebnis: Nordost). Die PTB hatte ihr schlechtestes regionales Ergebnis im Nordosten und die PDT im Norden, wobei zu beachten ist, dass diese Parteien nicht in allen Bundesländern Kandidat/-innen aufstellten (die PTB war im Mittel-West z. B. gar nicht vertreten). Die PT hatte ihre schlechtesten Ergebnisse in Bundesländern des Nordostens und Mittel-Westens, und war in Roraima (Nord) und Alagoas (Nordost) nicht vertreten.

PDS und PMDB waren als Nachfolgeparteien von ARENA und MDB die stärksten Parteien. Sie hielten sich jedoch die Waage im brasilianischen Gesamtergebnis bei je ca. 43% der Stimmen. Die einzige der drei neuen Parteien, die zu diesem Zeitpunkt in ganz Brasilien vertreten war, war die PT.

Die in Tabelle 25 (oben) aufgeführten Zahlen zeigen folgende Zusammenhänge:

- Die PDS hatte ihre stärkste Basis im Nordosten und im Norden, die Regionen mit einer niedrigeren gesellschaftlichen Entwicklung in Brasilien.
- Die niedrigsten Ergebnisse der PMDB begleiteten die höchsten der PDS in den Bundesländern Amapá und Sergipe. Regional korrelierte das niedrigste Ergebnis der PMDB mit dem höchsten der PDS aber nur im Nordosten.

- Durch das differenziertere Parteienspektrum und Wahlergebnis in den Regionen Südost und Süd war dort auch das Ergebnis der PMDB nicht das höchste, da sich die Opposition zur PDS auf mehrere Parteien verteilte. Das höchste Ergebnis erhielt die PMDB im Mittel-Westen, wo die anderen Parteien keine Rolle spielten und die PDS relativ niedrige Ergebnisse aufwies.
- Die PT war von den neuen Parteien die Einzige, die sich brasilienweit aufstellte. Lediglich in Roraima und Alagoas war sie nicht vertreten. Ihre Verankerung in der Metropolregion von São Paulo ist durch das einzige Ergebnis von über 10 % der Stimmen klar herauszulesen. Das zweitbeste Ergebnis erhielt sie im Bundesland Acre, im Norden (6,1 %), was mit der Verbreitung der PT in Acre durch die Unterstützung des dortigen Erzbischofs zusammenhängt (Acre war das einzige Bundesland in Brasilien, wo die PT von Anfang an in allen Kommunen vertreten war).
- Die PTB und PDT sind stark regional verankerte Parteien. Neben São Paulo (13 %) und Rio de Janeiro (10,7 %) spielte die PTB lediglich in Acre (!) eine geringe Rolle (3,5 %). Die Basis der PDT war stärker, spielte aber auch nur in zwei Bundesländern eine Rolle: Rio de Janeiro (33,8 %) und Rio Grande do Sul (21,8 %)⁹⁸. Die Zahlen für die PDT lassen sich auf die Wurzeln der Partei im brasilianischen *trabalhismo* von *Getúlio Vargas* zurückführen: er kam aus Rio Grande do Sul und regierte in der damaligen Hauptstadt Rio de Janeiro. Aber nicht nur das: *Vargas* war ein Ziehsohn des brasilianischen (*Comte'schen*) Positivismus, der vor allem innerhalb des brasilianischen Militärs einen

⁹⁸ *Leonel Brizola*, der in den folgenden zwei Jahrzehnten die Hauptfigur dieser Partei war, war in der Vergangenheit Bürgermeister von Porto Alegre (1956-1958) und in beiden Bundesländern Gouverneur (Rio Grande do Sul (1959-1963), Rio de Janeiro (1983-1987 und 1991-1994)). In Rio Grande do Sul hätte er in den ersten direkten Präsidentschaftswahlen 1989 bereits im ersten Wahlgang mit einer Mehrheit von über 60 % gesiegt. Brasilienweit wurde er dritter und kam somit nicht in den zweiten Wahlgang. In Brasilien kommen, erreichen nur die zwei Bestpositionierten den 2. Wahlgang, wenn keiner der Kandidat/-innen die absolute Mehrheit im 1. Wahlgang erreicht. Aufgrund dieser Regelung erhält der/die Sieger/-in im 2. Wahlgang eine absolute Mehrheit.

enormen Einfluss hatte. Und Rio Grande do Sul und Rio de Janeiro sind die großen militärischen Zentren Brasiliens.⁹⁹

Diese Ausführungen weisen darauf hin, dass die Modernisierungsthese für die Entwicklung der politischen Ergebnisse und für das Aufkommen und den Erfolg neuer politischer Eliten nicht von der Hand zu weisen ist. Die Verankerung der PT und der PSDB ist bis heute im Südosten, während die der PFL im Nordosten ist. Allerdings, ist eine Tendenz der Konvergenz der Ergebnisse der Parteien zwischen den Bundesländern zu beobachten.

Allerdings bot auch die immense Ungleichheit (und somit die Spannung innerhalb der Gesellschaft) eine grundlegende Basis für die Entstehung einer neuer Bewegung, und speziell der PT, mit der Unterstützung progressiver Mitglieder der Katholischen Kirche. Ein gutes Beispiel dafür ist das Bundesland Acre: Der dortige Erzbischof Dom *Moacyr Grecchi*, der die Diözese Acre 1971 übernahm, gründete dort die Landespastorale (*Comissão Pastoral da Terra – CPT*) und führte die Basisorganisationen der Kirche (*Comunidades Eclesiais de Base – CEBs*) an. Nach eigener Aussage im Jahr 2008 betrachtete die CEBs als Orte der Evangelisierung, des Gebets und der Brüderlichkeit, aber auch Orte, in denen sich ein Bewusstsein der Gewerkschaftsorganisation und später für die Gründung der Arbeiterpartei bildete.¹⁰⁰

Die Landfrage war in Acre besonders ausgeprägt: von 15 Millionen Hektar Land des Bundeslandes gehörten 8 Millionen Hektar 10 Familien im Jahr 1989.¹⁰¹

⁹⁹ In diesen beiden Bundesländern befinden sich die wichtigsten Militärakademien und die nationale Waffenproduktion.

¹⁰⁰ Vgl. http://www.bibliotecadafloresta.ac.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=484:dom-moacyr-grecchi&catid=17:notas&Itemid=217 und Material der CPT). Dom *Moacyr* war auch Mitglied der Brasilianischen Bischofskonferenz (CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil).

¹⁰¹ Vgl. <http://www.tvcultura.com.br/rodaviva/programa/pgm0120> aus dem Jahr 1989. 1998 übernahm Dom *Moacyr* die Diözese von Porto Velho, im benachbarten Bundesland Rondônia (11 Millionen Hektar

4.5.3 Wahrentwicklung in Rio Grande do Sul

In Rio Grande do Sul bestand bereits zu Zeiten der Militärdiktatur ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den Parteien ARENA und MDB als in (gesamt)Brasilien, wie aus Tabelle 26 zu entnehmen ist:

Tabelle 26: Stimmenverteilung zwischen ARENA und MDB während des Zweiparteisystems in Rio Grande do Sul, 1966-1978				
in % der abgegebenen Stimmen aus RS. In Klammern: Sitzverteilung.				
Partei	1966	1970	1974	1978
ARENA				
Senat	42,6	44,2	34,8	34,9
Nationale Abgeordnetenkammer	41,4 (Brasilien 67,7)	43,8 (Brasilien 71,9)	35,2 (Brasilien 55,8)	38,3 (Brasilien 55,0)
Regionale Abgeordnetenkammer Rio Grande do Sul	42,8	44,6	35,7	38,3
MDB				
Senat	40,4	40,5	53,6	56,0
Nationale Abgeordnetenkammer	44,0 (Brasilien 32,3)	36,4 (Brasilien 28,1)	50,0 (Brasilien 44,2)	47,6 (Brasilien 45,0)
Regionale Abgeordnetenkammer Rio Grande do Sul	44,0	36,9	50,5	48,4
Quelle: Noll/ Trindade (1995: 146), hier auf eine Stelle nach dem Komma gerundet. (In Klammern zum Vergleich: Sitzverteilung der Abgeordnetenkammer nach den Wahlen (aller Bundesländer), aus Tabelle 22.)				

Die Daten der Tabelle 27 verdeutlichen zwei Tendenzen:

- Zum einen entsprechen die Ergebnisse auf nationaler Ebene den Ergebnissen auf Bundeslandebene. Das bedeutet, dass zu dieser Zeit die Parteizugehörigkeit maßgebend für die Wahlen innerhalb der Kammern war.

Land in der Hand von 10 Familien, 1989). Dort setzte er sich ebenfalls für die Entwicklung regionaler politischer Führungen ein (vgl. ebd. in beiden genannten Quellen).

- Zum anderen war die Tendenz, die demokratische Opposition zu wählen bzw. die regierungsnahen Partei ARENA nicht zu wählen, in Rio Grande do Sul sehr stark ausgeprägt. Während in den Wahljahren 1966 und 1970 in Brasilien die ARENA 67,7% und 71,1% der Stimmen erhielt, waren es in RS lediglich 42,8% und 44,6%¹⁰². Nach der ersten „Wende“ im Jahr 1974, als das autoritäre Regime aufgrund der Ölkrise und der zuvor massiven Repression weitgehend und brasilienweit Stimmen verlor, sanken die Werte auf 55,8% (1974) und 55,0% (1978) in Brasilien, während die Stimmen aus RS weiter auf 35,7% (1974) und 38,3% (1978) sanken.

Im Bundesland Rio Grande do Sul konnte die ARENA also nie eine Mehrheit gewinnen, weder im nationalen Abgeordnetenhaus, noch in der regionalen Abgeordnetenkammer, noch im nationalen Senat.

Für die MDB galt der umgekehrte Trend: Sie konnte in RS eine größere Unterstützung einfahren. Allerdings erhielt auch sie keine absolute Mehrheit: 44,0 % (Brasilien: 32,3%) im Jahr 1966 und 36,4% (Brasilien: 28,1%) im Jahr 1970 in der nationalen Abgeordnetenkammer, 50,0 % (Brasilien: 44,2 %) im Jahr 1974 und 47,6% (Brasilien: 45,0%) im Jahr 1978. Die Daten für die regionale Abgeordnetenkammer sind entsprechend.¹⁰³

¹⁰² Fehlende Stimmen zu 100% sind nicht ausgefüllten und annullierten Wahlzetteln zuzuordnen.

¹⁰³ Die Daten für den Senat variieren etwas mehr, was darauf zurückzuführen ist, dass die Gesamtanzahl der Sitze viel geringer ist und ein einzelner Senator eine höhere Prozentzahl ausmacht. Die Daten für den Senat zeigt die Gesamtzahl der Stimmen, die sich aber z.B. im Jahr 1966 auf vier Kandidaten verteilten. Der Kandidat der MDB erhielt 40,4% der Stimmen, die drei Kandidaten der ARENA zwischen 9,0 und 13%. Im Jahr 1970 erhielten jeweils zwei Kandidaten der MDB und zwei der ARENA ca. 20% der Stimmen (Daten aus Noll/Trindade 1995). Für den Senat wäre also eine Einzelauswertung der Ergebnisse notwendig, die hier zu weit führen würden. Die Gesamtdaten wurden dennoch zum Zwecke der Information in die Tabelle mit eingefügt.

Rio Grande do Sul zeigte also eine stärkere Balance zwischen den politischen Kräften, wobei die Ablehnung der regierenden Partei im Vergleich zum brasilianischen Gesamtergebnis größer war als die Unterstützung der Oppositionspartei.

Für die Wahlen von 1982 bis 1994 ergeben sich folgende Zahlen in Rio Grande do Sul (Tabelle 27):

Tabelle 27: Wahrentwicklung ausgewählter Parteien in der nationalen Abgeordnetenversammlung, Stimmen aus Rio Grande do Sul, 1982-1994				
Stimmenanteil in %, aus RS. In Klammern: Stimmenanteil für Brasilien gesamt.				
Ausgewählte Parteien	1982	1986	1990	1994
Nationale Abgeordnetenversammlung (Deputados Federais)				
PDS/PPR/PPB	33,6 (Brasilien 43,2)	12,8 (Brasilien 7,9)	11,5 (Brasilien 8,9)	12,1 (Brasilien 9,2)
PFL*	- -	5,8 (Brasilien 17,7)	3,4 (Brasilien 12,4)	1,7 (Brasilien 12,8)
PMDB	30,8 (Brasilien 43,0)	39,1 (Brasilien 47,8)	16,8 (Brasilien 19,3)	15,6 (Brasilien 20,3)
PSDB*	- -	--	1,6 (Brasilien 8,7)	4,3 (Brasilien 14,0)
PTB**	(Brasilien 4,4)	(Brasilien 4,5)	2,5 (Brasilien 5,6)	5,1 (Brasilien 5,2)
PDT	18,3 (Brasilien 5,8)	11,1 (Brasilien 6,5)	12,2 (Brasilien 10,0)	9,7 (Brasilien 7,1)
PT	1,1 (Brasilien 3,5)	6,6 (Brasilien 6,9)	6,6 (Brasilien 10,2)	12,2 (Brasilien 13,1)
* PFL und PSDB wurden erst 1985 und 1988 gegründet. ** PTB war in RS 1982 und 1986 nicht vertreten. Quelle: Noll/ Trindade (1995: 224, 359), auf eine Stelle nach dem Komma gerundet. (In Klammern zum Vergleich: Ergebnisse für Brasilien gesamt aus Tabelle 23.)				

Im Unterschied zu den gesamtbrasilianischen Ergebnissen ist anhand der Zahlen deutlich zu erkennen, dass die PDT in Rio Grande do Sul eine maßgebliche Kraft darstellt, die immer an zweiter oder dritter Stelle zu finden ist. Dies ist auf den Ursprung der PDT mit dem Legat von *Getúlio Vargas* zuzuschreiben, der wiederum ein

Ziehsohn des regionalen *castilhismo* mit seiner „Positivistischen Diktatur“ war.¹⁰⁴ Die Zahlen der PDT unterstreichen die Fortsetzung der Verankerung bestimmter Parteien in bestimmten Bundesländern, wie es bereits in den Anfängen der brasilianischen Republik war. Regionale Politiker, die nationale Bedeutung erlangten, wie *Leonel Brizola* (der für die PDT 1989 für das Präsidentenamt kandidierte), hielten die Partei auch Bundesweit im Rennen. Des weiteren ist klar ersichtlich, dass die PSDB in Rio Grande do Sul praktisch keine Rolle spielte, während sie brasilienweit im Jahr 1994 zur zweitstärksten Fraktion in der nationalen Abgeordnetenversammlung aufstieg. Der allgemeine Trend der stärksten Parteien entspricht dem brasilianischen, aber gemäßigter und mit deutlich geringeren Unterschieden aufgrund der Verteilung der Stimmen vor allem für die PDT. Die Verteilung der Stimmen bei den Wahlen der Regionalen Abgeordnetenversammlung entspricht weitgehend diesen Zahlen, wobei die PTB im Jahr 1990 einen höheren Anteil der Stimmen auf Bundeslandebene hatte. Zu beachten ist auch, dass, obwohl die PDS im Jahr 1982 eine geringere Mehrheit als in Gesamtbrasilien hatte, sie nach 1986 eine stabile Basis von ca. 12% beibehielt (Brasilien: 8-9%). Bei den ersten direkten Präsidentschaftswahlen nach 1964 erhielt die PDT in Rio Grande do Sul über 60% der Stimmen. Im zweiten Wahlgang (*Lula – PT* gegen *Collor – PRN*), gingen diese Stimmen weitgehend an die PT über.

Nicht zu vergessen ist auch die hohe Anzahl an Enthaltungen und Proteststimmen, die sich in den *votos brancos* (Blanco-Wahlzettel, nicht ausgefüllt) und *votos nulos* (ungültige Wahlzettel durch Mehrfachankreuzung oder andere Entwertung des Wahlzettels) ausdrücken (Tabelle 28 unten):

¹⁰⁴ In Rio Grande do Sul herrschte zu Beginn der Republik *Júlio de Castilhos*, der dem positivistischen Politikstil seinen Namen gab. Es folgten *Borges de Medeiros* und *Getúlio Vargas*, der 1930 nach einem Militärputsch zum brasilianischen Präsidenten wurde. *Vargas* blieb zu jener Zeit bis 1945 an der Macht und konnte sich 1950 demokratisch wiederwählen.

Tabelle 28: Anzahl der in Enthaltungen/ungültigen Stimmen aus Rio Grande do Sul für Wahlen zum Gouverneur und für die Nationale Abgeordnetenkammer, 1982-1990

Anteil der Stimmen in RS (in %)	1982		1986		1990	
	Gouvern.	Nationale Abgeordn.	Gouvern.	Nationale Abgeordn.	Gouvern.	Nationale Abgeordn.
Votos Brancos (Enthaltungen)	8,8	13,3	10,3	17,0	11,8	30,9
Votos Nulos (ungültige Stimmen)	1,9	2,9	2,9	5,5	10,5	11,7
Summe	10,7	16,2	13,2	22,5	22,3	42,6

Quelle: Noll/ Trindade 1995: 224

Dass die Zahl der Enthaltungen und ungültigen Stimmen für die nationale Abgeordnetenkammer höher liegen als für die Gouverneurswahlen, ist vermutlich der größeren Distanz in der Wahrnehmung der Wähler/-innen zuzuordnen. Generell spielt bei der Direktwahl der Exekutive die Person eine größere Rolle. Dass sich der Anteil dieser Stimmen im Jahr 1990 verdoppelte, ist weniger ein Ausdruck des Desinteresses, sondern u.a. der Unsicherheit und Unerfahrenheit der neuen Wählerschicht zuzuordnen, die mit der Ausweitung des Wahlrechts hinzukam, nämlich die zuvor ausgeschlossene analphabetische Bevölkerung, so *Noll und Trindade (1995: 224)*.¹⁰⁵ Auch die wachsende Unübersichtlichkeit der Parteien und Wahlzettel kann eine Rolle gespielt haben.

4.5.4 Wahlentwicklung in Porto Alegre

In Porto Alegre belegte die PSD als Folgepartei der ARENA in den ersten direkten Wahlen für das Bürgermeisteramt nach der Militärdiktatur den letzten Platz (Fedozzi

¹⁰⁵ Interessant wäre es zu untersuchen, ob sich in den späteren Wahlen dieser Anteil wieder reduziert hat, um die Hypothese der Erfahrung als Variable zu belegen.

2000: 47). In der Stadt ergibt sich wiederum ein anderes Bild der Wahlentwicklung und Parteistärken, nicht nur auf lokaler Ebene, sondern auch in den Ergebnissen der dortigen Wahlen für die regionale und nationale Ebene.

In Porto Alegre ist ein anderes Wahlverhalten als in Rio Grande do Sul zu beobachten, mit einer größeren Diversifizierung der Parteien und einer „stärkeren Linksorientierung“ (Passos/ Noll 1996). Zu beachten ist der sprunghafte Anstieg der Ergebnisse der PT (Stimmen aus Porto Alegre) für die Nationale Abgeordnetenkammer zwischen 1990 (10,1%) und 1994 (25,0%). Die Erfolge der Partei auf lokaler Ebene wirkten sich also stark auf die Wahlen auf nationaler Ebene aus.

Tabelle 29 (unten) verdeutlicht die Ergebnisse aus Porto Alegre in Vergleich zu denen aus Rio Grande do Sul und Brasilien für ausgewählte Parteien bei den Wahlen für das nationale Abgeordnetenhaus zwischen 1982 und 1994:

Tabelle 29: Wahlentwicklung ausgewählter Parteien in der nationalen Abgeordnetenversammlung, Stimmen aus Porto Alegre, 1982-1994

Ausgewählte Parteien	1982	1986	1990***	1994
Nationale Abgeordnetenversammlung (Deputados Federais) (Stimmenanteil in %)				
PDS/PPR/PPB	25,3 (RS 33,6) (Brasilien 43,2)	5,5 (RS 12,8) (Brasilien 7,9)	7,4 (RS 11,5) (Brasilien 8,9)	7,6 (RS 12,1) (Brasilien 9,2)
PFL*	- - -	4,2 (RS 5,8) (Brasilien 17,7)	1,5 (RS 3,4) (Brasilien 12,4)	2,3 (RS 1,7) (Brasilien 12,8)
PMDB	29,0 (RS 30,8) (Brasilien 43,0)	40,2 (RS 39,1) (Brasilien 47,8)	19,0 (RS 16,8) (Brasilien 19,3)	10,0 (RS 15,6) (Brasilien 20,3)
PSDB*	- - -	- - -	1,2 (RS 1,6) (Brasilien 8,7)	8,4 (RS 4,3) (Brasilien 14,0)
PTB**	- - (Brasilien 4,4)	- - (Brasilien 4,5)	3,5 (RS 2,5) (Brasilien 5,6)	3,7 (RS 5,1) (Brasilien 5,2)
PDT	27,6 (RS 18,3) (Brasilien 5,8)	13,7 (RS 11,1) (Brasilien 6,5)	19,1 (RS 12,2) (Brasilien 10,0)	8,6 (RS 9,7) (Brasilien 7,1)
PT	3,3 (RS 1,1) (Brasilien 3,5)	14,6 (RS 6,6) (Brasilien 6,9)	10,1 (RS 6,6) (Brasilien 10,2)	25,0 (RS 12,2) (Brasilien 13,1)

* PFL und PSDB wurden erst 1985 und 1988 gegründet.

** PTB war in RS bei den Wahlen von 1982 und 1986 nicht vertreten.

*** Koalition von PDS mit PL, PFL, PRN, Koalition von PDT mit PCdoB und PSDB, Koalition von PT mit PSB und PCB (Ergebnisse trotzdem einzeln aufgeschlüsselt).

Basierend auf Daten von Noll/ Trindade (1995) und Noll (2004).

(In Klammern zum Vergleich: Ergebnisse für Brasilien und Rio Grande do Sul aus Tabelle 27.)

Bereits in den Jahren der stärkeren Repression unter der Militärherrschaft in Brasilien wurde dort lokal noch stärker als in RS die Opposition für die Legislative gewählt, wie Tabelle 30 zeigt:

Tabelle 30: Stimmabgabe für das Stadtparlament (Câmara Municipal) in Porto Alegre, 1968-1978			
Parteien/Stimmen (in %)	1968	1972	1976
ARENA	35,8	38,8	31,2
MDB	59,2	51,1	58,2
Votos Brancos (nicht ausgefüllte Stimmzettel)	1,7	3,2	1,8
Votos Nulos (ungültige Stimmzettel)	3,3	7,0	3,6
Quelle: Passos/ Noll (1996: 33), auf eine Stelle nach dem Komma gerundet.			

In den nächsten Wahlen nach der politischen Öffnung und die Wiedezulassung der Parteien ergab sich ein differenzierteres Bild im Stadtparlament (Tabelle 31). Die PDS verlor stetig an Stimmen, vor allem im Rahmen der Demokratisierungsbewegung nach 1984, und die PT baute ihr Ergebnis sprunghaft zwischen 1982 und 1988 aus.

Tabelle 31: Ergebnisse ausgewählter Parteien bei den Wahlen zum Stadtparlament (Câmara Municipal) in Porto Alegre, 1982-1992			
Ausgewählte Parteien (Stimmen in %)	1982	1988	1992
PDS	24,3	8,1	6,4
PFL	-	4,1	3,9
PMDB	25,7	14,1	12,3
PSDB	-	1,9	2,7
PTB	-	0,6	12,3
PDT	26,6	27,0	19,3
PT	3,4	23,1	24,4
Basierend auf Daten von Passos/ Noll (1996: 44), auf eine Stelle nach dem Komma gerundet.			

Während im Jahr 1982 sich die Parteien PDS, PMDB und PDT noch die Waage hielten, änderte sich das Bild ab 1988 stark: Zunächst wuchs der Stimmenanteil der PT drastisch an, während die anderen Parteien, mit Ausnahme der PDT an Stimmen verloren (je ca. 4% davon gingen in diesem Jahr an die hier nicht berücksichtigten PL und PSB, die später wieder an Bedeutung komplett verloren). 1992 gingen die Stimmen aller bis auf die PT weiter zurück, so dass die Tendenz zu einem ausgewogeneren Verhältnis der größeren Parteien untereinander wieder zu sehen ist.

Für Porto Alegre gilt wie für Rio Grande do Sul, dass in anderen Regionen wichtige Parteien wie die PFL und die PSDB kaum Bedeutung erlangten. Die PDT als wichtige regionale Partei aus RS blieb weiterhin unter den bedeutendsten in der Stadt, und die PT konnte als neue Partei eine breite Unterstützungsbasis erlangen, wurde im Stadtparlament im Jahr 1992 stärkste Fraktion, blieb aber weiterhin in der Minderheit gegenüber den Oppositionsparteien.

Was die Daten der Tabelle 31 (oben) im Vergleich zu den Ergebnissen der Stimmen von Porto Alegre für die Nationale Abgeordnetenkammer zeigen, ist, wie sich die Ergebnisse von der lokalen auf die nationale Ebene ausdehnen: In Porto Alegre erhielt die PT 1988 und 1992 in den Wahlen für das Stadtparlament etwa 23% und 24% der Stimmen, während die Stimmen aus Porto Alegre für die PT auf nationaler Ebene 1990 bei etwa 10% lagen. Dieses Ergebnis stieg bei den nationalen Wahlen 1994 drastisch an: 25% der Stimmen aus Porto Alegre für die Nationale Abgeordnetenkammer gingen in diesem Jahr an die PT. Die Partei wurde somit als wichtiger Träger des Erfolges in Porto Alegre anerkannt (nicht nur die Politiker als Personen, wie oft vermutet wird).

Doch der Erfolg des Partizipativen Haushalts beruhte auf den Interessen und dem Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure, wie in Kapitel 5 dargestellt wird.

4.5.5 Zusätzliche Besonderheiten von Porto Alegre

Die regionalen Diskrepanzen sind in Brasilien altbekannte Probleme. Die Modernisierung im Sinne von Industrialisierung fand in den Bundesländern des Südostens und Südens statt, während der Nordosten und der Norden am Rande dieser Entwicklung blieben. Dies ist nicht nur negativ zu betrachten, da der Norden z. B. weitgehend vom Amazonas-Urwald bedeckt ist und eine Zerstörung im Namen der Industrialisierung nicht unbedingt erwünscht ist.

Was hier jedoch gezeigt werden soll, sind ihre Auswirkungen bzw. die Relation mit politischen Zusammenhängen. *Whitehead* (2004) wies auf die Lücke der Berücksichtigung regionaler Diskrepanzen innerhalb der Debatte um Demokratien hin. Einige Autoren in Brasilien wiesen auf Besonderheiten Porto Alegres hin, die mit dem Partizipativen Haushalt in Zusammenhang stehen könnten. Sie hoben insbesondere die Tradition gesellschaftlicher Partizipation im Bundesland hervor, sowie eine höhere gesellschaftliche Beteiligung der Bevölkerung an unterschiedlichen Vereinigungen (vgl. Kunrath Silva 1999, Baierle 1992 und Brose 1997).

Die „politische Kultur“ im Sinne der Relation der Bürger/-innen mit Politiker/-innen und politischen Institutionen verdeutlicht diesen Unterschied (vgl. Tabelle 32 unten). Im Jahr 1996 führte das UNDP in Brasilien (dort: PNUD) eine Umfrage bezüglich der Kontaktaufnahme mit Politiker/-innen in unterschiedlichen Metropolregionen Brasiliens durch. Dabei ging es um die Frage, worum es in dieser Kontaktaufnahme ging, hinsichtlich der Kategorien „Bitte um etwas“, „Forderung von etwas“, „Vorschlag“ oder „Beschwerde“.

In allen untersuchten Metropolregionen bildet bei Kontaktaufnahmen mit Politiker/-innen die „Bitte um etwas“ die Mehrheit. Doch die regionalen Unterschiede in der Verteilung der Kontaktaufnahmen innerhalb der Kategorien „Bitte um etwas“, „Forderung von etwas“, „Vorschlag machen“ und „sich beschweren über etwas“ zeigt deutliche Diskrepanzen. Während in Recife knapp 55% der Kontaktaufnahmen mit Politiker/-innen Bitten ausmachen, und ca. 28% Forderungen oder Beschwerden sind, ist in der Metropolregion Porto Alegre eine andere Haltung abzulesen: dort wurden

knapp 38% Bitten und ca. 44% Forderungen und Beschwerden eingereicht. Diese Studie des PNUD von 1996 zeigt eine Tendenz der kritischeren Haltung der Bürger/-innen Porto Alegres gegenüber Politiker/-innen, was auf eine größere Selbstsicherheit bezüglich der eigenen Rechte als Bürgerinnen und Bürger hinweist.¹⁰⁶ Es besteht, wie aus Tabelle 32 ebenfalls ersichtlich wird, auch eine Korrelation zwischen dem IDH-M dieser Städte (bzw. Metropolregionen) und der Haltung gegenüber Politiker/-innen. So zeigt sich, dass solche Diskrepanzen nicht nur existieren, sondern anscheinend auch mit der Entwicklung im Sinne des HDI in Zusammenhang stehen.

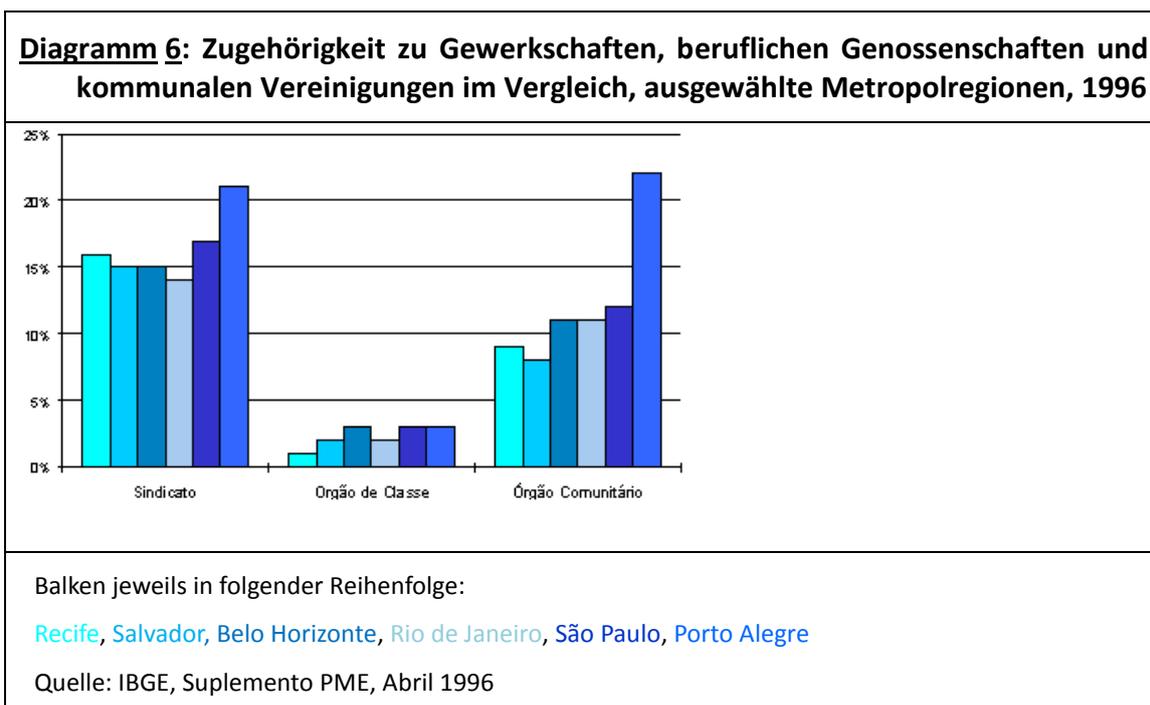
¹⁰⁶ Leider ist die jeweilige Anzahl der Kontaktaufnahmen im Vergleich zur Bevölkerungsanzahl aus der Studie nicht ersichtlich, die einen Hinweis darauf geben könnte, inwiefern Unterschiede überhaupt beim Willen zur Partizipation in dieser Form (der Kontaktaufnahme mit Politiker/-innen darstellen existieren könnten.)

Tabelle 32: Art der Kontaktaufnahme mit Politiker/-innen und IDH-M ausgewählter Städte bzw. Metropolregionen im Vergleich						
Tabelle 32a: Kontaktaufnahme mit Politiker/-innen (persönlich, über Brief oder Telefonat) durch Personen über 18 Jahren in ausgewählten Metropolregionen (in %)						
	Region Nordost		Region Südost			Region Süd
Metropolregion (Bundesland)	Recife (Pernambuco)	Salvador (Bahia)	Belo Horizonte (Minas Gerais)	Rio de Janeiro (Rio de Janeiro)	São Paulo (São Paulo)	Porto Alegre (Rio Grande do Sul)
Grund/Art der Kontaktaufnahme						
Bitte	54,91	51,48	51,08	50,54	42,81	37,81
Forderung	15,18	21,16	18,56	20,05	23,01	24,39
Vorschlag	17,35	14,02	14,53	13,22	14,46	18,46
Beschwerde	12,56	13,34	15,83	16,19	19,72	19,35
Gesamt	100	100	100	100	100	100
Quelle: Studie PNUD 1996 (Mai 1994 bis April 1996)						
Tabelle 32b: IDH-M der Städte, 1991¹⁰⁷						
Stadt	Recife	Salvador	Belo Horizonte	Rio de Janeiro	São Paulo	Porto Alegre
IDH-M der Stadt	0,74	0,75	0,79	0,8	0,81	0,82
IDH Einkommen	0,73	0,72	0,78	0,79	0,82	0,82
IDH Bildung	0,82	0,86	0,87	0,89	0,87	0,91
IDH Lebenserwartung	0,68	0,68	0,73	0,71	0,73	0,75
Quelle: Atlas do Desenvolvimento Humano, PNUD (online-Daten 2010)						

In der Literatur zum Partizipativen Haushalt von Porto Alegre wird oft hervorgehoben, dass in der Stadt eine besondere Tradition des *associativismo* (des gemeinschaftlichen Handelns, z.B. über Vereinigungen) bestehe. Eine Studie des IBGE aus dem Jahr 1996

¹⁰⁷ Da nicht klar ist, ob die Mikroregionen des Atlas do Desenvolvimento Humano mit den Metropolregionen übereinstimmen, wird hier der IDH-M der Stadt berücksichtigt. Leider sind die Daten nicht für das Jahr 1995 vorhanden, aber da der Index der Stadt generell etwas Höher als die des Einzugsgebiets ist, ist der genannte Wert als Näherungswert für diesen Zeitraum zu betrachten. Ziel der Darstellung sind Tendenzen in den Diskrepanzen, nicht exakte Werte.

bestätigt, dass in der Metropolregion von Porto Alegre im Vergleich zu anderen Metropolregionen Brasiliens tatsächlich eine größere Prozentzahl der Bewohner/-innen in Gewerkschaften, beruflichen Genossenschaften und Vereinen tätig sind, wie Diagramm 6 zeigt:



So bestand in Porto Alegre tatsächlich eine Besonderheit, was die aktive Partizipation in zivilgesellschaftlichen Organen angeht.¹⁰⁸

Die in diesem Kapitel dargestellten Fakten werden in Kapitel 7 aufgegriffen, und neben den weiteren Hintergründen, die in den folgenden Kapiteln dargestellt werden, in Bezug auf die eingangs präsentierten Theorien diskutiert.

¹⁰⁸ Was hier allerdings nicht festgestellt werden kann, ist, inwiefern diese gesellschaftliche Partizipation nicht nur Erklärungsfaktor für den Erfolg des Partizipativen Haushalts sein könnte, sondern auch eine Folge dessen, da es keine vergleichbaren Umfragen im Zeitraum davor und danach gab.

5 Akteure und Interessen

An der Entwicklung des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre waren viele Akteure beteiligt. Die eigentlichen Akteure des Partizipativen Haushalts sind alle seine Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Auf diese individuelle Ebene wird hier jedoch nicht eingegangen, sondern auf kollektive Akteure, die die Umsetzung der Idee und ihre Verbreitung vorantrieben. Wie die Entwicklung dieser Akteure hinsichtlich des Themas politische Partizipation war und wie sich ihr Bezug zum Partizipativen Haushalt gestaltete, wird in diesem Kapitel dargestellt.

Lokale soziale Bewegungen, insbesondere die Bewohnervereinigungen der Stadt, forderten eine soziale Politik, bei der auch der Haushalt diskutiert werden sollte. Als die Arbeiterpartei in Porto Alegre an die Macht kam, wurde das Konzept des Partizipativen Haushalts gemeinsam mit diesen Bewegungen ausgearbeitet. Die historische Entwicklung dieser Interaktion und ihre Einbettung in den allgemeinen brasilianischen Kontext vertiefen den bereits in Kapitel 3 (Der Partizipative Haushalt) kurz vorgestellten Überblick zur Geschichte der Einführung des OP. Da die Entwicklung der Akteure miteinander in Zusammenhang steht, werden trotz der analytischen Trennung in der Darstellung einzelner Akteure auch die Querbezüge ihrer Entwicklung dargestellt, um den Zusammenhang zwischen ihnen zu verdeutlichen.

Neben den lokalen Akteuren spielten, wie sich im Laufe der Feldforschung herausstellte, internationale Akteure eine wichtige Rolle für die Verbreitung der Idee des partizipativen Haushalts auf internationaler Ebene, unter ihnen insbesondere die Weltbank. Durch diese Erkenntnis ergab sich eine gewisse Verschiebung des Schwerpunktes bei den Akteuren: Denn während die Entwicklung der sozialen Bewegungen und der Arbeiterpartei in Porto Alegre bereits anhand einiger Forschungsarbeiten (u.a. Baierle 1992; Fedozzi 1997, 2000; Kunrath Silva 2001) gut belegt sind, und an dieser Stelle v.a. kontextualisiert werden sollten, stellte sich nun die Frage, wie die Weltbank zu diesem Thema kam? Dieser Frage wird in diesem

Kapitel ebenfalls nachgegangen, so dass Zusammenhänge und Entwicklungen deutlich werden, die zur Konvergenz der Interessen solch unterschiedlicher Akteure führten.

5.1 Soziale Bewegungen und ihre Forderungen

Brasilien kann auf eine lange Tradition sozialer Bewegungen zurückblicken, die im Laufe der Zeit an Umfang und Bedeutung zunahmen. Der folgende kurze historische Abriss soll verdeutlichen, wie sich die Bewegungen im Laufe der Zeit in Brasilien entwickelten, die für das Verständnis der Entwicklung der Forderungen nach Partizipation v. a. im urbanen Kontext von Bedeutung sind.¹⁰⁹

Während im 18. Jahrhundert Unabhängigkeitsbewegungen (Brasiliens von der Kolonialmacht Portugal) im Vordergrund standen, standen im 19. Jahrhundert folgende Themen im Vordergrund (Gohn 2003: 18):

- 1) Die Frage der Sklaverei
- 2) Proteste gegen Steuern
- 3) Bauernbewegungen
- 4) Proteste gegen Gesetze und Erlasse
- 5) Kämpfe um die Änderung des politischen Regimes (pro Republik oder pro Wiedereinführung der Monarchie)
- 6) Kämpfe unter sozioökonomischen Schichten (Klassenkämpfe).

Die Thematik der Abschaffung der Sklaverei entstand dabei erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Zu dieser Zeit tauchten auch sogenannte „messianische Bewegungen“ (*movimentos messiânicos*) auf, die religiös begründet waren, die

¹⁰⁹ Die Aufstellung stützt sich auf die Zusammenstellung von Gohn (2003). Es sei darauf hingewiesen, dass Gohn eine umfangreiche Aufzählung von Bewegungen auflistet und kommentiert, die sich gegen die gegebene staatliche Realität stellen, oder auch Lücken füllen, die der Staat nicht ausfüllt. Sie führt sowohl gewerkschaftliche Bewegungen, Bewegungen linker Parteien und Bewegungen aus der Zivilgesellschaft heraus auf.

mangelnde Fürsorge seitens des Staates durch gegenseitige Hilfeleistungen überbrückten, aber auch politische Themen wie die Frage der Landreform adressierten.

Aus einer entstehenden (urbanen) Mittelschicht entwickelten sich in den 1920er Jahren des 20. Jahrhunderts neue soziale Bewegungen, wie z. B. die Modernistische Bewegung, die einen starken Einfluss auf die brasilianische Kultur und Identitätsbildung hatte.

In der ersten Phase der Republik (bis 1930) rückte die Thematik der städtischen Arbeiter/-innen in den Vordergrund, die stark von Einwanderern geprägt wurde. Anarchistische Gewerkschaftsbewegungen entstanden und wurden gewalttätig bekämpft. Organisationen gegenseitiger Hilfe versuchten weiterhin, die prekäre staatliche Vorsorge aufzufangen, und wurden zu den Vorläufern (städtischer) Bewohnerorganisationen der 1930er und 40er Jahre.

Mit der Industrialisierung ab den 1930er Jahren gewann die städtische Arbeiterklasse als sozialer Akteur immer mehr an Bedeutung. Der Übergang des *Estado Novo* zur Demokratie im Jahr 1945 führte zur Entstehung dutzender von Parteien, die in Konkurrenz zueinander traten. Innerhalb der Zivilgesellschaft entstanden viele neue Bewegungen, die sich mit Fragen von grundlegenden Reformen, der nationalen Politik und der städtischen Problematik auseinandersetzten. „*Zum ersten Mal platzt die Bevölkerung mit einer gewissen Druckkraft in das politische Szenario*“ schreibt die Autorin (Gohn 2003: 91).

Mit dem Militärputsch von 1964 wurde der freien gesellschaftlichen Organisation zunächst ein Riegel vorgeschoben. Während der ersten Phase der Diktatur stand der (z. T. bewaffnete) Widerstand linker Parteien im Vordergrund der Auseinandersetzungen mit dem politischen System. Zeitgleich verbreitete sich die Bewegung der Befreiungstheologie über die CEBs (*Comunidades Eclesiais de Base* - Basisgemeinden der katholischen Kirche) in Brasilien. Nach dem II. Vatikanischen Konzil im Jahre 1964 forderten Teile des katholischen Klerus, v.a. junge Priester und Nonnen, eine faktische Hinwendung zu den Armen (vgl. u.a. Andrade 2004). 1968

wurde auf dem katholischen Kongress von Medellín, Kolumbien, ein Plan für Lateinamerika erstellt (Gohn 2003: 110). In Brasilien entstanden somit in den 1960ern die CEBs, die eine wichtige Plattform für soziale Anliegen bildeten und für diese Themen einfach einen Raum boten. Während die konservative Spitze der Kirche den Militärputsch von 1964 unterstützte, folgten die dezentralisierten Basisorganisationen der Befreiungstheologie, die die Armut und den Widerspruch innerhalb der Gesellschaft anprangerte.¹¹⁰ Kirchenvertreter wie Laien engagierten sich für eine Transformation der Gesellschaft, wurden verfolgt, und Bischöfe opponierten offen gegen die Militärs¹¹¹. Zunächst auf dem Land implementiert, wanderte die Bewegung bald in die Städte.

Von 1968 bis 1973 herrschte in Brasilien die stärkste Repression innerhalb der Militärdiktatur (1964-1985). Die Militärregierung bediente sich zum Zwecke der Unterdrückung von Opposition Mittel wie der der Aufhebung bürgerlicher Rechte über Folterungen bis hin zu Morden. Dennoch artikulierten sich innerhalb der Zivilgesellschaft unzählige, legale wie illegale Bewegungen, unter ihnen die Studentenbewegung, Streiks und Guerilla-Bewegungen gegen die Militärs.

Innerhalb der Zivilgesellschaft verstärkte sich in den 1970er Jahren die Organisation lokaler Bewohnervereinigungen der unzähligen Migranten, die auf der Suche nach Arbeit und besseren Lebensverhältnissen in die Metropolregionen umsiedelten. So auch in Porto Alegre, wie weiter unten gezeigt wird. Diese wurden in Brasilien z. T. von den nun sich in den Städten verbreitenden Basisorganisationen der Kirche unterstützt.¹¹² 1972 erfolgte eine der größten sozialen Bewegungen in Brasilien, die

¹¹⁰ Zur wichtigen Rolle der Katholischen Kirche in Brasilien vgl. u.a. Mainwaring 1986.

¹¹¹ Die Spaltung der kirchlichen Eliten im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Widersprüchen und den Forderungen der Basis bildet ein weiteres Beispiel für den Wandel einer Gesellschaft bzw. Innerhalb einer Organisation. In Brasilien kritisierten fortschrittliche Bischöfe die Militärherrschaft und setzten sich stark für die Demokratisierung ein. Auch die PT wurde zum Teil unterstützt (vgl. http://www.bibliotecadafloresta.ac.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=484:dom-moacyr-grecchi&catid=17:notas&Itemid=217).

¹¹² In São Paulo wurde diese Bewegung stark von dem Erzbischof Dom *Paulo Evaristo Arns* geleitet, der auch in der Demokratisierungsbewegung als herausragende Stimme der CNBB von Bedeutung war.

Movimento do Custo de Vida (Bewegung der Lebenskosten). Diese Bewegung entstand aus jenen CEBs heraus, die die Theologie der Befreiung prägten, und kritisierte massiv die Lebensbedingungen der armen Bevölkerung. Diese Bewegung wandelte sich Ende der 1970er Jahre in die *Movimento da Carestia* (Bewegung der Teuerung) um. Zu dieser Zeit übernahmen Aktivist/-innen des PCdoB (Kommunistische Partei Brasiliens) die Führung dieser Bewegung, die sich damit stark politisierte, während die Kirche sich aufgrund ideologischer Divergenzen immer mehr aus ihr zurückzog (Gohn 2003: 110f.).¹¹³

Mit der wirtschaftlichen Rezession von 1973 verlor die Militärdiktatur endgültig ihre auf wirtschaftlichem Fortschritt basierende „Legitimation“. In den Wahlen von 1974 konnte die Opposition (MDB) massive Erfolge verzeichnen. Innerhalb der Gesellschaft entstand eine immer breitere Bewegung für die Demokratisierung. Parallel dazu entstanden zahlreiche feministische Bewegungen, die zum großen Teil in Zusammenhang mit sozialistischen Bewegungen standen. 1978-1980 erfolgten die großen Streiks der Automobil- und Metallindustrie in der Metropolregion von São Paulo, die sich trotz der Verbote der Militärs versammelten und zu einem großen Katalysator gesellschaftlicher Proteste wurden (vgl. u. a. Tribuna Metalúrgica 2010).

Mit der Amnestie politischer Gegner und der Wiedezulassung von Parteien im Jahr 1979 wurde die PTB wiederhergestellt und 1980 entstanden die PT als neue Arbeiterpartei, die PMDB (als Folgepartei der MDB), die PDS (als Folgepartei der ARENA) und die PDT¹¹⁴ (1981). Weitere Parteien folgten später.

¹¹³ Die Theologie der Befreiung bewirkte in Brasilien die Zusammenführung der Basisorganisationen der katholischen Kirche mit kommunistischen und sozialistischen Bewegungen. Ihre gemeinsamen Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit, Solidarität und Emanzipation aus der Armut führten auch in diesem Fall zu einer Konvergenz der Interessen unterschiedlicher, in ihren institutionell gelebten Ideologien gar gegensätzlichen Akteuren.

¹¹⁴ Es gab einen Disput um den Parteinamen PTB unter *Ivete Vargas* (Großnichte Getúlio Vargas‘) und *Leonel Brizola*, der gerichtlich zugunsten ersterer entschieden wurde. *Brizola* gründete die Partei des *trabalhismo* 1979 neu, aber sie wurde erst 1981 offiziell als PDT registriert.

Trotz der langsamen Öffnung durch die Militärs stieg die Anzahl der sozialen Bewegungen, z. T. Mit Unterstützung der Oppositionsparteien, weiterhin an. Anfang der 1980er wurden die großen Gewerkschaften CGT (*Central Geral dos Trabalhadores*, PMDB-nah) und CUT (*Central Única dos Trabalhadores*, PT-nah) gegründet. Auch die Landlosenbewegung, die 1978 im Bundesland Santa Catarina entstanden war, wuchs an und wurde mit der nationalen Versammlung von 1984 zu einer brasilienweiten Bewegung, die sich fortan mit der ungelösten Frage der Landreform und dem Recht auf Land für alle auseinandersetzte.

Die große Bewegung für die Demokratie, die die 1980er Jahre in Brasilien prägte, war die *DIRETAS JÁ* (Direkte Wahlen sofort) Bewegung für direkte Präsidentschaftswahlen 1983/84. Sie wurde zum Höhepunkt der Proteste gegen die „langsame und kontinuierliche“ und durch die Militärs kontrollierte politische Öffnung. Das Ausmaß dieser Bewegung zeigte sich in der Versammlung von über einer Million Menschen auf der *Praça da Sé* (der Platz vor der Kathedrale) in São Paulo. Diese Bewegung vereinte Politiker/-innen der Opposition, einflussreiche zivilgesellschaftliche Organisationen wie den Juristenverband OAB und Teile der Katholischen Kirche inklusive der Brasilianischen Bischofskonferenz (CNBB - *Conferência Nacional dos Bispos do Brasil*), sowie viele weitere, und wurde zu einer Massenbewegung, die größer war, als ihre Gründer sich je hätten vorstellen können.¹¹⁵ Die Demonstrant/-innen forderten die Verabschiedung der Verfassungsergänzung „*Dante de Oliveira*“, welche die direkte Wahl des Präsidenten für das Jahr 1985 vorsah. Der gesellschaftliche Druck war so groß, dass sogar Teile der Parlamentarier/-innen der Regierungspartei PDS für diese Ergänzung, die aus der Opposition kam und gegen das Interesse der Regierung war, stimmten. Die erforderliche 2/3-Mehrheit für eine Verfassungsänderung wurde trotz dieser Unterstützung nicht erreicht, doch die Bewegung führte dazu, dass die Regierung eine eigene Verfassungsergänzung vorlegte, die direkte Wahlen für das Jahr 1989 festlegte. Zunächst würde der erste Zivilpräsident 1985 indirekt gewählt (die Opposition siegte haushoch). In der Folge wurde eine Verfassungsgebende

¹¹⁵ Zur ausführlichen Geschichte dieser Bewegung vgl. Leonelli/Oliveira 2004.

Versammlung einberufen, die die neue demokratische Verfassung von 1988 ausarbeiten würde.

Soziale Bewegungen in Porto Alegre und die Frage der Partizipation

In Porto Alegre entwickelte sich ab der Ära *Vargas* in den 1930ern, als sich Brasilien von einem Agrarexporteur zu einer urbanen Industrienation entwickelte, eine breite Landschaft von Bewohnervereinigungen. Diese beschäftigten sich vor allem mit der Frage des Land- und Wohnungsrechts, die sich mit der Slumbildung in der Stadt aufgrund der Landflucht ergab. In den 1940er Jahren verstärkte sich das Wachstum der Stadt, welches besonders in den 1950ern zu einer chaotischen Besetzung des urbanen Wohnraumes führte (Fedozzi 2000: 19ff.). Diese Situation wurde von einer starken politischen Polarisierung der Parteien begleitet, die zu dieser Zeit die „Unterstützung der Massen“ suchten (ebd.: 21).

Von 1951 bis 1981 verdreifachte sich die Einwohnerzahl der Stadt praktisch von ca. 400.000 auf 1,125 Million, während der Anteil an Slumbewohnern von ca. 16.000 auf ca. 170.000, und somit von 4% auf 15% der Einwohnerzahl anstieg. Dann stabilisierte sich das Wachstum der Stadt soweit, während die Armut sich nochmals verdoppelte: Im Jahr 1991 lebte ca. ein Drittel aller Stadtbewohner in Slums (oder *subabitações* – was etwa mit „unterwürdigen Behausungen“ übersetzt werden könnte) (vgl. Tabelle 33 unten).

Tabelle 33: Bevölkerung von Porto Alegre und Anteil der Bevölkerung in Slumsituation

Jahr	Gesamtbevölkerung	Bevölkerung in Slumsituation	Anteil in %
1951	394.151	16.303	4,13
1965	748.878	65.565	8,76
1972/73	950.142	105.833	11,14
1980/81	1.125.901	171.419	15,22
1988	1.334.247	326.043	24,47
1991	1.262.631*	425.000	33,63

Quelle: Fedozzi 2000: 22, auf Basis der Daten der Secretaria do Planejamento Municipal, 1991 (geschätzte Daten) und *IBGE 1991

Mit der Migration in die Stadt entstanden auch die Bewohnervereinigungen, die versuchten, bessere Verhältnisse für sich durchzusetzen. Der Staat reagierte mit unterschiedlichen Programmen, die meist Umsiedlungen in andere Städte oder in periphere Gebiete der Stadt vorsahen. Dieser Vorgehensweise gegenüber wurde, mit der wachsenden Mobilisierung der Zivilgesellschaft in ganz Brasilien, in den 1970er Jahren Widerstand geleistet (Fedozzi 2000: 22ff.). Höhepunkt der Mobilisierung waren, wie auch die Streiks in der Metropolregion von São Paulo, die Jahre 1978/79.

Bereits seit den 1950ern gab es in Rio Grande do Sul eine Dachorganisation unterschiedlicher Bewohnervereine, die FRACAB (*Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro* – Verband der Bewohnervereine und Bezirksfreunde in Rio Grande do Sul). In den 1960ern/ 70ern wurde der Verband politisch wie wirtschaftlich vom Staat kontrolliert. 1977 übernahm die Opposition mit der Forderung einer internen Demokratisierung die Führung des Verbands, was zu starken Repressalien seitens der Regierung führte (Fedozzi 2000: 42f.); dennoch wurde der Verband zu einem wichtigen Raum für Kontakte und Austausch zwischen den Bewegungen. 1983 wurde in Porto Alegre die Union der Bewohnervereine der Stadt (UAMPA – *União de Associações de Moradores de Porto Alegre*) gegründet, die in ihrem 2. Kongress im Jahr 1986 bereits die Mitentscheidung am städtischen Haushalt

forderte (ebd.: 44). Beide Verbände wurden stark von Politiker/-innen linker Parteien mit den entsprechenden Ideologien beeinflusst; das heißt, diese Bewegungen waren nicht nur autonome Ausdrücke der „Zivilgesellschaft“. Während die FRACAB eine heterogene Ausrichtung, mit der Unterstützung von Techniker/-innen, Student/innen, Kirchen, Gewerkschaften und Parteien hatte; wurde die UAMPA stark von *„revolutionären und instrumentellen Strategiekonzepten für den Sozialismus, der von den Parteiführungen verteidigt wurde“* beeinflusst (Fedozzi 2000: 46). Der Autor weist darauf hin, dass dieser Hintergrund zu einigen Spannungen beim Aufbau des Partizipativen Haushalts führte.

Die Redemokratisierung und die Übernahme der Regierung durch zuvor oppositionelle Parteien auf Kommunalebene und auf Landesebene (PDT in Porto Alegre 1985 und PMDB in Rio Grande do Sul 1986¹¹⁶) führte zu einer neuen Situation (demokratischer) politischer Institutionen, die sich zum Teil der bürgerschaftlichen Partizipation gegenüber öffneten (ebd.: 46ff.). Innerhalb der UAMPA und zwischen der Organisation und der Stadtregierung entstanden aber Spannungen bezüglich der Formen bürgerschaftlicher Partizipation aufgrund unterschiedlicher Auffassungen darüber, welche Rolle eine Organisation wie die UAMPA gegenüber dem Staat eigentlich haben sollte. Nicht nur gab es unterschiedliche Ansichten von Partizipation und wie diese erfolgen sollte, sondern auch das „Feindbild“ des Staates brach in sich zusammen: Wie nun mit einer neuen Situation umgehen, in der die Regierung bereit war, Forderungen nach Partizipation aufzugreifen? Diese Frage, die in Porto Alegre entstand, spiegelt die Problematik der Zusammenführung der Partizipation und Repräsentation wider, die in Kapitel 6 (Partizipation und Repräsentation) diskutiert wird.

¹¹⁶ Bei den ersten direkten Gouverneurswahlen in Rio Grande do Sul nach 1964, im Jahr 1982, siegte trotz der starken Opposition gegenüber den Militärs im Bundesland knapp die PDS. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass in RS sowohl PMDB als auch PDT starke Parteien waren, die die Oppositionsstimmen spalteten, und es zu jener Zeit noch keinen 2. Wahlgang gab, der erst mit der Verfassung von 1988 eingeführt wurde.

In Porto Alegre wurden unter der Regierung von *Alceu Collares* (PDT) (1986-1988)¹¹⁷ *Conselhos Populares* (Räte mit Partizipation der Bevölkerung) eingeführt, doch die Vereinigungen lehnten diese sowie die *top-down*-Entscheidung ab.¹¹⁸ 1988 siegte die Arbeiterpartei mit *Olívio Dutra* bei Bürgermeisterwahlen, und somit konnte ein neuer Akteur das Thema Partizipation aufgreifen.

5.2 Die Arbeiterpartei als neue politische Kraft

Die Arbeiterpartei entstand in Brasilien als neue politische Elite aus den sozialen Bewegungen heraus. Sie gehört zu der „neuen Generation“ von Parteien, Gewerkschaften und Bewegungsorganisationen, die ihre Entstehungsphase in der Endzeit der Militärdiktatur zum Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre hatten (Foweraker 1995: 29). Als „Partei neuen Typs“ war sie in der Lage, diverse Bewegungsorganisationen der ländlichen und städtischen Bevölkerung mit der Gewerkschaftsbewegung in ihrer Basis zu vereinen (ebd.: 87). Ihre Parteimitglieder stammten u. a. aus unterschiedlichen Bewegungsorganisationen wie Bewohner- und Nachbarschaftsvereinigungen, Frauenbewegung, aus den katholischen Basisgemeinden¹¹⁹, sowie aus linken Intellektuellen. Auf diese Weise schöpfte die PT

¹¹⁷ Die Legislaturperiode der 1985 gewählten Bürgermeister/-innen der zuvor von der Zentralregierung kontrollierten Orte wurde kürzer als üblich festgelegt, damit im Jahr 1988 wieder alle Kommunalwahlen gemeinsam abgehalten werden könnten.

¹¹⁸ Laut *Fedozzi* (2000 und Interview am 25.08.2005) entstanden diese Spannungen vor allem aufgrund der autoritären Haltung des Bürgermeisters *Collares* (PDT) gegenüber den Bewohnervereinigungen und der UAMPA, die sich ihrerseits gegen *top-down* Entscheidungen stellten.

¹¹⁹ Die Verknüpfung der Arbeiterpartei mit progressiven Teilen der katholischen Kirche in Brasilien ist nicht zu unterschätzen und eine markante Besonderheit in Lateinamerika. Im Bundesland Acre unterstützte der Bischof offen die Partei. Die Basisgemeinden (CEB – *Comunidades Eclesiais de Base*) und die Landpastorale (CPT - *Comissão Pastoral da Terra*) wurden nach dem II. Vatikanischen Konzil stark von der Theologie der Befreiung geprägt. Überwindung der Armut im Diesseits und politische Aktion statt Warten auf das Jenseits war eine Vorstellung, die diese Bewegung mit marxistischen Vorstellungen und Parteien verband.

politische Forderungen aus unterschiedlichsten Gesellschaftsgruppen und schuf sich gleichzeitig eine breite Wählerbasis (Boris 1998: 33).

Normative Forderungen nach mehr Partizipation und Dialog, um Entscheidungen demokratischer zu gestalten (vgl. Kapitel 2 Theoretischer Rahmen) und die Einbeziehung neuer sozialer Bewegungen stellten den Rahmen für neue linke Parteien dar, eine neue soziale Demokratie zu definieren.¹²⁰ In Brasilien entstand die Arbeiterpartei im Kontext der Redemokratisierung nach 20 Jahren Militärdiktatur als neue politische Kraft, die unterschiedliche linke Tendenzen in sich vereinte. Sie wurzelte in der Gewerkschaftsbewegung, inklusive Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes und Banken, Intellektuellen der Mittelschicht und Basisorganisationen der katholischen Kirche, die von einigen Bischöfen unterstützt wurden. Die PT definierte sich selbst als sozialistische Partei, die ihre Wurzeln in den sozialen Bewegungen Brasiliens hatte (vgl. u. a. Keck 1992) und war (und ist bis heute) sehr heterogen; sie vereinte unterschiedliche Strömungen mit kommunistischen bis hin zu pragmatisch-sozialdemokratischen Diskursen.

5.2.1 Die Arbeiterpartei und der Partizipative Haushalt von Porto Alegre

In Porto Alegre (wie auch in anderen Städten Brasiliens) siegte die Arbeiterpartei mit ihrer Koalition *Frente Popular*¹²¹ im Jahr 1988 mit ihrem Kandidaten *Olívio Dutra* bei den Bürgermeisterwahlen.¹²² Der Partizipative Haushalt wurde in Porto Alegre einige

¹²⁰ Der Aspekt der Wichtigkeit politischer Partizipation der Bevölkerung wurde nach dem Zusammenbruch des totalitären sozialistischen Systems verstärkt, der sich spätestens dann als nicht haltbarer Irrweg entpuppte.

¹²¹ Die Arbeiterpartei ging in den vier Wahlen in Porto Alegre unterschiedliche Koalitionen mit kleineren Parteien ein, zunächst PCB, dann auch PSB, PCdoB und PPS.

¹²² Es sei auf den speziellen Umstand hingewiesen, dass es bei den Wahlen von 1988 noch keinen zweiten Wahlgang gab (der erst mit der neuen Verfassung von 1988 eingeführt wurde). *Dutra* siegte mit 34% der Stimmen (Fedozzi 2000: 50). Es ist zu vermuten, dass er bei einem 2. Wahlgang nicht gesiegt hätte, da in solchen Situationen die Opposition umfangreiche Koalitionen bildete, um einen

Zeit später als Umsetzung des Wahlversprechens einer umfangreichen zivilgesellschaftlichen Partizipation entwickelt, die besonders von den Bewohnervereinigungen gefordert wurde.¹²³

Die Stadt wurde in 16 Regionen eingeteilt, in denen die Bevölkerung mitentscheiden konnte, welche die Prioritäten für die Investitionen der Stadtregierung sein würden. Zu Beginn wurde dieser Prozess unter Teilnahme der Bewohnervereinigungen ausgearbeitet, doch die Arbeiterpartei wollte, im Gegensatz zu ersteren, einen offenen Prozess für einzelne Individuen schaffen (Solidariedade 2003: 51). Der Partizipative Haushalt entwickelte sich mit der Zeit derart, dass in regionalen öffentlichen Versammlungen Prioritäten definiert und Repräsentant/-innen für den Rat des OP (COP) gewählt wurden, der die konkrete Umsetzung mit der Regierung aushandeln sollte. Gewählt wurden auch Delegierte (*delegados*), die die Brücke zwischen der Bevölkerung und den Mitgliedern des COP (*conselheiros*) bildeten und die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen überprüfen sollten. So hatte der OP direkt-demokratische und indirekte (repräsentative) Komponenten, wie in Kapitel 3 (Der Partizipative Haushalt) beschrieben wurde.

Seitens der Stadtregierung wurde ein Koordinationsamt für die Beziehungen zur Gemeinschaft (also: für den den OP) (CRC) eingeführt, welches direkt dem Bürgermeister unterstand. Auch der für die Aufstellung des Haushaltsplans zuständige Teil des Stadtplanungsamts wurde als Stabsstelle des Bürgermeisters in den Entscheidungsprozess integriert, um eine höhere Effizienz zu gewährleisten (Interview Assis Brasil Olegário Filho 12.12.2005).

Sieg der „Linken“ zu vermeiden.

¹²³ Es ist zu beachten, dass die Verfassung von 1988 Analphabeten das Wahlrecht einräumte, so dass ein großer Anteil der Bevölkerung, der zuvor aus dem politischen Entscheidungsprozess komplett ausgeschlossen war, eine starke Gewichtung in den Wahlen bekam. Dieser Aspekt war grundlegend für die neuen Wahlergebnisse (die Arbeiterpartei übernahm zu jener Zeit ebenfalls Stadtregierung von São Paulo mit *Luiza Erundina* als Bürgermeisterin). Für einen historischen Überblick der Anfänge des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre vgl. Fedozzi 2000.

Der Partizipative Haushalt entstand als eine durch die Stadtverwaltung in die Praxis umgesetzte Idee der Bewohnervereinigungen, die schon lange zuvor eine solche Partizipation gefordert hatten. Im Laufe der Zeit wurde der OP verändert und weiter formalisiert: es entstanden der jährliche Entscheidungszyklus, die jährliche Wahl der *conselheiros* und *delegados*, und 1994 wurden thematische Foren eingeführt, die Themen diskutierten, die nicht nur einzelne Regionen, sondern die gesamte Stadtplanung betrafen. Diese Veränderung hatte nicht nur einen breiteren Planungshorizont zum Ziel, sondern auch, die Mittelschicht in den Prozess zu integrieren (dies sagten mehrere Interviewpartner/-innen aus).

Trotz der Minderheit der PT-Koalition im Stadtparlament konnte die Arbeiterpartei den so beschlossenen Haushalt immer wieder ohne große Änderungen durch die Stadtparlamentarier/-innen in der Legislative durchsetzen.

Der Partizipative Haushalt von Porto Alegre wurde mit einem Diskurs der Inklusion zuvor ausgeschlossener Gruppierungen in den politischen Entscheidungsprozess eingeführt. Er trug zu einer größeren Transparenz im Entscheidungsprozess der Allokation von Investitionen bei, indem rational nachvollziehbare Regelungen zur Priorisierung der Maßnahmen eingeführt wurden.¹²⁴

Die PT konnte lange als Partei des *Orçamento Participativo* an der Macht bleiben. In den 1990ern fand eine kurze Debatte zur Institutionalisierung des OP statt. Ein Stadtparlamentarier der PT reichte diesbezüglich einen Antrag ein, der später allerdings wieder zurückgezogen wurde. Das Argument der lokalen Regierung dafür war, dass eine „Eingipsung“ (*engessamento*) des Prozesses vermieden werden sollte, die bei einer legalen Regelung eintreten würde. Desweiteren hätte die Opposition die Kriterien dann verändern oder festschreiben können, da sie im Stadtparlament immer

¹²⁴ Die Gewichtung berücksichtigte in den regionalen Foren den Mangel an Infrastruktur innerhalb der Region, die Bevölkerungsanzahl, den Anteil der Bevölkerung innerhalb der Region und die von der Bevölkerung selbst gewählte Priorität (Kriterien im Jahr 1992, vgl. Fedozzi 2000: 125). Diese Kriterien wurden im Regelbuch des Partizipativen Haushalts (*Regimento Interno*) festgeschrieben und im Laufe der Zeit ein wenig verändert.

die Mehrheit inne hatte und Gesetze entsprechend modifizieren könnte. Wissenschaftler wie *Navarro* argumentieren, dass die Unsicherheit über die Zukunft des OP und die Koppelung an einen Diskurs, dass der Partizipative Haushalt nur unter der PT weitergeführt würde, ein politisches Kalkül der Arbeiterpartei zur Machterhaltung darstellte (Interview Zander Navarro 25.8.2005).

Der Partizipative Haushalt gab der teilnehmenden Bevölkerung im Laufe der Jahre ein Gefühl des *ownership* des Prozesses und einer Methode, die den Nachteil v. a. der ärmeren Bevölkerung in der Berücksichtigung bei Investitionen aufheben könnte (vgl. *Solidariedade* 2003, in den Interviews sagten das auch mehrere *conselheiros* aus).

Obwohl die Reichweite des tatsächlichen Einflusses der beteiligten Bevölkerung über das gesamte Budget der Stadt nicht unumstritten ist, und auch die Legitimation durch das "Volk", wie es von der Arbeiterpartei propagiert wurde, ist der Partizipative Haushalt im Laufe dieser Jahre tatsächlich zu einer Plattform bürgerschaftlicher Beteiligung bei der Priorisierung der Investitionen der Stadt und somit politischer Entscheidungen geworden. Als solche Institution stärkte er den Dialog zwischen Regierung und Gesellschaft bezüglich der tatsächlichen Bedürfnisse der Stadtbevölkerung, und er hatte einen Lerneffekt für alle Beteiligten. Zusätzlich verlieh er dem Stadthaushalt eine Legitimation, die zuvor nicht vorhanden war.¹²⁵ Der Entscheidungsprozess bekam eine neue Transparenz, den er zuvor nicht hatte, und beteiligte einen Anteil der Bevölkerung, der zuvor ausgeschlossen oder auf wahlorientierte klientelistische Praktiken angewiesen war, um seine Interessen berücksichtigt zu sehen.

In Porto Alegre identifizierten sich 46% derjenigen, die mit einer Partei sympathisierten, mit der Arbeiterpartei (in São Paulo und Rio de Janeiro jeweils 14%

¹²⁵ Der Partizipative Haushalt wurde von oppositionellen Parlamentarier/-innen und Kritiker/-innen aus unterschiedlichen Gründen angegriffen. Er wurde von einigen als Machtinstrument der PT betrachtet, welches stark manipuliert wurde (vgl. Aussagen der Opposition in Kapitel 6 Partizipation und Repräsentation). Der Verlust der eigenen Einflussmacht auf Investitionsentscheidungen (die in Brasilien eine Prerogative der Exekutive sind, aber durch das Parlament genehmigt werden müssen) spielt u.a. dabei eine Rolle.

und 13%, vgl. Umfrage Vox Populi im Jahr 1996 (zitiert in Dias 2002: 29f.). Es ist stark zu vermuten, dass dies mit der Identifikation „Arbeiterpartei = Partizipativer Haushalt“ zu tun hat, da die hohe Zustimmung sich nicht in den Wahlen der Stadtparlamentarier/-innen widerspiegelt. *Dias* schreibt, dass in Porto Alegre:

*„[...] die Identifizierung mit dem parteipolitischen Projekt der Arbeiterpartei [...] mehr von pragmatischen als ideologischen Werten bestimmt (ist).“*¹²⁶

(Dias 2002: 31)

Nach vier Regierungsperioden wurde die PT im Jahr 2004 in Porto Alegre abgewählt. Die Leitung der Stadtverwaltung wurde 2005 von dem Oppositionskandidaten *José Fogaça* der PPS (*Partido Popular Socialista*) mit einer umfangreichen Koalition bestehend aus 12 Parteien im zweiten Wahlgang übernommen.¹²⁷

Der Partizipative Haushalt war in Porto Alegre eines der Themen der Wahlkampagne im Jahr 2004. Der damalige Oppositionskandidat hatte zugesagt, bei einem Sieg den OP beizubehalten. Die neue Lokalregierung führte dann ein eigenes Konzept einer „solidarischen, lokalen *governance*“ (*Governança Solidária Local – GSL*) ein, in die der Partizipative Haushalt integriert wurde. Zivilgesellschaftliche Partizipation blieb somit weiterhin auf der politischen Agenda, auch wenn der OP an Wichtigkeit und Einflusskraft verlor.

1998 siegte *Olívio Dutra* (PT), ehemaliger Bürgermeister von Porto Alegre bei den Gouverneurswahlen in Rio Grande do Sul und implementierte einen Partizipativen Haushalt (mit den entsprechenden Einschränkungen durch die Skalierung) auf Landesebene. Aufgrund der höheren Komplexität, der Schwierigkeit, Politiken in einer größeren Skala zu diskutieren, rechtlicher Probleme und bereits zuvor existierenden

¹²⁶ „...identificação com „projeto político-partidário“ do PT [...] norteado por valores pragmáticos antes que ideológicos“

¹²⁷ *Fogaça* (PPS) konnte sich auch in den Wahlen 2008 durchsetzen, legte das Amt jedoch vorzeitig ab, um 2010 bei den Gouverneurswahlen zu kandidieren. Er unterlag *Tarso Genro* (PT), der diese Wahlen schon im 1. Wahlgang für sich entschied. Die Stadtregierung führte Vizebürgermeister *José Fortunati* (PDT) weiter.

Institutionen war die Einführung des OP auf dieser Ebene schwierig. Mit der Abwahl der PT nach einer Legislaturperiode in Rio Grande do Sul starb auch das Projekt. Auf nationaler Ebene wurde die Möglichkeit der Einführung eines Partizipativen Haushalts in der Abgeordnetenversammlung diskutiert, aber nie umgesetzt.¹²⁸

5.2.2 Interne Konstellationen der Arbeiterpartei¹²⁹

Porto Alegre hat eine besonders „linke“ Tradition, sowohl innerhalb der sozialen Bewegungen als auch innerhalb der Arbeiterpartei selbst hatte. So hat die interne Strömung „Democracia Socialista“, eine trotzkistische Strömung, die der IV. Internationalen angeschlossen ist, in der Stadt und auch im Bundesland ein deutlich stärkeres Gewicht als auf nationaler Ebene innerhalb der Arbeiterpartei.

So wie „Vertrauensstellen“ innerhalb der Regierungen unter den Koalitionspartnern aufgeteilt werden, geschieht dies innerhalb der Arbeiterpartei unter den verschiedenen internen Strömungen. Der Partizipative Haushalt wurde stark durch das Rätedenken der „Democracia Socialista“ (in seinen Anfängen auch der PCB) beeinflusst. Nicht so in der Legislaturperiode von *Tarso Genro*. In dieser Zeit erfolgte bezeichnenderweise die Beteiligung von Porto Alegre als *best practice* auf der UN-Konferenz HABITAT II (1996). Dies war der Beginn der internationalen Profilierung des Partizipativen Haushalts insbesondere über die Weltbank, aber auch über Berichte des UNDP.

¹²⁸ Gesetzesentwürfe zu einem nationalen OP wurden intern diskutiert und von unterschiedlichen Abgeordneten eingereicht, vgl. www.camara.gov.br.

¹²⁹ Bei den Bürgermeisterinnen von Porto Alegre im untersuchten Zeitraum handelt es sich tatsächlich nur um Männer.

5.2.3 Die führenden Politiker der PT in Porto Alegre

In Porto Alegre waren die wichtigsten Politiker in der Arbeiterpartei, die als Bürgermeisterkandidaten zur Wahl antraten (und siegten), *Olívio Dutra (Articulação)*, *Raul Pont (Democracia Socialista)* und *Tarso Genro (Nova Esquerda, PT Amplo)*.

Dutra, einer der Gründer der Arbeiterpartei und herausragende Figur der Gewerkschaftsbewegung in Rio Grande do Sul, siegte bei den Wahlen von 1988 und führte in den Folgejahren den Partizipativen Haushalt in Porto Alegre ein. *Genro*, Vizebürgermeister der Regierung *Dutra*, war der Kandidat der PT bei den folgenden Wahlen und übernahm 1993 die Stadtregierung. Sein Stellvertreter *Pont* wiederum, kandidierte 1996 für die PT und übernahm nach dem Wahlsieg das Amt des Bürgermeisters im Jahr 1997.

Nach der Ermöglichung einer Wiederwahl für Bürgermeister, Gouverneure und Präsident, die *Fernando Henrique Cardoso* im Jahr 1997 durchsetzte, hätte *Pont* sich theoretisch wiederwählen lassen können, oder aber sein Vizebürgermeister *José Fortunati* (PT) hätte der Tradition nach kandidieren können. *Genro* setzte sich aber parteiintern gegen ihn als Kandidat der Partei durch und übernahm 2001 die Stadtregierung mit dem erneuten Sieg der PT (2000). *Dutra* hatte inzwischen im Jahr 1998 die Wahlen zum Gouverneur von Rio Grande do Sul gewonnen. Dort implementierte er einen Partizipativen Haushalt für auf Landesebene. Doch durch das Problem der Skalierung wurde aber eine umfangreiche Debatte um politische Inhalte erschwert. Hinzu kam die „Konkurrenz“ zu bereits bestehenden Entscheidungsforen.¹³⁰ Es entfachte sich ein politischer Kampf der Opposition gegen die PT auf Bundeslandebene.

Genro konnte sich parteiintern auch als Gouverneurskandidat für die Bundeslandwahlen von 2002 durchsetzen (bei denen sich *Dutra* als Amtsinhaber auch

¹³⁰ In Rio Grande do Sul gab es bereits die COREDES (*Conselhos Regionais de Desenvolvimento*, Regionale Entwicklungsräte), die 1994 als Diskussions- und Entscheidungsforen zu regionaler Entwicklung gesetzlich etabliert worden waren.

zur Wiederwahl aufstellen wollte). Das Bürgermeisteramt übernahm sein Vizebürgermeister *João Verle*. Ob nun die Wähler/-innen mit dem Wortbruch *Genros* unzufrieden waren, der zuvor versprochen hatte, das Amt des Bürgermeisters nicht vorzeitig abzugeben, oder andere Faktoren wichtiger waren: Die Arbeiterpartei verlor sowohl die Wahlen 2002 für das Gouverneursamt, als auch die Wahlen 2004 für das Bürgermeisteramt (mit dem Kandidaten *Raul Pont*). In Porto Alegre setzte sich der Kandidat *José Fogaça* (PPS) im 2. Wahlgang mit einer umfangreichen Koalition von 12 (!) Parteien gegen die Koalition der PT durch, und wurde 2006 wiedergewählt. So setzte sich eine neue Tradition in Porto Alegre durch, die der Wiederwahl einer Partei. Auf Bundeslandebene siegte die PT erst wieder im Jahr 2010, mit *Tarso Genro* als Kandidaten.

Die Konstellationen der wichtigen Politiker innerhalb der Partei und die Ergebnisse der Wahlen für die Exekutive zeigen, wie sich die PT von einer lokalen hin zu einer regionalen und nationalen Partei entwickelte. Auch wird deutlicher, inwiefern sich der Regierungsstil und die Schwerpunkte der Bürgermeister unterschieden:

- *Dutra* war Mitbegründer der Arbeiterpartei und 1986/87 Abgeordneter der PT in der Verfassungsgebenden Versammlung. In Porto Alegre führte er den Partizipativen Haushalt ein, sowohl auf kommunaler wie auf Bundeslandebene. Fedozzi unterstrich, dass die internen Änderungen innerhalb der Stadtverwaltung, die Konflikte auch mit Parteigenossen nach sich zog, und das starke Engagement der Regierung, mit den Bewohnervereinigungen die Struktur des OP auszuhandeln, auf die persönliche Überzeugung Dutras zurückzuführen sei, Partizipation konkret umzusetzen (Interview Fedozzi 29.9.2005).
- *Genro*, zuvor in linkeren Organisationen als die PT und mit der Zeit deutlich pragmatischer, hatte einen intellektuellen Diskurs. Er erweiterte den OP um die thematischen Foren; während seiner Regierungsperiode startete auch die Präsenz des Partizipativen Haushalts in den internationalen Organisationen.

- *Pont*, aus der trotzkistischen Strömung „Democracia Socialista – DS“ der Partei, stand aufgrund von Aussagen, das repräsentative System sei unzureichend - ja beinahe überflüssig, in einem starken Konflikt mit der Legislative, (dies erwähnten Interviewpartner/-innen sowohl der Opposition als auch der PT).

Mit den „internen Strömungen“ (*correntes internas*) hat die Arbeiterpartei Brasiliens mit ihnen eine sehr eigene Konstellation gefunden, um verschiedenes linkes Gedankengut in sich zu vereinen. Die internen Strömungen spiegeln die Heterogenität der Partei; sie entstanden aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der Gründer/-innen der Arbeiterpartei, die u.a. aus zuvor verbotenen Parteien, Teilen der Kirche, Gewerkschaften, intellektuellen und studentischen Kreisen, entstammten.¹³¹

5.2.4 Koalitionen und Wahlergebnisse der Arbeiterpartei in Porto Alegre

Die Arbeiterpartei blieb in Porto Alegre vier Wahlperioden an der Macht, insgesamt 16 Jahre von 1989 bis 2004. Dabei ging sie unterschiedliche Koalitionen ein. Die PCB war ein konstanter Begleiter, während andere kleine Parteien sich manchmal in der Regierungskoalition und manchmal in der Opposition befanden. Die Pcdob wurde ab dem Jahr 2000 zu einem konstanteren Koalitionspartner. Die Koalitionen der Arbeiterpartei in Porto Alegre ab 1988 stellt Tabelle 34 (unten) dar:

¹³¹ Im Laufe der Zeit und mit dem Machtaufstieg der Arbeiterpartei wurde die Strömung um Präsident Lula immer mächtiger, und Entscheidungen immer öfter zentraler getroffen, so interne Kritiker. Nach dem Korruptionsskandal im Jahr 2005 spalteten sich einige Strömungen ab und bildeten eigene (linkere) neue Parteien.

Tabelle 34: Koalitionen der Arbeiterpartei, Kandidat/-innen und Wahlergebnisse bei den Bürgermeisterwahlen von Porto Alegre, 1988-2008							
Stimmen in %							
Jahr	Wahlgang	Koalition PT	Kandidat/-in PT	%	Haupt-Gegenkandidat/-in**	%	Koalition
1988	1	PT/PCB	Olívio Dutra	34 ¹³²	k.A.	k.A.	k.A.
1992	1.	PT/PCB/PPS/PSB/PV	Tarso Genro	40,8	Cézar Schirmer (PMDB)	15,9	PMDB/PCdoB
	2.			54,8		35,5	
1996	1.	PT/PCB/PPS	Raul Pont	53,3	Yeda Crusius (PSDB)	22,0	PSDB/PL/PSC/PSL/PFL
	-						
2000	1.	PT/PCB/PSB/PCdoB	Tarso Genro	48,7	Alceu Collares (PDT)	20,1	PDT/PTB/PTN/PMN
	2.			63,5		35,5	
2004	1.	PT/PCB/PSL/PTN/PL/PMN/PCdoB	Raul Pont	37,6	José Fogaça (PPS)	28,3	k.A.
	2.			46,7		53,3	
2008 ***	1.	k.A.	Maria do Rosário	ca. 20%	José Fogaça (PMDB)	ca. 40%	k.A.
	2.	k.A.		ca. 40%	k.A.	ca. 55%	k.A.

* 1988 gab es noch keinen 2. Wahlgang.
 ** bezieht sich auf die Zweitplatzierten.
 *** Näherungswerte.

Zusammenstellung auf Basis der Angaben bei Fedozzi (2000) (Ergebnis für 1988) und des Tribunal Regional Eleitoral von Rio Grande do Sul (TRE-RS) für die Wahlen ab 1992. <http://www.tre-rs.gov.br>

Nach der Übernahme der Stadtregierung mit einer relativen Mehrheit von 34% im Jahr 1989 konnte die Arbeiterpartei ihre Ergebnisse konstant ausbauen. Erst im Jahr 2004 konnte sich der Gegenkandidat José Fogaça (damals PPS) mit einer umfangreichen Koalition gegen die Hegemonie der Arbeiterpartei in Porto Alegre durchsetzen.

Der Sieg bei den Gouverneurswahlen erfolgte im Jahr 1998. Doch mit den Stimmen aus Porto Alegre hätte *Olívio Dutra* (PT) im zweiten Wahlgang gegen *Antônio Britto* (PMDB) gesiegt, wie Tabelle 35 (unten) zeigt:

¹³² Dias (2008) spricht von 36%. In: *Civitas Porto Alegre* v. 8 n. 2 p. 237-257 maio-ago. 2008

Tabelle 35: Ergebnisse (2. Wahlgang) der Gouverneurswahlen von 1994 in Rio Grande do Sul, im Bundesland und Stimmen aus Porto Alegre

	Olívio Dutra (PT)	Antônio Britto (PMDB)
Rio Grande do Sul	47,8%	52,2%
Porto Alegre	65,8%	35,2%

Quelle: Filomena 2008: 297f., auf Basis der Daten des TRE-RS (Tribunal Regional Eleitoral-RS)

Britto erhielt in RS (im 2. Wahlgang) 52,2% der Stimmen gegen 47,8% *Dutras*, während in Porto Alegre *Britto* 35,2% der Stimmen erhielt und *Dutra* 65,8% (Filomena 2008: 297f., vgl. auch Angaben des TRE-RS)). Diese hohe Diskrepanz ist sicherlich nicht nur auf die linkere Tradition der Stadt, sondern auch auf den Erfolg des Partizipativen Haushalts in Porto Alegre zurückzuführen, der dort von *Olívio Dutra* eingeführt worden war.¹³³

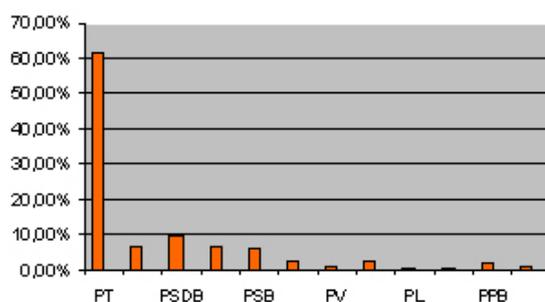
5.2.5 Die Arbeiterpartei und der Partizipative Haushalt in Brasilien

Ein maßgeblicher Faktor für die Verbreitung des Partizipativen Haushalts in Brasilien ist die Verbreitung der Wahlerfolge der Arbeiterpartei. Wie bereits in Kapitel 3 (Der Partizipative Haushalt) kurz dargestellt, hat in Brasilien die PT die meisten Partizipativen Haushalte eingeführt, auch wenn andere Parteien den Partizipativen Haushalt ebenfalls als Methode einsetzten (Diagramm 7 unten).

¹³³ *Dutra* siegte später (1998) bei den Gouverneurswahlen, doch die PT blieb dort nur eine Legislaturperiode an der Macht. Sowohl *Tarso Genro* (Wahlen 2002) als auch *Dutra* selbst (Wahlen 2006) unterlagen in den folgenden Gouverneurswahlen, wie auch die PT in Porto Alegre nach dem Jahr 2004 bei den Bürgermeisterwahlen. Erst 2010 konnte sich *Genro* (ebenfalls ehemaliger Bürgermeister von Porto Alegre) als Gouverneurskandidat durchsetzen.

Diagramm 7: Lokale Partizipative Haushalte 2001-2004 und Parteien, die sie einführten (bzw. weiterführten)

% de casos de OP entre partidos - gestão 2001-2004



Quelle: www.democraciaparticipativa.org

Diese Korrelation zwischen Arbeiterpartei und partizipativen Haushalten kann beispielsweise erklären, wieso im Bundesland Acre (Region Nord) 6 der 22 Kommunen den Partizipativen Haushalt einführten: Acre war das erste Bundesland, in dem die Arbeiterpartei in ihren Anfängen in allen Kommunen vertreten war. In der Region Mittel-West (Centro-Oeste) hingegen hatte die Partei Schwierigkeiten, Fuß zu fassen. Dies erklärt zum Teil die geringe Anzahl an partizipativen Haushalten in der Region.

In ganz Brasilien konnte die Arbeiterpartei ihre Wahlerfolge stetig steigern. Während die PT sich im Mittel-West zunächst nicht etablieren konnte, konnte es die PSDB nicht in Rio Grande do Sul.¹³⁴ Dort nahm die PDT eine wichtige Rolle ein, was auf ihre Wurzeln in dieser Region zurückzuführen ist. Die Partei siegte nach den ersten Bürgermeisterwahlen Porto Alegres nach der Militärherrschaft im Jahr 1985, wurde aber bei den nächsten Wahlen abgewählt. 1988 siegte die PT, so dass bereits 1988 in Porto Alegre der berühmte „Linksruck“ stattfand, der 1998 im Bundesland Rio Grande do Sul und 2002 auf nationaler Ebene folgte.

¹³⁴ Nach 1998 konnte die PT ihre Wahlerfolge in der Region Mittel-West deutlich steigern. Mato Grosso do Sul wurde zu einer der stärksten Zugpferde der Partei, die in dem Bundesland im Jahr 2002 auf einen Stimmenanteil von über 25% bei den Wahlen für die nationale Abgeordnetenversammlung kam.

Auf Bundesebene erzielte die Arbeiterpartei ihren wichtigsten Sieg im Jahr 2002, als *Luís Inácio Lula da Silva* zum Präsidenten gewählt (und 2006 wiedergewählt) wurde. Der starke Einfluss der regionalen PT von Rio Grande do Sul zeigte sich darin, dass in der Folge sowohl *Dutra* als auch *Genro* Ministerposten übernahmen. *Dutra* im neu gegründeten *Ministério das Cidades* (Städteministerium) und *Genro*, der Jurist ist, als Justizminister.

Dabei wurde die Arbeiterpartei im Laufe der Zeit pragmatischer, was sich deutlich in der starken Mehrheit der pragmatischen Strömungen der Partei auf nationaler Ebene zeigte. So zeigt sich, dass die Realität der Politik, und vielleicht auch die Erfahrung mit den politischen Prozessen, Verhandlungen und Institutionen, zu einem gewissen Pragmatismus und einer Abkehr von radikaleren Ideologien führen.

5.3 Die Rolle von UN, Weltbank und UNDP

Im Rahmen der Habitat II Konferenz der Vereinten Nationen zu *Human Settlements* in Istanbul 1996 wurde der Partizipative Haushalt von Porto Alegre als einer der brasilianischen Beiträge vorgestellt. Damit begann die internationale „Karriere“ des *Orçamento Participativo* innerhalb der internationalen Organisationen.

Bis in die 1980er Jahre schien es sehr unwahrscheinlich, dass ein politisches Partizipationsprojekt einer linken, sozialistischen Partei als *best practice* lokaler Gemeindeverwaltung gelten und mit Studien und Material einer internationalen Institution wie der Weltbank unterstützt werden könnte. Doch dies war genau, was mit dem Partizipativen Haushalt von Porto Alegre in den folgenden zwei Jahrzehnten geschah. Neoliberale¹³⁵ Ansätze des *New Public Management* und die Forderung nach mehr direkter Bürgerpartizipation bei der Kontrolle demokratischer Prozeduren der

¹³⁵ Mir ist die Problematik der Definition des Begriffs „neoliberal“ bewusst. Es wird hier im Sinne von Management-orientierten Ansätzen verwendet, bei denen es um die Rolle des Staates und Effizienz geht, die mit Gesellschaftsmodellen der freien Marktwirtschaft verbunden sind.

neuen Linken in Lateinamerika konvergierten zum gleichen Ziel: mehr Beteiligung und *accountability*.

Der Partizipative Haushalt, in Porto Alegre erfolgreich durch die Arbeiterpartei eingesetzt, um ihr Programm, „Prioritäten umzukehren“, umzusetzen, und die durch die Partizipation der Bevölkerung erreichte, den beschlossenen Haushalt in einem von der Opposition dominierten Stadtparlament ohne viele Änderungen durchzusetzen, wurde auf internationaler Ebene als Mittel gegen Korruption anerkannt. Schlagworte waren Transparenz und *accountability*.

Weltbank und UNDP (*United Nations Development Programme*) sind die wichtigsten Entwicklungsagenturen der Vereinten Nationen. Um Mitglied der Weltbank zu werden (das heißt, von IBRD¹³⁶ und IDA¹³⁷ und deren Unterorganisationen), muss ein Land erst dem Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund (IMF))¹³⁸ beitreten. Diese Organisationen folgten dem *Washington Consensus*, der in seinem Kern ein Model freier Marktwirtschaft auf Basis der *Chicago School of Monetary Economics* war.¹³⁹

Während der Stimmenanteil innerhalb der Weltbank an den Anteil der Finanzierung der Geldgeber gekoppelt ist, arbeitet das UNDP als Entwicklungsagentur der Vereinten

¹³⁶ International Bank of Reconstruction and Development

¹³⁷ International Development Association

¹³⁸ „The IMF has 185 member countries. It is a specialized agency of the United Nations but has its own charter, governing structure, and finances. Its members are represented through a quota system broadly based on their relative size in the global economy.“
(<http://www.imf.org/external/about/overview.htm>, 17.5.2009)

¹³⁹ Vgl. Hopkins 2007: 193. Eine Diskussion der Ziele und Hintergründe des *Washington Consensus* bietet Williamson (2004). Williamson kritisiert, dass, anders als ursprünglich gemeint, der Ausdruck zu einem Symbol des Neoliberalismus im Sinne einer Minimierung der Rolle des Staates wurde. Er argumentiert, dass der Konsens nicht als eine Entwicklungspolitikvorgabe formuliert wurde, sondern als „a list of policies that I claimed were widely held in Washington to be widely desirable for Latin America as of the date the list was compiled, namely the second half of 1989.“ (S. 1).

Nationen mit der Regelung „ein Land, eine Stimme“, und unterhält (anders als die Weltbank) Vertretungen in den Ländern, in denen es wirkt.

Über viele Jahrzehnte hinweg wurde, wie in Kapitel 4 (Gesellschaftliche und politische Entwicklung) beschrieben, Entwicklung in erster Linie als wirtschaftliche Entwicklung betrachtet. Diese Sichtweise wurde v.a. ab den 1970er Jahren stark kritisiert, und zwischen 1990 und 2000 reagierten diese internationalen Organisationen mit der Entwicklung des HDI im UNDP, einem neuen Fokus auf Armutsreduktion in der Weltbank und die Unterzeichnung der *Millenium Goals*¹⁴⁰ im Rahmen der Vereinten Nationen. Damit wurde ein neuer Ansatz der Entwicklung offiziell in diesen Institutionen eingeführt.

Mit dem Zusammenbruch des Sozialismus in Sowjetunion und Osteuropa und nach dem Fall der Berliner Mauer im Jahr 1989, betraten viele neue Akteure bzw. Länder den (zuvor westlichen) „Entwicklungsmarkt“. Das gleiche geschah in der Zusammenstellung der Mitglieder und Führungsriege der Weltbank, wie unten gezeigt wird. In vielen afrikanischen Ländern wurde das alte Schema „Kommunismus versus Kapitalismus“ mit seinen Stellvertreterkriegen durch neue Kontrollmöglichkeiten über lokale Märkte und Entwicklungsmodelle der Geberländer ersetzt. Die Konkurrenz um Finanzierung auf dem „Entwicklungsmarkt“ stieg stark an. Gleichzeitig suchten Geberländer nach besseren Argumenten, um eine weitere Zahlung von Entwicklungshilfe in einem (innenpolitischen) Kontext von Rezession und Arbeitslosigkeit zu rechtfertigen.

¹⁴⁰ Die innerhalb der Vereinten Nationen definierten Entwicklungsziele, die bis 2015 erreicht werden sollen, beinhalten: 1) Bekämpfung von extremer Armut und Hunger, 2) Primärschulbildung für alle, 3) Gleichstellung der Geschlechter/ Stärkung der Rolle der Frauen, 4) Senkung der Kindersterblichkeit, 5) Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter, 6) Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen schweren Krankheiten, 7) Ökologische Nachhaltigkeit und 8) Aufbau einer globalen Partnerschaft für Entwicklung.

5.3.1 Die Weltbank und das Thema Partizipation

Die Weltbank ist als Kooperative strukturiert, in denen die Mitgliedsstaaten *Shareholder* sind. Da das *Board of Governors*, in der Regel Finanz- oder Entwicklungsminister/-innen der Mitgliedsstaaten, nur einmal im Jahr zusammentrifft, werden Direktoren (*Executive Directors*) gewählt, die für die Bank zuständig sind. Neben den fünf größten *Shareholdern* USA, Japan, Deutschland, Großbritannien und Frankreich stellen, auch Russland und eine Gruppe um die Schweiz jeweils einen Direktor, während die übrigen Länder durch 19 gewählte Direktor/-innen repräsentiert werden.

“Before November 1, 1992, there were 22 Executive Directors, 17 of whom were elected. In 1992, in view of the large number of new members that had joined the Bank, the number of elected Executive Directors was increased to 19. The two new seats, Russia and a new group around Switzerland, brought the total number of Executive Directors to its present level of 24.”

(World Bank – Organization¹⁴¹)

Mitte der 1990er Jahre erfolgte, zusammen mit der Amtsübernahme des neuen Präsidenten *Wolfensohn*, eine Änderung innerhalb der Führungsriege der Bank.¹⁴²

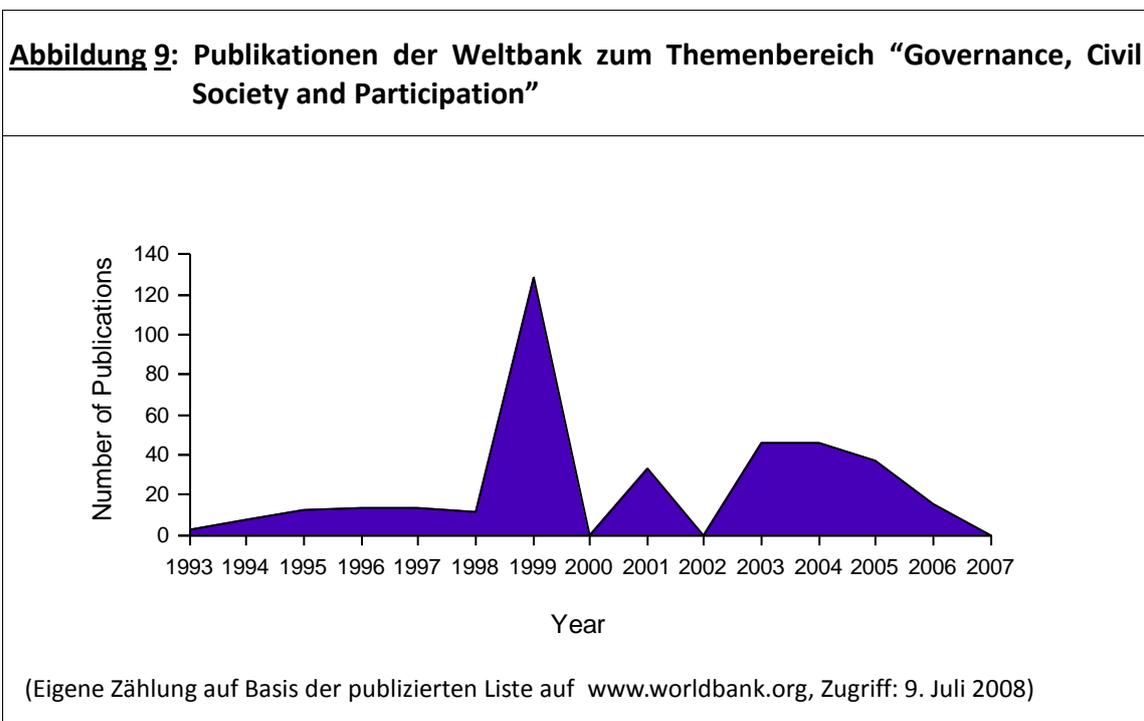
Mit dieser Änderung verbreiteten sich neue, in den 1980er Jahren in Großbritannien entstandenen Ideen des *New Public Management* bezüglich einer neuen Form von Effizienz und Effektivität des öffentlichen Dienstes, auch schnell innerhalb der Institution. Dieser Wechsel geschah in einem Kontext wachsender Kritik an umweltschädlichen Auswirkungen der durch die Weltbank unterstützen Projekte, und Forderungen nach gesellschaftlicher Partizipation bei Entscheidungen und nachhaltiger Entwicklung seitens der Zivilgesellschaft, insbesondere durch NGOs.

¹⁴¹<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20040580~menuPK:1696997~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html> (May 17, 2009)

¹⁴² Persönliche Mitteilung eines Mitarbeiters der Weltbank, im Februar 2008.

Neben dem stärkeren Fokus auf Armutsbekämpfung wurden daher auch *good governance* und zivilgesellschaftliche Partizipation zu neuen wichtigen Themen der Bank. Das intern publizierte Material zu diesen Themen wuchs schlagartig an (Abbildung 9).

Der Höhepunkt der Publikationen zum Thema „Partizipation“ war das Jahr 1999. Dieses neue Interesse der Bank an solchen Themen kann auf die Veränderungen Mitte der 1990er Jahre zurückgeführt werden, die sich mit der neuen Konstellation der Mitgliedstaaten und der Führung der Weltbank ergaben.



In den 1990ern reduzierte sich die Finanzierung internationaler Entwicklungshilfe um ein Drittel.¹⁴³ Gleichzeitig stieg die Anzahl der Länder, die um diesen "Markt" kämpften. So wurden zivilgesellschaftliche Partizipation und *good governance*, die als Forderungen aus der Zivilgesellschaft entstanden waren, für Geberländer gleichzeitig als Methoden der Effizienz bei der Ressourcenverteilung eingesetzt, die als Kriterium

¹⁴³ Gleckman 2005, zitiert in Hopkins (2007).

herangezogen wurden, warum welches Land und welche Projekte in einem Kontext von Ressourcenknappheit finanziert wurden. Gleichzeitig dienten sie als Mittel, spätere Kompensationskosten gegenüber der ggf. durch finanzierte Projekte betroffenen Bevölkerung (z. B. durch den Bau eines Staudamms) zu vermeiden. Darüber hinaus dienten sie als Kontrollinstrument gegenüber korrupten Praktiken.

„Why is Participatory Monitoring and Evaluation (PM&E) important?

Participation is increasingly being recognized as being integral to the M&E process, since it offers new ways of assessing and learning from change that are more inclusive and more responsive to the needs and aspirations of those most directly affected. PM&E is geared towards not only measuring the effectiveness of a project, but also towards building ownership and empowering beneficiaries; building accountability and transparency; and taking corrective actions to improve performance and outcomes.“

(World Bank, Participatory Monitoring and Evaluation¹⁴⁴)

„Citizen involvement in fighting corruption. *Anti-corruption efforts cannot succeed only by actions of a few government agencies. Civil society, the media, Parliament, the judiciary and the private sector must be involved in a participatory way, with full voice and empowerment. Innovative ways of involving the citizenry at the local level, working with their municipalities to improve governance and control corruption, can be very effective - such as in a large project reaching many Indonesian villages, or in the participatory budgeting process in Porto Alegre, Brazil.“*

(World Bank, The Costs of Corruption, April 8, 2004¹⁴⁵)

Neue Konzepte von *governance*, Zivilgesellschaft und Partizipation wurden vermutlich nicht nur als Management-Konzept in die Weltbank eingeführt, während ein neuer

¹⁴⁴<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20509352~menuPK:410312~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html> (May 17, 2009)

¹⁴⁵<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190187~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html> (May 17, 2009)

Entwicklungsindex (HDI) seitens des UNDP eingeführt wurde.¹⁴⁶ Es ist wohl zu viel gesagt, dass sich die Politik der Bank änderte, doch die Veränderungen des Entwicklungskonzepts und die Fokussierung auf Armutsreduktion, die später in die Millennium-Ziele der UN aufgenommen wurde, deutet auf einen beginnenden Umbruch des Entwicklungsparadigmas. selbst innerhalb dieser neoliberalen Institution, hin.¹⁴⁷

Wie bereits in Kapitel 3 (Der Partizipative Haushalt) erwähnt, förderte die Weltbank in Afrika die Einführung partizipativer Haushalte (*Africa Good Governance Programme* (2006)). In einem Radioprogramm, welches von der Weltbank finanziert wurde (genauer gesagt, vom BNPP - Bank – Netherlands Partnership Programme) wurden die Vorteile des Konzepts sowie Tipps zum Aufbau lokaler partizipativer Haushalte präsentiert. Als Ziele wurden die Bekämpfung der Korruption und der Armut hervorgehoben.¹⁴⁸

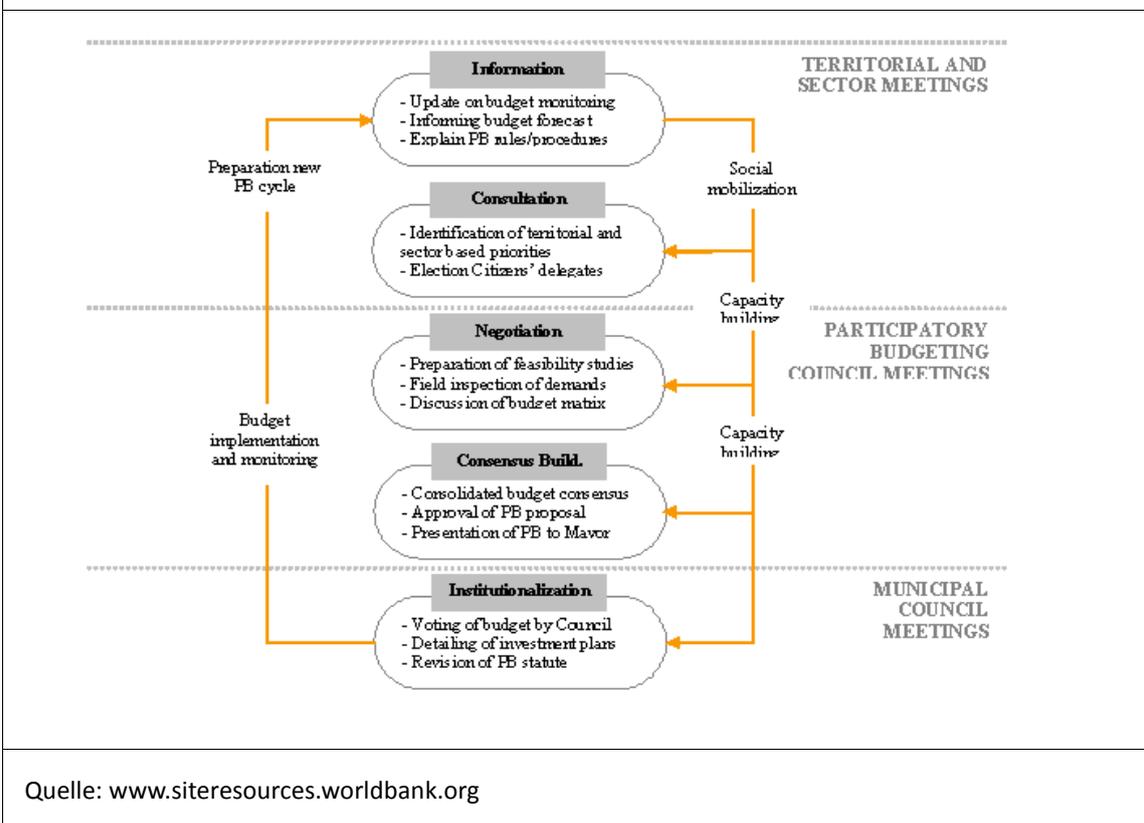
Die Aufnahme des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre als Modell erfolge nach der Präsentation des Konzepts auf der UN-Konferenz HABITAT-II, wie weiter unten erläutert wird.

¹⁴⁶ Kritiker wie *Cornelius Castoriadis* gingen davon aus, dass solche hegemonischen Institutionen sich das nur einverleiben, um den Widerstand zu reduzieren und den Status Quo zu bewahren. Ich danke meinem Kollegen *Rogério Mororó* für diesen Hinweis.

¹⁴⁷ Die Bezeichnung „neoliberal“ wird von Mitarbeiter/-innen der Weltbank z. T. vehement abgelehnt, wie aus einer Rede von *Katherine Marshall*, Direktorin des WFDD (*World Faiths Development Dialogue*) der Weltbank auf dem WCC Internal Encounter of Churches, Agencies and other Partners-am 9.11.2003 entnommen werden kann: „[...] I underscore that we simply do not accept many of the characterizations involved in the “labeling” of World Bank thinking as framed within a neo-liberal paradigm, both in general and in terms of specific definitions of “neo-liberal” [...]“, (Hervorhebungen innerhalb der Transkription der Rede), vgl. <http://go.worldbank.org/H1KTWYVFW0> . WCC steht für *World Council of Churches*. *Marshall* war zuvor von 1971 bis 2006 Mitarbeiterin der Weltbank, zuletzt als Beraterin des Präsidenten, vgl. <http://explore.georgetown.edu/people/KM398/>.

¹⁴⁸ Vgl. <http://go.worldbank.org/KKOG4P4FA0> .

Abbildung 10: Zyklus des Partizipativen Haushalts, wie er von der Weltbank verbreitet wird



5.3.2 Die Veränderungen innerhalb der UN und des UNDP

Während Weltbank und IWF innerhalb ihrer Entwicklungsmodelle die Grundsätze des sog. *Washington Consensus* befolgten, entwickelte der pakistanische Ökonom *Mahbub ul Haq*, der zuvor für die Weltbank gearbeitet hatte, den neuen Index (HDI) des UNDP. Unterstützt wurde er dabei von dem UNDP Administrator, zuvor ein bekannter amerikanischer Unternehmer. Das neue Konzept basierte auf theoretischen Konzepten des indischen Ökonomen und späteren Nobelpreisträgers *Amartya Sen*:

„The Human Development approach arose in part as a result of growing criticism to the leading development approach of the 1980s, which presumed a close link between national economic growth and the expansion of individual human choices. Many, such as Dr. Mahbub ul Haq, the Pakistani economist who played a key role in formulating the human development paradigm, came to recognize the need for an alternative development model [...]. As of 1990, the human development concept was applied to a systematic study of global themes, as published in the yearly global Human Development Reports under the auspice of the UNDP. The work of Amartya Sen and others provided the conceptual foundation for an alternative and broader human development approach defined as a process of enlarging people’s choices and enhancing human capabilities (the range of things people can be and do) and freedoms, enabling them to: live a long and healthy life, have access to knowledge and a decent standard of living, and participate in the life of their community and decisions affecting their lives“.

(UNDP, Origins of the Human Development Approach¹⁴⁹)

So ergänzten die internationalen Entwicklungsorganisationen ihr Entwicklungskonzept um soziale Aspekte wie Bildung, Gesundheit und gesellschaftliche Partizipation, ohne dabei die Grundidee aufzugeben, dass die Armutsreduktion der wirtschaftlichen Entwicklung folgen würde (v.a. Weltbank).¹⁵⁰ Das UNDP setzte auf Programme, die Armut reduzieren und die Effizienz im öffentlichen Dienst erhöhen sollte, während die Weltbank *accountability*, Transparenz und Partizipation als Themen aufnahm.^{151 152}

¹⁴⁹ <http://hdr.undp.org/en/humandev/origins/> (May 17, 2009)

¹⁵⁰ The idea of “poverty reduction as a universal 'good' that will result as an automatic by-product of economic growth and macro-economic stability”. Vandermoortelle, Jan (UNDP), 2005.

¹⁵¹ Diese Änderung hatte sehr konkrete Auswirkungen: so wurden auch Initiativen wie das HIPC II (Highly Indebted Poor Countries) an Vorgaben der Partizipation der Bevölkerung gekoppelt (Goldfrank 2006: 7); Michaelowa (2004) argumentiert, dass der „*policy shift of the World Bank and the IMF that took place between 1996 and 1999 when the original HIPV I-Initiative (HIPC I) was considerably altered to become the 'Enhanced HIPC-Initiative (HIPC II)'*“ nicht rein ökonomisch

Zu Beginn der 1990er Jahren führte die UN eine neue Strategie internationaler thematischer Konferenzen ein, wie die ECO 1992 in Rio de Janeiro (Brasilien), 1994 die Konferenz in Kairo (Ägypten) zur Weltbevölkerung, und der Sozialgipfel in Kopenhagen (Dänemark) und die Frauenkonferenz in Peking (China) im Jahr 1995 (Rolnik 1996: 1). Auf diesen Konferenzen hatte sich der Anteil teilnehmender NGOs stetig erhöht. Auf der Konferenz HABITAT-II in Istanbul (1996), die sich mit Stadt- und Siedlungspolitik beschäftigte, fand die Teilnahme des Nicht-Regierungs-Sektors zum ersten Mal nicht parallel zur Hauptkonferenz, sondern im Rahmen der Konferenz selbst statt. Diese Akteure nahmen sowohl im Rahmen der Länderdelegationen, als auch im Rahmen eines speziellen Forums, das Partnerforum, an der Konferenz teil (ebd.).¹⁵³

5.3.3 Die Konferenz UN-HABITAT-II und ihre Folgen

Der Partizipative Haushalt von Porto Alegre wurde auf der HABITAT-II Konferenz zu menschlichen Siedlungen in Istanbul als *best practice* für Stadtverwaltung aus Brasilien präsentiert, die von der UN im Jahr 1996 durchgeführt wurde. Von da an wurde er sowohl von der UN als auch von der Weltbank öffentlich als Beispiel für *good governance* bezeichnet. Somit nahm das internationale System eine lokale Praxis einer linken brasilianischen Partei in ihr Repertoire von *best practices* auf. Daraufhin begann die „internationale Karriere“ des OP als vorzeige-Modell guter Stadtverwaltung.

begründet werden kann.

¹⁵² Die OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) nahm ebenfalls Partizipation und *Good Governance* Mitte der 1990er Jahre als Themen auf (vgl. OECD 1995).

¹⁵³ Als Nicht-Regierungs-Sektor und Teilnehmer/-innen des Partnerforums werden bei Rolnik (1996) erwähnt: Lokalregierungen, NGOs, soziale Bewegungen, Gewerkschaften, Parlamentarier/-innen und Akademiker/-innen. Lokale Regierungen und Parlamentarier/-innen werden somit als außerhalb der staatlichen (nationalen) Repräsentation eingeordnet, und stehen in diesem Zusammenhang außerhalb der Landesrepräsentationen. Aufgrund dieser Einteilung erfolgte ein intensiver Dialog zwischen den teilnehmenden Akteuren auf dem Forum, so dass eine gemeinsame Identität entstehen konnte.

Die Vernetzung lokaler Akteure untereinander auf internationaler Ebene, sowie mit internationalen Akteuren wie der Weltbank, entwickelte sich von da an.

Die Hintergründe, wie es dazu kommen konnte, wurden oben illustriert. Das Dogma wirtschaftlichen Wachstums begann zu bröckeln, da dieses Wachstum in vielen Ländern mit einer Erhöhung der Ungleichheit einherging. Modernisierung und Industrialisierung hatten zwar neue Jobs, doch auch eine Konzentration einer neuen Armut in den Städten geschaffen, die die Menschenmassen nicht angemessen aufnehmen konnten. Diese Entwicklung basierte auf eine bereits existierende Ungleichheit, die im Fall Lateinamerikas von der Kolonisierung bis heute noch sichtbar sind.

Die Umbrüche der etablierten Weltordnung zu Beginn der 1990er Jahre, Themen wie Klimaveränderung und Nachhaltigkeit, und NGOs, die mehr politische Verantwortung und Partizipation der Zivilgesellschaft bei politischen Entscheidungen forderten, bildeten den Rahmen der für den neuen Entwicklungsindex des UNDP, die folgenden internationalen Konferenzen und die Entwicklung der *Millenium Goals*, die im Jahr 2000 innerhalb der UN ratifiziert wurden.

UN-Habitat, bis 1996 lediglich eine der weniger wichtigen Agenturen innerhalb des UN-Systems, mit geringer Unterstützung für das Mandat, Probleme des massiven städtischen Wachstums anzugehen, gewann nach der HABITAT II Konferenz in Istanbul an Bedeutung, und wurde im Jahr 2000 zu einem Vollwertigen Programm der UN erhoben.¹⁵⁴ Mit dieser Konferenz im Jahr 1996, auf welcher der Partizipative Haushalt von Porto Alegre als eine der *good governance* Innovationen in Brasilien präsentiert wurde¹⁵⁵, startete die "internationale Karriere" des OP innerhalb des Agenturen der Vereinten Nationen. Der Partizipative Haushalt von Porto Alegre wurde von da an als

¹⁵⁴ Ein kurzer historischer Überblick ist unter <http://www.unhabitat.org/> zu finden.

¹⁵⁵ Vgl. Bonduki (1996) für einige Praktiken aus Brasilien, die auf der Konferenz präsentiert wurden.

“*Pioneer in Participatory Budgeting*”¹⁵⁶ beworben sowie als Methode, Korruption zu bekämpfen und Menschen zu helfen, “sich selbst zu helfen”¹⁵⁷. Der Partizipative Haushalt wurde durch UN Agenturen in Afrika als Mittel propagiert, *good governance* zu erreichen im Sinne weniger Korruption, mehr Partizipation und erhöhten Wissens bezüglich Budgetfragen.¹⁵⁸

Und zum ersten Mal, so der Anschein, wird eine demokratische Innovation eines Schwellenlandes nicht nur in ärmere Länder, sondern auch in die als “entwickelt” bekannten Länder exportiert.¹⁵⁹

Das Interesse der internationalen Entwicklungsagenturen an Methoden, die mehr Transparenz, *accountability* und die Reduzierung von Armut versprachen traf auf das Konzept von Porto Alegre, als auch die Definition von Entwicklung innerhalb der UN begann, sich zu verändern. Hinzu kam, dass die Demokratisierung Osteuropas neue Konzepte bezüglich der Rolle der Zivilgesellschaft als wichtigen Akteur demokratischen Wandels verlangte. *Good governance* wurde zu einem neuen Schlüsselthema, um den Herausforderungen des neuen *Millenniums* zu begegnen, neben bürgerschaftlicher

¹⁵⁶ http://ww2.unhabitat.org/cdrom/TRANSPARENCY/html/2d_7.html Die dort unterstrichenen Schlagwörter sind *accountability*, *transparency* und *good urban governance*. Tatsächlich war Porto Alegre nicht die erste Stadt, die einen Partizipativen Haushalt implementierte, und auch nicht die einzige, die den OP in der Legislaturperiode von 1989-1992 implementierte, aber es war die erste Stadt, die das Konzept in diesem Umfang und mit einem solchen Erfolg einführte im Sinne von Langlebigkeit, Identität, akademischen Untersuchungen und Bekanntheitsgrad.

¹⁵⁷ World Development Report 2006 (Weltbank 2005: 84f.)

¹⁵⁸ Zum Beispiel mit dem Radioprogramm „Africa Good Governance Programme on the Radio Waves“, welches per Satellit gleichzeitig in alle afrikanische Länder gesendet wurde (<http://siteresources.worldbank.org/CMUDLP/Resources/part5.pdf>), oder mit dem UN-Habitat Buch “Participatory Budgeting in Africa – A Training Companion”, Vol. 1, 2008.

¹⁵⁹ Partizipative Haushalte wurden in mehreren europäischen Ländern eingeführt, z. B. in Großbritannien, Spanien, Deutschland, Frankreich und Italien. Einen Überblick bieten Sintomer et al. (2006). Großbritannien entwickelte im Jahr 2008 gar ein „National Strategy Draft“ bezüglich einzuführender partizipativer Haushalte im Land. In der Übereinstimmung der Zeitperiode mit dem starken Engagement der UN zum Thema wird hier wieder der starke Einfluss Großbritanniens im UN-System sichtbar.

Partizipation¹⁶⁰ als Mittel, um *accountability* und transparente Entscheidungsprozesse zu garantieren.

Das neue Interesse an Methoden, Korruption, Klientelismus und ineffiziente Bürokratien zu überwinden, führte zu einem "Export/Import" der Idee des Partizipativen Haushalts in die internationalen Entwicklungsagenturen und in die lokale Ebene anderer Länder, zunächst Lateinamerikas und Europas. Ehemalige Mitglieder der Verwaltung von Porto Alegre wurden als Berater sowohl für *Hugo Chávez* in Venezuela als auch für die Weltbank engagiert (z. B. *Ubiratan de Souza* in Venezuela, *Luciano Fedozzi* in der Weltbank). Bald wurden Porto Alegre, Brasilien, und Kerala, Indien (wo ebenfalls demokratische Innovationen entstanden) zusammen als *best practices* für Partizipation und *empowerment* der Bevölkerung auf lokaler Ebene genannt.¹⁶¹

5.3.4 Die Rückkoppelung: Weltbank als Evaluator des OP

In Porto Alegre selbst wurde der Partizipative Haushalt nach 2005 mit dem Regierungswechsel (die PT wurde nach 16 Jahren abgewählt) in ein anderes *governance* Konzept integriert. Die neue Regierung wollte ihre eigenen Prinzipien einer "lokalen solidarischen *governance*" implementieren.

Im Jahr 2008 war der Partizipative Haushalt Untersuchungsobjekt einer Analyse durch die brasilianische Abteilung der *Sustainable Development Unity for Latin America and the Caribbean* der Weltbank. Der Bericht wurde von der neuen Stadtregierung von Porto Alegre bei der Weltbank in Auftrag gegeben. Die Fragen, die darin beantwortet werden sollten, waren (World Bank 2008):

¹⁶⁰ Im Sinne von *citizen participation*.

¹⁶¹ Vgl. u. a. World Development Report von 2006 (Weltbank 2005: 84f).

- 1) Wie die "Qualität der Partizipation" innerhalb des OP verbessert werden könnte,
- 2) Wie das Verhältnis zwischen OP und lokaler Finanzverwaltung verstärkt werden könnte,
- 3) Wie die Fähigkeit des OP entwickelt werden könnte, die Implementierung des Budgets tatsächlich zu kontrollieren,
- 4) Wie innerhalb der Stadt ein kohärenteres System sozialer Kontrolle entwickelt werden könnte, mit einer Verbesserung der Kommunikation zwischen OP und anderen partizipativen Foren, und
- 5) Welche die sozialen und finanziellen Auswirkungen des OP seien.

So wandelte sich der Kooperationsprozess zwischen lokaler Ebene in Porto Alegre und der internationalen Ebene in Form der Weltbank von einem Export des Konzepts des Partizipativen Haushalts zu einer Überprüfung desselben unter der Perspektive von Effektivität und Einbindung, wie im Titel des Berichts zu sehen ist.¹⁶² Dieser Wandel erfolgte mit der neuen Regierung in Porto Alegre, welche ähnliche Interessen an verwalterischer Effizienz hatte wie die Weltbank. Die tatsächlichen Auswirkungen dieses Einflusses werden in den nächsten Jahren beobachtet werden müssen.

5.4 Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs)

Eine wichtige Rolle in der Unterstützung des Partizipativen Haushalts spielten NGOs, die sich im Laufe der Zeit formierten. Sie stehen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Zivilgesellschaft und den sozialen Bewegungen in Brasilien, aber auch eine Verquickung mit parteipolitischen Interessen ist zu finden. Nicht-Regierungs-Organisation bedeutet nicht, dass die Organisation keine eigenen Interessen verfolgt!

¹⁶² Der Titel heißt übersetzt: Für einen inklusiveren und effektiveren partizipativen Haushalt in Porto Alegre.

In den 1990er Jahren erfolgte in Brasilien ein *Boom* an NGOs, die im Anschluss an die RIO-92 Konferenz der Vereinten Nationen gegründet wurden.

Mitte der 1980er Jahre wurde die Anzahl der NGOs in Brasilien auf ca. 2.000 geschätzt. In einer Zählung im Jahr 1995 waren es ca. 250.000 Organisationen¹⁶³, und im Jahr 2005 existierten laut Statistik des IBGE in Brasilien 338.000 FASFILS (*Fundações e Associações sem fins lucrativos* – Stiftungen und Organisationen ohne Profitziel).

In einer Selbstdefinition eines wichtigen (linken) Verbandes von NGOs in Brasilien (ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais) bezeichnet der Name NGO „ein politisches Feld von Organisationen mit einer gemeinsamen Perspektive sozialer Veränderung.“¹⁶⁴

Solche Organisationen, die sich mit Entwicklung und Verteidigung von Rechten, der Umwelt und ländlichen Entwicklung beschäftigen, und somit die „eigentlichen“ NGOs, machen laut dem Verband nur eine kleine Anzahl aller FASFILs aus und wuchsen von 2.800 im Jahr 1996 auf 8.600 im Jahr 2002 an.¹⁶⁵

Im Unterschied zu zivilgesellschaftlichen Organisationen während der Diktaturzeit, die das gemeinsame Ziel der Demokratisierung und jeweils eine definierte soziale Basis

¹⁶³ Vgl. <http://polls.folha.com.br/poll/0414402/results>

¹⁶⁴ „No caso das ONGs, esta expressão guarda muitas interpretações, como explicitado anteriormente, e historicamente identificou e identifica um campo político de organizações com uma perspectiva comum de transformação social.“

http://www2.abong.org.br/final/livre.php?cd_materia=18034#quantas (24.08.2010)

ABONG ist ein Verband linksorientierter NGOs, die stark in Studien zum Partizipativen Haushalt involviert waren (z.B. Publikationen der Organisation FASE zum partizipativen Haushalt in Brasilien) und eine vorherrschende Präsenz in den Weltsozialforen hat. Siehe <http://www2.abong.org.br/final/linha%20do%20tempo%201980.htm> und <http://www2.abong.org.br/final/linha%20do%20tempo%201990.htm>

¹⁶⁵ http://www2.abong.org.br/final/livre.php?cd_materia=18034#quantas (24.08.2010)

hatten, entstand innerhalb der brasilianischen Demokratie eine Myriade an NGOs, die keine definierte soziale Basis mehr vorwiesen.¹⁶⁶

Porto Alegre: ONG Cidade und ONG Solidariedade

Zwei Organisationen, die in Porto Alegre als aktive Akteure hinsichtlich des Partizipativen Haushalts agierten, waren die NGOs CIDADE und Solidariedade. Die ONG CIDADE wurde im Jahr 1988 gegründet und ist eine Organisation, die sich mit der technischen Bildung urbaner Themen beschäftigt. Sie entstand aus der Zusammenarbeit zwischen der Architektengewerkschaft von Rio Grande do Sul mit den sozialen Bewegungen, die Wohnraum, Abwasser und Transport forderten.¹⁶⁷ Schon bald wurde sie zu einer Bildungsstätte für das Thema Partizipation speziell für *delegados* und *conselheiros* des Partizipativen Haushalts, publizierte mit Unterstützung internationaler NGOs wie MacArthur Foundation, Misereor und Ford Foundation Material zum Partizipativen Haushalt und wurde zu einem kritischen Beobachter des Prozesses. Sie wirkt als Multiplikator der Idee des partizipativen Haushalts (z. B. über Bildungsangebote für andere Städte).

Die ONG Solidariedade entstand hingegen aus einer Initiative einiger *conselheiros* und *delegados* des Partizipativen Haushalts. Sie hatte zum Ziel, die Geschichte des Partizipativen Haushalts aus der Perspektive der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Prozesses darzustellen, und publizierte 2003 mit Unterstützung der Fondation Charles

¹⁶⁶ Die wichtigen zivilgesellschaftlichen Akteure im Brasilien der 1970er und 80er Jahre waren: die „kleine Presse“ (*imprensa nanica*) wie *Opinião*, *Movimento* und *O Pasquim*, die wöchentlich oppositionelles Gedankengut publizierte, Forschungszentren wie das Cebrap, berufliche Organisationen wie der Rechtsanwaltsverband OAB, die *pastorais* der katholischen Kirche und die Brasilianische Bischofskonferenz CNBB sowie die neue Gewerkschaftsbewegung v.a. Aus der Metropolregion um São Paulo (*ABC paulista*). Diese hatten alle eine ihnen zugeordnete definierte soziale Basis. All diese Organisationen verloren nach der Diktatur an Gewicht, und es entstanden unzählige NGOs, die im Gegensatz dazu keine definierte soziale Basis hatten, aber dennoch einen Diskurs „im Namen“ der Zivilgesellschaft führten (vgl. Sorj 2007: 60f.).

¹⁶⁷ Vgl. www.ongcidade.org.

Leopold Mayer ein Buch, welches die Geschichte und Zeugenaussagen zur Konstruktion des Partizipativen Haushalts aus der Perspektive der teilnehmenden Bevölkerung darstellt.

Dieser kurze Hinweis auf die NGOs soll zeigen, dass die Akteure, die sich mit dem Thema Partizipation auseinandersetzen und diese nachdrücklich forderten, vielfältig sind, und dass der Partizipative Haushalt als Thematik von verschiedenen Seiten aufgegriffen wurde. Zusätzlich zeigt sich anhand der hier dargestellten zwei Beispiele, dass der Prozess der Partizipation sich in stetigem Wandel und unter Beobachtung und Einwirkung weiterer (auch internationaler) Akteure befindet, die diese finanzieren.

6 Der Partizipative Haushalt und die repräsentative Demokratie

Als neue Institution innerhalb der politischen Entscheidungsprozesse Porto Alegres wurde der Partizipative Haushalt in das bereits existierende Institutionengefüge integriert. Da der OP keine rechtlich institutionalisierte neue Organisation war, geschah dies auf informelle Weise und aufgrund der Macht, die ihm die Stadtregierung verlieh. Wie sich das Zusammenspiel des Partizipativen Haushalts mit den anderen Institutionen ergab und welche Funktionen er erfüllte, wird in diesem Kapitel dargestellt.

Das besondere Interesse gilt der Zusammenarbeit mit dem Stadtparlament, da an dieser Schnittstelle die Konflikte zwischen Partizipation und Repräsentation am besten sichtbar werden.

Zusätzlich wird hier die interne Struktur des Partizipativen Haushalts beleuchtet, der sowohl Elemente direkter Partizipation, als auch eine eigene repräsentative Struktur aufweist. Insofern ist die Bezeichnung des OP als reine Methode direkter Demokratie unzutreffend. Er ist eine Institution, die direkte Partizipation ermöglicht, über die die Zivilgesellschaft ihre Themen in den politischen Entscheidungsprozess einbringt. Die konkreten Aushandlungen des Haushaltsplanes werden zwischen den Repräsentanten des Partizipativen Haushalts und der Stadtregierung geführt.

Um die Position des Partizipativen Haushalts gegenüber den repräsentativen Institutionen zu verstehen, und welche Auswirkungen seine Einführung in der Politik auf dieselben hatte, wird zunächst auf die Aufgaben und Besonderheiten der repräsentativen Organe in Brasilien und auf ihre Kompetenzen hinsichtlich des Haushalts, eingegangen.

6.1 Das brasilianische politische System: Repräsentation und Partizipation

Im brasilianischen Präsidentialismus werden Präsident/-in (entsprechend Gouverneur/-in und Bürgermeister/-in) und Parlamentarier/-innen unabhängig voneinander gewählt. In politischen Analysen dieses Systems wird oft davon ausgegangen, dass in einer solchen Konstellation die Exekutive ihre Vorschläge nicht durchsetzen könne, weil sie durch ein fragmentiertes Parlament und den persönlichen Interessen der Parlamentarier/-innen blockiert werde (vgl. Limongi/ Figueiredo 2010). Wie *Limongi* und *Figueiredo* zeigen, ist dies empirisch nicht der Fall¹⁶⁸. Die folgenden Ausführungen spiegeln die Analyse dieser Autoren zur institutionellen Realität des brasilianischen Präsidentialismus wider.

6.1.1 Entscheidungsabläufe und Zuständigkeiten

Die Verfassung von 1988 erteilte dem Oberhaupt der Exekutive die direkte Kontrolle über die Agenda der legislativen Arbeit, sowohl was den prozeduralen als auch was den inhaltlichen Aspekt angeht. Die Exekutive hat somit die Macht, die Abstimmung von Themen ihres Interesses durchzusetzen. Die Legislative hat keine Möglichkeit, die Abstimmung der Vorschläge der Exekutive unendlich hinauszuschieben. Der Erlass einer „Provisorischen Maßnahme“ (*Medida Provisória*) im Falle des Präsidenten oder der Antrag auf Dringlichkeit auf allen Ebenen erzwingen die Entscheidung bezüglich des Gesetzesentwurfs innerhalb vorgegebener Zeiträume, die durch die Verfassungen festgelegt sind (Limongi/ Figueiredo 2010, CERS 1989 Art. 62, LO-PoA 1990 Art. 95).

Das Parlament ist hoch zentralisiert. Die Zuordnung von parlamentarischen Rechten und Ressourcen begünstigt die Parteiführungen. Der Präsident der Abgeordnetenversammlung und die Parteiführungen kontrollieren den legislativen Ablauf und sind für den Inhalt der legislativen Agenda verantwortlich. Die Parteiführungen

¹⁶⁸ Limongi/ Figueiredo (2010) analysieren die Vorgehensweise auf Bundesebene, die sich in den anderen Regierungsebenen widerspiegelt (vgl. RIALRS 1991).

sind auch für die Bestimmung und Auswechslung von Mitgliedern der Kommissionen (zu jedem Zeitpunkt) verantwortlich.

Im Parlament haben die Parteiführungen das Recht, die Parteifraktionen zu repräsentieren: Sie können Petitionen im Namen aller Parteimitglieder der Fraktionen unterzeichnen, um einige Prozesse in der Legislative durchzubringen, die dann im Plenum abgestimmt werden müssen. Der Antrag zur Diskussion eines Gesetzesentwurfs mit Dringlichkeit, erfordert die absolute Mehrheit und muss innerhalb von 24 Stunden zur Abstimmung vorgelegt werden.¹⁶⁹ In diesem Fall wird der Entwurf von der Kommission, ob bereits analysiert oder nicht, direkt an das Plenum weitergereicht. Das Recht, Ergänzungen zu einem Entwurf einzureichen, der den „Dringlichkeits“-Status hat, ist begrenzt. In der Praxis werden nur Ergänzungen berücksichtigt, die von den Parteiführungen unterstützt werden. Diese Regelungen bevorzugen die Parteiführungen, insbesondere die der großen Parteien (Figueiredo/Limongi 2010).

Was den Haushalt angeht, so hat die Exekutive das ausschließliche Initiativrecht bei allen Gesetzesentwürfen, die den Haushaltszyklus betreffen. Dabei handelt es sich um die sogenannten „Mehrjahrespläne“ (*Planos Plurianuais- PPA*), das Haushaltsrahmengesetz (*Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO*), und den Haushaltsplan für das folgende Jahr (*Lei Orçamentária Anual - LOA*). Auch Gesetzesentwürfe, die den Haushalt verändern, gehören zu dieser Kategorie. Die Legislative kann den Haushalt zwar ergänzen, aber dieses Recht beschränkt sich auf die Investitionsausgaben und Änderungen innerhalb des Maßnahmenkatalogs, der im Entwurf der Exekutive bereits beinhaltet ist.

Neben neuen Regelungen bezüglich der Zuordnung von Aufgaben innerhalb der Exekutive und Legislative, legte die Verfassung von 1988 auch die Kompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen fest. Anders als in Deutschland sind in Brasilien auch

¹⁶⁹ Dies bezieht sich hier nicht auf eine Bitte um Dringlichkeit durch den Präsidenten.

die Kommunen Teil des Bundes, zusammen mit den Bundesländern. Die Aufteilung der Aufgaben und Transferleistungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen wurde sowohl innerhalb der Verfassung von 1988 als auch in zusätzlichen Gesetzen geregelt. So wurden den Kommunen mit der neuen Verfassung höhere Anteile der erhobenen Steuern zugewiesen.

6.1.2 Gesellschaftliche Partizipationsrechte in der Gesetzgebung

Die neue Verfassung von 1988, auch „Bürgerverfassung“ (*Constituição Cidadã*) genannt, legte auch den Rahmen für die politische Partizipation der Gesellschaft innerhalb der neuen demokratischen Ordnung fest. In Kapitel II Soziales Sicherungssystem Abschnitt II „Gesundheit“ Artikel 198 wurde das „Einheitliche Gesundheitssystem“ (Sistema Único de Saúde - SUS) definiert, welches hierarchisch aufgebaut sein und integriert funktionieren würde. Dieses System wird laut Verfassung nach den Richtlinien

- der Dezentralisierung,
- einer umfangreichen Betreuung [...], und
- der Partizipation der Gemeinschaft

organisiert sein (CF 1988).

Sowohl für den Bereich Gesundheit als auch für die Bildung wurden in ergänzenden Gesetzen Mindestsummen festgelegt, die in diese Bereiche investiert werden sollten, aber auch die Einführung von *Conselhos* (Räten) zur Bedingung für die Transferleistungen durch den Bund gemacht. Diese *Conselhos* setzen sich aus Repräsentanten der Regierung, Repräsentant/-innen der Beschäftigten des Sektors (z.B. Gesundheit oder Bildung) und Repräsentant/-innen der Bevölkerung (Nutzer/-innen) zusammen.

Rio Grande do Sul

Wie die Bundesverfassung von 1988 sahen auch die Landesverfassungen (*Constituições Estaduais*) und die kommunalen Grundgesetze (*Leis Orgânicas*) in Brasilien die Einbeziehung der Bevölkerung in die Politik in Form einer direkten Partizipation von Entscheidungen vor. Die Landesverfassung von Rio Grande do Sul postuliert in der Präambel, dass „*die Praxis der Demokratie real und konstant [sei], in repräsentativer und partizipativer Form*“¹⁷⁰ (CERS 1989). Für den Haushalt des Bundeslandes Rio Grande do Sul galt ab 2002 darüber hinaus, dass der Jahreshaushalt nicht nur mit der Partizipation der Bevölkerung erstellt würde, sondern auch, dass dieser obligatorisch umgesetzt werden müsse.¹⁷¹

Porto Alegre

Im Grundgesetz (*Lei Orgânica*) von Porto Alegre wurde das Recht auf Partizipation bei der Erstellung des Haushalts der Stadt in Artikel 116 § 1 verankert: „*Die Beteiligung der Gemeinschaft auf Basis der Regionen der Kommune bei Formulierung, Definition und Begleitung der Umsetzung des Mehrjahresplanes, des Haushaltsrahmens und des jährlichen Haushalts wird garantiert*“¹⁷². Somit wurde die Struktur und die Aufgabe des Partizipativen Haushalts in das Grundgesetz der Stadt integriert, ohne dass er konkret genannt wurde.

Es gab einige Diskussionen um die legale Institutionalisierung des Partizipativen Haushalts in Porto Alegre. Die Meinungen dazu waren, selbst innerhalb der Arbeiterpartei und unter den *conselheiros*, kontrovers. Es gab einen Versuch der Institutionalisierung durch einen Stadtparlamentarier der PT, der dann allerdings

¹⁷⁰ „[...]a prática da democracia seja real e constante, em formas representativas e participativas [...]“

¹⁷¹ Im Originaltext: „Os orçamentos anuais, de execução obrigatória, compatibilizados com o plano plurianual, elaborados com participação popular na forma da lei, e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias [...]“ (CERS Art. 146 § 4, Verfassungsänderung vom 28.2.2002).

¹⁷² „Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.“ (LO-PoA 1990 Art. 116 § 1).

wieder zurückgezogen wurde. Das Argument, dessen man sich bediente, um dies zu erklären, war, dass der OP weiterhin flexibel bleiben sollte. Aber es ist zu vermuten, dass sowohl die PT als auch viele Anführer/-innen der Bewohnervereinigungen und Teilnehmer/-innen des COP befürchteten, dass der Partizipative Haushalt durch eine Legalisierung eingeschränkt werden würde, da die Gesetze von den Stadtparlamentarier/-innen jederzeit geändert werden können, und die Opposition im Stadtparlament die Mehrheit inne hatte.

6.2 Der Partizipative Haushalt und die repräsentativen Institutionen

Den öffentlichen Haushalt zu erstellen ist in Brasilien Aufgabe der Exekutive. Er muss in den zuvor festgelegten Planungsrahmen passen, und wird dann dem Parlament zur Begutachtung und Abstimmung vorgelegt. Der Prozess gestaltet sich üblicherweise so, dass die Parlamentarier/-innen Änderungen und Ergänzungen beantragen, die abgestimmt werden, und der Haushalt dann in der Folge verabschiedet wird. Um Probleme zu vermeiden, gibt es im Vorfeld bereits zahlreiche Gespräche und Aushandlungen zwischen Mitgliedern der Exekutive und Legislative.

Zu beachten ist dabei, dass der dann verabschiedete Haushalt eine Genehmigung dieser Ausgaben darstellt. Das bedeutet, dass im Allgemeinen diese Ausgaben und Investitionen vorgenommen werden dürfen, aber nicht müssen.¹⁷³

Dies ist für die Diskussion der Rolle des Partizipativen Haushalts von Bedeutung, da dieser nicht nur eine Institution der transparenteren und öffentlichen, rational nachvollziehbaren Entscheidung für Investitionen, sondern auch ein Instrument der *accountability* ist, was die Umsetzung, aber auch **nicht-Umsetzung** beschlossener Maßnahmen durch die Stadtverwaltung angeht.

¹⁷³ Die Landesverfassung von Rio Grande do Sul wurde im Jahr 2002 geändert, so dass die Umsetzung des Haushalts - zumindest auf dem Papier - obligatorisch wurde. Interessant wäre, zu erfahren, welche Maßnahmen getroffen werden, wenn dies nicht geschieht.

6.2.1 Die Exekutive und der Partizipative Haushalt

Kooperation, aber nicht nur: Das Verhältnis zueinander und gegenseitige Auswirkungen.

Der Partizipative Haushalt ist eine Instanz, welche durch die Exekutive geschaffen wurde, um den Haushalt zu erstellen. So hatte der OP, rein formal betrachtet, zunächst nichts mit der Legislative zu tun, und fungierte als ein der Exekutive zugeordnetes, nicht gesetzlich geregeltes Organ politischer Aushandlungen und Entscheidungen. Als Brückenorgan zwischen Zivilgesellschaft und lokaler Regierung bildete er eine Möglichkeit, die Allokation der Investitionen mit den tatsächlichen Bedürfnissen der teilnehmenden Bevölkerung abzustimmen. Die Qualität dieses Aushandlungsprozesses war somit stark davon abhängig, wie gut die Zusammenarbeit zwischen OP, lokaler Stadtregierung und Stadtverwaltung funktionierte, und inwiefern die dort getroffenen Entscheidungen von der Exekutivmacht als bindend erachtet und umgesetzt wurden.

Die Forderungen nach Partizipation bei den Haushaltsentscheidungen innerhalb der organisierten Zivilgesellschaft, speziell im Rahmen der Bewohnervereinigungen, wurden von der Arbeiterpartei in Porto Alegre und ihrer Koalition aufgegriffen. Die Idee der Partei zur Umsetzung einer neuen partizipativen Struktur bei Entscheidungen der Exekutive basierte ursprünglich auf der Idee der Sowjets (Interview Luciano Fedozzi 29.9.2005) und dem Rätedenken der PT, die sich ursprünglich als sozialistische Partei verstand, und der kommunistischen Partei PCB. Diese Vorstellung wurde jedoch in Porto Alegre bereits in den Anfängen fallen gelassen, da sie sich nicht auf die brasilianische Realität übertragen ließ (ebd.). So suchte die neue Stadtregierung nach umsetzbaren Möglichkeiten, eine partizipative Struktur zur Entscheidung des Haushalts aufzubauen, mit der die Exekutive zusammenarbeiten konnte (ebd.).

Doch innerhalb der Stadtverwaltung, selbst innerhalb der Regierung gab es Spannungen aufgrund des Partizipativen Haushalts. *Fedozzi* beschreibt, wie Konflikte

entstanden, die 1990 in der im Ausscheiden des Chefs des Planungsamtes *Clóvis Ilgenfritz* (PT)¹⁷⁴ kulminierten (Interview Luciano Fedozzi 29.9.2005).

Neben der Spannung zwischen Repräsentation und Partizipation, bei der es um die Frage demokratischer Legitimität und Entscheidungsbefugnis geht, zeigt sich an dieser Stelle eine Frage der Entscheidungsmacht, die innerhalb der Literatur meist nicht berücksichtigt wird: die Spannung zwischen Partizipation und fachlicher Kompetenz.

Diese Spannungen waren in den Anfängen des Partizipativen Haushalts die größte Herausforderung bei der Entscheidung von Maßnahmen; sie wurden im Laufe der Zeit durch Diskussionen der Amtschefs mit dem Rat des Partizipativen Haushalts (COP) überbrückt.

Die Verwaltung wies Strukturen auf, die zunächst nicht mit denen des Partizipativen Haushalts (oder der Idee, die dieser zunächst darstellte) kompatibel waren. Die verschiedenen Ämter der Stadtverwaltung handelten relativ unabhängig voneinander, das Planungsamt war ihnen nicht übergeordnet. Eine koordinierte Aktion der Regierung war unter diesen Voraussetzungen schwierig. Erst 1990 wurde die Haushaltsplanung dem Planungsamt entkoppelt und als Planungskabinetts (*Gabinete de Planejamento* – GAPLAN) direkt dem Bürgermeister untergeordnet. Diese Gruppe sollte zusammen mit der „Koordination der Beziehungen zur Gemeinschaft“ (*Coordenação das Relações com a Comunidade* – CRC) die Einbindung des Partizipativen Haushalts in die Stadtverwaltung koordinieren, und die Aktionen der Stadtverwaltung (das heißt: ihrer Ämter) mit dem Partizipativen Haushalt in Einklang bringen. Gleichzeitig wurden jedem der 21 Ämter der Stadtverwaltung Planungsassistenzen zugeordnet, die sich regelmäßig mit dem GAPLAN trafen; die Amtsleiter/-innen trafen sich regelmäßig mit dem Bürgermeister. Über die CRC hatte

¹⁷⁴ *Clóvis Ilgenfritz da Silva* war vom 1.1.1989 bis zum 1.4.1990 Chef des Planungsamtes (vgl. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=2&p_secao=123, Zugriff am 21.2.2010). Er war einer der Gründer der PT von Rio Grande do Sul. Später war er derjenige Stadtparlamentarier, der den ersten Antrag auf Institutionalisierung des OP im Parlament einreichte, der später zurückgezogen wurde.

jedes Amt von diesem Zeitpunkt an auch eine Stelle, die als Bindeglied zwischen dem Amt und der Gesellschaft fungierte (Interview Luciano Fedozzi 29.9.2005 und Assis Brasil Olegário Filho 12.12.2005).

Diese internen Änderungen waren laut *Fedozzi* nur aufgrund der tiefen Überzeugung *Dutras* möglich, der sich die gesellschaftliche Partizipation auf die Fahnen geschrieben hatte. Durch die Umstrukturierung war eine kollektive Diskussion der Maßnahmen der Regierung möglich, die die Handlung der Ämter mit den Zielen der Regierung in Einklang brachten.

Am schrittweisen Aufbau des Partizipativen Haushalts waren in erster Linie die 1988 neu gewählte Regierung beteiligt, deren oberster Repräsentant der Bürgermeister *Olívio Dutra* war, und Bewohnervereinigungen und weitere soziale Bewegungen innerhalb der Gesellschaft. Der Partizipative Haushalt entwickelte erst nach zwei Jahren eine ähnliche Form, wie diejenige, unter der er dann bekannt wurde; zuvor fanden Diskussionen eher unter den Vertreter/-innen von Organisationen und der Regierung statt. In dieser ersten Zeit gab es unterschiedliche Auffassungen, wie die Partizipation stattfinden sollte. Aufgrund ideologischer Vorstellungen, aber auch der politischen Ausrichtung der Bewohnervereinigungen (vor allem der Dachorganisation UAMPA), gab es ein Interesse der PT-Koalition, die Beteiligung individuell und nicht nach Organisationen der Zivilgesellschaft zu gestalten.

Trotz dieser Änderungen wurde die Struktur der Stadtverwaltung grundsätzlich beibehalten. Das Bildungsamt führte einen eigenen partizipativen Prozess ein, der parallel zum partizipativen Haushalt der Stadt stattfand (Interview Sofia Cavedon 6.10.2005). Insofern zog das Thema Partizipation seine Kreise und nahm eine sehr konkrete Gestalt an.

Die Diskussionen waren zahlreich und zäh, aber meist konstruktiv und kooperativ. Die unterschiedlichen Vorstellungen von Regierung und Bevölkerung mussten auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden. Eines der wichtigen Probleme zu Anfang, war die Schnittstelle Forderungen/ technische Umsetzbarkeit (Interview Luciano Fedozzi 29.9.2005), sowie die mangelnde Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den

Ämtern. In diesen fehlte zum Teil der Überblick, welche die tatsächlichen Probleme und Bedürfnisse der Stadt waren. Genau diese Wissenslücken überbrückte der Partizipative Haushalt, da dessen Teilnehmer/-innen durch ihre Forderungen Informationen zum Zustand innerhalb der Regionen lieferten. Trotz dieser Änderungen, die die Kommunikation einerseits zwischen den Ämtern untereinander und andererseits zwischen Stadtverwaltung und Gesellschaft (über den OP) deutlich verbesserten, gab es innerhalb der Stadtverwaltung keine signifikante Änderung der Verwaltungsstruktur an sich.

Auch gab die Regierung ihre Entscheidungsmacht nicht komplett ab. Anhand von „Institutionellen Forderungen“ (*demandas institucionais*) verfügte die Exekutive immer über einen Teil des Haushalts für eigene Initiativen. Zusätzlich ist zu beachten, dass der Partizipative Haushalt ein partizipatives Forum ist, kein direktdemokratisches, obwohl er direktdemokratische Elemente über die offenen Versammlungen verfügt. Auch ist der Partizipative Haushalt im politischen Entscheidungsprozess ein Mittel der Mitverwaltung, nicht der Selbstverwaltung, wie es manchmal innerhalb der Debatte um die Partizipation anklingt. Es werden zwar Sachentscheidungen getroffen, aber anders als bei Plebisziten und Referenden geht es beim OP um eine Kombination von Abstimmung und diskursiver Auseinandersetzung mit der Regierung und der Stadtverwaltung.

In den Anfängen des OP war die Aufnahme der Forderungen der Bevölkerung noch recht unstrukturiert. Diese sollten zwar aufgenommen, aber welche Kriterien sollten zugrunde gelegt werden, um zu entscheiden, welche dieser Forderungen dann auch tatsächlich umgesetzt würden? Erst 1990/91 etablierte sich ein Kriterienkatalog, der diese Abläufe regelte (vgl. Beispiele in Kapitel 3 Der Partizipative Haushalt).

Zu beachten ist auch, dass die Partizipation zwar aus der Zivilgesellschaft heraus gefordert worden war, doch die Umsetzung später durch die Regierung erfolgte, die bereit war, auf diese Forderung einzugehen und mit den Organisationen ein Konzept dafür auszuarbeiten.

Trotz der mehrfachen Wiederwahl der Arbeiterpartei hatte der Wechsel der Bürgermeister eine Auswirkung auf die Verwaltung und die Zusammenarbeit mit dem OP. Nicht nur was die Änderung des Führungsstils, sondern auch, was das Personal anging. Intern wechselte das zuständige Personal nicht nur entsprechend den unterschiedlichen Koalitionen der Regierung, sondern auch entsprechend der internen Strömungen innerhalb der Arbeiterpartei selbst (Interview Assis Brasil Olegário Filho 12.12.2005).

Der Diskurs einiger interner Strömungen der Arbeiterpartei forderte offen die Überwindung des repräsentativen Systems (in Porto Alegre besonders unter der Regierung von *Raul Pont*, (Interview Luciano Fedozzi 29.9.2005 und Interview Sofia Cavedon 06.10.2005), was die Spannungen zwischen Exekutive und Legislative verstärkte. Dieser Diskurs wurde von der PT insgesamt relativiert, so dass Partizipation als Ergänzung zum repräsentativen System dargestellt wurde (innerhalb der Strömung *Democracia Socialista* wurde er lediglich gemäßigt).

Das Verhältnis des OP mit der Exekutive war durchaus nicht reibungsfrei, wurde aber insgesamt als kooperative Zusammenarbeit bei dem Aufbau des Entwurfes für das Haushaltsgesetz betrachtet. Durch die Art, wie er entstanden war gab der OP dem Entwurf der Exekutive eine neue Legitimität, und gleichzeitig übte die teilnehmende Bevölkerung des OP einen konkreten Druck auf das Parlament aus, diesen so auch anzunehmen und abzustimmen. Der Handlungsspielraum der Parlamentarier/-innen wurde rechtlich überhaupt nicht eingeschränkt, symbolisch betrachtet aber sehr wohl.

6.2.2 Der Partizipative Haushalt und das Stadtparlament

Inhärente Konkurrenz und Spiegel der Spannungen zwischen Regierung und Opposition

Das Gesetz zu den Richtlinien für die Stadt (*Lei Orgânica Municipal*), verankerte gesetzlich die Möglichkeit der Partizipation der Bevölkerung bezüglich der Haushaltsentscheidungen. Für die Legislative ergab sich somit nach der restriktiven Zeit der Militärdiktatur zwar eine Situation wiedererworbener Autonomie gegenüber

der Exekutive, aber gleichzeitig eine neue Herausforderung durch das Aufkommen der Partizipation der Bevölkerung, mit der sie umgehen musste.¹⁷⁵

1988 siegte die Arbeiterpartei bei den Bürgermeisterwahlen und erreichte auch im Stadtparlament recht gute Ergebnisse (ca. 23%). blieb aber dort mit ihrer Koalition in der Minderheit. So hätte die Opposition ihre Macht ausspielen können, um eigene Interessen im Haushaltsplan einzufügen. Doch mit der Einführung des Partizipativen Haushalts wurde der Handlungsrahmen der Legislative, den Haushalt zu beeinflussen, deutlich beschränkt (Dias 2002: 113). Dies ergab sich nicht aufgrund einer neuen gesetzlichen Regelung, sondern alleine durch den öffentlichen Druck, der sich für das Stadtparlament ergab, Entscheidungen „der Bevölkerung“ (im Gegensatz zu Entscheidungen „der Exekutive“) möglichst unverändert hinzunehmen. Die Legitimität des Prozesses des OP an sich, wurde also von den Parlamentarier/-innen im Großen und Ganzen anerkannt (Dias 2002). *Dias* führt dies auf eine symbolische Macht des Prozesses zurück, der durch einen sehr konkreten Druck der Teilnehmer/-innen (die u.a. bei Abstimmungen in die öffentlichen Sitzungen des Parlaments strömten) ergänzt wurde. Während es 1989 bis 1993 eine starke Varianz der Ergänzungen des Haushaltsgesetzes durch die Parlamentarier/-innen gab, sank und stabilisierte sich die Anzahl der Ergänzungen durch das Stadtparlament in den Jahren 1994 bis 1998 (ebd.: 122ff.).

Aus rechtlicher Sicht bestand auch keine Schnittstelle zwischen OP und Stadtparlament, da der Partizipative Haushalt ein Mittel der Exekutive war, die Entscheidungen bezüglich der Investitionen der Stadt zu treffen. Doch durch die aktive Partizipation der Bevölkerung innerhalb des gesamten Prozesses, inklusive der Abstimmung durch das Parlament, war diese Schnittstelle tatsächlich gegeben. Die Stadtparlamentarier/-innen als gewählte Repräsentant/-innen der Bevölkerung sahen sich nun einer „anderen“ Bevölkerung gegenübergestellt, die aktiv an den Entscheidungen teilgenommen hatte, und zwar an einem Prozess, der im Laufe der

¹⁷⁵ Die *Lei Orgânica* von 1990 in Porto Alegre stellte laut *Dias* die Macht der Stadtparlamentarier/-innen wieder her, den Haushalt durch Ergänzungen zu verändern (Dias 2002: 114).

Zeit immer mehr von der Gesamtbevölkerung als legitim anerkannt wurde, was sich auch in den wiederholten Wiederwahlen der Arbeiterpartei niederschlug. Was also tun?

Das Verhältnis zwischen dem Partizipativen Haushalt und dem Stadtparlament ist hier von besonderem Interesse, weil zu erwarten ist, dass sich an dieser Stelle die Spannungen zwischen repräsentativer und partizipativer Demokratie am stärksten zeigen. Hier entsteht eine gewisse Konkurrenz zwischen der neuen Institution der Partizipation und der alten Institution der Repräsentation politischer Interessen bei der Entscheidung über die Verteilung des Haushalts. Durch die Struktur des Partizipativen Prozesses verloren die Stadtparlamentarier/-innen ihre *bargain power* gegenüber der Exekutive (bzw. konnten diese nicht aufbauen).

Das Verhältnis zwischen dem Partizipativem Haushalt und dem Stadtparlament wurde in den Interviews durchgehend als spannungsgeladen bezeichnet. Wem oder was die Verantwortung dafür zugeschoben wurde, hing, wie die folgenden Abschnitte zeigen, vor allem damit zusammen, ob jemand in den Prozess des Partizipativen Haushalts direkt oder indirekt (als Teilnehmer/-in oder als Mitglied der regierenden Parteien) involviert war, oder nicht.

Die folgenden Abschnitte illustrieren die Spannungspunkte in diesem Verhältnis aus unterschiedlichen Perspektiven:¹⁷⁶

¹⁷⁶ Die Darstellung der unterschiedlichen Perspektiven ermöglicht einen Überblick der verschiedenen Interessen und Erfahrungen bezüglich des Prozesses. Sie basiert auf zahlreiche Interviews, die vor Ort durchgeführt wurden. Es werden nur einzelne Interviews stellvertretend zitiert, um die Positionen zu verdeutlichen. Ich danke allen Interviewpartner/-innen für die aufgebrauchte Zeit und die wichtigen Informationen zu den angesprochenen Themen. Die Interviews ermöglichten mir ein Verständnis des Prozesses, welches ich sonst nicht erreicht hätte.. Manche der Interviewpartner/-innen erfüllen aufgrund ihrer Laufbahn Doppelrollen. So war z.B. *Sofia Cavedon* zur Zeit des Interviews (2005) Stadtparlamentarierin der PT, aber zuvor (und somit innerhalb des analysierten Zeitraums) u.a. Leiterin des Bildungsamts; *Luciano Fedozzi* wählte nach seiner aktiven Zeit innerhalb der Stadtregierung (im PCB) die akademische Laufbahn als Soziologe (UFRGS). Eine Liste aller Interviewpartner/-innen befindet sich im Anhang A.

Die Sichtweise der Mitglieder der Stadtverwaltung der PT-Regierung

Das Verhältnis zwischen dem Partizipativen Haushalt und dem Stadtparlament spiegelte aus der Perspektive der Regierungsmitglieder der *Frente Popular* (Koalition um die PT) sowohl die inhärente Spannung zwischen Partizipation und Repräsentation als auch die Spannung zwischen Exekutive und Legislative, die sich vor allem aufgrund der Mehrheit der Opposition im Stadtparlament ergab. Für die Stadtparlamentarier/-innen ergab sich eine neue Situation, die der ehemalige Bürgermeister von Porto Alegre, *Olívio Dutra* (PT), wie folgt formulierte:

„Es war immer ein Verhältnis mit einer gewissen Spannung, weil der Partizipative Haushalt mit seinen Versammlungen und der Förderung der direkten Partizipation der Menschen die Stadtparlamentarier dazu zwang, ihre Büros zu verlassen und in den Gemeinden¹⁷⁷ zu arbeiten, und viele der Stadtparlamentarier, die diese Sichtweise nicht teilten, fühlten sich in ihren Aufgaben, in ihrer Funktion in gewisser Weise ersetzt, da sie sich als Fürsprecher der Gemeinden sahen, in denen eine Konzentration von Stimmen herrschte.“¹⁷⁸

(Interview Olívio Dutra, 15.12.2005)

Zum Verhältnis zwischen dem Partizipativen Haushalt und der repräsentativen Demokratie im Allgemeinen ergänzte er weiter:

„Der Partizipative Haushalt ist nicht gegen die repräsentative Demokratie; weder ersetzt er die Legislative noch reduziert er sie. Im Gegenteil, er stärkt sie durch mehr partizipative Substanz und belebt die Demokratie als dauerhaftes Ziel.“

(Interview Olívio Dutra, 15.12.2005)

¹⁷⁷ Das Wort „Gemeinde“ (*comunidade*) wird in diesem Sinne als Bezeichnung für die Bezirke der ärmeren Bevölkerung verwendet.

¹⁷⁸ Alle Interviews wurden auf Portugiesisch geführt; die zitierten Stellen sind von mir übersetzt.

Die Spannungen zwischen dem Stadtparlament und dem Partizipativen Haushalt wurden seitens ehemaliger Mitglieder der Stadtverwaltung meist auf die Stadtparlamentarier der Opposition zurückgeführt, die nicht bereit gewesen seien, sich dem Prozess zu öffnen und tatsächlich mit der Bevölkerung zu diskutieren. „Verloren“ hätten, lediglich „die Klientelisten“, so *Ubiratan de Souza*, rechte Hand des ehemaligen Bürgermeisters *Raul Pont* (Interview 27.9.2005).

Aus der Perspektive der Exekutive stellte der Partizipative Haushalt von Porto Alegre einen wichtigen Fortschritt in Hinblick auf Transparenz und Gerechtigkeit bei der Verteilung der Ressourcen dar. Spannungen mit der Legislative wurden auf eine falsche Interpretation der Parlamentarier/-innen bezüglich ihrer Aufgabe zurückgeführt. Diese sollten sich um die Gesetzgebung kümmern, und gegebenenfalls die Arbeit der Exekutive überprüfen.

Die Sichtweise der Stadtparlamentarier/-innen der Regierungsparteien

Die Stadtparlamentarier/-innen der Koalition der Arbeiterpartei vertraten eine ähnliche Position.¹⁷⁹ Vor allem der Aspekt des Verlusts der Möglichkeit klientelistischer Vorgehensweisen bei Parlamentarier/-innen der Opposition wurde als Konfliktgrund hervorgehoben.

Laut der Stadträtin *Margarete Moraes* (PT) hätten sich die Stadtparlamentarier/-innen (der ehemaligen Opposition) immer gegen den Partizipativen Haushalt gestellt (Interview 17.11.2005). Dies hing ihrer Ansicht nach damit zusammen, dass sie sich ihrer Kompetenzen beraubt fühlten.

¹⁷⁹ „der Regierungsparteien“ und „der Opposition“ bezieht sich auf die Position gegenüber der PT-Koalition bis 2004.

Raul Carrion (PCdoB)¹⁸⁰ nannte den Partizipativen Haushalt einen „*Schuss gegen die üblichen klientelistischen und nepotistischen Praktiken*“ (Interview 6.10.2005), der dazu führte, dass sich „*die konservativen Teile*“ gegen den Prozess stellten. Von ihm wurde die Einstellung der Stadtparlamentarier/-innen als Fürsprecher der Gemeinden hart kritisiert, wörtlich: „*Die Einstellung 'ich erledige das für euch' ist schamlos.*“

Allerdings sah er einen grundlegenden Konflikt auch in der Frage der Repräsentativität eines Stadtparlamentariers im Vergleich zu einem *conselheiro* des Partizipativen Haushalts:

„Es besteht ein Konflikt, da ein Stadtparlamentarier vielleicht mit 10.000 Stimmen gewählt wurde, während ein conselheiro (des Partizipativen Haushalts) mit 150 Stimmen gewählt wurde. Das führt zu einem verzerrten Bild der Gesellschaft.“

(Interview Raul Carrion, 6.10.2005)

Die Stadtparlamentarier/-innen der Arbeiterpartei äußerten sich aber auch ihre Kritik gegenüber dem Prozess: Es gab Anmerkungen dazu, dass den *conselheiros* des Partizipativen Haushalts noch eine politische Sicht der Dinge fehle, die das Stadtparlament hingegen habe; es wurden Fehler der Arbeiterpartei selbst eingeräumt, die zum Teil eine Konfrontationspolitik gegenüber dem repräsentativen System geführt habe; wie z. B. dass die Stadtparlamentarier/-innen mitunter Schwierigkeiten gehabt hätten, eigene sinnvolle Projekte einzubringen, die Kosten verursachen würden (z. B. im Bereich Gesundheit).

Insgesamt folgte die Argumentation der Stadtparlamentarier/-innen der (ehemaligen) Regierungsparteien (des Zeitraums 1989-2004) derjenigen der Regierung/ Mitglieder der Exekutive. Durch die eigene Arbeit im Parlament wurden aber Probleme

¹⁸⁰ PCdoB war zeitweise in der Opposition, zeitweise in der Regierungskoalition. Die Mitglieder der Partei werden hier als der PT-Regierung zugehörig definiert, da die PCdoB in der Legislaturperiode davor (2001-2004) zur Regierungskoalition gehörte und auch bei den Wahlen von 2004 mit der PT liiert war.

hinsichtlich der Repräsentativität und vorsichtige Kritik an der Vorgehensweise der Regierung geäußert.

Die Sichtweise der Stadtparlamentarier/-innen der Opposition

Bei den Parlamentarier/-innen der Opposition¹⁸¹ gab es unterschiedliche Ansichten bezüglich des Prozesses des OP als partizipative Instanz an sich. Einige lobten die Partizipation, hielten sie aber für manipuliert (als politisches Instrument der PT), andere wiederum kritisierten den gesamten Ansatz, da er die repräsentative Institution und den Auftrag der Stadtparlamentarier untergrabe. Insgesamt setzte sich bei den Aussagen der Parlamentarier/-innen die Realpolitik mit der Parteienkonkurrenz durch.

Aus der Perspektive der Opposition lag das Problem zwischen dem Partizipativen Haushalt und dem Stadtparlament vor allem an der Haltung der Regierung, aber auch im Problem der Repräsentativität und der mangelnden Qualifizierung der am Partizipativen Haushalt beteiligten Bevölkerung.

Das Verhältnis zwischen dem Partizipativen Haushalt und dem Stadtparlament wurde für die Anfangszeit „traumatisch“ genannt (Interview José Ismael Heinen, 3.10.2005). Dies wurde darauf zurückgeführt, dass einige Segmente innerhalb des Partizipativen Haushalts die repräsentative Demokratie ersetzen wollten. *José Ismael Heinen* (PSDB, dann PFL (heute DEM)) fügte aber hinzu, dass er selbst im Gegensatz zu anderen Stadtparlamentariern seine Wähler aufrufe, am Partizipativen Haushalt teilzunehmen.

João Dib (PP) sagte ebenfalls aus, dass es immer Stadträte gegeben hätte, die an dem Prozess teilnahmen. Er selbst täte dies nicht; jeder könne bei ihm anrufen (Interview João Dib, 6.10.2005).

Das Problem der Repräsentativität und der Spannungen mit der Regierung bzw. mit der Arbeiterpartei tauchten beinahe durchgehend auf. Zum Teil wurden benachbarte

¹⁸¹ Siehe vorherige Fußnote.

Themen innerhalb dieser Problematik aufgegriffen, z.B. dass neue *Conselhos* geschaffen worden seien, ohne dass dies durch eine Abstimmung im Stadtparlament legitimiert gewesen wäre (Interview Luiz Bráz, 4.10.2005).

Zum Teil fühlten sich die Stadtparlamentarier/-innen der Opposition ausgegrenzt. Es wurde berichtet, dass Mitglieder der Opposition, die versuchten, sich am Prozess zu beteiligen, von Teilnehmer/-innen des Partizipativen Haushalts ausgebuht worden seien.

Die Ausnahme bildeten einige Stadtparlamentarier der PDT und PTB, die den Partizipativen Haushalt an sich positiv einschätzten und die mangelnde Unterstützung seitens des Stadtparlaments kritisierten. Aus diesen Reihen kam aber auch starke Kritik daran, dass andere partizipative Foren, wie die *Conselhos Municipais*, durch die Arbeiterpartei zerlegt worden seien, da sie der PT ein Dorn im Auge gewesen seien.

Die Kritik der Stadtparlamentarier/-innen der Opposition an dem Partizipativen Haushalt lässt sich mit der Aussage des Stadtparlamentariers *Ibsen Pinheiro* (PMDB) zusammenfassen:

„Nur das Parlament kann das Ganze denken [überblicken], lokalen und allgemeinen Willen zusammenbringen.“ (...) „Die Rivalität entstand durch das Verhalten der Exekutive, die sich auf den Partizipativen Haushalt stützte, um eigene Interessen durchzusetzen.“

(Interview Ibsen Pinheiro, 5.10.2005)

Pinheiro fügte hinzu, dass eine soziale Kontrolle der Exekutive nur über Wahlen stattfinden könne. Die Partizipation sei gesund, solange sie die Repräsentation nicht gefährde. Der Partizipative Haushalt solle ein Unterstützer des Stadtparlaments sein, sei stattdessen aber eine „autoritäre Versuchung“ der Exekutive.

Die Sichtweise der conselheiros des Partizipativen Haushalts

Die *conselheiros* lobten den Prozess unabhängig von der eigenen Parteipräferenz. Einige berichteten, dass sie anfangs Vorurteile gegenüber der Arbeiterpartei und somit dem Partizipativen Haushalt hatten, diese aber im Laufe ihrer eigenen Beteiligung an dem Prozess ablegten. So sagte der *conselheiro Sérgio Amaral (Região Cristal)*:

„Ich hatte ein gewisses Vorurteil, ich hatte eine gewisse Sicht, dass das [der Partizipative Haushalt] ein Raum für politische Manipulationen sei, und hatte viele Zweifel hinsichtlich der Effizienz des Prozesses. 1997 begann ich, mich zu beteiligen, und sah, dass er nicht so einen starken Einfluss der Regierung hatte, oder der Regierungspartei, wie man dachte. Es gab keine Politiker, Personen, die versuchten, die anderen zu beeinflussen. Und ich begann das zu mögen, was ich dort sah.“

(Interview Sérgio Amaral, 24.11.2005)

Das Verhältnis zum Stadtparlament wurde unterschiedlich gesehen. Zum Teil kam es darauf an, wie gut die *conselheiros* persönlich mit den Stadtparlamentarier/-innen zurechtkamen. So erklärte *Jane Bittencourt Pinheiro (conselheira der Região Partenon)*: „Es kommt auf die Leute an“ (Interview am 6.10.2005). *Carlos Boa Nova (conselheiro der Temática Transporte e Circulação)* merkte an: „Es war immer ein sehr konkurrierendes Verhältnis, sozusagen zwischen 'höflichen Feinden'“. Dies sei vor allem parteipolitisch geprägt gewesen; er persönlich hätte keinen Konflikt mit den Parlamentarier/-innen gehabt (Interview am 6.10.2005).

Die *conselheiros* zeigten überwiegend eine ähnliche Position, wie die Regierung/Exekutive: dass der Konflikt daran lag, dass die Stadtparlamentarier/-innen der Opposition nicht mehr ihre klientelistischen Praktiken beibehalten konnten. Nur wenige Interviewpartner/-innen sprachen von einem neutralen oder gar positiven Verhältnis zum Stadtparlament. Das Problem des mangelnden Dialogs mit dem Stadtparlament hätte daran gelegen, dass ein Dialog von den Stadtparlamentarier/-innen der Opposition blockiert worden sei, so *Felisberto Luisi (conselheiro der Temática Desenvolvimento, Tributação e Turismo, Interview 7.12.2005)*.

Spannungen und Konkurrenzverhältnisse

Die unterschiedlichen Perspektiven zeigen, dass mit der Einführung des Partizipativen Haushalts im repräsentativen Gefüge der Stadt Spannungen vor allem auf zwei Ebenen entstanden:

- Die unterschiedlichen Einstellungen bezüglich der Repräsentation im Sinne der Repräsentativität (wer ist befugt, die Bevölkerung zu repräsentieren), und
- Die Spannung zwischen Regierung und Opposition.

Wer an dem Prozess des Partizipativen Haushalts tatsächlich oder ideologisch beteiligt war, sah in den dort getroffenen Entscheidungen die Umsetzung des Willens der Bevölkerung. Als Argument galt die Transparenz des Prozesses für alle Individuen der Stadt, die partizipative Struktur und die Möglichkeit der Diskussionen und Aushandlungen. Die Stadtparlamentarier/-innen der Opposition fühlten sich aber *a priori* ausgeschlossen und sahen ihre eigene repräsentative Funktion untergraben.

Was die Repräsentativität der Gesamtbevölkerung Porto Alegres angeht, so hat die Kritik der Opposition ein festes Fundament. Das Stadtparlament repräsentierte zahlenmäßig (bezüglich der Menge der Stimmen bei ihrer Wahl) und bezüglich der Breite der Wählerbasis (die ganze Stadt, und nicht nur Teilnehmer/-innen des Partizipativen Haushalts), eher die Gesamtheit der Stadt. Allerdings ist zu bedenken, dass auch 10.000 Stimmen bei einer Gesamtbevölkerung von ca. 1,3 Millionen Einwohnern keine große Zahl ist. Dass Stadtparlamentarier/-innen z. T. mit 5.000 Stimmen ins Parlament gelangen können, liegt am brasilianischen Wahlsystem und an den unzähligen aufgestellten Kandidat/-innen. Darüber hinaus reproduzierte das repräsentative System noch lange politische Eliten, die die gesellschaftlichen Eliten widerspiegeln. Bis 1988 durfte ein erheblicher Teil der Bevölkerung (Analphabeten) nicht wählen. Danach erfolgte der steilere Aufstieg der Arbeiterpartei, die zuvor v. a. aus Teilen der Mittelschicht getragen wurde.¹⁸² Die Wählerbasis der Arbeiterpartei

¹⁸² Dies bedeutet nicht, dass die gesamte die ärmere Bevölkerungsschicht analphabetisch war, doch der Faktor Bildung und sozioökonomische Schicht korrelieren stark, wie auch aus den Tabellen zum Profil

lag nicht von Anfang an massiv in der weniger gebildeten Bevölkerungsschicht. In Porto Alegre wanderte diese Schicht im Laufe der Jahre als Wählerbasis von der PDT zur PT (Interview Marcelo Kunrath Silva, 2.9.2005).¹⁸³

Die Arbeiterpartei wurde bis 1996 mit einer immer größeren Mehrheit in die Exekutive gewählt, und hatte bis zum Jahr 2000 eine sehr hohe Unterstützung innerhalb der Bevölkerung Porto Alegres (vgl. Kapitel 5 Akteure). Die Anzahl ihrer Parlamentarier/-innen (und der Koalitionspartner) stieg ebenfalls an. Überhaupt besteht in Brasilien eine immer stärkere Kohärenz der Wahlergebnisse der Parteien innerhalb der Exekutive und der entsprechenden Parlamente.¹⁸⁴

Das Argument, der Partizipative Haushalt sei mit seinen Repräsentant/-innen auf einer kleineren, einseitigeren Wählerbasis aufgestellt, als die der Stadtparlamentarier/-innen, ist korrekt. Korrekt ist aber auch, dass er offen für alle Bürger/-innen der Stadt war, viele sich aber dafür nicht interessierten.¹⁸⁵

der Teilnehmer/-innen des OP in Kapitel 3 (Der Partizipative Haushalt) demonstrieren.

¹⁸³ *Limongi* und *Mesquita* beobachteten diese Entwicklung detailliert in São Paulo. Auch dort wuchs die Wählerschicht der PT in den 1990ern vor allem in der weniger gebildete Bevölkerungsschicht an, die in São Paulo zuvor nicht die Basis der PDT, sondern der PMDB und vor allem der PDS-PP war (und zum großen Teil auch blieb) (vgl. *Limongi/Mesquita* 2008).

¹⁸⁴ Diese Aussage stützt sich auf eigene vergleichende Berechnungen, die den Rahmen dieser Arbeit sprengen würden. Dies widerspricht der üblichen Annahme der rein personenbezogenen Wahlen und ist sicherlich ein weiteres interessantes Forschungsthema für Brasilien-Interessierte.

¹⁸⁵ Mehreren Aussagen zufolge berichteten die Medien kaum über den Partizipativen Haushalt. So verbreitete sich der Partizipative Haushalt praktisch über Mund-zu-Mund-Propaganda, und kam v. a. denjenigen zugute, die mit den Bewohnervereinigungen oder den Kreisen der Wählerbasis der PT involviert waren. Auch über die Verwaltung oder *Conselhos Gestores* erfuhren Bürger/-innen vom OP. Die Regierung investierte in Werbung (z.B. über Plakate auf Bussen oder in der Stadt und mit der Veröffentlichung von Annoncen und Verbreitung von Broschüren. Die Rolle der Medien ist ein Thema, welches in dieser Arbeit leider nicht vertieft werden konnte. Dieser Aspekt wird in den Schlussbetrachtungen kurz angesprochen.

Da der Partizipative Haushalt aber nicht in die rechtlichen Funktionen der Legislative eingreift, liegt der eigentliche Konfliktpunkt bei der Thematik der Repräsentation im unterschiedlichen Verständnis der Funktionen der Parlamentarier/-innen, vor allem was die Diskussion um die Investitionen der Stadt betrifft. Dies überschneidet sich mit den Spannungen zwischen Exekutive und Legislative, die in einem präsidentiellen im Gegensatz zu einem parlamentarischen System, stärker entstehen wird, da eine Regierung (egal auf welcher Ebene in Brasilien, Bund, Land oder Kommune) unter Umständen ohne eine Mehrheit im Parlament regieren wird bzw. muss.

Somit zeigt sich, dass, ausschlaggebender noch als die Frage der Repräsentativität, die der Spannung zwischen Regierung (Exekutive) und Opposition (welche die Mehrheit im Parlament inne hatte) ist.

6.2.3 Der OP und die Conselhos Gestores (Municipais)

Partizipation und Partizipation: eine merkwürdige Konkurrenz und ungelöste Kooperation.

Der Partizipative Haushalt bildete eine neue partizipative Instanz. Doch gleichzeitig entstanden in der Realität, die in der Verfassung von 1988 verankerten und geforderten *Conselhos Gestores Municipais* (Kommunale Verwaltungsräte), die ebenfalls partizipative Foren bezüglich unterschiedener Themen darstellten. Es stellt sich die Frage, wie die Zusammenarbeit des OP und der *Conselhos* als weitere partizipative Institutionen aussah, da beide partizipative Foren den Anspruch hatten, eine Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen zu fördern. Dabei sind diese partizipativen Foren aber unterschiedlich konzipiert.

Die Verfassung von 1988 verankerte in Brasilien die Möglichkeit der direkten politischen Partizipation der Bevölkerung innerhalb von *Conselhos* (Räte). Die ersten wichtigen Institutionen, die dafür geschaffen wurden, waren die *Conselhos de Saúde* (Gesundheitsräte). Diese sollten mitbestimmen und kontrollieren, wie das Geld in diesem Politikfeld verwendet wurde. 1998 gab es auf nationaler Ebene 27 *Conselhos Gestores* (Verwaltungsräte) in 8 Themenfeldern: Arbeit, Bildung, Sozialhilfe, Rente,

Bürgerrechte, Kultur, Gesundheit, Wissenschaft und Umwelt (Draibe 1998, zitiert in Gohn 2001: 85ff.). Innerhalb der Bundesgesetzgebung sind die Hauptbereiche der *Conselhos Gestores*: Bildung, Sozialhilfe, Gesundheit, Wohnen, Kinder und Jugendliche und Arbeitsmarkt. Auf kommunaler Ebene wurden weitere *Conselhos* für unterschiedliche Bereiche der Kommunalpolitik gegründet, wie z.B. Agrarpolitik, Kultur, Fragen der schwarzen Bevölkerung, der Frauenrechte, der Behinderten, Alten, usw. (ebd.: 88). In Porto Alegre gab es im Jahr 2007 17 *Conselhos*, deutlich mehr als der brasilianische Durchschnitt.¹⁸⁶

Für die Länder- und Kommunalebene wurden *Conselhos Gestores* mit der Bundesgesetzgebung von 1996 zur Voraussetzung der Transferleistungen des Bundes an Länder und Kommunen für die entsprechenden Themenfelder. So wurden ab dann auf diesen Ebenen *Conselhos* geschaffen, wenn sie bis dahin noch nicht gegründet worden waren.¹⁸⁷ Die *Conselhos* setzen sich aus Repräsentant/-innen der Bevölkerung bzw. der organisierten Zivilgesellschaft, z.T. aus Mitarbeiter/-innen aus dem jeweiligen Ressort (z. B. Kultur) und Repräsentant/-innen der öffentlichen Verwaltung zusammen.

Die Bundesgesetzgebung hebt den deliberativen Charakter der *Conselhos* hervor, die als partizipative Instanzen, als Hilfsorgane der öffentlichen Verwaltung und Kontrollinstanzen an die Exekutive gekoppelt wurden. Doch in der Praxis wurde dieses Ziel nicht umgesetzt: meistens waren sie rein formale Konstrukte, die lediglich zur Anhörung genutzt wurden.¹⁸⁸ Trotzdem, so Gohn, sind sie institutionelle Innovationen,

¹⁸⁶ Bezogen nur auf *conselhos temáticos* (bestimmter Themen), *conselhos setoriais* (nach Sektoren, d.h. Berufsgruppen) und *conselhos gestores de políticas públicas* (bezüglich bestimmter Politikfelder). Aussage der für die Stadtverwaltung arbeitende Soziologin Clícia Maria Leite Naha, vgl. <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=71#ref9>. Auf einer von mir besuchten Tagung der Stadtverwaltung von Porto Alegre im Jahr 2005 wurden insgesamt knapp 30 *Conselhos* der Stadt aufgelistet.

¹⁸⁷ Gohn schreibt: „von den im Jahr 1998 1.167 bestehenden conselhos in den Bereichen Bildung, soziale Sicherung und Gesundheit waren 488 nach 1997; 305 zwischen 1994 und 1996, und nur 73 vor 1991 gegründet worden.“ (Gohn 2001: 88).

¹⁸⁸ Hier zeigt sich wieder ein grundlegendes Problem in Brasilien: der fehlende Rechtsstaat mit der entsprechenden Rechtssicherheit. In vielen Fällen, wie z. B. bei der Umsetzung der *Conselhos*, oder

die einen neuen politischen Prozess spiegeln, der wiederum an ein neues Entwicklungsmodell der Gesellschaft angelehnt ist: Eine öffentliche Verwaltung durch den Staat in Kooperation mit der Zivilgesellschaft, mit dem Ziel, Sozialpolitik mitzubestimmen und zu kontrollieren, die die Natur der kommunalen Verwaltung verändern können.

Die Autorin beobachtet aber ein Problem, welches sich aus dem Rahmen ergibt, in dem die *Conselhos Gestores* eingeführt wurden:

„Weil sie im Kontext umfangreicher neoliberaler Staatsreformen eingeführt wurden, wurden die Conselhos von vielen Beobachtern und Teilnehmern der sozialen Bewegungen verteufelt, die in ihnen keine Möglichkeit einer realen, aktiven Partizipation sahen; sie vergaßen dabei, dass diese Conselhos von den sozialen Bewegungen selbst gefordert und vorgeschlagen worden waren.“^{189 190}

(Gohn 2001: 84)

Dieser Konflikt, bzw. diese Schwierigkeit der Basisbewegungen und der Arbeiterpartei mit den *Conselhos Gestores* zeigte sich in Porto Alegre in der (fehlenden) Schnittstelle zwischen diesen partizipativen Institutionen.

In der Praxis ergab sich die Integration, wenn überhaupt, über eine Überschneidung der teilnehmenden Menschen in beiden Foren. Im Bereich Kultur wurde der

auch im Falle der Quotenregelungen für Frauen bei den Listenaufstellungen der Parteien, werden die gesetzlichen Vorgaben nicht umgesetzt, ohne dass dies rechtliche bzw. praktische Konsequenzen nach sich zieht.

¹⁸⁹ Zu beachten ist, dass die Autorin selbst linke Positionen vertritt und den Neoliberalismus stark kritisiert.

¹⁹⁰ Auch hier zeigt sich die Annäherung linker (sozialistischer) und liberaler (neoliberaler) Ideologien, die in Kapitel 5 (Akteure) und Kapitel 7 (Theorie und Praxis gegenübergestellt) diskutiert wird. *Bobbio* (1986) kommentierte bereits diese Tendenz der Annäherung innerhalb der politischen Debatte der 1970er und 80er Jahre in Italien und begrüßte eine Rezeption von Werken, die zuvor komplett ignoriert oder verteufelt wurden, weil sie aus „dem anderen Lager“ stammten, ohne dass sie richtig gelesen wurden.

potentielle Konflikt dadurch gelöst, dass im *Conselho* allgemeine Richtlinien der Kulturpolitik entschieden wurden, während die Mittelvergabe für konkrete Projekte über den Partizipativen Haushalt liefen (Interview Viviane Soares da Silva 23.11.2005). Die Integration mit dem *Conselho da Educação* (Bildungsrat) hingegen funktionierte besser (Interview Andréa Valer/Margane Folchini 16.12.2005).

Trotz des Ansatzes der *Conselhos Gestores*, gesellschaftliche Partizipation zu ermöglichen, tun sie dies über eine sehr kleine Anzahl von Repräsentant/-innen.¹⁹¹ Hinzu kommt das Problem der mangelnden Information der Bevölkerung hinsichtlich ihrer Existenz, Kompetenzen, Fristen usw. Der Dialog zwischen Politik, Gesellschaft und fachlichen Expert/-innen, die in ihnen repräsentiert werden, findet nur in einem sehr kleinen Kreis statt. Somit ist die Kritik der sozialen Bewegungen an diesen Foren, was die Praxis angeht, berechtigt.

An dieser Stelle stellt sich erneut die Frage nach der Definition von Partizipation, und wie Schnittstellen zwischen Partizipation und Repräsentation geschaffen werden können. Es stellt sich weiterhin die Frage, ob der Partizipative Haushalt und die *Conselhos* miteinander konkurrieren oder sich ergänzen können. In letzterem Fall ist eine klare Zuordnung ihrer Kompetenzen wichtig, zusammen mit einem umfangreichen Dialog zwischen *Conselhos* und den entsprechenden thematischen und regionalen Foren des OP.

¹⁹¹ Interessant ist, dass in Porto Alegre (2005) die Zivilgesellschaft (als Gegenpol zum Staat) zumindest offiziell über 2/3 der 512 Mitglieder der *Conselhos* stellte: 20,50% der Mitglieder (105) waren Repräsentant/-innen der lokalen Exekutive, 68,94% (353) aus der Zivilgesellschaft und 10,56% (54) waren Repräsentanten des Stadtparlaments, der Landesregierung und der Bundesregierung. Aussage der für die Stadtverwaltung arbeitende Soziologin *Clícia Maria Leite Nahra* (2007), vgl. <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=71#ref9>.

6.3 Die Repräsentation der Partizipation: direkt-partizipative und repräsentative Struktur des Partizipativen Haushalts

Wie bereits in Kapitel 3 (Der Partizipative Haushalt) erwähnt, beinhaltet der Partizipative Haushalt sowohl direkt-demokratische als auch repräsentative Elemente. Somit ist es unzureichend, ihn als reines direktdemokratisches Experiment zu bezeichnen.

Der direktdemokratische Teil drückt sich in der individuellen, direkten Wahl der Prioritäten in den Versammlungen aus, die der gesamten Bevölkerung offenstehen. In der Praxis versammelte sich dort ein Bruchteil der Bevölkerung, auch wenn die Teilnahme im gesamten Prozess Zahlen von über 17.000 Teilnehmer/-innen (vgl. Kapitel 3 Der Partizipative Haushalt) erreichte.

Die repräsentative Struktur entsteht durch die gewählten *conselheiros*, die die konkrete Umsetzung dieser Prioritäten in einem kleineren Kreis mit den Mitgliedern der Stadtverwaltung aushandeln. Des Weiteren gibt es eine Rückkoppelung der getroffenen Entscheidungen und Maßnahmen an die Bevölkerung nicht nur über die *conselheiros*, sondern auch über die Vermittlungsstruktur der *delegados*, die von der Bevölkerung bzw. teilnehmenden Gruppierungen selbst ernannt werden (1 je 5, 10 oder 20 Repräsentant/-innen je nach Anzahl der Teilnehmer/-innen innerhalb der Versammlungen), die die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen begleiten sollen.

Der Partizipative Haushalt ist somit selbst ein vielschichtiger Teilnahme- und Entscheidungsprozess, in dem mit neuen partizipativen und repräsentativen Strukturen experimentiert wurde. Die Innovation aber liegt an der Partizipation, vor allem an der direkten Einbindung vor allem der ärmeren (aber nicht ärmsten) Bevölkerung in einem diskursiven Prozess, dessen Entscheidungen tatsächlich berücksichtigt wurden.

Aus dieser Perspektive ist es nicht wesentlich, ob tatsächlich 100% des Budgets dort diskutiert wurden oder weniger. Und dass die Arbeiterpartei den Partizipativen Haushalt auch nutzte, um eigene Interessen durchzusetzen, ist zu erwarten. Trotzdem

entstand in Porto Alegre etwas Neues, und die Neuigkeit bestand in der Einbindung von zuvor besonders ausgeschlossenen Teilen der Gesellschaft in den politischen Entscheidungsprozess, und zwar eine Einbindung mit einem diskursiven Charakter. Aufgrund der Problematik der Skalierung bestand dieser Diskurs in erster Linie zwischen *conselheiros* als Repräsentant/-innen der Teilnehmer/-innen und der Regierung/Stadtverwaltung. Über die Vermittlungsstruktur der *conselheiros* und *delegados* entstand ein netzwerkartiges Informationssystem, welches sowohl horizontal als auch vertikal miteinander verbunden war. Allerdings wurde die Kommunikation zwischen *conselheiros* und den Foren der *delegados* von letzteren bemängelt.

Ein weiterer Aspekt, der hervorzuheben ist, ist die Rückkoppelung (*accountability*), die im jährlichen Zyklus des OP einen offiziellen Platz hatte (vgl. Kapitel 3 Der Partizipative Haushalt). Die Regierung gab in den ersten jährlichen Versammlungen der Bevölkerung Auskunft, welche Maßnahmen umgesetzt wurden, welche nicht, und warum. Die Innovation dieser Vorgehensweise, was Transparenz und Verantwortlichkeit angeht, möchte ich hier besonders hervorheben. Partizipation heißt auch Beteiligung am Geschehen, was das Wissen um das Handeln der Regierung angeht, und diese wurde an dieser Stelle ermöglicht.

Teil III

ERGEBNISSE

7 Der Partizipative Haushalt und der Wandel, der ihn trägt: Theorien und Empirie gegenübergestellt

Die Hintergründe für den Erfolg des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre waren vielfältig. Dieser Erfolg erschöpft sich nicht in dargestellten Aspekten, doch diese spielen für die Analyse vor dem Hintergrund des gewählten theoretischen Rahmens eine wesentliche Rolle. Die hier eingenommene Perspektive konzentriert sich auf die gesellschaftliche und politische Entwicklung in Brasilien, wichtige Akteure, die für die Umsetzung des Partizipativen Haushalts und seine (internationale) Verbreitung von Bedeutung sind, sowie die Art, wie Partizipation und Repräsentation in der Praxis zusammengeführt wurden. In Teil II (Kapitel 4 bis 6) wurden diese Hintergründe ausführlich dargestellt. Doch wie kann nun der OP vor dem Hintergrund der theoretischen Konzepte interpretiert werden? Und weiter: Was kann die vorgefundene Empirie für die Theorien bedeuten? Die folgenden Ausführungen stellen die Ergebnisse dieser Arbeit dar.

7.1 Entwicklung, Demokratie und der Partizipative Haushalt

Wie in Kapitel 2 (Theoretischer Rahmen) dargestellt, fand in der Literatur zu Modernisierung und demokratischer Transition im Laufe der Jahrzehnte ein Wandel statt bezüglich der Annahmen, inwiefern Modernisierung bzw. gesellschaftlicher Wandel und Demokratie in Zusammenhang stehen. Während Autoren wie *Lipset* (1959) und *Moore* (1969) die gesellschaftlichen Strukturen und deren Wandel durch Modernisierung als Grundbedingung für die Veränderung der Machtrelationen zwischen Akteuren innerhalb der Gesellschaft betrachteten, stellten Autoren wie *Rueschemeyer, Huber Stephens und Stephens* (1992), *Markoff* (1996) oder *Whitehead* (2004) die Konflikte und Interaktion zwischen den Akteuren in den Vordergrund (vgl.

tabelle 1 auf S. 20). Im Grunde sind beide Aspekte bei allen Autor/-innen zu finden, denn alle diskutierten sowohl strukturelle Bedingungen, als auch auslösende Prozesse für den Wandel und die wichtigsten daran beteiligten Akteure. Der Unterschied liegt in der eingenommenen Perspektive, in der Gewichtung, die den verschiedenen Faktoren gegeben wurde. Und diese Perspektiven hängen sowohl mit der eigenen Einstellung der Autor/-innen zusammen, als auch mit der Zeit, in der sie formuliert wurden, und somit auf welche Erfahrungen zurückgeblickt werden konnte. Die Gegenüberstellung der theoretischen Ansätze und der vorgefundenen Hintergründe, die in Teil II dargestellt wurden, bietet interessante Einsichten bezüglich der Relation der Entwicklung in Brasilien und des Aufkommens neuer Akteure einerseits und dem Erfolg des Partizipativen Haushalts andererseits. Festzuhalten ist, dass alle genannten Autor/-innen, die sich mit den Voraussetzungen und Prozessen demokratischer Transitionen beschäftigten, einen Teilbeitrag zum Verständnis des in Brasilien und in Porto Alegre erfolgten Wandels leisten.

Für Brasilien im Allgemeinen spielten alle von den zitierten Autor/-innen genannten strukturellen Bedingungen und Akteure im Laufe der Zeit eine wichtige Rolle für den Übergang zur Demokratie:

Lipset benannte strukturelle Gegebenheiten wie wachsender Wohlstand, Zunahme an Bildung oder Kommunikation, usw. als Bedingungen für neue Forderungen innerhalb der Gesellschaft, die zu mehr Demokratie führen würden, und sah den zunehmenden Industrialisierungsprozess als Auslöser für diesen Wandel. Für Brasilien kann dieser Prozess bestätigt werden. Während aber *Lipset* die Mittelschicht als wichtigsten Akteur für Demokratisierung betrachtete, sahen spätere Autor/-innen die Arbeiterklasse (*Rueschemeyer/ Huber Stephens/ Stephens*), soziale Bewegungen (*Markoff*) und die Zivilgesellschaft (*Whitehead*) als wesentlich für diesen Wandel an.¹⁹² Was die Interpretation des Geschehens in Porto Alegre angeht, bieten *Markoff* und *Whitehead*

¹⁹² *Collier* und *Pateman* wiesen in ihren Überlegungen zu Demokratie ebenfalls auf die herausragende Bedeutung der Arbeiterschicht für die Demokratisierung hin, *Putnam* ebenfalls (vgl. Kapitel 2 Theoretischer Rahmen).

aufgrund der vorgefundenen Realität die geeignetste Erklärung. Aber auch einige der Überlegungen der anderen Autor/-innen führen uns in der Analyse der Realität weiter. Die wichtige Frage hier ist: Was geschah speziell im Falle des Partizipativen Haushalts, der hier als demokratische Innovation und im Sinne *Bobbios* als demokratisierend betrachtet wird?

7.1.1 Bedingungen des Wandels

Brasilienweit betrachtet, zeigt sich ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung (im Sinne des IDH-M) der Kommunen und der Einführung partizipativer Haushalte. Eine direkte Korrelation kann aber aufgrund geringer statistischer Relevanz nicht postuliert werden.

Es kann auch nicht festgestellt werden, ob die positive sozio-ökonomische Entwicklung von Porto Alegre für die Einführung des Partizipativen Haushalts von herausragender Bedeutung war. Die historische Tradition der Stadt sowie der politische Wille der Arbeiterpartei und speziell des 1988 gewählten Bürgermeisters *Olívio Dutra*, ein partizipatives Organ zu schaffen, spielten neben den existierten Forderungen speziell der Bewohnervereinigungen eine maßgebliche Rolle bei der Einführung des Partizipativen Haushalts. Doch Tatsache ist ebenfalls, dass die Entwicklung von Porto Alegre (gemessen nach dem HDI) besonders hoch war, und dass eine generelle Tendenz zur Korrelation zwischen höherer Entwicklung und der Einführung von Partizipativen Haushalten besteht, wie in Kapitel 4 (Gesellschaftliche und politische Entwicklung) dargestellt wurde. In Porto Alegre fand, wie in ganz Brasilien, eine Entwicklung hin zu höherer Bildung, höherem Einkommen und besserer Gesundheit statt. Ob diese ausschlaggebend für die Implementierung des Partizipativen Haushalts war, ist zu bezweifeln, da andere Städte ebenfalls eine solche Entwicklung durchmachten, aber keine partizipative Haushalte einführten. Eine positive sozio-ökonomische Entwicklung ist somit anscheinend einer von vielen Faktoren, die einen fördernden Effekt haben.

Was die Wichtigkeit der Bildung angeht, ist für den Fall Porto Alegre eine Aussage *Navarros* interessant, in der er besagt, dass die Arbeiterpartei in Porto Alegre eine kompetente Verwaltung vorfand; seiner Ansicht nach war die technische Kompetenz innerhalb der Stadtverwaltung Porto Alegres besonders gut ausgeprägt (Interview Zander Navarro 25.8.2005). Insofern gab es innerhalb der Stadtverwaltung eine besondere Wissensbasis, oder Kompetenzbasis, auf die die neue Regierung aufbauen konnte. Daneben war auch die Qualifikation der eigenen Kader wichtig: Viele leitende Posten innerhalb der Regierung und Verwaltung sind in Brasilien Vertrauensstellen, die der neue Bürgermeister (Gouverneur, Präsident) mit Vertrauenspersonen besetzen kann. So entstand für die Arbeiterpartei genau wie bei anderen Fällen innerhalb der Regierung und Verwaltung ein relativ großer Spielraum, eigene Vorstellungen umzusetzen. Da die PT eine bestimmte Idee der Partizipation verfolgte, und die Gesellschaft diese einforderte, kamen hier die Interessen der Akteure zusammen.

Was dann ausgehandelt wurde, war, wie diese Partizipation konkret umgesetzt würde.

7.1.2 Der Partizipative Haushalt im Kontext gesellschaftlicher Entwicklung in Brasilien

Wie in Kapitel 4 (Gesellschaftliche und politische Entwicklung) dargestellt, bestehen in Brasilien deutliche Unterschiede zwischen den Regionen, was den HDI (bzw. IDH-M) angeht. Der Süden des Landes weist höhere Entwicklungswerte als der Norden und Nordosten auf, wobei die Diskrepanz leicht rückgängig ist.

Die Verbreitung des partizipativen Haushalts in Brasilien erfolgte eindeutig von Süden nach Norden. Dies und die Tatsache, dass ein höherer IDH-M Wert (im Jahr 2000) bei Kommunen bestand, die (in den Jahren 2001-2004) einen partizipativen Haushalt einführten und weiterführten, weist auf eine **Tendenz** hin, dass höhere Entwicklung und die Einführung partizipativer Haushalte korrelieren. Dieser Aspekt deutet darauf hin, dass Modernisierung und Demokratisierung auch im Sinne einer Erweiterung der Partizipation zusammenhängen. Diesem Zusammenhang sollte in weiterführenden Forschungen nachgegangen werden.

Für den Zweck dieser Arbeit, die die Hintergründe des Erfolgs eines konkreten Falles analysiert, unterstreichen die vergleichenden Daten den Beitrag der Transitionsforschung, die Modernisierung und Entwicklung als Ausgangsbasis theoretischer Überlegungen zur Demokratisierung hat.

7.1.3 Überlegungen zur Einkommensdiskrepanz

Innerhalb Brasiliens variiert der Gini-Index stark zwischen den Regionen und Bundesländern.¹⁹³ Im groben stimmt der Gini-Index umgekehrt proportional mit den HDI-Werten überein, das heißt, normalerweise fällt eine fortgeschrittenere Entwicklung mit einer Reduzierung der Ungleichheit zusammen. Allerdings ist die Varianz des Gini-Index zwischen den Bundesländern gering im Vergleich zu den Daten des HDI oder IDH-M.

Der hohe Gini-Index in Brasilien spiegelt eine Spannung innerhalb der Gesellschaft, die, folgt man der Argumentation der Theorien zum Elitenwandel, bei Nichtbeachtung durch die bestehenden politischen Eliten zum Aufkommen neuer Bewegungen, und über diese zum Aufkommen neuer politischer Eliten führen kann.

Nach *Lipsets* Definition beinhaltet Entwicklung/Modernisierung die Zunahme universalistischer Werte, das heißt, Werte (und auch eine Realität) die Gleichheit innerhalb einer Gesellschaft zunehmend ermöglichen (Lipset 1959). Geht man von einem Zusammenhang zwischen Entwicklung und der Entstehung der partizipativen Haushalte aus, die sich in Kapitel 4 (Gesellschaftliche und politische Entwicklung) zeigt, so kann aufgrund der vorgefundenen Gini-Daten angenommen werden, dass Modernisierung und weniger Ungleichheit gemeinsam günstiger für die Einführung/Weiterführung partizipativer Haushalte ist. Dies würde die Annahme *Lipsets* bezüglich höherer Entwicklung und mehr Gleichheit innerhalb der Gesellschaft als Impulsgeber für Demokratie stützen, und der These von *Rueschemeyer, Huber Stephens* und *Stephens* (1992) der Demokratisierung durch Spannungen an sich widersprechen. Die

¹⁹³ Leider fehlt die Erhebung lokaler Daten.

präsentierten Gini-Daten beziehen sich aber auf die Regionen und Bundesländer, und nicht auf die lokale Ebene. Betrachtet man aber die Armutsdaten von Porto Alegre, die in Kapitel 3 (Der Partizipative Haushalt) vorgestellt wurden, so ergibt sich das gegenteilige Bild: Soziale Umbrüche finden anscheinend dann statt, wenn die Modernisierung der Gesellschaft nicht mit einer zunehmenden Egalisierung derselben einhergeht. Die Entwicklungs- und die Gini-Daten Porto Alegres, die in Kapitel 4 (Gesellschaftliche und politische Entwicklung) dargestellt wurden, scheinen diese Hypothese zu unterstützen.

So tritt nicht nur aufgrund der gesellschaftlichen Ungleichheit an sich, sondern zusätzlich aufgrund eines steigenden Widerspruchs zwischen gesellschaftlicher Entwicklung und wirtschaftlicher/sozialer Ungerechtigkeit eine zunehmende Spannung innerhalb der Gesellschaft auf, die überwunden werden muss, um das „gerechte Miteinander“, welches die Demokratie verspricht, zu ermöglichen.

7.1.4 Politische Besonderheiten in Rio Grande do Sul und Porto Alegre

Um den Erfolg des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre zu verstehen, ist eine Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten des Bundeslands Rio Grande do Sul (RS) und der Stadt Porto Alegre wichtig, da die lokalen und regionalen Gegebenheiten einen starken Einfluss auf die lokale Politik haben. Leider bleibt der Aspekt lokaler Unterschiede innerhalb der Demokratisierungsliteratur generell unterbelichtet, wie bereits *Whitehead* (2004) beklagte. Für komparative Arbeiten ist aber eine solche Betrachtung unabdinglich, wenn Unterschiede lokaler politischer Entwicklung erklärt werden sollen. Aber auch für das hier verfolgte Ziel, den Partizipativen Haushalt in einen breiteren politischen Kontext einzubetten, ist dieser Aspekt interessant. Der Schwerpunkt liegt hier in der Hervorhebung von regionalen und lokalen Besonderheiten vor dem Hintergrund gesamtbrasilianischer Tendenzen.

Rio Grande do Sul ist parteipolitisch ein historisch gespaltenes Bundesland. Das gleiche gilt für Porto Alegre, wo gleichzeitig eine linkere Tradition als im Bundesland vorherrscht.

Seit dem Separationskrieg (*Guerra dos Farrapos*, 1835-1845) in Rio Grande do Sul, in dem das Bundesland zeitweise seine Unabhängigkeit (als Republik) vom brasilianischen Kaiserreich erklärte, herrschte in Rio Grande do Sul eine dichotomische politische Tradition, die sich in der Zeit der brasilianischen *Alten Republik* (1889-1930) fortsetzte. Nach der Ära *Vargas*¹⁹⁴ entstand eine starke Polarisierung zwischen PTB-Anhängern *versus* PTB-Gegnern. Innerhalb des Zweiparteiensystems unter der Militärherrschaft in Brasilien wurde dieses duale Modell (1966-1979) weitergeführt.^{195 196} Diese bipolare Tradition tauchte in den 1990ern wieder auf, als sich ein Antagonismus zwischen PT-Anhängern und PT-Gegnern etablierte (vgl. Filomena 2008; zur politischen „Oppositionskultur“ in RS und Porto Alegre vgl. auch Noll/Trindade 1995).

Die Besonderheit ihrer Kultur wird von den *gaúchos* (Bewohner Rio Grande do Suls) gerne hervorgehoben, mit einer starken Kultivierung der eigenen Geschichte und Identität. Was die partizipative Kultur in Rio Grande do Sul angeht, gibt *Brose* (2007) einen Überblick der historischen Entwicklung kooperativer kleinbäuerlicher Strukturen im Norden des Bundeslandes. *Brose* wirft die Vermutung auf, dass die Struktur von Familienbetrieben eine Kultur der Partizipation förderte. Die Einwanderer dieser Region, die sich im Norden von Rio Grande do Sul niederließen, wurden von der Regierung alleine gelassen, so dass sie in ihren Gemeinden eine partizipative Struktur

¹⁹⁴ *Vargas* stammte übrigens aus Rio Grande do Sul, wie auch 3 der 5 späteren Militärpräsidenten Brasiliens.

¹⁹⁵ *Filomena* ordnet auf der Ebene des Bundeslandes Rio Grande do Sul die Unterstützung der ARENA und des MDB entsprechend der urbanen (vermutlich: ruralen) Oligarchie und der urbanen Bourgeoisie zu (Filomena 2008: 284).

¹⁹⁶ Der Einfluss der *gaúchos* in den militärischen Strukturen Brasiliens wurde bereits hervorgehoben; es wäre interessant, nachzuforschen, inwiefern die Einführung des Zweiparteiensystems in Brasilien unter der Militärherrschaft auf die dichotomische Tradition des südlichen Bundeslandes zurückzuführen ist.

entwickelten, um gemeinsame Interessen (z.B. Schulen) umzusetzen (dies hebt auch *Navarro* hervor - Interview am 25.8.2005). So zeigt sich an dieser Stelle eine Übereinstimmung mit der Annahme einiger Modernisierungstheoretiker (wie *Moore*), dass gewisse Strukturen Demokratiefördernd seien (und andere nicht).

Vor allem im Norden Rio Grande do Sul förderte die historisch kleinbäuerliche Besiedlungsstruktur, die kaum auf staatliche Hilfen oder finanzielle Ressourcen zurückgreifen konnte, die Kooperation der Siedler/-innen untereinander, um wirtschaftlich zu überleben.

Diese Hinweise auf Erfahrungen der Partizipation und ihrer Bedeutung für die Entwicklung des Partizipativen Haushalts (auch von *Baierle* (1992) hervorgehoben) gehen von der gleichen Logik *Patemans* und anderer Theoretiker/-innen aus, die besagen, dass Partizipation – und Demokratie - durch Erfahrung gelernt wird. Oder: dass mit der Möglichkeit und der Erfahrung der Partizipation diese positiv erlebt und dadurch immer mehr gewollt wird.

Als Besonderheit der Region ist auch hervorzuheben, dass die „linken“ Parteien in Rio Grande do Sul und Porto Alegre „linkere“ Positionen bezogen als in anderen Teilen Brasiliens oder auf nationaler Ebene. Dies zeigt sich in den vergleichenden Daten der Wahlergebnisse in Kapitel 4. Und selbst innerhalb der Arbeiterpartei dieser Region zeigt sich diese Tendenz: So hatte auch die an die IV. Internationale gekoppelte Strömung innerhalb der PT, *Democracia Socialista*, die meist in die Organisation des Partizipativen Haushalts involviert war, dort ein viel stärkeres Gewicht als auf nationaler Ebene.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Dies hat mit der politischen Kultur und Tradition von Porto Alegre und Rio Grande do Sul zu tun, die stark von sozialistischen, anarchistischen und kommunistischen Einflüssen geprägt war. In Rio Grande do Sul und Porto Alegre im Speziellen ist zusätzlich der Einfluss des Comte'schen Positivismus in der politischen Kultur von Bedeutung, auf die innerhalb dieser Arbeit nicht vertieft eingegangen werden konnte. Eine systematische Aufbereitung dieser historischen Einflüsse und deren potentiellen Zusammenhang mit dem Partizipativen Haushalt wäre für zukünftige Arbeiten ein interessantes Thema.

7.2 Akteure des demokratischen Wandels

Die wichtigste Rolle für die Einführung des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre spielten zwei kollektive Akteure: Die sozialen Bewegungen bzw. Bewohnervereinigungen der Stadt und die Arbeiterpartei. Das Aufkommen beider Akteure war in eine Entwicklung im nationalen Kontext eingebettet, die in Kapitel 4 (Gesellschaftliche und politische Entwicklung) und Kapitel 5 (Akteure) beschrieben wurde. Die Interaktion dieser beiden Akteure formte den Partizipativen Haushalt in seiner konkreten Umsetzung. Weitere Akteure spielten im Laufe der Zeit für die Verbreitung des Konzepts eine Rolle, insbesondere die Weltbank auf internationaler Ebene. Diese Akteure, die am Erfolg des Partizipativen Haushalts beteiligt waren, wurden in Kapitel 5 (Akteure) vorgestellt. Ihre eigenen Vorstellungen von Demokratie prägten die Art und Weise, wie sich der OP entwickelte. Dabei ist zu beachten, dass die Akteure selbst im Laufe der Zeit auch einem Wandel unterlagen. Vor allem war ihre Interaktion von Bedeutung, so dass sich ihre unterschiedlichen Vorstellungen annähern konnten. Dabei spielten nicht nur Partizipation als demokratischer Wert, sondern auch die soziale Kontrolle der Politik und indirekte Ziele wie der Erhalt politischer Macht und Effizienz (in diesem Fall v. a. das Interesse internationaler Akteure) eine Rolle.

Grundlagen des Wandels

Aus theoretischer Sicht sah *Lipset* in der Mittelschicht den wichtigsten Akteur demokratischen Wandels. In Porto Alegre waren die Hauptakteure innerhalb der Zivilgesellschaft, welche die Demokratisierung in Form einer direkteren Partizipation forderten, die Bewohnervereinigungen der ärmeren Bevölkerung. Diese hatten sich nicht innerhalb der Mittelschicht entwickelt, sondern aus den unteren Schichten, den Zuwanderern aus dem Land, den Menschen, die in der Stadt eine bessere Zukunft suchten, die aber von der Struktur der Stadt nicht aufgenommen worden waren. Doch gerade im Süden des Landes hatte die Arbeiterpartei ihre Basis stark innerhalb der

Mittelschicht (u. a. Interview Sérgio Baierle 22.8.2005). Während im Großraum São Paulo die wichtigste Basis der Partei die Arbeiterklasse und die Gewerkschaft der metallverarbeitenden Industrie war, spielten in Rio Grande do Sul die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, der Lehrer und der Banken für die Partei eine wichtige Rolle. Die „proletarischere“ Basis der Fabriken und Baustellen vereinte die PDT in Porto Alegre hinter sich, was auf ihre starke historische Tradition im Bundesland zurückzuführen ist (Interview Marcelo Kunrath Silva 2.9.2005). Aufgrund der enttäuschenden Ergebnisse der Regierung *Collares* (PDT) 1985-1988 und mit den positiven Ergebnissen der PT nach 1989 wanderte die ärmere Bevölkerung der Parteibasis von der PDT zunehmend zur PT über (ebd.). Die PT wollte eine radikale Veränderung herbeiführen und sah die Partizipation als Instrument, soziale Umwälzungen herbeizuführen (ebd.). Und der Erfolg des Partizipativen Haushalts geschah nicht nur aufgrund der sichtbaren Ergebnisse, sondern wurde auch unter Bürgermeister *Tarso Genro* (1993-1996) geschickt vermarktet.

Was die Überlegungen *Moore*s angeht, so zeigte dieser, dass eine Beziehung zwischen der landwirtschaftlichen Struktur eines Landes und der Demokratisierung bestand. Als Träger des Wandels sah er das Bürgertum, im Gegensatz zu Großgrundbesitzern als stärkste Gegner der Demokratie. Im Gegensatz zu *Lipset* kombinierte *Moore* somit strukturelle Bedingungen des Wandels mit einer Betrachtung der Relation zwischen den Akteuren als auslösenden Prozess. Doch in Brasilien hat sich der Großgrundbesitz ganz gut mit der Demokratie arrangiert, die bisher nicht die Durchsetzungskraft hatte, diese Strukturen zu verändern. Tatsächlich hat das Bürgertum den Großgrundbesitz zum Teil übernommen bzw. wurde der Großgrundbesitz als Agrobusiness in die Struktur des Bürgertums integriert. So fiel die Machtrelation zwischen Landbesitzern und Bürgertum als auslösender Prozess für die Demokratisierung in den 1980ern weg. Trotzdem spielten die landwirtschaftliche Struktur und der Wille, diese zu verändern, eine wichtige Rolle in diesem Prozess. Es ist kein Zufall, dass die MST, die Landlosenbewegung in Brasilien, etwa zur gleichen Zeit entstand, wie die Arbeiterpartei. Die Relation zwischen diesen beiden Akteuren ist bis heute sehr eng, wenn auch nicht konfliktfrei. An dieser Stelle ist auch die wichtige Rolle der

Basisgemeinden der Katholischen Kirche (CEBs) zu beachten, die in erster Linie auf dem Land gegründet wurden, und erst später ihre Arbeit in den Städten aufnahmen. Sie förderten die Verbreitung einer Vorstellung der politisch-gesellschaftlichen Transformation, im Gegensatz zum Warten auf das Jenseits. Dieses Gedankengut knüpft an sozialistische Ideen an.

Insofern ist auch *Moore's* Ansatz brasilienweit von Bedeutung, wo lokal organisierte, und national vernetzte Bewegungen die Großgrundstruktur in Frage stellten. Im urbanen Umfeld Porto Alegres waren andere Akteure von Bedeutung, als der Autor in seiner eigenen Studie (die überhaupt andere Länder und andere Zeiten berücksichtigte) als wesentlich für demokratischen Wandel identifizierte.

Spaltung der Eliten

O'Donnell und *Schmitter* (1986) sahen Niederlagen in internationalen militärischen Konflikten (extern) und die Suche von *softliners* nach Legitimation (intern) als Bedingungen für einen Wandel (auf nationaler Ebene, wohlgermerkt) an. Anders als in den anderen lateinamerikanischen Ländern fußte die Militärherrschaft in Brasilien auf dem *comte'schen* Positivismus, dessen Philosophie ironischerweise eine letztendliche Auflösung der militärischen Macht vorhersah.¹⁹⁸ In Brasilien wurde nach dem Putsch 1964 im Jahr 1965 das Parlament zunächst aufgelöst, dann aber ein Zweiparteiensystem eingeführt, welches einen demokratischen Anschein bewahrte. Nach den Siegen der Opposition ab 1974 konnte sich die Militärherrschaft jedoch einer Öffnung des Systems nicht mehr entziehen, wollte sie ihre Legitimität bewahren. Die Wahlen für den ersten Zivilpräsidenten im Jahr 1985 erfolgten indirekt – doch der Oppositionskandidat *Tancredo Neves*¹⁹⁹ konnte sich mit Unterstützung von Teilen der früheren ARENA (nun PDS) durchsetzen.

Insofern sind die Überlegungen *O'Donnells* und *Schmitters* nicht von der Hand zu weisen, was die Spaltung zwischen *hardliners* und *softliners* angeht. Der externe Druck

¹⁹⁸ Zur positivistischen Philosophie *Comtes* vgl. Comte (1908).

¹⁹⁹ *Tancredo Neves* (PMDB) verstarb kurz vor der Amtseinführung, und Präsident wurde dann der Vizepräsident *José Sarney* (PFL, ehemals PDS).

aber kam im brasilianischen Fall nicht durch militärische Niederlagen (wie von den Autoren in anderen Fällen beobachtet), sondern in Form der internationalen Ölkrise. Neben der Unzufriedenheit mit der folgenden Wirtschaftskrise bildete sich der interne Druck innerhalb einer wachsend unzufriedenen, sich immer mehr organisierenden Gesellschaft, die sich über die Gewalt empörte und Freiheitsrechte einforderte. Insofern trafen *softliners* die Entscheidung zur Demokratisierung nur deshalb, weil ihnen nichts anderes übrig blieb, um an der Macht zu bleiben. Die Gesellschaft verlangte die Demokratie und eine Gewaltherrschaft schien nicht mehr lohnend. Hier bestehen Überschneidungen mit den Konzepten der alten Elitentheoretiker, die in Kapitel 2 (Theoretischer Rahmen) ebenfalls behandelt wurden. Die Werte der Gesellschaft wurden durch die herrschende politische Klasse nicht mehr repräsentiert, so dass ein Wandel derselben stattfand, indem die Opposition (die MDB) immer bessere Ergebnisse erzielte und die Massenbewegung der *DIRETAS JÁ* einen starken Druck ausübte, die Demokratie schneller und auf alle Ebenen wieder einzuführen.²⁰⁰

Auf Porto Alegre kann dieser Ansatz nur insofern angewandt werden, als dass eine neue (funktionale) politische Elite in Form der Arbeiterpartei zusammen mit den Forderungen und Veränderungen innerhalb der (lokalen) Gesellschaft an die Macht kam, und eben diese Forderungen, in diesem Fall die direkte Partizipation der Bevölkerung bei politischen Entscheidungen, aufgriff.

Arbeiterklasse und soziale Bewegungen als Impulsgeber des Wandels

Rueschemeyer, Huber Stephens und *Stephens* lenkten den Blick auf die Rolle der Arbeiterklasse im Demokratisierungsprozess. In Brasilien spielte die Arbeiterbewegung eine immens wichtige Rolle in diesem Prozess. Wie im Abschnitt zu sozialen Bewegungen in Kapitel 2 (Theoretischer Rahmen) gezeigt, organisierte sich diese Bewegung im Rahmen der gesellschaftlichen Koalition für die Demokratisierung. Diese Koalition verband die wieder zugelassenen Oppositionsparteien mit der

²⁰⁰ Selbstverständlich gab es unzählige weitere Bewegungen, die bereits zuvor in der Gesellschaft stattfanden, doch der Höhepunkt der Proteste, nach den Gewerkschaftsprotesten Ende der 1970er Jahre, war die *DIRETAS JÁ* Bewegung.

Arbeiterbewegung, Verbänden, wie den Verband der brasilianischen Anwälte/-innen (Ordem dos Advogados do Brasil - OAB), die fortschrittlichen Teile der Katholischen Kirche (auch die brasilianische Bischofskonferenz spielte eine maßgebliche Rolle), usw. Es bildete sich also eine breite gesellschaftliche Opposition, die Akteure aufgrund eines gemeinsamen Ziels verband.

Als Bedingungen des Wandels identifizierten die Autoren die Machtkonstellation zwischen den Klassen untereinander und gegenüber staatlichen Strukturen. Urbanisierung spielte eine wichtige Rolle, weil die städtische Arbeiterschaft ein größeres Organisationspotential habe als die ländliche.

In Porto Alegre spielten speziell Bewohnervereinigungen eine Rolle, die durch die Migration in die Stadt entstanden. Sowohl die PDT als auch die PT (und kleinere Parteien wie PCdoB und PCB) hatten in dieser Schicht eine starke Wählerbasis. Insofern bestätigt sich in diesem Fall, wie oben bereits erwähnt, die Annahme der Autoren, dass die Arbeiterklasse Trägerin des Wandels war²⁰¹.

Die Wechselwirkung zwischen der politischen Elite und der Demokratisierungsbewegung, die sich um das Thema der direkten Präsidentschaftswahlen zwischen 1983 und 1984 in Brasilien formierte, unterstützt die These *Markoffs*, der die Bedeutung der Aktionen politischer Eliten und der Interaktion zwischen den Akteuren als auslösende Prozesse des demokratischen Wandels hervorhebt. Die jeweils eigenen Definitionen von Demokratie bzw. darüber, wie die Transition vonstattengehen sollte, unterschieden sich wesentlich voneinander. Während die Militärregierung und deren Unterstützer aufgrund des eigenen Legitimationsverlustes für eine langsame Transition plädierten, die durch sie selbst kontrolliert werden sollte, forderten Opposition und gesellschaftliche Gruppierungen einen Bruch mit der Vergangenheit, der durch direkte Wahlen eingeführt werden sollte. Die breite Unterstützung für das Projekt *DIRETAS JÁ* innerhalb der Gesellschaft verdeutlichte, wie sehr die Militärs an Terrain und Unterstützung verloren hatten. Die Verfassungsänderung für direkte

²⁰¹ Auch *Putnam* (1976) hatte in diese Richtung gewiesen, als er konstatierte, dass die Arbeiterklasse eine wichtige Rolle für die Elitenerneuerung spielt.

Präsidentschaftswahlen im Jahr 1985 setzte sich dennoch zu diesem Zeitpunkt nicht durch, da die erforderliche 2/3 Mehrheit (trotz Unterstützung durch viele Abgeordnete der Regierungspartei PDS, Nachfolgerin der ARENA) nicht erreicht wurde. Die Massendemonstrationen bewirkten aber, dass die Militärregierung einen eigenen Entwurf für direkte Präsidentschaftswahlen für das Jahr 1989 einreichte. Dieses Manöver verhinderte jedoch nicht den Sieg der Opposition bei den indirekten Präsidentschaftswahlen (1985). Dieser Sieg erfolgte mit Hilfe von Dissidenten der Regierungspartei, die eine neue Partei gründeten und den Kandidaten der PMDB unterstützten (und im Gegenzug u. a. den Vizepräsidenten stellten).

Für Porto Alegre ist die Interaktion von politischen Eliten und sozialen Bewegungen bei der Einführung des Partizipativen Haushalts ebenfalls von Bedeutung gewesen. In diesem Fall ging es aber nicht um den gemeinsamen Protest der Oppositionsparteien zusammen mit der Bevölkerung gegen Beschlüsse der herrschenden Eliten, sondern um die gemeinsame Ausarbeitung des neuen partizipativen Projekts. Wichtig ist, sich zu vergegenwärtigen, dass beide Parteien, die 1988 die Wahlen in Porto Alegre bestimmten, sich das Thema Partizipation auf die Fahnen geschrieben hatten. In Porto Alegre ging es somit nicht darum, ob Partizipation eingeführt werden sollte, sondern wie.

Dass der Sieg einer (zumindest noch zu jener Zeit) sozialistischen Partei in Porto Alegre und die Einführung eines neuen partizipativen Entscheidungsprozesses für die Aufstellung des Haushalts möglich war, lag an Bedingungen, die *Whitehead* (2004) beschrieb:

- Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Situation,
- ein institutioneller Rahmen, der Experimente erlaubte, und
- eine neue politische und finanzielle Autonomie der Kommunen.

So unterstützten die sozialen Bewegungen nach der Enttäuschung über die wenigen Fortschritte der PDT-Regierung von *Alceu Collares*, zum Teil aus Protest die

Arbeiterpartei (wie die Aussagen einiger Interviews belegen). Doch die PT (und ihre Koalitionspartnerin PCB) hatte auch eine eigene Wählerbasis in den sozialen Bewegungen.

Da die Arbeiterpartei mit ihren Entscheidungsträgern eine wesentliche Rolle für die Einführung und Entwicklung des Partizipativen Haushalts spielte, werden ihre Entscheidungsträger hier als „neue politische Elite“ verstanden, die aus sozialen Bewegungen entstanden ist. Sie plädierte in ihrem Diskurs für eine Veränderung der Verhältnisse und somit für eine Absetzung der traditionellen politischen Eliten und eine Veränderung traditioneller Politikmuster und Machtverhältnisse. Eine solche Betrachtungsweise steht sicherlich im Kontrast zum Selbstverständnis einer Partei, die sich selbst als Vertreterin der Interessen der Arbeiter/-innen (inzwischen der armen Bevölkerung im Allgemeinen) sieht, ist dennoch mit einer Interpretation von Eliten als Funktionseliten innerhalb der Politik vereinbar. Des Weiteren besteht immer eine Tendenz zur Oligarchisierung einer Partei allein durch die Bürokratisierung, wie bereits *Michels* in seinen Untersuchungen zur Entwicklung der Sozialdemokratischen Partei in Deutschland zu Beginn des 20. Jahrhunderts zeigte (Michels 1911, vgl. Parry 1971). Dies trifft auch für die Arbeiterpartei zu, die inzwischen eine der großen politischen *player* auch auf nationaler Ebene geworden ist.

Die Interaktion der Akteure

Für die Implementierung des Partizipativen Haushalts war die Interaktion zwischen den Akteuren (Stadtregierung unter der Arbeiterpartei und soziale Bewegungen, insbesondere Bewohnervereinigungen) unabdingbar, wollte die neue Regierung nicht „top-down“ ideologische Vorstellungen umsetzen. Die Realität verlangte Flexibilität auf beiden Seiten, um die Vorstellungen zusammenzuführen und das Ideal mit der Machbarkeit zu verbinden. Als Bedingung für den demokratischen Wandel sind somit nicht nur die gesellschaftlichen Strukturen und Ressourcen oder das Interesse der Akteure, sondern auch die Bereitschaft und Fähigkeit der Akteure zu betrachten, ihre Vorstellungen untereinander auszuhandeln und das Projekt zu konkretisieren.

Die Theorien zur Modernisierung gingen zunächst davon aus, dass gesellschaftliche Entwicklung zu Demokratie führen würde. In Kapitel 4 (Gesellschaftliche und politische Entwicklung) zeigt sich eine Tendenz, dass dieser Faktor für die Einführung partizipativer Haushalte eine Rolle spielt. Doch wichtig ist auch, festzuhalten:

Die Arbeiterpartei ist selbst ein Kind der Modernisierung.

Wie auch im Falle der PSDB, liegen ihre stärksten Wurzeln im Südosten des Landes, der in den Bereichen Entwicklung und Industrialisierung einen deutlich besseren Stand hatte; dort erzielte sie zunächst ihre ersten Erfolge und dort hat sie auch heute noch eine sehr starke Wählerbasis.²⁰² Die Gewerkschaftsbewegungen, aus denen sich die PT großteils formierte, geht ebenso aus den großen Zentren der Industrie hervor. Somit ist das Argument einiger Modernisierungstheoretiker (wie *Lipset*) zutreffend, dass Modernisierung zu Veränderungen innerhalb der Gesellschaft führt, was das Aufkommen neuer Kompetenzen, Werte und Schichten angeht, die wiederum ihren Anteil an der Gesellschaft und an politischen Entscheidungen einfordern. Doch dies ist weder eine Einbahnstraße noch ein linearer Prozess. Bei der Betrachtung von Bedingungen, Akteuren, Eliten, usw. darf nicht vergessen werden, dass gesellschaftlicher und politischer Wandel ein stetig stattfindender, dynamischer Prozess ist, in dem sich Akteure, Bedingungen, Werte usw. wechselwirkend beeinflussen. Diese Dynamik bringt immer wieder Innovationen hervor, im Fall von Porto Alegre eine maßgebliche politische Innovation, die wiederum Auswirkungen auf ihre Umwelt, auf den Erfolg der Arbeiterpartei und die Integration neuer Ideen bezüglich Politik und Demokratie innerhalb der Gesellschaft hatte.

7.2.1 Die Entstehung einer neuen politischen Elite: Der Aufstieg der Arbeiterpartei

Der Aufstieg der Arbeiterpartei in Porto Alegre, Rio Grande do Sul und Brasilien wurde in Kapitel 4 (Gesellschaftliche und politische Entwicklung) in Zahlen dargestellt. Zu

²⁰² Die großen Wahlerfolge im (ärmeren) Nordosten des Landes kamen erst später, vor allem nach den großen Erfolgen der sozialen Programme der Regierung *Lula* ab 2003.

beobachten ist, wie die Partei sich zunächst auf lokaler Ebene verbreitete, dann regional und später national. Auf nationaler Ebene war es die einzige Partei, deren politischen Wahlerfolge konstant zunahmen. In der ersten Periode nach Inkrafttreten der neuen Verfassung von 1988 erfolgte in Brasilien die Gründung unzähliger Parteien. Doch nach 1995 reduzierten sich diese wieder und es erfolgte eine gewisse Stabilisierung und tendenzielle Angleichung der Ergebnisse der vier großen Parteien in der nationalen Abgeordnetenversammlung.

Generell wird in der Theorie ein Wandel der politischen Eliten damit in Verbindung gebracht, dass die Werte der Gesellschaft durch die herrschende politische Klasse nicht mehr repräsentiert werden, und diese sich somit erneuert (siehe Kapitel 2 Theoretischer Rahmen). Während in den 1950er und 60er Jahren die (angloeuropäische) Diskussion um Eliten und Demokratie die Rolle der Mittelschicht für den demokratischen Wandel in den Vordergrund stellte, folgten nach der kritischen Debatte der 1970er Jahre Überlegungen von Autor/-innen bezüglich der Bedeutung der Arbeiterklasse für die Erneuerung von Eliten (*Putnam 1979*) und für Veränderungsprozesse hin zu mehr Demokratie (*Rueschemeyer/ Huber Stephens/ Stephens 1992*). *Putnam* beobachtete, dass die geringe Mobilität innerhalb der politischen Elite der USA (also die geringe Aufstiegsmöglichkeit neuer Schichten in diese Elitepositionen) auf das Fehlen einer Arbeiterpartei zurückzuführen sei. Diese Aussage beinhaltet zwei Annahmen:

- 1) Dass neue politische Eliten über Parteien entstehen und
- 2) Dass die Arbeiterklasse eine wichtige Rolle für die Elitenerneuerung spielt.
(Wie auch *Rueschemeyer, Huber Stephens und Stephens* besagten.)

Ähnlich argumentierte *Kaase (1990)*, der die Arbeiterparteien als Institutionalisierung der Arbeiterbewegung betrachtete, und welche seiner Ansicht nach als Mittel dienten, zuvor ausgeschlossene Bürger/-innen in das politische System zu integrieren.

Für die neuere brasilianische Geschichte treffen diese Annahmen zu. Die Arbeiterpartei wurde in den letzten Jahrzehnten in Brasilien zu einem der wichtigsten Akteure

innerhalb der Politik, auf allen Ebenen. Der Aufstieg der Arbeiterpartei basierte auf einer breiten, dezentralen Basis und ihre Macht wuchs stetig an.

Der Zusammenhang zwischen diesem Aufstieg und einer partizipativeren Demokratie liegt, aus der Perspektive der Elitentheorie, in der Integration zuvor unberücksichtigter Bevölkerungsanteile als Repräsentierte innerhalb des repräsentativen politischen Systems. Schließlich gehen Elitentheoretiker davon aus, dass, wie *Stammer* (1951) formulierte, die Funktionseliten einen Ausgleich zwischen den Meinungen innerhalb der Gesellschaft und den Entscheidungen der politischen Führung herstellen sollen. Ist ein Großteil der Gesellschaft nicht repräsentiert, werden diese Meinungen wahrscheinlich nicht berücksichtigt.

Die Notwendigkeit der Repräsentation (und somit der Notwendigkeit funktionaler, politischer Eliten) wird oft als Skalierungsproblem betrachtet. Doch in der Diskussion um Repräsentation und Partizipation geht es auch um grundsätzliche Einstellungen bezüglich:

- der Definition von Demokratie,
- der Koppelung zwischen Gesellschaft und Politik, sowie
- der Fähigkeit der Bürger/-innen, für die Gesellschaft „richtige“ Entscheidungen zu treffen.

Der Aufstieg der Arbeiterpartei auf lokaler wie nationaler Ebene wurde im Lichte von Transformationsprozessen betrachtet, die sich mit der Entstehung sozialer Bewegungen im Rahmen von Modernisierung und Demokratisierung ergeben und zum Aufkommen neuer politischer Eliten führen.

7.2.2 Die Arbeiterpartei in Porto Alegre

In Porto Alegre übernahm die PT mit *Olívio Dutra* im Jahr 1989 zum ersten Mal die Stadtregierung. Die Arbeiterpartei, die ihre Wurzeln in den sozialen und kirchlichen

Bewegungen, Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, Lehrer/-innen, Journalist/-innen, und Teilen der intellektuellen Mittelschicht hatte, präsentierte sich als Alternative zur Regierung *Collares* (PDT)²⁰³. Sie erhielt Zuspruch, weil sie eine radikale Änderung der Politik versprach, vor allem den Forderungen der Zivilgesellschaft nach mehr Partizipation nachzukommen. Ein weiterer Faktor, der vermutlich eine Rolle für den Sieg der PT spielte, war die Tatsache, dass es zu dieser Zeit noch keinen zweiten Wahlgang gab. So wurde *Olívio Dutra* mit 34% der Wählerstimmen zum Bürgermeister der Stadt gewählt (ob der Sieg ebenfalls errungen worden wäre, wenn es einen zweiten Wahlgang gegeben hätte, kann nicht gesagt werden, aber in solchen Fällen war es üblich, dass die konservativere Opposition unzählige, oft auch unwahrscheinliche Koalitionen bildete, um jeden Preis einen Sieg der „Linken“ zu vermeiden).

So spielte diese spezielle politische Konjunktur für den Sieg der PT in Porto Alegre eine Rolle, aber nicht nur diese: Die Arbeiterpartei entwickelte sich, wie gezeigt, in ganz Brasilien im Laufe der Zeit zu einem neuen wichtigen politischen Akteur. Nicht nur in Porto Alegre, sondern auch in vielen anderen Städten siegte sie bei den Wahlen von 1988, inklusive in São Paulo. Die Basis der Partei waren die Kommunen, später verbreitete sich der Erfolg über die regionale und nationale Ebene, bis die Partei in den Wahlen 2002 die Präsidentschaft errang und gleichzeitig zu einer der stärksten Parteien im nationalen Parlament wurde. So kann anhand der Wahlerfolge der PT gezeigt werden, dass diese Partei tatsächlich von lokaler auf nationaler Ebene aufstieg.

7.2.3 Soziale Bewegungen und ihre Interaktion mit dem politischen System

Wie *Wilson* (1990) bemerkte, entstehen soziale Bewegungen dann, wenn Parteien und Interessengruppen unfähig sind, sich neuen sozialen Umständen und politischen *cleavages* anzupassen. *Rucht* (1994) argumentierte ähnlich, nämlich dass die Wurzeln aufsteigender Bewegungen in ungelösten Problemen der System- und

²⁰³ Einige Interviewpartner/-innen bemerkten, dass der autoritäre Stil *Collares'* eines der Probleme der PDT-Regierung zu jener Zeit (1986-1988) war.

Sozialintegration lägen, und dass sie in „Modernisierungsschüben“ aufkämen (vgl. Kapitel 2 Theoretischer Rahmen).

Die grundsätzlichen Konflikte innerhalb der alten und neuen politischen Eliten im Brasilien der 1970er und 80er Jahre lagen:

- in den unterschiedlichen Vorstellungen der besten Lösung für das politische System (Autokratie *versus* Demokratie), und
- der Lösung der sozialen Fragen.

Was die genannten Theoretiker/-innen in ihren Entwürfen nicht berücksichtigten, aber in dieser Phase in Brasilien ebenfalls eine wesentliche Rolle für die Demokratisierung spielte, war der Widerstand gegen Gewalt, die in Brasilien die Opposition mit den aufkommenden sozialen Bewegungen verband, um das gemeinsame Ziel der Demokratisierung zu erreichen.

Die Interaktion der Bewegungen mit dem politischen System war durch Gewalt gekennzeichnet; die Regierung ging massiv gegen Studentenbewegungen, Arbeiterbewegungen usw. vor, die ihre „Autorität“ in Frage stellten.²⁰⁴ Aufgrund der folgenden Wahlsiege der Opposition (die ebenfalls in der Wirtschaftskrise begründet war) schien den Militärs eine „kontrollierte politische Öffnung“ ein geeignetes Mittel, um auf den Druck der Bevölkerung zu reagieren. Doch das war den Menschen zu wenig: sie wollten die Demokratie, und zwar sofort, was in der Bewegung der *DIRETAS JÁ* kulminierte.

Interessant ist, dass die Militärregierung offiziell innerhalb des „demokratischen“ Rahmens handelte, den sie selbst aufrechterhalten hatte. Zur Erinnerung: In Brasilien wurde während der Militärherrschaft eine Teildemokratie mit der Zulassung einer offiziellen Opposition aufrechterhalten. Dies war keine Demokratie, ließ aber dennoch eine Opposition innerhalb des politischen Systems - Parlamente auf allen Ebenen und Bürgermeisterwahlen innerhalb der meisten Kommunen- zu. Gouverneure und

²⁰⁴ Ganz abgesehen von der ländlichen und urbanen Guerilla, in denen linksextreme Gruppierungen sich mit den Militärs einen Krieg leisteten. Diese werden hier allerdings nicht berücksichtigt.

Bürgermeister/-innen von Städten „nationalen Interesses“, unter ihnen alle Landeshauptstädte, wurden aber nominiert.

Diese Konstellation ermöglichte nach der repressivsten Zeit bis 1973 und nach den bedeutenden Siegen der Opposition im Jahr 1974 einen relativ gewaltfreien Wandel; die Militärregierung beugte sich schließlich dem Druck der sozialen Bewegungen und dem Unmut der Bevölkerung, die sich in Demonstrationen und zunehmenden Erfolgen der MDB bei den Wahlen ausdrückte. Eine weitere Niederlage steckte die Militärregierung gegenüber dem von ihr beschlossenen „kontrollierten Übergang“ zur Demokratie ein: Zwar konnte die Opposition trotz massiven Drucks der Demonstrationen die direkten Präsidentschaftswahlen nicht auf 1985 vorziehen, doch die Militärregierung sah sich gezwungen, selbst einen Vorschlag für direkte Wahlen (für 1989) einzureichen. Bei den indirekten Präsidentschaftswahlen siegte die Opposition haushoch.²⁰⁵

In Brasilien hat eine Zusammenarbeit zwischen der Opposition (die zu dieser Zeit bereits wieder aus mehreren Parteien bestand) und den sozialen Bewegungen stattgefunden, die *Markoff* (1996) als bezeichnend für die Veränderung oder Reformierung von Politik nannte.

²⁰⁵ Die Frage der direkten Präsidentschaftswahl wird hier als Beispiel aufgeführt, weil sie eine hohe Symbolkraft bezüglich der Demokratie in Brasilien hatte. Gouverneure wurden bereits ab 1982 und die Bürgermeister der zuvor ausgeschlossenen Städte ab 1985 wieder direkt gewählt. Interessant ist auch, zu beobachten, in welcher Reihenfolge direkte Wahlen wieder eingeführt wurden: 1980 wurde festgelegt, dass im Wahljahr 1982 die Gouverneure der Bundesländer wieder direkt gewählt werden sollten. In den bevölkerungsreichsten und politisch zentralen Bundesländern Minas Gerais und São Paulo siegte die Opposition mit *Tancredo Neves* und *André Franco Montoro* (beide MDB) bei diesen Gouverneurswahlen. *Neves* wurde später (1985) zum ersten zivilen Präsidenten nach der Militärrherrschaft gewählt (verstarb aber kurz vor Amtsübernahme), und *Montoro* wurde zur herausragenden Figur innerhalb der *DIRETAS JÁ* Bewegung (neben weiteren Politikern wie *Luis Inácio Lula da Silva*, *Fernando Henrique Cardoso* und *Leonel Brizola*). Die Gouverneurswahlen im Laufe der Zeit bilden die Änderung der Machtkonstellationen in Brasilien gut ab.

Gleichzeitig entstand aus den massiven Arbeiterbewegungen heraus und auf Basis des Kontextes, der im Laufe dieser Arbeit präsentiert wurde, die Arbeiterpartei in Brasilien durch ungelöste bzw. derart gelöste soziale Fragen, dass eine große Mehrheit der Bevölkerung an dem „Wirtschaftsboom“ kaum teilhatte. Moderne, maschinelle Arbeitsbedingungen sorgten zwar einerseits für Arbeitsplätze und ein höheres Einkommen, als viele Menschen zuvor auf dem Land hatten, aber die Armut und die hohe Diskrepanz innerhalb der Gesellschaft blieb bestehen und stieg sogar an.

Porto Alegre

In Porto Alegre entstanden mit der Industrialisierung und stetig weitergeführten Modernisierung, wie in vielen anderen Städten Brasiliens, unzählige Armenviertel mit Menschen, die die Stadt einfach nicht integrieren konnte. Durch diese Situation ungelöster Probleme der Urbanisierung und Industrialisierung (mit der hohen Landflucht) entstanden die Bewohnervereinigungen, die um das Recht dieser Menschen kämpften, in die Gesellschaft aufgenommen zu werden (was sich v.a. auf Wohnraum und Infrastruktur bezog). Die Geschichte dieser Bewegungen wurde in Kapitel 3 (Der Partizipative Haushalt) und Kapitel 5 (Akteure) skizziert. Ihre Interaktion mit dem politischen System war von Konflikten gekennzeichnet, wenn sie nicht vom System ignoriert wurden.

Mit der Wiedereinführung der direkten Bürgermeisterwahlen 1985 entstand eine Möglichkeit der Zusammenarbeit mit der PDT, die nicht zu den Ergebnissen führte, die sich diese Bewegungen vorstellten. Mit der Arbeiterpartei begann dann eine Zusammenarbeit, die zum Partizipativen Haushalt von Porto Alegre führte. So konnte in Porto Alegre die Idee einer direkten Partizipation der Bevölkerung in den Belangen, die sie anging, erst mit einer Partei umgesetzt werden, die sich dieses Ziel zum Teil aus ihrer eigenen Geschichte der Opposition gegen das repräsentative System auf die Fahnen geschrieben hatte. So führte in Porto Alegre eine Wechselwirkung zwischen sozialen Bewegungen und einem (neu entstandenen) Teil der politischen Elite zu tiefgreifenden Veränderungen innerhalb der Politik, die in der Umsetzung des Partizipativen Haushalts ihren Ausdruck fanden.

7.2.4 Partizipation, Effizienz und *good governance*: Die Rolle der internationalen Institutionen

Der Partizipative Haushalt von Porto Alegre entstand aus der Wechselwirkung der sozialen Bewegungen mit der Arbeiterpartei und hatte seine Wurzeln in einem langen Kampf um gesellschaftliche Partizipation innerhalb der brasilianischen Gesellschaft (v.a. der bis dahin vom Wohlstand ausgeschlossenen Teilen der Gesellschaft). Die internationalen Institutionen griffen das Thema erst später auf, wie in Kapitel 5 (Akteure) erörtert wurde. Sie spielten eine wichtige Rolle in der internationalen Anerkennung und Verbreitung des Konzepts. Kritiker prangern an, dass solche Institutionen lediglich alternative Konzepte aufnehmen, um diese an die eigenen Interessen und Strategien anzupassen²⁰⁶. Diese Kritik ist berechtigt. Doch es sollte nicht übersehen werden, dass in diesen Institutionen der Aufnahme des partizipativen Haushalts als Teil ihrer Entwicklungsstrategie ein Wandel vorausging, der ebenfalls in Kapitel 5 (Akteure) beschrieben wurde. Sie wurden zu einem wichtigen Multiplikator der Idee des Partizipativen Haushalts, vor allem in seiner „Porto Alegre’schen Ausprägung. Für den speziellen Fall von Porto Alegre entstand eine Wechselwirkung zwischen den Akteuren (hier: Personen), die direkt an der Umsetzung des Partizipativen Haushalts beteiligt waren (wie im Fall von *Luciano Fedozzi*, der als Berater der Weltbank arbeitete. Später wurde die Weltbank zum „Evaluator“ des Partizipativen Haushalts unter der Regierung *José Fogaça* (zu der Zeit PPS, dann wieder PMDB) (2005-2008 und 2009-2010²⁰⁷). Dass dabei die Ziele der Bank hinterfragt werden, ist für die gesellschaftliche Debatte um Demokratie und Partizipation wichtig.

²⁰⁶ Ich denke hier an die kritischen Aussagen von Yves Cabannes auf dem Kongress „Profundizando la democracia como forma de vida. Desafíos de la democracia participativa y los aprendizajes ciudadanos en el Siglo XXI“ zu partizipativer Demokratie in Rosario, Argentinien, im Mai 2010, oder an die Arbeiten von Cornelius Castoriadis, die von meinem Kollegen Rogério Mororó genannt wurden.

²⁰⁷ *Fogaça* stellte sich 2010 als Gouverneurskandidat auf, wurde aber nur dritter. *Tarso Genro* siegte im 2. Wahlgang.

Die Rolle internationaler Institutionen als wichtige Akteure für gesellschaftliche Veränderungen wird in der im theoretischen Rahmen (Kapitel 2) genannten Literatur nicht berücksichtigt. Lediglich *Higley* und *Field* (1983) weisen auf einen möglichen internationalen Druck hin, der in ihren Betrachtungen aber aufgrund militärischer Niederlagen entsteht. Der politische und finanzielle Druck, den eine Institution wie die Weltbank ausübt müsste in Theorien, die sich mit dem Zusammenhang zwischen gesellschaftlichem Wandel und Demokratisierung auseinandersetzen, integriert werden.

Aus der Perspektive der Weltbank griff der Partizipative Haushalt durch sie verfolgte Ideen der Effizienz und Korruptionsbekämpfung auf. Die Frage nach Effektivität und Effizienz politischer Institutionen, der Rationalisierung von Entscheidungsprozessen und das Funktionieren demokratischer Politik wird in Diskussionen bezüglich politischer Partizipation gerne hervorgehoben. *Dahl* (1994) postulierte in einem kurzen Aufsatz, in dem er überregionale Systeme wie die Europäische Union analysierte, ein grundsätzliches Dilemma zwischen *citizen participation* und *system effectiveness*. In erster Linie ginge es dabei um ein Skalierungsproblem, da, je größer das System, umso weniger zähle die einzelne Stimme der Bürger/-innen und desto geringer sei der Einfluss und die Kontrollmöglichkeit der einzelnen über demokratische - oder weniger demokratische - Institutionen und Akteure.

Das Problem der Skalierung entstand bereits bei der Gründung demokratischer Nationalstaaten, und wurde mit dem Konzept der repräsentativen Demokratie gelöst. Mit den Nationalstaaten änderte sich auch das Verständnis von Demokratie an sich, so der Autor, von einer Demokratie der Versammlungen des griechischen Stadt-Staates zur repräsentativen Demokratie auf nationaler Ebene. Partizipation also eine Frage der Größe? *Dahl* spannt den Bogen von der lokalen Ebene auf die transnationale, die in seinen Augen Nationalstaaten zu *local governments* macht (ebd.). Dabei könnte durch die Transnationalisierung die Rolle kleinerer Gemeinschaften in subnationalen Einheiten gestärkt werden, wenn die Bürger/-innen dort eine stärkere Kontrolle auf die dortigen Entscheidungen bezüglich Gesundheit, Bildung, öffentliche Dienste usw. ausüben können. Warum diese Stärkung aufgrund der Transnationalisierung passieren

sollte, lässt er allerdings offen. Das grundsätzliche Dilemma, welches hier aufgeworfen wird, ist das zwischen der Fähigkeit der Bürger und Bürgerinnen, demokratische Kontrolle über Entscheidungen politischer Akteure auszuüben *versus* die Fähigkeit des Systems, zufriedenstellend auf die kollektiven Präferenzen der Bürger/-innen zu antworten (Dahl 1994: 28). Dabei hätten kleinere Systeme ein höheres theoretisches Potenzial für größere „Bürgereffektivität“ als große Systeme.

Dass größere Systeme kleinere überrennen können, weil sie einfach wirtschaftlich wie militärisch stärker sind, ist für die hiesige Fragestellung nicht relevant. Interessant aber ist die Annahme, dass eine Stärkung demokratischer Kontrolle eher in kleinen Einheiten stattfinden wird, was in Porto Alegre eindeutig der Fall war.

Mit dem Thema Effektivität und Effizienz setzt sich auch die Literatur zum *New Public Management* (NPM) auseinander, die, einen großen Einfluss auf internationale Institutionen wie die Weltbank hatte, die den Partizipativen Haushalt als mögliche Lösung für dieses Thema betrachtete (vgl. Kapitel 5 Akteure). Dabei ging es in erster Linie darum, über Transparenz und *accountability* zu weniger Korruption und einer höheren Systemeffizienz im Sinne der Umsetzung von Politiken und Geldersparnis zu gelangen.

Das Konzept des *New Public Management* entstand in den 1980er Jahren in Großbritannien, und fand seinen Weg in den 1990ern auch in die internationalen Institutionen, die für die Verbreitung des Konzepts des Partizipativen Haushalts eine starke Rolle spielten. Das NPM prägte den Begriff *good governance*, der fortan zum Inbegriff der erwünschten effektiven wie demokratischen Regierungsform innerhalb der internationalen Entwicklungspolitik wurde (vgl. u. a. OECD 1995). Dabei geht es um die Einbeziehung verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure in politische Entscheidungsprozesse, um demokratische wie finanzielle Kontrolle auf Regierungen oder Organisationen auszuüben.

Good governance wurde im Rahmen der Dezentralisierungsdebatte seit den 1980er Jahren praktisch mit *local governance* gleichgesetzt. Nach der ersten Generation von Strukturanpassungsmaßnahmen wurde die Theorie der *local fiscal choice* zum

wichtigsten Leitkonzept von Dezentralisierung (Burchardt 2001: 331). Diese sollte über verschiedene Faktoren die Effizienz der Verwaltung erhöhen und den Einfluss des Staates auf die Wirtschaft zurückdrängen:

- 1) *Deconcentration*: Auslagerung von Verwaltungseinheiten durch Bildung lokaler Behörden der Zentralverwaltung;
- 2) *Delegation*: Übertragung öffentlicher Aufgaben auf verselbständigte Einheiten unter staatlicher Kontrolle;
- 3) *Devolution*: Übertragung nicht nur von Aufgaben und Ressourcen, sondern auch politischer Legitimation auf untere Ebenen; und
- 4) *Privatization*: Dezentrale Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben.

Burchardt argumentiert, dass diese Maßnahmen besonders von den internationalen Finanzinstitutionen forciert wurden, die von dem Abbau von Staatlichkeit bei gleichzeitiger Erhöhung der Effizienz den Abbau von Staatsausgaben und somit die Absicherung des Schuldendienstes erhofften (Burchardt 2001: 330). Dabei wurden bei der Implementierung Probleme übersehen, die mit der lokalen politischen Herrschaftsverhältnissen zusammenhängen: So warnte beispielsweise *O'Donnell*, dass bestehende klientelistische Machtverhältnisse lokaler Eliten durch Dezentralisierung noch verstärkt werden könnten (O'Donnell 1993: 1361).

Während das internationale Entwicklungsmodell Effizienz in den Vordergrund stellte, wurde das Thema Dezentralisierung innerhalb der Demokratiedebatte als Mittel betrachtet, Demokratie zu stärken:

„Der politikwissenschaftliche Ansatz interpretiert Dezentralisierung als eine Optimierung des institutional design und somit als eine klassische Demokratisierungsstrategie.“

(Burchardt 2001: 336)

Partizipative Ansätze lenkten den Blick auf die Frage der Legitimation und Partizipation als Bestandteil demokratischer Konsolidierung, die *good governance* ausmachen

sollten. Der lokalen Ebene wurde dabei eine strategische Rolle zugewiesen, da sie durch die Nähe zu den Bürger/-innen eine Nahtstelle zwischen Zivilgesellschaft und Staat darstelle. Für Lateinamerika speziell schien die Stärkung der lokalen Ebene eine geeignete Strategie zu sein, um zentrale autoritäre Regimes zu schwächen.

Diese Ansätze wurden durch die internationalen Institutionen gefördert, die die Strategie der Effizienz mit den gleichen Mitteln verfolgten. Die Interamerikanische Entwicklungsbank legte bereits in den 1980er Jahren ein Programm für municipale Entwicklung auf, die kommunale Institutionen fördern sollte (vgl. Guarda 1990). Die Weltbank griff im Rahmen ihres Politikwechsels in den 1990ern politische Partizipation, vor allem auf lokaler Ebene, als Mittel zur Armutsreduktion und Korruptionsbekämpfung auf.

In diesem Kontext konvergierten Effizienzstrategien und die Forderung nach Demokratisierung und politischer Partizipation, die in Lateinamerika und in Brasilien von sozialen Bewegungen und linken Gruppierungen gefordert wurden, auf interessante Weise. Der Partizipative Haushalt von Porto Alegre, der ab Mitte der 1990er Jahre international als *best practice* von *good governance* von UN und Weltbank gelobt wurde, zeigt diese Konvergenz unterschiedlicher Ideologien sehr deutlich.²⁰⁸

²⁰⁸ Die Konvergenz liberaler Ideen und linker Diskurse wurde bereits von *Burchardt* (2001) und *Fedozzi* (2000) angemerkt. *Gohn* (2001) beschreibt dies auch bei der Einführung der *Conselhos Gestores* (Verwaltungsräte für bestimmte Politikfelder, in denen Vertreter/-innen der Bevölkerung und der organisierten Zivilgesellschaft teilnehmen) (siehe Kapitel 5 Akteure). *Bobbio* (1986) begrüßte eine neue Annäherung linker Autoren an liberale Autoren, die bis dahin ignoriert worden waren, weil sie „aus dem anderen Lager“ stammten, unabhängig von der Qualität ihrer Ideen. *Boeckh* kritisierte ebenfalls diese Haltung ideologischer Abschottung gegenüber Informationen, „welche den eigenen Ansatz in Frage stellen oder zumindest verkomplizieren könnten“ (Boeckh 1992: 115).

7.3 Partizipation und Repräsentation: Kooperation, Konkurrenz und die Frage der Demokratie

In Kapitel 6 (Partizipation und Repräsentation) wurde das Verhältnis des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre zu den unterschiedlichen repräsentativen Institutionen und zu anderen vorgesehenen partizipativen Foren vorgestellt, sowie die interne Struktur des Partizipativen Haushalts beschrieben, die sowohl direktdemokratische als auch repräsentative Elemente aufweist.

7.3.1 Die Forderungen nach Partizipation und die Einführung des OP

Der Partizipative Haushalt von Porto Alegre beruht auf einer partizipativen Konzeption der Demokratie. Die Bewohnervereinigungen forderten eine Beteiligung an den politischen Entscheidungen und der städtische Haushalt war davon der wichtigste Ausdruck: Dort wurde konkret festgelegt, wohin die Investitionen der Stadt fließen sollten. So wurde die Partizipation an Haushaltsentscheidungen zu einem Kernpunkt ihrer Forderungen.

Die Arbeiterpartei griff diese Forderungen aufgrund ihrer eigenen programmatischen Einstellung und ihrem historischen Bezug zu den sozialen Bewegungen auf. Allerdings stellte sich schon bald heraus, dass ihre Vorstellungen eines partizipativen Rätessystems nach dem Vorbild der Sowjets in der Realität nicht umsetzbar war (Interview Luciano Fedozzi 29.9.2005). So wurde im Dialog mit den Bewohnervereinigungen nach einer Lösung gesucht. So begann eine experimentelle Phase der Diskussion um die städtischen Investitionen zwischen der lokalen Regierung und den zivilgesellschaftlichen Akteuren, die in erster Linie durch den Bürgermeister *Olívio Dutra* geführt wurde. Im Laufe der Zeit entwickelte sich der Partizipative Haushalt weiter, bis er zu dem Modell wurde, welches internationale Bekanntheit erhielt.

Die Arbeiterpartei ermöglichte somit eine Brücke zwischen Repräsentation und Partizipation. Durch die direkte Wahl des Bürgermeisters (Gouverneurs, Präsidenten)

ist in Brasilien die Exekutive ein direkt-repräsentatives Organ der Mehrheit²⁰⁹ der Bevölkerung mit der Funktion, Wählerpräferenzen in der Regierung umzusetzen. Diese Konstellation kann zu ausgeprägten Konflikten mit der Legislative führen, wenn dort keine Mehrheit derselben Koalition vorhanden ist.²¹⁰

Die Gründe für die Entstehung des Partizipativen Haushalts sind vielfältig. In erster Linie bestand eine Forderung gesellschaftlicher Partizipation, die mit der Ideologie der neu gewählten Regierung in Einklang stand. Da interne Strukturen innerhalb der Stadtverwaltung Porto Alegres geändert wurden, und der Aufbau des Partizipativen Haushalts einen hohen Zeitaufwand aller Beteiligten in unzähligen Diskussionsrunden forderte, der deutlich über das „übliche“ Maß an Engagement hinausging, kann von einer Überzeugung der Regierung ausgegangen werden, das Ideal der Partizipation in die Realität umzusetzen.

Dass durch diese Partizipation der Bevölkerung die Position der Exekutive gegenüber dem Stadtparlament gestärkt wurde, in dem die regierende Koalition in der Minderheit war, steht außer Frage. Durch den Druck der sozialen Bewegung, die sich innerhalb des Partizipativen Haushalts organisiert hatte (und zum Teil von der Regierung mobilisiert wurde) konnte die Opposition gegen die reformistische Bewegung neutralisiert werden, wie *Markoff* (1996) formulierte (vgl. Kapitel 2 Theoretischer Rahmen).

7.3.2 Das Ausmaß der Partizipation und Kritiken

Mit dem Partizipativen Haushalt wurde in Porto Alegre eine Institution aufgebaut, die auf der direkten Partizipation der Bevölkerung basierte und diese in Entscheidungsprozesse und bei Investitionen der Regierung berücksichtigt. Diese Partizipation erfolgte auf individueller Basis und war nicht von Organisationen der

²⁰⁹ In den Wahlen von 1988 und bis 1997 noch eine einfache Mehrheit, da es bis dahin keinen zweiten Wahlgang gab.

²¹⁰ Aufgrund dieser Konstellation finden ständige Aushandlungen zwischen Regierung und Parlament statt. Nach dem Wahlsieg eines Kandidats/einer Kandidatin werden ggf. weitere Parteien eingeladen, an der Regierung teilzunehmen.

Zivilgesellschaft abhängig.²¹¹ Dass die Bevölkerung über den Partizipativen Haushalt an den Haushaltsentscheidungen beteiligt war, bedeutet aber nicht, dass die Regierung ihre Entscheidungsmacht komplett abgab. Auch innerhalb des OP wurden sog. „institutionelle Forderungen“ (also durch die Regierung beschlossene Maßnahmen, technische Kriterien, extern erhaltene und zweckgebundene Finanzierungen beibehalten. Diese wurden insofern in den Prozess integriert, als dass ihre Notwendigkeit vermittelt und letztlich mit der Zustimmung des COP (Rat des OP) durchgesetzt wurden. Der COP und die Treffen mit den Amtsleiter/-innen dienten als dialogischer Raum sowohl für die *conselheiros* untereinander, als auch für *conselheiros* und Regierung. Dieser Dialog erfolgte in beide Richtungen: *conselheiros* suchten das Interesse der Teilnehmer/-innen des OP umzusetzen, und die Regierung erklärte, warum manche Maßnahmen so oder so umgesetzt werden mussten.

Was die Kritik an einer solchen Partizipation angeht, so hängt sich diese laut *Avritzer* (2002) an drei Aspekten auf:

- 1) dass die Differenzen nicht mittels Argumentation ausgeräumt werden könnten (wobei nicht klar ist, warum sie dann unter Repräsentanten ausgeräumt werden könnten bzw. warum nicht auch bei großen Versammlungen abgestimmt werden könnte),
- 2) dass die Effizienz des Systems leiden würde, und
- 3) dass Repräsentation tatsächlich repräsentiert.

Manche Differenzen können tatsächlich nicht mittels Argumentation ausgeräumt werden, vor allem wenn es um Grundwerte geht. Aber darum geht es bei den Diskussionen um den Haushalt nicht. Sowohl in den Interviews als auch innerhalb der Publikationen der Akteure selbst (z. B. *Solidariedade* 2003) wurde hervorgehoben, dass trotz der Konkurrenz der Forderungen (und somit Anschauungen, was wesentlich für

²¹¹ Die Organisation der Teilnehmer/-innen erleichterte aber die Durchsetzung von Prioritäten, *delegados* und *conselheiros*.

sich und die eigene Gruppe sei), oft durch den Austausch im Dialog die Legitimität und manchmal auch der Vorrang anderer Forderungen anerkannt wurde.²¹²

In der Regel wurden in Porto Alegre die Prioritäten von kleinen, sehr fragilen Gruppen erst dann berücksichtigt, wenn sich stärkere Gruppen (oder durchsetzungsfähigere Individuen, die eine größere Anzahl an Teilnehmer/-innen überzeugten) sich ihrer annahmen. Im Grunde dürften sich diese Menschen erst gar nicht in einer solchen prekären Lage befinden, wenn die Rechte innerhalb der Verfassung ernst genommen würden. Die Beispiele, die von Interviewpartner/-innen beschrieben wurden, deuten darauf hin, dass sich der dialogische Prozess in Porto Alegre eher dazu eignete, solche Situationen aufzudecken und zu ändern, als das repräsentative System bis dahin. Der COP und die Teilnehmer/-innen des OP fungierten als Mittler zwischen der Bevölkerung und der Regierung, und so wurde der Partizipative Haushalt zu einer Vermittlungsstruktur zwischen Politik und Gesellschaft.

7.3.3 Der (grundsätzliche) Konflikt zwischen Partizipation und Repräsentation

Inhaltlich sind zwei Aspekte innerhalb der Demokratiedebatte zu unterscheiden, die die Frage der Partizipation und Repräsentation²¹³ beeinflussen:

- 1) Welches Ideal (welche normative Vorstellung) von Demokratie angestrebt wird, und
- 2) Wie dieses Ideal am besten (in der Realität) umzusetzen ist.

²¹² Eine Frage, die sich für mich stellte, war, inwiefern die Interessen von Minderheiten geschützt werden könnten, wenn Mehrheitsentscheidungen getroffen werden; diese Frage ist allerdings unabhängig von der Frage der Partizipation oder Repräsentation.

²¹³ Die Frage, inwiefern die Repräsentation (beispielsweise über Wahlen von Stadtparlamentariern) den Willen der Bevölkerung repräsentieren kann, ist an sich eine abstrakt-komplexe Frage. Auf diese Debatte einzugehen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, aber ich weise auf die interessante Diskussion *Bobbios* (1986) zu diesem Thema hin.

Sartori (1992) bemerkte, dass ein Unterschied zwischen dem Ideal und der Realität der Demokratie bestehe. Würde die (institutionelle, repräsentative) Vermittlungsstruktur nicht mehr als Mittel zur Umsetzung, sondern als Hindernis des Ideals betrachtet, so beginne das Ideal, sogar destruktiv zu wirken (*Sartori* 1992: 80). So kann bei einem idealen Bild der Demokratie, in der möglichst viele Menschen in vielen Orten am Entscheidungsprozess demokratisch mitwirken sollen, das repräsentative System an sich zu einem Hindernis der Demokratie betrachtet werden. Doch in Porto Alegre wurde der Partizipative Haushalt erfolgreich in das bestehende repräsentative System integriert.

Mit dem Partizipativen Haushalt wurden einige Aspekte, die von *Bobbio* als Probleme der realen Demokratien bezeichnet wurde (vgl. Kapitel 2 Theoretischer Rahmen), zum Teil überwunden. So wurde:

- 1) Das Problem der Oligarchien durch individuelle Partizipation in erster Linie der ärmeren Bevölkerung innerhalb des Entscheidungsprozesses des Partizipativen Haushalts umgangen,
- 2) Der Raum, in dem Demokratie ausgeübt wird, erweitert,
- 3) Unsichtbare Macht beseitigt, indem rationale Kriterien zur Verteilung der Ressourcen eingeführt wurden, und
- 4) Die Bürgerinnen und Bürger lernten innerhalb des Prozesses, welche die Probleme der Stadt waren, und auch, sich politisch zu artikulieren.

Dies geschah allerdings nur in einem begrenzten Rahmen. Der Partizipative Haushalt beseitigte nicht althergebrachte Strukturen oder die Macht der Oligarchien oder gar unsichtbare Mächte innerhalb der Stadt. Auch der Aspekt der mangelnden Bildung war weiterhin ein Problem (Interview Felisberto Luisi 7.12.2005), selbst unter den *conselheiros*, die durchschnittlich eine höhere Bildung als die Teilnehmer/-innen insgesamt haben (CIDADE 2003). Somit bildete sich selbst innerhalb des OP eine

„politische Elite“ heraus. Einer Oligarchisierung wirkte die Tatsache entgegen, dass der Kontakt zur Basis direkt und regelmäßig stattfand.

So zeigt sich der Partizipative Haushalt als Institution, die die von *Bobbio* aufgeworfenen Aspekte durch organisierte individuelle Partizipation gezielt angeht und teilweise löst.

7.3.4 Das Zusammenspiel und die Dissonanz der Partizipation und der Repräsentation im bestehenden institutionellen Rahmen

Der Partizipative Haushalt von Porto Alegre war ein Experiment, um Partizipation und Repräsentation in der Praxis zu kombinieren. So war nicht nur die Aufnahme von Partizipationsmöglichkeiten, sondern auch die Art der Integration im bestehenden System ein wichtiger innovativer politischer Aspekt des Partizipativen Haushalts.

In den Anfängen wurde viel über die geeignete partizipative Struktur diskutiert (vgl. Fedozzi 2000). Im Laufe der Zeit etablierte sich die Form, unter der der Partizipative Haushalt bekannt wurde. Vor allem die Einführung rationaler und eindeutiger Regeln für die Priorisierung der Entscheidungen war eines der wesentlichen innovativen Aspekte des Partizipativen Haushalts. Dies bedeutete nicht nur eine ganz neue Transparenz des Entscheidungsprozesses, sondern auch eine Absicherung der Regierung gegenüber Kritik der Teilnehmer/-innen, deren Forderungen im Investitionsplan unberücksichtigt blieben.

Die institutionelle Schnittstelle zwischen dem Partizipativen Haushalt und dem repräsentativen System erfolgte über die Exekutive, die den Haushaltsplan im Stadtparlament zur Abstimmung einreichen musste. Auf die Legislative wurde durch die Partizipation der Bevölkerung an der Aufstellung des Haushaltsplans ein Druck ausgeübt, diese Entscheidungen möglichst unverändert anzunehmen. Dieser Druck zeigte sich zusätzlich realiter, indem Teilnehmer/-innen des Partizipativen Haushalts in den Sitzungen des Stadtparlaments anwesend waren, in denen über den Haushalt

abgestimmt wurde. Diese Konstellation drängte den Einfluss der Stadtparlamentarier/-innen bei Haushaltsfragen zurück.

Dias (2002) argumentiert, dass die Stadtparlamentarier/-innen im ersten Moment einfach nicht wussten, wie sie mit dem OP und diesem Druck umgehen sollten. Hinzu kam, dass im Laufe der Zeit der Partizipative Haushalt von Porto Alegre immer mehr (v. a. internationale) Anerkennung erfuhr und zu einem positiven Symbol der Stadt wurde. So konnten sich die Stadtparlamentarier/-innen gegen das Prinzip an sich kaum noch wehren (Kritiken wurden, wie in Kapitel 6 Partizipation und Repräsentation dargestellt, dann hauptsächlich gegenüber der Manipulation der PT einer „im Prinzip guten Idee“ geäußert). Dissonanzen bezüglich des OP entstanden aufgrund der Kritik der Repräsentativität des Partizipativen Haushalts (und besonders der *conselheiros*) und durch die Spannungen zwischen Exekutive und Legislative aufgrund der Spannungen zwischen Regierung und Opposition.

Sicherlich ist dieser Erfolg der (nicht gesetzlich geregelten) Institutionalisierung des Partizipativen Haushalts u.a. auch auf das politische Geschick der Führungskräfte der Arbeiterpartei zurückzuführen. Wie bereits in diesem Kapitel angesprochen, konnte sie den Druck der Bevölkerung in dieser Hinsicht für sich nutzen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmer/-innen des Partizipativen Haushalts und der Exekutive war kooperativ, wenn auch nicht ohne Reibungen. Das Ziel, einen Haushaltsplan entsprechend der Richtlinien des Partizipativen Haushalts aufzustellen und durchzuführen wurde erreicht. Schwierigkeiten tauchten am Anfang bezüglich der internen Abläufe auf, die dann geregelt wurden, und zum Ende der PT-Regierung, als immer mehr beschlossene Maßnahmen nicht umgesetzt wurden. Diese nicht-Umsetzung der Baumaßnahmen hatte u. a. mit der Reduzierung der Möglichkeiten der Kreditaufnahme der Stadt zu tun, als im Jahr 2000 die LRF (*Lei de Responsabilidade Fiscal* – Gesetz der Fiskalen Verantwortung) eingeführt wurde, die die Verschuldung für Bundesländer und Kommunen begrenzte und Ausgabenrichtlinien festlegte. Insofern spielte die nationale Politik eine wichtige Rolle für die rechtliche

Unterstützung der Partizipation, die Erhöhung der Ressourcen der Kommunen nach 1988, aber auch für Engpässe für Investitionsmöglichkeiten deutlich später.

Der Partizipative Haushalt auf regionaler Ebene des Bundeslandes Rio Grande do Sul (unter der Regierung *Dutra* 1999-2002) hatte größere Schwierigkeiten bei der Implementierung. Dies hat nicht nur mit den Problemen der Skalierung zu tun, sondern auch mit politischen Verhältnissen, die sich deutlich von Porto Alegre unterschieden, und Konflikten mit bereits bestehenden institutionalisierten Entscheidungsforen.

7.3.5 Die Frage der Institutionalisierung

Hinsichtlich der legalen Institutionalisierung (bzw. der nicht-Institutionalisierung) des Partizipativen Haushalts gab es zunächst seitens der PT Versuche, den Partizipativen Haushalt gesetzlich zu regeln. Dann änderte die Regierung ihren Standpunkt dazu (Interview Fedozzi 29.9.2005) und zog diese Ambitionen nicht nur zurück, sondern positionierte sich gegen eine solche Regelung. Die Teilnehmer/-innen des OP folgten dieser Position mehr, als dass sie sie diskutierten oder forderten (ebd.). Die Erklärung dafür liegt vermutlich darin, dass durch eine gesetzliche Regelung der Abläufe des Partizipativen Haushalts diese später durch die Stadtparlamentarier/-innen hätten beliebig verändert werden können. Da die Opposition die Mehrheit inne hatte, war das absolut nicht im Interesse der Regierung. Später gab es einige Versuche der Opposition den Partizipativen Haushalt gesetzlich zu regeln, doch meist wurden diese wieder fallengelassen und kamen erst gar nicht zur Abstimmung (Interview Sofia Cavedon 6.10.2005).

Der Erfolg des Partizipativen Haushalts war also nicht an eine legale Institutionalisierung gekoppelt. Inwiefern der Erfolg u.a. daran gekoppelt war, dass er nicht-gesetzlich institutionalisiert war, bleibt eine offene Frage.

Nach der Abwahl der Arbeiterpartei im Jahr 2004 wurde der Partizipative Haushalt beibehalten, aber seine Entscheidungsmacht wurde weniger zentral, da die Regierung

unter José Fogaça ein eigenes partizipatives Konzept verfolgte, genannt *Governança Solidária Local* (lokale solidarische *governance*).

7.3.6 Der Partizipative Haushalt als deliberativer, öffentlicher, politischer Raum

Der Partizipative Haushalt kann im Sinne der in Kapitel 2 aufgeführten Theorien als deliberative Instanz und öffentlicher, politischer Raum bezeichnet werden. *Avritzer* stellte folgende Eigenschaften deliberativ-demokratischer Räume zusammen (*Avritzer* 2000: 43f, und 2002b: 52.):

- 1) Sie entstehen aus einer Abgabe von Entscheidungsmacht durch den Staat, um eine erweiterte und öffentliche Partizipation zu fördern;
- 2) Sie setzen eine Veröffentlichung bzw. Sozialisierung von Information voraus;
- 3) Es besteht die Möglichkeit, multiple Erfahrungen auszuprobieren;
- 4) Existenz von Mechanismen für vis-à-vis Deliberation;
- 5) Möglichkeit der Zivilgesellschaft, alternative Praktiken vorzuschlagen;
- 6) Ermöglichung sowohl von Verwaltungskomplexität als auch von Kontrolle durch die Zivilgesellschaft;
- 7) Möglichkeit, eigene Themen in politische Institutionen einzubringen.

Nur durch Abgabe der Entscheidungsmacht durch die Exekutive konnte der Partizipative Haushalt als deliberativer Raum entstehen. Die Motivation war mehrschichtig: Die Einbindung der Bevölkerung entsprach sowohl der programmatischen Überzeugung der Partei, als auch der persönlichen Überzeugung des Bürgermeister: Außerdem war der Druck von Seiten der sozialen Bewegungen (und somit einem großen Teil der Wählerbasis), Partizipation an Haushaltsfragen konkret umzusetzen, groß. Hinzu kam, dass Entscheidungen der Exekutive gegenüber der Legislative mit dem OP trotz Minderheit im Stadtparlament aufgrund dieser

zusätzlichen Legitimation der Partizipation der Bevölkerung durchgesetzt werden konnten.

Die Informationen über den Haushalt, die Ressourcen der Stadt, die Probleme innerhalb der Stadt sowie technische Kriterien, usw. wurden innerhalb des Kreises des COP (Rat des OP) diskutiert. Die „Sozialisierung“ der Information erfolgte insofern, als dass viel mehr Menschen durch die Teilnahme am Partizipativen Haushalt über diese Themen informiert wurden. Allerdings ist der Haushalt sehr komplex und die mangelnde Qualifizierung und Qualifizierungsmöglichkeit der *conselheiros, delegados* und der teilnehmenden Bevölkerung im Allgemeinen wurde kritisiert (Aussage mehrerer Interviewpartner/-innen).

Es kann also konstatiert werden, dass der Raum politischer Entscheidungen erweitert wurde, den *Bobbio* (1986) als *Vertiefung* der Demokratie bezeichnet.

Was den Aspekt der Bildung angeht, den *Bobbio* ebenfalls aufwarf, so wurden die Bürger/-innen hinsichtlich der Partizipation und einiger Themen informiert, ohne dass das eine allgemeine Bildung zusätzlich durch den Staat gefördert wurde. Die NGO CIDADE bemühte sich, diesen Bildungsaspekt einzubringen, indem Seminare, Tagungen usw. organisiert wurden. Während einerseits dort Kritik am Staat ausgeübt wurde, diesem Bildungsaspekt nicht nachzukommen, wurde andererseits jede Aktion des Staates diesbezüglich als potentielle Kooptationsmaßnahme beäugt.

Der Partizipative Haushalt wirft somit auch Fragen auf, die im brasilianischen linken Diskurs immer wieder thematisiert werden: Es geht um die Frage, inwieweit der Staat als von der Gesellschaft getrennte Sphäre betrachtet werden muss, vor deren Einvernehmen sich die Gesellschaft und speziell die sozialen Bewegungen hüten müssen.²¹⁴ Doch was geschieht, wenn soziale Bewegungen über eine Parteibildung wie die Arbeiterpartei selbst zum Teil des Staates werden? Diese Frage ist noch offen, und es besteht eine starke Unsicherheit bezüglich der Rollen und Relationen zueinander.

²¹⁴ Dies ist u.a. im Diskurs der ABONG stark zu erkennen.

Die Punkte 4) bis 6) von *Avritzer* (vis-à-vis Deliberation; Möglichkeit alternative Praktiken vorzuschlagen; sowohl Verwaltungskomplexität als auch von Kontrolle, Möglichkeit, eigene Themen einzubringen) werden durch den Partizipativen Haushalt abgedeckt. Wesentlich dabei ist das Zusammenspiel von Staat (mit seiner Verwaltungskomplexität) und Zivilgesellschaft (die ihre Themen einbringt, mitentscheidet und den Staat kontrolliert). So, wie der Diskurs der Arbeiterpartei im Laufe des Aufstiegs von lokaler auf regionaler auf nationaler Ebene immer moderater wurde, zeigt sich in den Arbeiten von *Avritzer* auch in der neuen Theoriebildung zu Partizipation und Deliberation eine Suche nach Wegen, normative Vorstellungen mit dem „praktisch Machbaren“ zu verbinden.

7.3.7 Starke Demokratie?

Was macht nun eine „starke Demokratie“ aus? Der Utopie *Barbers* (1984), die das Bild einer sich selbst verwaltenden Gemeinschaft entwirft, die auf professionelle Politiker verzichten kann, stellt sich neben der Frage der praktischen Umsetzbarkeit auch die kritische Überlegung *Bobbios* gegenüber, inwiefern eine immerwährende Partizipation überhaupt wünschenswert ist:

„Das rousseau'sche Individuum, welches aufgerufen ist, von morgens bis abends seinen Bürgerpflichten nachzukommen, wäre nicht der totale Mensch, sondern der totale Bürger (wie es mit offensichtlicher polemischer Absicht von Dahrendorf genannt wurde). Und bei genauer Betrachtung ist der totale Bürger nichts weiter als das andere, ebenfalls erschreckende Gesicht des totalen Staates.“ [...]

„Der totale Bürger und der totale Staat [...] haben dasselbe Prinzip gemeinsam: dass alles Politik ist, das heißt, die Reduzierung aller menschlichen Interessen auf das Interesse der Polis, die vollständige Politisierung des Menschen, die Auflösung des Menschen in den Bürger, die komplette Beseitigung der Privatsphäre in der öffentlichen Sphäre [...]“

(Bobbio 1986: 41f., eigene Übersetzung)

Der Partizipative Haushalt setzt keine komplette Politisierung der Bürger/-innen voraus. Doch der Zeitaufwand für die Partizipation ist vor allem für die *conselheiros* sehr groß. Neben den zweimal wöchentlichen Treffen des COP (dienstags und donnerstags abends, damals von ca. 18:00 bis oft 22:00 Uhr) gab es Treffen mit *delegados*, Ämtern der Stadtverwaltung, Gemeinden in der repräsentierten Region, usw. Dafür gab es weder Bezahlung noch eine Aufwandsentschädigung.²¹⁵

Theorie und Praxis beeinflussen sich gegenseitig. Neue Theorien beeinflussen praktische Umsetzungen, und die Praxis zeigt Problemstellen für die Theorie auf.

Anhand eines konkreten Falles wie dem Partizipativen Haushalt können sowohl die Theorie als auch die Praxis kritisch beleuchtet werden, wie in der folgenden Betrachtung deutlich wird, die die Praxis des OP den Vorstellungen *Barbers* gegenüberstellt:

Der Partizipative Haushalt von Porto Alegre wird *Barbers* Kriterien für Institutionen (Barber 2003, vgl. Kapitel 2 Theoretischer Rahmen) einer starken Demokratie teilweise gerecht, aber wirft auch Fragen bezüglich dieser Vorstellungen auf:

- 1) Er ist ein echtes politisches Experiment.
- 2) Er ist im vorgestellten Rahmen komplementär und kompatibel zu den repräsentativen Institutionen moderner Gesellschaften.
- 3) Er wendet sich gegen Irrationalität, Vorurteile und Intoleranz, stärkt hingegen autonome Partizipation und diskursive Ergebnisse sowie politisches Urteilsvermögen. Auch werden die Rechte der Individuen gestärkt.

Der Schutz von Minderheiten bleibt allerdings unberücksichtigt.

Folgende Aspekte verdienen eine tiefergehende kritische Betrachtung:

²¹⁵ Es gab einige Diskussionen um die Aufwandsentschädigung: Die Argumentation für die Ablehnung drehte sich um die Unabhängigkeit des Staates. Der Vorschlag freier Busfahrten für *delegados* und *conselheiros* wurde ebenfalls mit dem Argument abgelehnt, dass ein finanzielles Interesse (!) nicht der Grund für die Teilnahme sein sollte.

- 4) *„Sie [die partizipativen Institutionen] sollten sich gezielt gegen Irrationalität, Vorurteile und Intoleranz wenden, Rechte der Individuen und Schutz von Minderheiten wahren. Sie sollen ein Ausdruck des Unterschieds zwischen autonomer Partizipation und einfachem Konsens, diskursive Ergebnisse und Wahlen, und politisches Urteilsvermögen im Gegensatz zu Abstimmungen sein.“*

In diesem Punkt sind sehr viele Forderungen enthalten, die eine partizipative Institution erfüllen „sollte“. Einmal geht es um Transparenz, Toleranz und Minderheitenschutz, und im zweiten Teil um den diskursiven Aspekt der Entscheidungsfindung.

Der Partizipative Haushalt führte rationale Kriterien für die konkrete Umsetzung der Investitionen ein. Intoleranz und Vorurteile konnten durch die Begegnung und den Diskurs angegangen werden. Eine Schwierigkeit bestand allerdings darin, Teile der Bevölkerung überhaupt in den Prozess zu integrieren. So bemerkte eine *delegada*, die aus der höheren Mittelschicht kam: *„Die obere Mittelschicht, zu der ich gehöre, lässt sich nicht für diese Art von Angebot begeistern. Sie ist sehr bequem.“*²¹⁶ (Solidariedade 2003: 67) Desweiteren herrschte laut ihrer Aussage ein Vorurteil vor, dass der Partizipative Haushalt nur für Anhänger der Arbeiterpartei sei. Sie hätte zu Beginn aber auch die Erfahrung einer starken Ablehnung durch die anderen Teilnehmer/-innen gemacht: *„Wir wurden extrem schlecht aufgenommen, als würden wir uns in etwas einmischen, auf das wir kein Anrecht hätten.“*²¹⁷ (Solidariedade 2003: 67f.). Dennoch stellte sie sich der Herausforderung und integrierte sich und ihre Organisation in den Prozess, aber das blieb eine Ausnahme. Das nächste Kriterium *Barbers* fordert:

- 5) *„Sie sollten sich konkret mit den angeblichen modernen Hindernissen der Partizipation auseinandersetzen: Skalierung, Technologie, Komplexität und dem Paradox von parochialism (wo Partizipation zwar lokal geschieht, aber die tatsächliche Macht zentral ausgeübt wird).“*

²¹⁶ “A classe média alta à qual pertença não é seduzida por esse tipo de proposta. É uma categoria mais acomodada.”

²¹⁷ “... fomos extremamente mal recebidos, como se interferíssemos em algo que não tínhamos direito.”

Dieser Aspekt wurde durch den Partizipativen Haushalt nicht konkret angegangen. Zwar wurden sie zum Teil von der Regierung thematisiert, die u.a. die Einführung von kostenlosen Internet-Zugängen (*telecentros*) förderte (dies geschah auch in anderen Teilen Brasiliens). Ein Teil der Macht blieb jedoch weiterhin in der Hand der Regierung, auch wenn sie innerhalb der von ihr selbst geschaffenen Institution die *conselheiros* überzeugen musste, warum und inwiefern auch Regierungs- und Verwaltungsforderungen legitim waren.

Ein weiteres Kriterium partizipativer Institutionen ist laut *Barber*:

- 6) *„Sie sollten Ausdruck spezifischer Forderungen einer starken Demokratie sein, nämlich: Diskurs, Urteilsvermögen und Öffentlichkeit (anstatt Repräsentation, Wahlen und Entscheidungen durch Bürokraten und Technokraten). Dies bedeute eine Regierung von Bürgern anstatt durch professionelle Politiker/Verwalter.“*

An dieser Stelle wiederholt der Autor lediglich den Aspekt des Diskurses, der schon unter 3) angesprochen wurde und widerspricht sich selbst. Denn: Wie sollen die Komplementarität und Kompatibilität zu repräsentativen Institutionen und eine Regierung von Bürgern *anstatt* durch professionelle Politiker gleichzeitig stattfinden?

Der Partizipative Haushalt bildet einen Raum, in dem sich Staat (in Form der lokalen Regierung und ihrer Verwaltungskräfte) und Gesellschaft begegnen und miteinander diskutieren können. „Starke Demokratie“ im Sinne *Barbers* entsteht hier in der Form einiger der Eigenschaften, die der Autor aufzählte (vgl. Kapitel 2 Theoretischer Rahmen):

- 1) Der Zusammenhalt bzw. die Kooperation zwischen Regierung und Bevölkerung entsteht durch die gemeinsame partizipative Beteiligung,
- 2) Die Beziehung zum Staat erfahren die Bürger/-innen als aktive Teilnehmer/-innen,
- 3) Der politische Stil ist kooperativ und aktiv,
- 4) Die maßgebliche zivile Tugend ist Zivilität (gegenseitige Empathie und Respekt),

- 5) Ideelle Grundlage ist Kommunikation, Entscheidung, Arbeit und die praktische Grundlage ist der so entstandene (diskursive) Konsens.

Allerdings werden:

- 6) Bürger/-innen zwar als Nachbarn gesehen (interessant ist hier der Aspekt der Bewohnervereinigungen, die die Bewegung anstießen), aber nur untereinander, nicht als Teil der Regierung;
- 7) Die Unterschiede (*levels*) verschwinden nicht ganz, denn Regierung bleibt Regierung, Gesellschaft bleibt Gesellschaft und die Entscheidungen werden weiterhin innerhalb des repräsentativen Systems getroffen. Die Regierung hat trotz allem mehr Macht, Information und technokratische Kompetenz bezüglich der öffentlichen Abläufe und Aufgaben. Sie kann weiterhin Maßnahmen einbringen, die sie alleine für richtig hält oder aufgrund legaler Verpflichtungen ausführen muss.
- 8) Der Status der Bürgerschaft (gegenüber anderen sozialen Identitäten) ist nur bedingt *sovereign* (der erste unter gleichen).

Der Partizipative Haushalt zeigt sich somit als Herausforderung nicht nur für die Theorien, die Partizipation ablehnen, sondern auch für diejenigen, die ihn stützen.

Als reales, erfolgreiches Experiment bietet er eine interessante Diskussionsgrundlage für Theoretiker/-innen, die sich mit den Themen Demokratie, Partizipation und Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft auseinandersetzen.

Wie *Fedozzi* (Interview am 29.9.2005) anmerkte, waren die theoretischen Ideen, die seitens der Regierung 1989 bestanden, nicht umsetzbar. So musste die Idee der Partizipation, die die eigentliche Grundlage der Reformbestrebungen war, an die lokale (ich würde sagen: auch an die nationale, kulturelle) Realität angepasst werden. Mit der Idee der Partizipation wird der diskursive Prozess und der daraus entstehende kreativen Konsens betont. Dieser „Konsens“ zwischen den Teilnehmer/-innen des

Partizipativen Haushalts und der Exekutive, der sich im Investitionsplan der Stadt niederschlug, geschah weiterhin im Kontext eines Ungleichgewichts an Informationen und Einflussmöglichkeiten, war aber ein gewaltiger Fortschritt im Sinne der sozialen Kontrolle öffentlicher Ausgaben und aktiver Partizipation der Bevölkerung im politischen Entscheidungsprozess.

8 Schlussbetrachtungen und weiterführende Gedanken

Die Kontextualisierung des Partizipativen Haushalts von Porto Alegre innerhalb der historischen Entwicklungen, die ihn begleiteten, erforderte eine tiefgehende Auseinandersetzung mit der Empirie und der Literatur. Das Thema politische Partizipation, und warum und wie diese umgesetzt werden kann oder sollte, führt zu theoretischen Auseinandersetzungen mit zahlreichen Themenbereichen, die diese Frage berührt. Denn es geht dabei um grundlegende (Ideal-)Vorstellungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, die wiederum von den dahinterstehenden Konzeptionen von Mensch und Gesellschaft abhängen.

Für die Erstellung der vorliegenden Arbeit war es zunächst wichtig, die Fragestellungen klar zu definieren, und dabei trotzdem offen zu bleiben für Aspekte, die diese eventuell nicht berücksichtigten. Im Laufe der Forschung wurde deutlich, dass vor allem eine Darstellung der Zusammenhänge im Vordergrund der Arbeit stehen würde: nicht nur hinsichtlich der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen, die die Einführung des OP begleiteten, sondern auch, was die Beziehungen der Akteure untereinander angeht und die Relation zwischen Partizipation und Repräsentation.

Eines ist sicher: ohne eine Feldforschung vor Ort ist das Phänomen des Partizipativen Haushalts kaum zu verstehen. Erst mit der teilnehmenden Beobachtung seiner Prozesse und mit dem Kontakt mit den involvierten Akteuren, mit den involvierten Menschen, wurde der Charakter und das Ausmaß der Veränderungen, die der OP in der lokalen Politik bedeutete, sichtbar. Die umfangreichen Interviews (über 50), die vor Ort durchgeführt wurden, konnten nicht alle in diese Arbeit Eingang finden. Sie waren aber für das Verständnis des Forschungsgegenstands unabdingbar, und ermöglichten desweiteren, den Partizipativen Haushalt aus unterschiedlichen Perspektiven zu betrachten. So wurden die Positionen der verschiedenen Akteure erörtert, und gleichzeitig eine Annäherung an ein objektiveres Bild der Realität möglich.

Auch die für die Arbeit studierte Literatur war umfangreicher, als die Quellen, die zitiert wurden. Denn die theoretische Debatte führte manchmal in Bereiche, die für ein besseres Verständnis der Hintergründe wichtig waren, aber schlussendlich für die gewählte Perspektive und die Darstellung der Hintergründe zu weit führten. Es wurde dann darauf geachtet, auf weiterführende Themen und die entsprechende Literatur hinzuweisen.

Die Wahl, Aspekte wie Modernisierung, Elitenwandel und Konzepte von Demokratie für die Untersuchung heranzuziehen, hat sich als sehr fruchtbar erwiesen. Vor diesem Hintergrund ergaben die erhobenen Daten zu Entwicklung, politischer Kultur und Wahlergebnissen neue Einsichten bezüglich der Zusammenhänge, die die Einführung des Partizipativen Haushalts begleiteten. Innerhalb eines konstanten gesellschaftlichen Wandlungsprozesses, der zu manchen Zeiten besonders starke Schübe erfährt, entstehen neue Ideen, neue Experimente wie der OP.

Um diesen Wandel zur Zeit der Einführung des Partizipativen Haushalts darzustellen, wurden gesellschaftliche Entwicklungsdaten und politische Entwicklungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene dargestellt, sowie und zu einem kleinen Teil Aspekte der politischen Kultur. Auch die Darstellung der Akteure, ihrer eigenen Entwicklungen und Interaktion miteinander verdeutlichen die Dynamik, die das Aufkommen des Partizipativen Haushalts und die Verbreitung des OP als **Lösung** gewisser Probleme förderte. Dabei bezieht sich diese „positive Lösung“ auf unterschiedliche Aspekte politischer Entscheidungsprozesse. Hervorgehoben werden:

- Die Erhebung der tatsächlichen Bedürfnisse der Bevölkerung,
- Die Auseinandersetzung darüber, welche Bereiche priorisiert werden sollen,
- Der Dialog dazu, was machbar ist und was nicht,
- Die konkreten Ergebnisse und das *feedback* an die Bevölkerung.

Die Lösung, die der Partizipative Haushalt bietet, basiert auf Kommunikation und Rationalität als Mittel, einen gewissen Konsens über die gerechte Verteilung der Ressourcen zu erreichen. Mit dem OP als Entscheidungsstruktur erhielt der politische Entscheidungsprozess laut seinen Teilnehmer/-innen eine Legitimität, die er zuvor nicht hatte. Zusätzlich wirkte er als Kontrollinstanz sowohl hinsichtlich der Effektivität der Regierung (über die Berichterstattung bezüglich der im Jahr umgesetzten Maßnahmen) als auch hinsichtlich potenzieller korrupter Praktiken (da die Haushaltsaufstellung transparenter wurde).

Die Kritiken am Partizipativen Haushalt wurden ebenfalls innerhalb der Arbeit angesprochen. Diese erfolgte in erster Linie im Rahmen der Diskussionen um Partizipation und Repräsentation, und in der Auseinandersetzung zwischen Opposition und Regierung. Erstens: Die Frage der Repräsentativität blieb bestehen. Die zweite Kritik an der weiterhin bestehenden Macht der Regierung bezüglich der Entscheidungen jedoch begründet sich auf einer Idealvorstellung direkter Demokratie, die die Kritiker selbst ablehnen. Denn: Warum soll die Regierung nicht weiterhin regieren, wenn sie dazu beauftragt wurde? Der Kernpunkt dieser Kritik liegt somit eher am Image, welches vom Partizipativen Haushalt propagiert wird. Dass alle Entscheidungen durch die teilnehmende Bevölkerung getroffen werden, trifft nicht zu. Doch durch den OP wird ermöglicht, dass sie sich direkt beteiligt, und das ist ein deutlicher Fortschritt in Richtung demokratischer Inklusion.

Die Ergebnisse der Arbeit wurden in Kapitel 7 dargestellt. An dieser Stelle möchte ich einige Aspekte aufwerfen, die die hier vorgestellten Themen und Ergebnisse erweitern könnten:

Was die Gründe für die „Schübe“ des gesellschaftlichen Wandels und die Entstehung neuer Politiken angeht, so wäre es für zukünftige Forschungen interessant, zu überprüfen, inwiefern Forderungen nach mehr Demokratie, Partizipation oder nach Einführung partizipativer Haushalte dann auftauchen, wenn hohe Entwicklungsdaten mit hoher Ungleichheit zusammenstoßen.

Für diese theoretische Betrachtung möchte ich darauf hinweisen, dass der Index für Ungleichheit weiterhin rein ökonomisch erhoben wird. Wie auch bei der Entwicklung mag das ein wichtiger Richtwert sein, doch Gleichheit beinhaltet viel mehr. Als *Sen* (1999) Entwicklung mit Freiheit in Zusammenhang brachte, unterstrich er die Tatsache, dass Armut die Menschen unfrei macht. Andere Faktoren spielen für die Freiheit ebenfalls eine Rolle, man denke an die in der Welt verbreitete Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, ethnischen Gruppen, etc. Dabei sind nicht nur die Unterschiede in den Rechten auf dem Papier, sondern vor allem die tatsächlich gelebte Praxis von Bedeutung. Und diese Praxis hängt von den Werten ab, die sich in der Gesellschaft mit welchen Mitteln auch immer durchsetzen (leider oft durch Unterdrückung Andersdenkender). Die Zusammenhänge zwischen diesen Themen besser zu verstehen, bleibt eine wichtige Aufgabe sozialwissenschaftlicher Forschung.

Die Auseinandersetzung unterschiedlicher Akteure mit dem Thema Partizipation, aber auch mit dem Thema Entwicklung an sich, die in Kapitel 5 dargestellt wurde, zeigt, dass es Zeiten eines größeren Konsenses gibt, welche Werte von Bedeutung sind, bzw. eine stärkere Konvergenz unterschiedlicher Akteure, aufgrund gemeinsamer Interessen. Diese Konvergenz verdient ebenfalls eingehendere Untersuchungen.

Auch der Aspekt der politischen Kultur im Rahmen regionaler Diskrepanzen und Besonderheiten spielte für die hiesigen Ergebnisse eine wichtige Rolle. So bieten neben den Konvergenzen auch besondere Divergenzen eine Erklärung, warum ein Phänomen wie der Partizipative Haushalt an einem Ort Wurzeln schlägt und an einem anderen nicht. Zwar bot der vergleichende Aspekt der Arbeit hinsichtlich des HDI in Städten mit und ohne OP einen Hinweis auf dem Zusammenhang mit dem HDI, doch das Ausmaß dieses Einflusses bleibt offen. Auch müsste dieser in weiteren vergleichenden Untersuchungen (z.B. von Städten ähnlicher Größe, usw.) überprüft werden. Die Einbettung in den historischen Kontext ermöglicht ein tieferes Verständnis darüber, was in Porto Alegre geschehen ist. Von diesem Fall aus ist es vielleicht möglich, Theorien gesellschaftlichen Wandels und der Zusammenhänge mit politischen Innovationen zu erweitern.

Der Partizipative Haushalt war und ist ein reales Phänomen, das reale Folgen im Leben seiner Teilnehmer/-innen hat. Prozedural betrachtet, setzt die politische Interaktion in ihm eine öffentliche, kommunikative Auseinandersetzung voraus. Er kann somit als *public sphere* politischer Entscheidungsprozesse betrachtet werden. Um aber wirklich zu funktionieren (und tatsächlich *öffentlich* zu sein), ist es notwendig, dass die Menschen über das politische Entscheidungsforum informiert sind. Im Fall Porto Alegres berichteten die Medien kaum über das Phänomen, so Aussagen zahlreicher Interviewpartner/-innen. Die Rolle der Medien ist ein Thema, welches in dieser Arbeit leider nicht vertieft werden konnte. Eine Diskussion bezüglich der Demokratisierung von Information ist aber für die Debatte um Partizipation und Vertiefung der Demokratie sehr wichtig. Es wäre wünschenswert, dass weitere Arbeiten diese Thematik aufgreifen.

Die Vermittlungsstruktur des Partizipativen Haushalts begründet sich auf eine andere Logik als die der Parteiendemokratie. Dennoch muss er diese nicht ersetzen. In Porto Alegre wurde OP relativ unproblematisch in das bestehende repräsentative System integriert, und er gewährleistete eine bessere und transparentere Rückkoppelung der Exekutive an die Gesellschaft, als zuvor. So bietet der OP einen Anstoß dafür, die Strukturen und Prozeduren der repräsentativen Demokratie zu hinterfragen und ggf. zu verbessern.

Hinsichtlich der Repräsentation ist ein Gedankengang *Bobbios* interessant, als er sich mit der Thematik des Mandats auseinandersetzte (Bobbio 1986: 47ff.). Das imperative Mandat, welches bereits von *Lenin* für die Organisation der Sowjets bestimmt wurde (und auch innerhalb des Partizipativen Haushalts als grundlegend betrachtet wird), reflektiere im Prinzip die Verteidigung partikularer und nicht allgemeiner Interessen. Hinzu komme, dass die dort konzipierten hierarchischen Strukturen autokratischen Systemen näher seien als demokratischen.

Die Auseinandersetzung mit der Frage der Repräsentation, vor allem, **wie** und **was** repräsentiert wird, ist eine Frage, die innerhalb von Demokratien immer wieder auftauchen wird. Der Partizipative Haushalt entstand aus einer Unzufriedenheit mit

der repräsentativen Demokratie heraus, weil große Teile der Bevölkerung nicht an dem gesellschaftlichen Wohlstand beteiligt wurden. Der OP hatte somit eine **ausgleichende Funktion**.²¹⁸ Meines Erachtens bietet seine kommunikative (dialogischen) Grundlage eine gewisse Flexibilität des im Prinzip imperativen Mandats des COP gegenüber den Teilnehmer/-innen. Die *conselheiro(a)s* agieren als Vermittler/-innen zwischen Regierung und Basis, nicht nur als Sprachrohre, und das ist positiv. Weitere Reflexionen zum Zusammenhang zwischen Art des Mandats, Repräsentation und kommunikativen Räumen könnten theoretische Konzepte zu demokratischer Partizipation erweitern.

In der Auseinandersetzung mit dem Thema Partizipation tauchte ein Gegensatzpaar immer wieder auf: Sozialismus *versus* Liberalismus. Dabei ging es nicht nur um eine Frage des kapitalistischen Systems, der marktwirtschaftlichen Liberalisierung und dem Grundsatz des Privateigentums. „Liberal“ wurde in linken Diskursen zu einem negativen Begriff *per se*, während Ideen zu gesellschaftlicher Regulation, die nach mehr Gleichheit streben als sozialistisch-totalitär eingeschätzt werden. So entsteht im Hintergrund der Dichotomie eine Polarisierung zwischen Konzepten der Gleichheit und der Freiheit.

Die Französische Revolution prägte das Motto „Liberté, Egalité, Fraternité“. Es existiert aber offensichtlich eine große Schwierigkeit, das Gleichgewicht zwischen diesen grundlegenden Konzepten zu finden, und sie überhaupt besser zu definieren. Die Geschwisterlichkeit konnte offensichtlich Gleichheit und Freiheit nicht in Einklang bringen. Vielleicht heißt es heute: „*Liberté, Egalité, Participation*“? Der Partizipative Haushalt könnte als Anstoß dienen, die sich mit diesen grundlegenden Werten auseinanderzusetzen.

Denn: Demokratie braucht Freiheit. Sie gewährleistet auch Freiheit. Sie braucht auch Gleichheit und will Ausgleich gewährleisten. Eine Wiederbelebung der Debatte um grundlegende Begriffe und Bedeutungen erscheint mir notwendig und wünschenswert.

²¹⁸ Dies reflektiert sich auch in der Aussage der PT vor Ort, „Prioritäten umzukehren“.

Anhang A

Liste der Interviewpartner/-innen

(jeweils in der Reihenfolge der Interviews)

Die Zusatzinformationen in Klammern (Institution, Partei, usw.) beziehen sich auf den Zeitpunkt des Interviews im Jahr 2005.

Conselheiras und conselheiros des Partizipativen Haushalts

Roberto Jakubaszku (Temática Educação, Esporte e Lazer)

Carlos Boa Nova (Temática Transporte e Circulação)

Jane Bittencourt Pinheiro (Região Partenon)

Sílvio Alexandre Melo (Região Eixo-Baltazar)

Laura Eliza Machado (Região Eixo-Baltazar)

Dilecta Todeschini (Região Norte)

Sérgio Amaral (Região Cristal)

Marco Antônio de Oliveira (Região Nordeste)

Altayr Luiz Barison (Região Lomba do Pinheiro)

Felisberto Luisi (Temática Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo)

Ronaldo Endler (Região Sul)

Nelson Gonçalves Guimarães (Região Leste)

Regina Ritzel Ferreira (Temática Cultura)

Ehemalige conselheira

Angélica Mirinhã (Assembléia Legislativa do RS)

Vertreter des SIMPA

Paulo Lafaiete Soares Correa

Vertreterin der UAMPA

Filaman Marney dos Santos

Mitglieder von Conselhos Municipais

Viviane Soares da Silva (Conselho da Cultura)

Andréa Valer, Margane Folchini (Conselho Municipal da Educação)

Ehemalige Bürgermeister und Mitglieder der Stadtverwaltung

Ubiratan de Souza (Assembléia Legislativa, Assessor de Raul Pont, ehemaliges Mitglied der Stadtverwaltung)

Assis Brasil Olegário Filho (Câmara Municipal der Porto Alegre, ehemaliges Mitglied der Stadtverwaltung als coordenador do CRC)

Raul Pont (Deputado Estadual, ehemaliger Bürgermeister von Porto Alegre 1997-2000, zuvor Vize-Bürgermeister 1993-1996)

Olívio Dutra (Präsident der PT in RS, ehemaliger Bürgermeister von Porto Alegre 1989-1992, ehemaliger Gouverneur von RS 1999-2002, und ehemaliger *Ministro das Cidades* in der Regierung Lula)

Stadtparlamentarier/-innen der (ehemaligen) Regierungskoalition der PT

Carlos Todeschini (PT)

Adeli Sell (PT)

Sofia Cavedon (PT, ehemalige Leiterin des Kulturamtes der Stadt)

Raul Carrion (PCdoB)

Aldacir Oliboni (PT)

Margarete Moraes (PT)

Stadtparlamentarier/-innen der (ehemaligen) Opposition

José Ismael Heinen (PSDB)

João Carlos Nedel (PP)

Luiz Braz (PSDB)

Haroldo de Souza (PMDB) (leider nicht verwendbar)

Ibsen Pinheiro (PMDB)

Alceu Brasinha (PTB)

Márcio Bins Ely (PDT)

João Dib (PP)

Bernardino Vandrúsculo (PMDB)

Carlos Garcia (PSB, dann PPS)

Maurício Dziedricki (PTB)

Elias Vidal (PPS)

Elói Guimarães (PTB, zu der Zeit Präsident der Câmara Municipal)

Expert/-innen

Zander Navarro (UFRGS, University of Sussex)

Sérgio Baierle (ONG CIDADE)

Marcelo Kunrath Silva (UFRGS)

Ana Claudia Teixeira (Istituto PÓLIS und UNICAMP)

Luciano Fedozzi (UFRGS, ebenfalls ehemaliges Mitglied der Stadtverwaltung, *coordenador da CRC*)

Rosa Chieza (PUCRS, ebenfalls ehemaliges Mitglied der Stadtverwaltung, *coordenadora do orçamento*)

Maria da Glória Gohn (Uninove, UNICAMP)

In informellen Gesprächen auch Adalmir Marquetti (PUCRS) und Alfredo Gugliano (UniPEL).

Mitglieder der neuen Stadtregierung

Júlio Pujol (Coordenador do OP)

Juninho (secretário da coordenação do OP)

João Portella, Ricardo Erig (Secretaria de Programação Orçamentária)

Toni Proença (Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local)

Anhang B

Städte mit einem partizipativen Haushalt in Brasilien,

Legislaturperiode 2001-2004

Daten aus www.democraciaparticipativa.org

Nr.	Bundesland	Stadt
1	AC	Assis Brasil
2	AC	Feijó
3	AC	Manoel Urbano
4	AC	Rio Branco
5	AC	Tarauacá
6	AC	Xapuri
7	AL	Arapiraca
8	AL	Maceió
9	AP	Macapá
10	BA	Alagoinhas
11	BA	Eunápolis
12	BA	Juazeiro
13	BA	Mutuípe
14	BA	Senhor do Bonfim
15	BA	Vitória da Conquista
16	CE	Croatá
17	CE	Icapuí
18	CE	Sobral
19	ES	Serra
20	ES	Vitória
21	GO	Goiânia
22	MA	Imperatriz
23	MA	Paço do Lumiar
24	MA	São Luiz
25	MG	Alterosa
26	MG	Alvarenga

Nr.	Bundesland	Stadt
27	MG	Andradas
28	MG	Araçuaí
29	MG	Belo Horizonte
30	MG	Betim
31	MG	Brasópolis
32	MG	Caratinga
33	MG	Cruzília
34	MG	Governador Valadares
35	MG	Ibiá
36	MG	Ibiraci
37	MG	Ipatinga
38	MG	Lagoa da Prata
39	MG	Martins Soares
40	MG	Periquito
41	MG	Poços de Caldas
42	MG	Sacramento
43	MG	São Bento Abade
44	MG	Timóteo
45	MG	Tocantis
46	MG	Uberlândia
47	MG	Varginha
48	MG	Viçosa
49	MS	Dourados
50	MS	Mundo Novo
51	MT	Cuiabá
52	PA	Belém
53	PA	Nova Ipixuna
54	PB	Campina Grande
55	PE	Cabo de Sto. Agostinho
56	PE	Camaragibe
57	PE	Jaboatão
58	PE	Moreno
59	PE	Olinda
60	PE	Recife

Nr.	Bundesland	Stadt
61	PI	Teresina
62	PR	Cascavel
63	PR	Capanema
64	PR	Dois Vizinhos
65	PR	Londrina
66	PR	Maringá
67	PR	Medianeira
68	PR	Missal
69	PR	Paranavaí
70	PR	Ponta Grossa
71	PR	Rebouças
72	PR	São José dos Pinhais
73	PR	São Miguel do Iguaçu
74	PR	Sarandi
75	PR	Serranópolis do Iguaçu
76	PR	Vera Cruz do Oeste
77	RJ	Armação de Búzios
78	RJ	Barra Mansa
79	RJ	Itaguaí
80	RJ	Niterói
81	RJ	Paracambi
82	RJ	Petrópolis
83	RJ	Piraí
84	RJ	Resende
85	RJ	Rio das Ostras
86	RJ	Volta Redonda
87	RO	Ji – Paraná
88	RO	Mirante da Serra
89	RO	São Miguel do Guaporé
90	RS	Alvorada
91	RS	Anta Gorda
92	RS	Barão de Cotegipe
93	RS	Boa Vista do Sul
94	RS	Cachoeirinha

Nr.	Bundesland	Stadt
95	RS	Campina das Missões
96	RS	Canoas
97	RS	Caxias do Sul
98	RS	Constantina
99	RS	Estância Velha
100	RS	Esteio
101	RS	Floriano Peixoto
102	RS	Getúlio Vargas
103	RS	Gramado
104	RS	Gravataí
105	RS	Ibiraíaras
106	RS	Itatiba do Sul
107	RS	Marau
108	RS	Paim Filho
109	RS	Passo Fundo
110	RS	Pelotas
111	RS	Picada Café
112	RS	Pontão
113	RS	Porto Alegre
114	RS	Porto Lucena
115	RS	Salvador das Missões
116	RS	Sananduva
117	RS	Santa Bárbara do Sul
118	RS	Santa Maria
119	RS	Santo Antônio do Palma
120	RS	São Domingos do Sul
121	RS	Taguaraçu do Sul
122	RS	Tapejara
123	RS	Travesseiro
124	RS	Três de Maio
125	RS	Viamão
126	RS	Vila Lângaro
127	SC	Blumenau
128	SC	Biguaçu

Nr.	Bundesland	Stadt
129	SC	Capinzal
130	SC	Chapecó
131	SC	Concórdia
132	SC	Coronel Martins
133	SC	Criciúma
134	SC	Dionísio Cerqueira
135	SC	Forquilhinha
136	SC	Gaspar
137	SC	Guaraciaba
138	SC	Indaial
139	SC	Irati
140	SC	Novo Horizonte
141	SC	Rio do Sul
142	SE	Aracaju
143	SP	Americana
144	SP	Amparo
145	SP	Araraquara
146	SP	Atibaia
147	SP	Avaré
148	SP	Batatais
149	SP	Bebedouro
150	SP	Bernardino de Campos
151	SP	Botucatu
152	SP	Caieiras
153	SP	Campinas
154	SP	Catanduva
155	SP	Diadema
156	SP	Embu
157	SP	Franca
158	SP	Guarulhos
159	SP	Ilha Solteira
160	SP	Iracemápolis
161	SP	Itapecerica da Serra
162	SP	Jaboticabal

Nr.	Bundesland	Stadt
163	SP	Jacareí
164	SP	Jandira
165	SP	Lins
166	SP	Mauá
167	SP	Moji Mirim
168	SP	Olímpia
169	SP	Osvaldo Cruz
170	SP	Paranapuã
171	SP	Penápolis
172	SP	Piracicaba
173	SP	Presidente Venceslau
174	SP	Ribeirão Corrente
175	SP	Ribeirão Pires
176	SP	Ribeirão Preto
177	SP	Rincão
178	SP	Rio Claro
179	SP	Rio Grande da Serra
180	SP	Santa Bárbara d'Oeste
181	SP	Santa Branca
182	SP	Santa Fé do Sul
183	SP	Santo André
184	SP	São Caetano do Sul
185	SP	São Carlos
186	SP	Santa Cruz do Rio Pardo
187	SP	São José do Rio Preto
188	SP	São Paulo
189	SP	São Sebastião
190	SP	Sertãozinho
191	SP	Sumaré
192	SP	Ubatuba
193	SP	Vinhedo
194	SP	Votorantim

Anhang C

Gini-Daten für Porto Alegre 1975 – 1991:

Daten zusammengestellt von Balerine (1995)

INDICE DE GINI			
Brasil e Porto Alegre - 1970 a 1991			
ANO	INDICE DE GINI BRASIL	INDICE DE GINI P. ALEGRE	No. INDICE GINI P.ALEGRE
1970	0,567	0,547	1
1971	0,575	0,553	1,01178143
1972	0,573	0,552	1,00883808
1973	0,572	0,551	1,0073634
1974	0,578	0,556	1,01619947
1975	0,578	0,566	1,01619947
1976	0,607	0,579	1,05890717
1977	0,594	0,569	1,03976234
1978	0,581	0,558	1,02061751
1979	0,58	0,557	1,01914483
1980	0,59	0,566	1,03387162
1981	0,568	0,548	1,00147288
1982	0,577	0,555	1,01472679
1983	0,592	0,567	1,03681898
1984	0,587	0,563	1,02945359
1985	0,598	0,573	1,04712574
1986	0,588	0,564	1,03082626
1987	0,595	0,570	1,04123502
1988	0,612	0,583	1,06627057
1989	0,635	0,602	1,10014219
1990	0,615	0,586	1,0706886
1991	0,603	0,578	1,05301845

FONTES: Gini Brasil - Costa (1970), Langoni (1973), Bonelli & Ramos (1993); Gini Porto Alegre - IBGE (1981, 1990, 1991, 1994); FEE (1985); CEEE

Literatur und Quellen

Abers, Rebecca (2000a): Overcoming the Dilemmas of Participatory Democracy: The Participatory Budget Policy in Porto Alegre, Brazil. Paper presented at the XXII International Congress of the Latin American Studies Association, 16-18 March 2000, Miami, Florida

Abers, Rebecca (2000b): Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil. Boulder: Lynne Rienner Publishers

Abers, Rebecca (1999): Practicing Radical Democracy – Lessons from Brazil. In: Plurimondi, Vol. 1, No. 2, 1999

<http://www.budget-participatif.org/extranet/upload/ABERSPER%20final.rtf>

Abrucio, Fernando L. (1997): O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, No. 10 (Fundação Escola Nacional de Administração Pública)

Afonso, José Roberto R./de Mello, Luiz (2000): Brazil: An Evolving Federation. Paper prepared for the IMF/FAD Seminar on decentralization, Washington D.C., November 20-21, 2000

Africa Good Governance Programme (2006): Africa Good Governance Programme on the Radio Waves. Municipal Finance Programme. Participatory Budgeting. Part 5. Participatory Budgeting Process - Cycle and Stages. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206465/DigitalBrochure051209.pdf>

Almeida, Wellington et al. (2008): Accountability and Participation in the Design of World Bank and Inter-American Development Bank Projects: Starting Down the Road from Rhetoric to Action. Bank Information Center, www.bicusa.org

Altvater, Elmar (1999): Die Globalisierung Brasiliens. In: Kohlhepp et al. (Hg.): Brasilien. Entwicklungsland oder tropische Großmacht des 21. Jahrhunderts? Tübingen: Attempto, S. 105-126

Alves, Cristiane A./ Pires, André (2003): Algumas reflexões teóricas sobre programas de transferência de renda. Anais do XIII Encontro de Iniciação Científica da PUC-Campinas - 21 e 22 de outubro de 2008

Amorim Neto, Otávio (2002): The Puzzle of Party Discipline in Brazil. In: Latin American Politics and Society, 44:1, p. 127-144

Anastasia, Fátima/ Melo, Carlos R./ Santos, Fabiano (2004): Governabilidade e representação política na América do Sul. Rio de Janeiro, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Fundação UNESP Ed.

Araújo, Maragrete Panerai (1998): O Poder do Cidadão em Porto Alegre. In: *VERITAS*, v. 43, no. especial: Formação & Cidadão & Cidadania, Dezembro 1998, p. 45-47

Atkinson, Rob (1999): Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration. In: *Urban Studies*, 1999, 36; 59
<http://usj.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/1/59>

Avelar, Lúcia/ Cintra, Antônio Octávio (Orgs.) (2004): Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro, São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Fundação UNESP Ed.

Avritzer, Leonardo (2002a): New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics.

http://www.democraciaparticipativa.org/English/Arquivos/avritzer_newpbspheres.htm
(Stand: 9.8.2005)

Avritzer, Leonardo (2002b): Democracy and the Public Space in Latin America. E-Book. Princeton University Press

Avritzer, Leonardo (2000): Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política, No. 50, 2000, p. 25-46

Avritzer, Leonardo/ Navarro, Zander (Orgs.) (2003): A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez

Azevedo, Sérgio de (2003): Considerações sobre a experiência brasileira do orçamento participativo: potencialidades e constrangimentos. Trabalho apresentado no Seminário Cidade, Democracia e Justiça Social: os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades modernas. Promoção FASE / Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburg, Rio de Janeiro, 27-28 nov. 2003.

Azevedo, Sérgio de/ Anastasia, Fátima (2002): Governança, “Accountability” e Responsividade. In: Revista de Economia Política, vol. 22, nº 1 (85), janeiro-março, 2002

Baccaro, Lucio/ Papadakis, Konstantinos (2004): The Downside of Deliberative Public Administration. Paper presented at the Conference on „Empirical Approaches to Deliberative Politics“, European University Institute, Florence, 21-22 May, 2004

Bachrach, Peter (1970): Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Frankfurt/Main: Europäische Verlagsanstalt (Original 1967)

Bacqué, Marie-Hélène/ Sintomer, Yves (2001): Local Governance and Participatory Democracy. A Comparative Perspective: Neighborhood Councils in France, Community Development in the United States, and the „Participatory Budget“ in Porto Alegre, Brazil. Conference on Social, Regional and Urban Development, Amsterdam, June 15-17, 2001.

http://www.democraciaparticipativa.org/English/Arquivos/bacq_sint_localgov.htm
(Stand: 18.4.2005)

Baierle, Sérgio (2008): Del Poder Popular a la Exclusión Participativa: Presupuesto Participativo y Ciudadanía Desnuda en Porto Alegre. VI Jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos de Sevilla del 5 al 7 de noviembre de 2008

Baierle, Sérgio (1992): Um novo princípio ético-político: Prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. Dissertação de mestrado, UNICAMP, Campinas

Balarine, Oscar F. O. (1995): Determinação do impacto de fatores sócio-econômicos na formação do estoque habitacional em Porto Alegre. Florianópolis(SC), 1995. Tese (Doutorado) - Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina. Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (1999): Tendencias y nuevos Desafíos en Políticas y Gestión Social. Financiado con el apoyo del Fondo Especial del Japón. 30 de agosto al 3 de septiembre de 1999, Washington, D.C.

Barber, Benjamin (2003): Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. Berkeley u.a.: University of California Press (Neuaufgabe des Originals von 1984)

Barber, Benjamin (1998): A Place for Us. How to Make Society Civil and Democracy Strong. New York: Hill and Wang

Barbosa, Eva Machado/ Fedozzi, Luciano (1997): Porto Alegre: Partizipative Haushaltsplanung in einer brasilianischen Stadt. In: Mussel, Christine (Hrsg.): Zivile Stadt – ziviles Land. Kooperative Planungsansätze. Hessische Gesellschaft für Demokratie und Ökologie e.V. (HGDÖ), Landesstiftung der Heinrich-Böll-Stiftung: Frankfurt am Main, S. 98-114

Becker, Joachim (2001): Der progressive erweiterte Staat: Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, 2001, 2

Bello, Carlos Alberto (2005): Orçamento participativo: equidade e formação de interesses públicos. In: *Indic. Econ. FEE*, Porto Alegre, v. 33, n. 2, p. 205-218, setembro, 2005

Berger, Peter L./ Luckmann, Thomas (2003): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, 19. Aufl., Frankfurt am Main: Fischer

Berlin, Isaiah (1969): Four Essays on Liberty. London u.a.: Oxford University Press

- Biela, Jan (2008):** Macht der Bürgerhaushalt brasilianische Kommunen leistungsfähiger? In: Lateinamerika-Analysen 19, 1/2008, S. 1-20, Hamburg, ILAS
- Bingham, Tina N./ O'Leary, Rosemary (2005):** The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. In: Public Administration Review, September/October 2005, Vol. 65 No 5, p. 547-558
- Bobbio, Noberto (1986):** O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Terra e Paz (Coleção Pensamento Crítico, 63). (Original: Italien 1984)
- Boeckh, Andreas (2003):** Der gefesselte Gigant: Politik und Reform(un)fähigkeit in Brasilien. In: Kohlhepp et al. (Hg.): Brasilien. Entwicklungsland oder tropische Großmacht des 21. Jahrhunderts? Tübingen: Attempto, S. 57-80
- Boeckh, Andreas (1995):** Entwicklungstheorien. In: Nohlen, D., Schultze, R.-O.: (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Band 1: Politische Theorien. München: Beck, S. 110-130
- Bonduki, Nabil (Org.) (1996):** Habitat. As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel
- Boris, Dieter (1998):** Soziale Bewegungen in Lateinamerika. Hamburg: VSA-Verlag
- Boschi, Renato/ Diniz, Eli/ Santos, Fabiano (2000):** Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer
- Briesemeister et al. (Hg.) (1994):** Brasilien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt am Main: Vervuert
- Brose, Markus (2007):** Partizipation in Brasilien. Die rapide Ausweitung der Bürgerbeteiligung in Brasiliens Bundesstaat Rio Grande do Sul (1985-1999). Marburg: Tectum
- Burchardt, Hans-Jürgen (2001):** Dezentralisierung und *local governance*. In: Journal für Entwicklungspolitik, Jg. XVII, 3,4/2001, S. 329-351

Burd-Sharps, Sarah/ Lewis, Kristen/ Borges Martins, Eduardo (2008): The Measure of America: American Human Development Report, 2008-2009. Social Science Research Council (U.S.), Columbia University Press

Bürklin, Rebenstorf, et al. (1997): Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration. Opladen: Leske+Budrich

Burton, Michael G./ Higley, John (1987): Invitation to Elite Theory. The Basic Contentions Reconsidered. In: Domhoff, William G./ Dye, Thomas R. (Orgs.): Power Elites and Organizations. Newbury Park: Sage, S. 219-238

Cardoso, Fernando H. (2004): Scholarship and Statesmanship. In: Journal of Democracy Volume 16, Number 2 April 2005, p. 5-12

Cardoso, Fernando H./ Faletto, Enzo (1976): Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika. Frankfurt/Main: Suhrkamp (Original 1968)

Cardoso, Fernando H./ Graeff, Eduardo (2008): Liderança Política e reformas econômicas; a experiência brasileira no contexto da América Latina. Political Leadership and Economic Reform: The Brazilian Experience in the Context of Latin America. Bilingual. Commission on Growth and Development, The World Bank, Working Paper No. 38

Carneiro, Newton L. G. (2000): A Identidade Inacabada. O Regionalismo Político do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: EDIPUCRS

Carothers, Thomas (2002): The End of the Transition Paradigm. In: *Journal of Democracy* 13:1 (2002), p. 5-21. © The Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy.

Carvalho, Maria do C. A. et al. (2002): Orçamento Participativo em Municípios Paulistas. São Paulo: Pólis (Cadernos Pólis 5)

Carvalho, Maria do C. A./ Felgueiras, Débora. (2000): Orçamento Participativo no ABC: Mauá – Riberão Pires – Santo André. São Paulo: Pólis (Publicações Pólis, 34)

RS (1989): CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a 58, de 2010

<http://www.al.rs.gov.br/prop/legislacao/constituicao/constituicao.htm>
(letzter Zugriff am 30.11.2010)

Chacon, Vamireh (1998): História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3a. ed.

CIDADE (2003a): Quem é o Público do Orçamento Participativo 2002. Porto Alegre: Cidade

CIDADE (2003b): Fazendo Política. Perfil das Conselheiras e Conselheiros do Orçamento Participativo 2002-2003. Porto Alegre. Broschüre

CIDADE (o. J.): Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Flyer

CIDADE/FASE (1993): Movimentos Populares Urbanos: Projetos políticos. Broschüre

CIVITAS (2004): Democracia e Novas Formas de Participação Política. Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, Vol. 4, No. 2 Jul.-Dez. 2004

Clements, Benedict (1997): The Real Plan, Poverty, and Income Distribution in Brazil. In: Finance & Development, September 1997, p. 44-46

Colás, Alejandro (2003): The power of representation: democratic politics and global governance. In: Review of International Studies (2003), 29, p. 97-118

Collier, Ruth B. (1999): Paths Towards Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America. New York: Cambridge University Press

Comte, Auguste (1908): Discours sur l'Esprit Positif. Paris: Société Positiviste Internationale

Constituição da República Federativa do Brasil (2002), Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa: Constituição Federal de 1988, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Emendas Constitucionais de Revisão, Emendas Constitucionais.

Costa, Sérgio (1997): Dimensionen der Demokratisierung. Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft und lokale Partizipation in Brasilien. Berliner Lateinamerika-Forschungen. Frankfurt am Main: Vervuert

Costilla, Lucio Fernando Oliver (2000): The Reconstruction of Power and Democracy in the Age of Capital Globalization. In: Latin American Perspectives, Issue 110, Vol. 27 No 1, January 2000, p. 82-104

Cunha, Eleonora Shattini Martins, Jardim, Laura Silva (2005): Conselhos de Políticas. Quelle: <http://www.democraciaparticipativa.org/Paginas/instituicoes.htm> (Stand: 9.8.2005)

Dacanal, José H./ Weber, João H. (1999): A Nova Classe. O governo do PT no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Novo Século

Dahl, Robert A. (1971): Polyarchy. London, New Haven: Yale University Press

Dahl, Robert A. (1989): Democracy and its Critics. New Haven: Yale University Press

Dahl, Robert A. (1998): On Democracy. New Haven: Yale University Press

Dalton, Russel J./ Kuechler, Manfred (1990): Challenging the Political Order. New Sociological and Political Movements in Western Democracies. Cambridge: Polity Press

Daniel, Celso et al. (1994): Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo: Pólis (No. 14)

Danigno, Evelina (2003): Citizenship in Latin America. In: Latin American Perspectives, Issue 129, Vol. 30, NO. 2, March 2003, 211-225

Danigno, Evelina (2004): Para retomar a reinvenção democrática: qual cidadania, que participação? Palestra dada no Fórum Social Nordestino, Recife, 24 a 27 de novembro de 2004

Danigno, Evelina (Org.) (2002): Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra

- Demier, Felipe (Coord.) (2003):** As transformações do PT e os rumos da esquerda no Brasil. Rio de Janeiro: Bom Texto
- Department for Communities and Local Government, UK (2008):** Participatory Budgeting: a draft national strategy. Giving more people a say in local spending. Consultation. © Crown Copyright
- Dias, Márcia Ribeiro (2004):** Da capilaridade do sistema representativo. In: *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, vol. 4, no. 2, jul-dez 2004, p. 235-256
- Dias, Márcia Ribeiro (2002):** Sob o Signo da Vontade Popular. O Orçamento Participativo e o Dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ
- Eder, Klaus (1993):** The New Politics of Class. Social Movements and Cultural Dynamics in Advanced Societies. London u.a.: SAGE Publications
- Enquete-Kommission (2002):** Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Enquete-Kommission “Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements” Deutscher Bundestag (Hrsg.). Opladen: Leske+Budrich
- Evans, Peter (2004):** Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. In: *Studies in Comparative International Development*, winter 2004, Vol. 38, No. 4, pp. 30-52
- Fachin, Roberto/ Chanlat, Alain (1998):** Governo Municipal na América Latina. Inovações e Perplexidades. Porto Alegre: Sulina/ Editora de Universidade/UFRGS
- FASE (o. J.):** Orçamento Participativo. Democratização da gestão pública e controle social. Broschüre
- Fedozzi, Luciano (2000):** O Poder da Aldeia: Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial
- Fedozzi, Luciano (1997):** Orçamento Participativo: Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial/FASE

FEE (1997): Dinâmica da Urbanização no RS: Temas e Tendências. Autores: Oliveira et al., Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos. Secretaria de Coordenação e Planejamento/Fundação de Economia e Estatística Sifried Emanuel Heusser, Porto Alegre

Feres Faria, Cláudia (2005): Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS.

http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_conflito_juridico.htm (Stand: 18.4.2005)

Fernandes, Rubem C./ Carneiro, Leandro P. (1995): Brazilian NGOs in the 1990s: A Survey. In: Reilly, Charles A. (Ed.): New Paths to Democratic Development in Latin America: the rise of NGO-municipal collaboration. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, p. 71-84

Ferreira, Francisco H. G./ Leite, Phillippe G./ Litchfield, Julie A. (2006): The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981-2004. World Bank Working Papers 3867, March 2006

Ferreira, Marieta de Moraes/ Fortes, Alexandre (2008): Muitos caminhos, uma estrela. Memórias de militantes do PT. São Paulo: Fundação Perseu Abramo

Field, G. Lowell/ Higley, John (1983): Eliten und Liberalismus. Ein neues Modell zur gesellschaftlichen Entwicklung von Eliten und Nicht-Eliten: Zusammenhänge, Möglichkeiten, Verpflichtungen. Opladen: Westdeutscher Verlag (Original 1980)

Fleischer, David (2002): As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). In: Opinião Pública, Campinas, Vol. VIII, no. 1, 2002, pp. 80-105

FNPP (2006): Relatório do Seminário: Novas Estratégias para Ampliar a Democracia e a Participação. Recife, 30 de Novembro a 2 de dezembro de 2005. Fórum Nacional de Participação Popular et al.

Foweraker, Joe (1995): Theorizing Social Movements. London: Pluto Press

- Fuchs, Dieter (2000):** Demokratie und Beteiligung in der modernen Gesellschaft: einige demokratietheoretische Überlegungen. In: Niedermeyer, Oskar/Westle, Bettina (Hrsg.): Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH
- Gabriel, Oscar W. (2002):** Bürgerbeteiligung in den Kommunen. In: Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen: Leske+Budrich, S. 121-160
- Gadotti, Moacir/ Pereira, Otaviano (1989):** Pra que PT: origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Cortez
- Gohn, Maria da Glória (2003a):** Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2a. Ed.
- Gohn, Maria da Glória (2003b):** História dos Movimentos e Lutas Sociais. A Construção da Cidadania dos Brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 3a. Ed. (Original 1995)
- Goirand, Camilla (2003):** Citizenship and Poverty in Brazil. In: Latin American Perspectives, Issue 129, Vol. 30, No. 2, March 2003, p. 226-248
- Goldfrank, Benjamin (2006):** Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting, Working Paper presented at the Latin American Studies Association Meeting, San Juan Puerto Rico, March 2006
- Goldfrank, Benjamin/ Schneider, Aaron (2006):** The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. In: Latin American Politics and Society, Vol. 48, No. 3, Fall 2006, p. 1-31
- Gomes, Marcos A. O./ Brose, Markus (1997):** De Morador a Cidadão. Experiências de acesso ao direito do controle social no Nordeste. Care Brasil. Broschüre
- Greiffenhagen, Sylvia/ Greiffenhagen, Martin (2007):** Politische Kultur. In: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.): Grundwissen Politik. 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Bonn. S. 167-237

- Grijó, Luiz A., et al. (Orgs.) (2004):** Capítulos de História do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS
- Gropello, Emanuela di (2004):** Education Decentralization and Accountability Relationships in Latin America. World Bank Policy Research Working Paper 3453, November 2004
- Guarda; Gian Carlo (1990):** A new direction in World Bank urban lending to Latin American countries. In: Review of Urban and Regional Studies, Vol. 2, 1990, p. 115-124
- Guareschi, Pedrinho/ Biz, Osvaldo (Orgs.) (2003):** Diário Gaúcho – Que discurso, que responsabilidade social? Porto Alegre: Evangraf, 2a. Ed.
- Gugliano, Alfredo A. (2006):** Balance de experiencias recientes de participación ciudadana: Montevideo y Porto Alegre. In: Temas y Debates, v. 10, p. 36-65
- Gugliano, Alfredo A. et. al. (2006):** O impacto do Orçamento Participativo nas eleições municipais de Porto Alegre. Working Paper präsentiert auf der V. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 26. bis 29. Juli 2006, FAFICH/UFMG, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasilien
- Habermas, Jürgen (1998):** Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Original 1992)
- Habermas, Jürgen (1992):** Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik. In: Münkler, Herfried: Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie. München, Zürich: Piper, S. 11-24
- Habermas, Jürgen (1982):** Theorie kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Hamann, Rudolf (1964):** Paretos Elitentheorie und ihre Stellung in der neueren Soziologie. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag

Hammond, John L. (2003): Another World Is Possible. Report from Porto Alegre. In: Latin American Perspectives, Issue 130, Vol. 30, No. 3, May 2003, p. 3-11

Herzberg, Carsten (2002): Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann. Münster, u.a.: Lit Verlag

Herzberg, Carsten (2003): Das Lob der UNO kam prompt. In: *Freitag 07*, <http://www.freitag.de/2003/07/03072107.php> (07.02.2003)

Higley, John/ Gunther, Richard (Hg.) (1995): Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe. Cambridge: Cambridge University Press

Höffe, Otfried (Hg.) (2006): John Rawls - Eine Theorie der Gerechtigkeit. Berlin: Akademie Verlag

Hofmeister, Wilhelm (2004): Viele Gewinner bei den Kommunalwahlen in Brasilien. In: Focus Brasilien, Nr. 13, 04. Oktober 2004, Konrad-Adenauer-Stiftung

Hopkins, Michael (2007): Corporate Social responsibility and Development. Is Business the Solution? London: Earthscan

Huntington, Samuel P. (1991): The Third Wave of Democratization. Norman [u.a.] : Univ. of Oklahoma Press, 1991

Huntington, Samuel P. (1972): Political Order in Changing Societies. New Haven: University Press (Original 1968)

IBGE (2001): Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública 2001. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

<http://www.ibge.gov.br>

Inglehart, Ronald (2000a): Globalization and Postmodern Values. In: The Washington Quarterly, Winter 2000, p. 215-228

Inglehart, Ronald (2000b): Modernization, Cultural Change and the Persistence of Traditional Values. In: American Sociological Review 65, 2000, p. 19-51

Inglehart, Ronald (1989): Kultureller Umbruch. Wertewandel in der westlichen Welt. Frankfurt, New York: Campus

Irvin, Renée/ Stransbury, John (2004): Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? In: Public Administration Review, January/February 2004, Vol. 64, No. 1, p. 55-65

Jacobi, Pedro (1999): Challenging Traditional Participation in Brazil: The Goals of Participatory Budgeting. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Number 32. The Comparative Urban Studies Project, Washington, D. C.

Jannuzzi, Paulo de M. (2005): Déficit Social nos municípios brasileiros: conceito, indicadores, índice e tipologia. In: Boletim Estatísticas Públicas, No. 1, 2005, p. 8-15

Jesse, Eckhard (1993): Parlamentarische Demokratie 1. In: Bundeszentrale für politische Bildung: Informationen zur politischen Bildung Nr. 227

Kaase, Max (1990): Social Movements and Political Innovation. In: Dalton/Kuechler: Challenging the Political Order. New Sociological and Political Movements in Western Democracies. Cambridge: Polity Press, P. 84-101

KAS (2004): Participação Cidadã: Novos Conceitos e Metodologias. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer

Keck, Margaret E. (1992): The Worker's Party and Democratization in Brazil. New Haven u. a.: Yale University Press

Kersting, Wolfgang (2002): Jean-Jacques Rousseaus 'Gesellschaftsvertrag'. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft

Kingstone, Peter R./ Power, Timothy J. (2000): Democratic Brazil. Actors, Institutions, and Processes. (Ohne Ortsangabe) University of Pittsburgh Press

- Kitschelt, Herbert (1990):** New Social Movements and the Decline of Party Organization. In: Dalton/Kuechler: Challenging the Political Order. New Sociological and Political Movements in Western Democracies. Cambridge: Polity Press, P. 169-208
- Kohlhepp, Gerd et al. (Hg.) (2003):** Brasilien. Entwicklungsland oder tropische Großmacht des 21. Jahrhunderts? Tübingen: Attempto
- Koonings, Kees (2004):** Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre. In: Bulletin of Latin American Research, Vol. 23, No 1, 2004, p. 79-99
- Krais, Beate (2001):** Die Spitzen der Gesellschaft. Theoretische Überlegungen. In: Krais, Beate (Hg.): An der Spitze. Von Eliten und herrschenden Klassen. Konstanz: UVK
- Krause, Silvana/ Schmitt, Rogério (2005):** Partidos e Coligações Eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Ed. Unesp
- Krell, Andreas J. (2003):** O Município no Brasil e na Alemanha. Direito e Administração Pública Comparados. São Paulo: Oficina Municipal
- Kriesi, Hanspeter (1986):** Perspektiven neuer Politik: Parteien und soziale Bewegungen, in: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.): Politische Parteien und neue Bewegungen. SVPW-Jahrbuch 26, Bern, S. 333-350.
- Kromrey, Helmut (1995):** Empirische Sozialforschung, 7. Aufl. Opladen: Leske + Budrich
- Kunrath Silva, Marcelo (2005):** A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados.
- http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_expansao_do_orcamento.htm
(Stand: 18.4.05)
- Kunrath Silva, Marcelo (2001):** Construção da "Participação Popular": Análise comparativa do processo de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS, Diss., UFRGS

- Kunrath Silva, Marcelo (1999):** A construção da participação popular. In: *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 1, n. 2, jul/dez 1999, p. 190-224
- Lamounier, Bolívar (2005):** Da Independência a Lula. Dois séculos de política brasileira. São Paulo: Augurium Editora
- Larangeira, Sônia M.G. (1999):** Governo e participação: Dez anos de Orçamento Participativo na prefeitura de Porto Alegre, Brasil. In: Marin, Antonio Lucas/Ruiz, Pablo Garcia (Eds.): *La participación en un mundo en crisis*. Madrid: Subcomité Iberoamericano del RC 10/ISA, Februar 1999, p. 78-93
- Lauth, Hans Joachim (2004):** Informelle Institutionen und die Messung demokratischer Qualität in Lateinamerika. In: *Lateinamerika Analysen* 7, Februar 2004, S. 121-146. Hamburg: IIK
- Leal, Paulo Roberto Figueira (2005):** O PT e o dilema da representação política. Rio de Janeiro: Editora FGV
- Lehoucq, Fabrice (2004):** Political Institutions, instability, and democratic performance in Latin America: A research agenda. In: *Lateinamerika Analysen* 7, Februar 2004, S. 147-160. Hamburg: IIK
- Leonelli, Domingos/ Oliveira, Dante de (2004):** Diretas Já – 15 meses que abalaram a ditadura. Rio de Janeiro: Editora Record
- Lesbaupin, Ivo (Org.) (1996):** Prefeituras do povo e para o povo. Angra dos Reis, Belo Horizonte, Campinas, Diadema, Porto Alegre, Recife, Salvador, Santos, São Paulo (89-92), Vitória. São Paulo: Edições Loyola
- Limongi, Fernando/ Figueiredo, Argelina C. (2011):** Politische Institutionen und Regierungsleistung in der brasilianischen Demokratie. In: de la Fontaine/Stehnken: *Das brasilianische Politische System (in Veröffentlichung)*
- Limongi, Fernando/ Mesquita, Lara (2008):** Estratégia Partidária e Preferência dos Eleitores. In: *Novos Estudos*, 81, Julho de 2008, p. 49-67

- Lipset, Seymour, M. (1959):** Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. In: American Political Science Review, 53 (March), 1959, p. 69-105
- Lipset, Seymour M./ Solari, Aldo (1967):** Elites in Latin America. Oxford: Oxford University Press
- Lipset, Seymour M./ Rokkan, Stein (1967):** Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives. New York u.a.: The Free Press
- LO-PoA 1990:** Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Atualizada até a emenda 20, de 2004.
- http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_rs_porto_alegre.pdf
(Stand: 30.11.2010)
- Mainwaring, Scott (1999):** Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil. Stanford: Stanford University Press
- Mainwaring, Scott (1986):** The Catholic Church and Politics in Brazil, 1916-1985. Stanford: Stanford University Press
- Maluf, Renato (2005):** O que é desenvolvimento? Vortrag der Tagung "Visões do Desenvolvimento Local". São Paulo: Instituto Pólis, Fundação Friedrich Ebert, September 2005
- Markoff, John (1996):** Waves of Democracy: Social Movements and Political Change. Thousand Oaks u. a.: Pine Forge Press
- Marques, Luiz (2005):** Governo Lula: Social-liberal ou social-reformista? Porto Alegre: Veraz
- Marquetti, Adalmir (2006):** A Primer on Participatory Budgeting in Brazil. In: Terceiro Congresso Latino Americano de Ciência Política: Democracia e Desigualdade, 2006, Campinas. Anais do Terceiro Congresso Latino Americano de Ciência Política, 2006, v. 1, p. 1-28

Marquetti, Adalmir (2005): The Characteristics of the Brazilian Cities with Participatory Budgeting.

<http://www.democraciaparticipativa.org/files/seminariomercosul/MarquettiPBBrazilianCities.pdf>

Marquetti, Adalmir (2004): Building a New Form of Local State: Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil. In: Hansen, E. K.. (Org.). Contesting Public Services: Comparative lessons on trade union struggles. 1 ed. Johannesburg: National Labour and Economic Development Institute, 2004, v. 1, p. 9-19.

Marquetti, Adalmir (2001): Participatory Budgeting in Porto Alegre as a Redistributive Policy. In: Congress Marx International III, 2001, Nanterre. Proceedings of the Congress Marx International III, 2001, v. 1, p. 23-43.

Marquetti, Adalmir/ de Campos, Geraldo A./ Pires, Roberto (Orgs.) (2008): Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã

McGee, Rosemary et al. (2003): Marcos Legais para a Participação Cidadã: Relatório Síntese. LogoLink

Melo, Carlos R. F. de/ Tavares, José A. G. (Orgs.) (2003): O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela

Melo, Marcus/ Rezende, Flávio/ Lubambo, Cátia (2000): Urban Governance, Accountability and Poverty: The Politics of Participatory Budgeting in Recife, Brazil. Project on Urban Governance, Partnerships and Poverty, University of Birmingham, August 2000

Meyer-Stamer, Jörg (2000): Über den Verlust von Dekaden und den Verlauf von Lernkurven. Wirtschaftlicher Strukturwandel und die Irrungen und Wirrungen der wirtschaftspolitischen Diskussion in Brasilien. In: Ibero-Analysen, Heft 3, Mai 2000

Michaelowa, Katharina (2004): Why HIPC II cannot be explained on the basis of economic theory – A response to Peter Hjertholm. In: Public Choice 121: 485-486, 2004

Michels, Robert (1911): Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens. Leipzig: Klinkhardt

Moisés, José Álvaro (1995): Os Brasileiros e a Democracia. Bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Editora Ática

Moore, Barrington (1969): Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. Cambridge: Cambridge University Press

Mouffe, Chantal (2007): Pluralismus, Dissens und demokratische Staatsbürgerschaft. In: Nonhoff, Martin (Hg.): Diskurs – radikale Demokratie – Hegemonie. Zum politischen Denken von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe. Bielefeld: transcript Verlag (Original 2004)

Müller-Rommel, Ferdinand (1990): New Political Movements and “New Politics” Parties in Western Europe. In: Dalton/Kuechler: Challenging the Political Order. New Sociological and Political Movements in Western Democracies. Cambridge: Polity Press, p. 209-231

Müzell, Paulo/CIDADE (2005): Análise financeira da prefeitura de Porto Alegre. Atividade de formação, 16.11.2005. Flyer

Navarro, Zander (2000): Inventando o futuro das cidades: Pequenas histórias do Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: Rattner, Henrique (Org.): Brasil no limiar do século XXI. Alternativas para a Construção de uma Sociedade Sustentável. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p. 211-229

Navarro, Zander (1998): Participation, democratizing practices and the formation of a modern polity – the case of “participatory budgeting” in Porto Alegre, Brazil (1989-1998). In: *Development*, London: Sage, volume 41, number 3, September, 1998, p. 68-71

Navia, Patricio/Velasco, Andrés (2002):The Politics of Second Generation Reforms in Latin America. Paper prepared for the IIE Conference in Latin America, Montevideo, October 16, 2001. Revised October 18, 2002

Neves, Gleisi H. et al. (2000): Os Municípios e as Eleições de 2000. Cadernos Adenauer, No. 4

Nicolau, Jairo M. (1997): As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. In: Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=en&nrm=iso

Nogueira, Heloisa/ Simões Jr., José G./ de Almeida, Marco A. (1992): Experiências Inovadoras de Gestão Municipal. São Paulo: Pólis (No. 9)

Nohlen, Dieter (2004): Demokratie ohne Vertrauen: Herausforderung für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika. In: *IPG 2/2004*, S. 80-106

Nohlen, Dieter (2004a): Fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma institucional en América Latina: diez conclusiones. Versión revisada y aumentada de la conferencia presentada en el *Seminario Internacional: Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina*, organizado por el Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos de la OEA y el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, en Washington D.C., 21 y 22 de octubre de 2004

Noll, M. Izabel/ Trindade, Héglio (Coords.) (1995): Estatísticas eleitorais comparativas do Rio Grande do Sul (1945-1994). Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Observatório (2007): Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. / Luciano Fedozzi – Porto Alegre : Tomo Editorial

- O'Donnell, Guillermo (1993):** On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Post-Communist Countries. In: World Development, No. 21/8 (1993), p. 1355-1370
- O'Donnell, Guillermo (1979):** Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics. Berkeley: Institute for International Studies
- O'Donnell, Guillermo/ Schmitter, Philippe (Hg.) (1986):** Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press
- OECD (2002):** Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders, by Jeremy Heimans. OECD Development Centre, Policy Brief No. 22
- OECD (2005):** OECD Economic Survey of Brazil 2005: Better Targeting Government Social Spending. Excerpt from Chapter 4
- Offe, Claus (1990):** Reflections on the Institutional Self-transformation of Movement Politics: A Tentative Stage Model. In: Dalton/Kuechler: Challenging the Political Order. New Sociological and Political Movements in Western Democracies. Cambridge: Polity Press, p. 232-250
- Offe, Claus (1985):** New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics. In: Social Research 52, Vol. 4, p. 817-868
- OIT (2005):** O desenvolvimento local hoje: Desafio do local perante um mundo globalizado. @local.glob, no. 1, 2005. © Centro Internacional de Formação da OIT (Organização Internacional do Trabalho)
- Parry, Geraint (1971):** Political Elites. London: George Ahem
- Passos, Manoel C. de Araújo/Noll, Maria Izabel (1996):** Eleições Municipais em Porto Alegre (1947-1992). Cadernos de Ciência Política, Série: Relatos de Pesquisa, No. 4, 1996, UFRGS, Porto Alegre

- Pateman, Carole (1970):** Participation and Democratic Theory. London, New York: Cambridge University Press
- Pinto, Céli R. Jardim/ dos Santos, André Marengo (2002):** Partidos no Cone Sul. Novos Ângulos de pesquisa. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer
- Pires, Valdemir (2001):** Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Editora Manole
- PMPA (2004):** Porto Alegre. Quatro Anos de participação e qualidade de vida. Prestação de Contas 2001-2004. Broschüre
- PMPA (o. J.):** Programa de Saneamento Ambiental de Porto Alegre BR 390. Versão Final. Prefeitura Municipal de Porto Alegre
- PMPA (2002):** Planejamento e Orçamento Participativo – uma história para contar. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Educação
- PMPA (o. J.):** Porto Alegre – A Capital do Orçamento Participativo. Flyer
- Pont, Raul (2002):** A Estrela Necessária. Porto Alegre: Veraz
- Pont, Raul (Coord.)/ Barcelos, Adair (Org.) (2000):** Porto Alegre: uma cidade que conquista - a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios
- Power, Timothy J. (1998):** Brazilian Politicians and Neoliberalism: Mapping Support for the Cardoso Reforms, 1995-1997. In: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 40:4, p. 51-72
- Pozzobon, Regina Maria (1998):** Os desafios da Gestão Municipal Democrática – Porto Alegre. São Paulo: Pólis
- Putnam, Robert D. (1976):** The Comparative Study of Political Elites. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall

- Quevedo, Julio/ Tamanquevis, José C. (2002):** Rio Grande do Sul – aspectos da História. Porto Alegre: Martins Livreiro de., 7a. Ed.
- Rabat, Márcio N. (2002):** Histórico de Reformas. A que se refere a expressão “Reforma Política” nas discussões em curso no Congresso Nacional. © Câmara dos Deputados.
- Raschke, Joachim (1985):** Soziale Bewegungen: Ein historischer und systematischer Grundriss. Frankfurt a.M.: Campus
- Ratinoff, Louis (1967):** The New Urban Groups: The Middle Classes. In: Lipset/Solari: Elites in Latin America. New York: Oxford University Press p. 61-93
- Rawls, John (1971):** A Theory of Justice. Cambridge, Mass.: Belknap Press
- RIASRS 1991:** Regimeto Interno - Assembléia Legislativa do Estado do Rio grande do Sul. Resolução n.º 2.288, de 18 de janeiro de 1991, e alterações.
http://www.al.rs.gov.br/prop/Reg_Interno/index.html (Stand: 30.11.2010)
- Riekhof, Marieke (2004):** Changing Strategies of the Brazilian Labor Movement. From Opposition to Participation. In: Latin American Perspectives, Issue 139, Vol. 31, No. 6, November 2004, p. 31-47
- Rodrigues, Iria Charão (2002):** Participação popular na construção de uma nova cultura política. In: Soares, Laura Tavares (Org.): Tempos de desafios: A política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul. Petrópolis: Editora Vozes, p. 319-334
- Röhrich, Wilfried (1991):** Eliten und das Ethos der Demokratie. München: Beck
- Rolnik, Raquel (1996):** O Brasil e o Habitat II. In: Revista Teoria e Debate, no. 32, julho/agosto/setembro de 1996, Fundação Perseu Abramo
- Rossetto, Miguel (2002):** Política Social: compromisso civilisatório. In: Soares, Laura Tavares (Org.): Tempos de desafios: A política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul. Editora Vozes, Petrópolis, p. 335-343

- Rousseau, Jean-Jacques (1993):** Diskurs über die Ungleichheit. Discours sur l'inegalité. Paderborn u.a.: UTB
- Rucht, Dieter (1990):** The Strategies and Action Repertoires of New Movements, in: Dalton, Russel J. / Kuechler, Manfred: Changing the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies. Cambridge, p. 156-175
- Rucht, Dieter (1994):** Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag
- Rüegg, Walter (1983):** Eliten in der Demokratie – Reform und Repräsentanz. In: Geissler/ Rüegg: Erziehung zu neuen Tugenden? Eliten in der Demokratie. Köln: Bachem
- Rueschemeyer, Dietrich/ Huber Stephens, Evelyn/ Stephens, John D. (1992):** Capitalist Development and Democracy. Chicago: University of Chicago Press
- Sachs, Ignacy/ Wilhelm, Jorge/ Pinheiro, Paulo S. (Orgs.) (2001):** Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras
- Santagada, Salvatore (2005):** Rio Grande do Sul: pioneiro na publicação dos indicadores sociais no Brasil. In: Boletim Estatísticas Públicas, No. 1, 2005, p. 16
- Santiso, Javier (2000):** Hirschman's view of development, the art of trespassing and self-subversion. In: United Nations/ CEPAL, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, No. 70, April 2000
- Santos, Boaventura de Sousa (Org.) (2002):** Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- Santos, Boaventura S./ Avritzer, Leonardo (2002):** Para Ampliar o Cânone Democrático. In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82
- Santos, Carlos Alberto dos (2003):** Bürokratische Effizienz durch Partitipation? Der *Orçamento Participativo* von Porto Alegre im Lichte der ökonomischen Theorie der Bürokratie. In: Lateinamerika Analysen 5, Juni 2003, S. 3-24. Hamburg: IIK

- Sartori, Giovanni (1992):** Demokratietheorie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft (Original 1987, überarbeitete Version von 1967)
- Schamis, Hector E. (2006):** Populism, Socialism and Democratic Institutions. In: Journal of Democracy, Volume 17, Number 4, Oktober 2006
- Schmidt, Manfred G. (1997):** Demokratietheorien: eine Einführung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Sen, Amartya (1999):** Development as Freedom. Oxford: Oxford University Press
- Silva, Tarcísio da (2005):** Da Participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na Cidade do Recife.
- http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_op_recife.htm (Stand: 18.4.2005)
- Sintomer, Yves (o. J.):** Démocratie participative et modernisation administrative dans une perspective internationale. Partizipative Demokratie und Verwaltungsmodernisierung in internationaler Perspektive. (Folien-Vortrag)
- Sintomer, Yves / Herzberg, Carsten / Röcke, Anja (2006):** From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting. In: Kleger, H./Franzke, J.: Studie zum Potsdamer Bürgerhaushalt. Eine Befragung zivilgesellschaftlicher Akteure. Potsdam: Verlag der Universität Potsdam
- Sintomer, Yves, et al. (2004):** „Der Bürgerhaushalt im europäischen Vergleich - Perspektiven und Chancen des kooperativen Staates auf kommunaler Ebene in Deutschland“. Ein Projekt der Hans-Böckler-Stiftung mit dem Centre Marc Bloch, Berlin (Folien-Vortrag)
- Solidariedade (2003):** Caminhando para um Mundo Novo. Orcamento Participativo de Porto Alegre visto pela comunidade. ONG Solidariedade, Porto Alegre: Vozes
- Sorj, Bernardo (2007):** Sociedade civil e política no Brasil. In: Sorj, Bernardo/ Oliveira, Miguel Darcy (Eds.): Sociedade Civil e Democracia na América Latina: Crise e Reinvenção Política. Rio de Janeiro/São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais/iFHC, 2007, p. 59-72

- Sorj, Bernardo/ Martuccelli, Danilo (2008):** O Desafio Latino-Americano – Coesão Social e Democracia. São Paulo/Santiago de Chile: iFHC/CIEPLAN
- Souto, Anna L. S. et al. (1995):** Como reconhecer um bom governo? São Paulo: Pólis, No. 21
- Souza, Celina (2001):** Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. In: Environment and Urbanization, Vol 13 No 1 April 2001
- Stammer, Otto (1951):** Das Elitenproblem in der Demokratie. In: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, Nr. 71/II, S. 513-540
- Stein, Ernesto (BID) (1999):** Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. In: Journal of Applied Economics, Vol. II, No. 2 (Nov. 1999), p. 357-391
- Suplicy, Eduardo M. (2006):** Renda Básica de Cidadania: A resposta dada pelo vento. Porto Alegre: L&PM
- Teixeira, Ana C. C. (Org.) (2005):** Os sentidos da Democracia e da Participação. São Paulo: Pólis
- Toledo, Roberto Pompeu de (1998):** O Presidente Segundo o Sociólogo: Entrevista de Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Ed. Schwarcz
- Tolfo, Daniela Oliveira (2004):** A experiência do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul (1999/2002). Cadernos da Cidade. Porto Alegre: CIDADE
- Tribuna Metalúrgica (2010):** Tribuna Metalúrgica (jornal do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, edição nº 2814, de 22/04/2010.
<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-historia/exposicoes-virtuais/greve-que-mudou-o-pais-faz-30-anos-da-tribuna-m>
- UNDP (2005):** Relatório de desenvolvimento humano no Brasil 2005.
<http://www.pnud.org.br>
- Universidade Aberta do Nordeste (o. J.):** Orçamento Público. Planejamento, execução e controle. Edições Demócrito Rocha

URB-AL (2006): Evaluación Intermedia del Programa URB-AL FASE II (2001-2005)
Informe de Síntesis, Versión Definitiva, Enero 2006

URB-AL (o. J.): Guia do Programa. Ila. fase. Broschüre

Vandermoortelle, Jan (2005): A Look at MDG Progress. In: Sustainable Development International, 13th edition, 1 March 2005

Vitale, Denise (2005): A institucionalização jurídica do Orçamento Participativo.

http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_instit_juridica.htm (Stand: 18.4.2005)

Wampler, Brian (2000): A Guide to Participatory Budgeting.

http://www.democraciaparticipativa.org/English/Arquivos/Brian_guide.htm (Stand: 9.8.2005)

Wampler, Brian (2004): Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens and Budgeting in Three Brazilian Municipalities. In: Latin American Politics and Society, 46:2, Summer 2004, p. 73-99

Wanwright, Hilary (2003): Making a People's Budget in Porto Alegre. Report on Brazil. In: NACLA Reports on the Americas, 36, No. 5, March/April 2003

Warweg, Florian (2006): Eliten in der vergleichenden Politikwissenschaft. In: Barrios, Harald/ Stefes, Christoph (Hrsg.): Einführung in die Comparative Politics. München: Oldenbourg

Wasner, Barbara (2004): Eliten in Europa. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

Wasserman, Claudia (2004): O Rio Grande do Sul e as elites gaúchas na Primeira República: guerra civil e crise no bloco do poder. In: Grijó, Luiz A., et al. (Orgs.): Capítulos de História do Rio grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 273-290

Weltbank (2006): Weltentwicklungsbericht. Chancengerechtigkeit und Entwicklung. Düsseldorf: Droste

Weyland, Kurt (2004): Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record. In: Latin American Politics and Society Vol. 46 Number 1, Spring 2004, p. 135-157

Whitehead, Laurence (2004): Significant Recent Developments in the Field of Democratization. In: Berg-Schlosser, Dirk (Hrsg.): Democratization. The State of the Art. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 30-51

Williamson, John (2004): The Washington Consensus as Policy Prescription for development. Lecture in the series "Practitioners for Development" delivered in the World Bank on January 13, 2004. © Institute for International Economics.

Wilson, Frank L. (1990): Neo-Corporatism and the Rise of New Social Movements. In: Dalton/Kuechler: Challenging the Political Order. New Sociological and Political Movements in Western Democracies. Cambridge: Polity Press, p. 67-83

Wolf, Michaela (1994): "Veränderung von unten": PT und Basisbewegungen – Agenten der gesellschaftlichen Transformation. In: Schelsky, Detlev/ Zoller, Rüdiger (Hg.): Brasilien. Die Unordnung des Fortschritts. Frankfurt a.M.: Vervuert Verlag

World Bank (2008): Para um Orçamento Participativo mais inclusive e efetivo em Porto Alegre. Relatório No 40144 – BR

World Bank (2005): Exploring Partnerships between Communities and Local Governments in Community Driven Development: A Framework. Report No. 32709-GLB, June 29, 2005

World Bank (2003): A guide to the World Bank. The World Bank

World Bank/ Social Development Notes (2003): Case Study 2: Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management. Note No. 71, March 2003

World Bank/ World Bank Latin American and Caribbean Studies (1999): Beyond the Center: Decentralizing the State, by Burki, Shahid Javed/Perry, Guillermo E./ Dillinger, William R.. The World Bank, Washington, D.C.

World Bank (1997): Municipal Development Program for Porto Alegre (BR-0256)
Executive Summary

Zauels, Günter (1968): Paretos Theorie der sozialen Heterogenität und Zirkulation der Eliten. Stuttgart: Enkes

Zimmermann, Clóvis R. (2002): Bürger entscheiden über städtische Investitionen. Porto Alegre, Brasilien: Ein funktionierendes Modell der Partizipation. In: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 10, Oktober 2002, S. 283-284

Zimmermann, Clóvis R. (2004): Bürgerbeteiligung und Stadtplanung in brasilianischen Großstädten. Das partizipatorische Stadtplanungsmodell von Porto Alegre im Vergleich zum sozialtechnokratischen Modell von Curitiba. Diss., Heidelberg

Im Internet:

CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos: <http://www.ongcidade.org>

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <http://www.ibge.gov.br>

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas: <http://www.ipea.gov.br>

IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro: <http://www.iuperj.br>

Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org>

Participatory Budgeting Resources:

<http://www.chs.ubc.ca/participatory/resources.htm>

PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Públicas:

<http://www.polis.org.br>

Projekt partizipative Demokratie der Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG):

<http://www.democraciaparticipativa.org>

Rede URB-AL: <http://www.urb-al.com>

Stadtverwaltung Porto Alegre – *Orçamento Participativo*:

<http://www.portoalegre.rs.gov.br/Op/index.htm>

TSE – Tribunal Superior Eleitoral: <http://www.tse.gov.br>

Vereinte Nationen: <http://www.uno.org>