



HEINRICH BÖLL STIFTUNG

POLITISCHER JAHRESBERICHT

Mitte 2003 bis Mitte 2004

Büro Rio de Janeiro

Index

Zusammenfassung

1. Ein schwieriger Anfang
2. It's the economy!
3. Ein heterogenes politisches Bündnis
4. Ein Projekt der nationalen Einheit
5. Umweltpolitik im Streit
6. Exportieren für die Schulden
7. Hunger, Armut und Ungleichheit
8. Neue Wege in der internationalen Politik?
9. Ausblick

Zusammenfassung

Die ersten achtzehn Monate der Regierung Lula waren durch rigide Sparpolitik geprägt. Bekämpfung der Inflation sowie Kontrolle der externen wie internen Verschuldung bildeten die Priorität für diese Phase der neuen Regierung. Damit enttäuschte sie viele, die auf eine schnelle Implementierung einer sozialen Reformpolitik gehofft hatten. Tatsächlich sind wesentliche Reformprojekte (Null-Hunger-Programm, Landreform) bisher kaum vorangekommen. Allerdings zeigt die Wirtschaftsentwicklung Mitte 2004 deutliche Zeichen der Erholung. Es wird ein Wirtschaftswachstum von 4% erwartet, die Arbeitslosigkeit sinkt und die Durchschnittslöhne steigen an.

Die Ernennung der angesehenen Amazonaspolitikerin Marina Silva zur Umweltministerin hatte große Hoffnungen in der Umweltbewegung wachgerufen. Die bisherige Bilanz ist allerdings eher enttäuschend. Trotz Widerstand des Umweltministeriums konnte die Teillegalisierung des Anbaus von genetisch veränderten Soja nicht verhindert werden. Eine endgültige gesetzliche Regelung dieser in der brasilianischen Gesellschaft umstrittenen Frage steht noch aus. Der Fünfjahresplan der Regierung priorisiert Großprojekte (Staudämme) und die Expansion des exportorientierten Agrobusiness. Umweltfragen werden oft nur als Wachstumshindernisse thematisiert.

In der Außenpolitik hingegen gelang es der Regierung neue Akzente zu setzen. Sie entwickelt eine aktive Diplomatie in Lateinamerika, priorisiert regionale Integrationsprozesse (Mercosur) und den Ausbau der Beziehungen zu anderen Staaten des Südens. In die internationalen Verhandlungsprozesse (WTO, ALCA, EU-Mercosur) bringt Brasilien seine Positionen aggressiver ein. Die Agrarsubventionen des Nordens werden nicht mehr hingenommen – eine Position, die bisher zum Verzögern aller Verhandlungsrunden beigetragen hat.

1. Ein schwieriger Anfang

Als Luiz Inácio Lula da Silva am 1. Januar 2003 das Amt des brasilianischen Präsidenten antrat, wurde er sowohl in Brasilien wie international von großen Hoffnungen begleitet. Wie kaum anders zu erwarten, ist anderthalb Jahre später die Stimmung gedämpfter, in vielen Bereichen der Gesellschaft nehmen Kritik und Enttäuschung zu. Offensichtlich konnten viele Reformversprechen nicht eingelöst werden, während Reformvorhaben, die die Regierung priorisierte, wie die Rentenreform, nur unter heftigem Protest von Gewerkschaften und Teilen des Regierungsbündnisses durchgesetzt wurden.

Nun ist es relativ leicht, an Einzelmaßnahmen der Regierung Kritik zu üben oder auch den Kurs insgesamt zu verdammen – schwerer fällt schon eine abwägende Würdigung, die reale Handlungsspielräume berücksichtigt und damit die sowohl ökonomischen wie politischen Grenzen des Projekts der Regierung Lula ernst nimmt. Die Geister scheiden sich zunächst an der – offensichtlich konservativen – Wirtschaftspolitik. Ob sie ein notwendiges (vorübergehendes?) Übel oder eine finale Absage an ein Reformprojekt ist – das bestimmt in Brasilien und in der internationalen Wahrnehmung die Debatte.

2. It's the economy!

Der Amtsantritt der Regierung Lula erfolgte in einer ausgesprochen schwierigen Situation. Aus verschiedenen Gründen zeigte das Stabilisierungsprojekt seines Vorgängers Fernando Henrique Cardoso im Jahre 2001 tiefe Risse. Seit der Einführung des Plano Real (und der gleichnamigen Währung) im Jahre 1994 hatte Brasilien eine Phase relativer Stabilität durchlaufen, die insbesondere durch eine Kontrolle der Inflation geprägt war. Damit war eine lange Phase von Hochinflation beendet worden. Dies, die Durchsetzung umfassender Privatisierungen und eine Politik der Marktöffnung waren die Säulen des Reform- und Anpassungsprogramms der Regierung Cardoso. Lange Zeit hatte insbesondere die Eindämmung der Inflation Cardoso hohe Akzeptanz in der Bevölkerung gesichert und seine Wiederwahl im Jahre 1998 ermöglicht. Diese Legitimationsressourcen waren 2002 offensichtlich weitgehend aufgebraucht. Zu enttäuschend waren die wirtschafts- und sozialpolitischen Effekte der Anpassungsprogramme: ein über Jahre mageres Wirtschaftswachstum bei hoher Arbeitslosigkeit. Als dann auch noch – hauptsächlich bedingt durch eine Währungskrise – die Inflationsrate wieder in die Höhe schnellte, war der Weg für die Opposition geebnet und entgegen vieler Erwartungen, die Lula als ewigen Zweiten im Präsidentschaftsrennen sahen, errangen er und seine Partei (PT – Arbeiterpartei) einen überzeugenden Wahlsieg.

Lula selbst hat die Ausgangslage seiner Regierung mit dem Untergang der Titanic verglichen: Es sei nicht so gewesen, dass ein Zusammenstoß mit dem Eisberg gedroht hätte, nein, Brasilien sei im Jahre 2002 mit dem Eisberg zusammengestoßen. Die neue Regierung hätte somit ein manövrierunfähiges Schiff übernommen, in das Wasser eindrang. In solch einer Situation kann man nicht am Repertoire des Orchesters rummäkeln, sondern muss zunächst die Löcher schließen, während das Schiff weiterhin ohne Kurs dahinschlingert. Erst nach den notwendigen Reparaturarbeiten sei Steuern und eine neue Kursbestimmung möglich. Nach diesem Bild und der Meinung vieler treuer Anhänger der Regierung ist das große Ereignis des Jahres 2003 das Ausbleiben der Katastrophe. Nun ist es fast unmöglich zu beweisen, dass die Lage tatsächlich so gewesen ist und dass alle alternativen Wege in die Katastrophe geführt hätten. Aber es gibt gute und unleugbare Gründe, die zumindest die Angst der Regierung plausibel machen.

Die neue Regierung sah sich 2003 mit drei wesentlichen Problemen konfrontiert: Aufgrund einer drastischen Abwertung des Real stieg das Last des Auslandsschulden an, die interne Verschuldung war explodiert und teilweise an den US\$ indexiert, und die Inflationsrate hatte ein alarmierendes Niveau erreicht. Darauf reagierte Wirtschaftsminister Antonio Palocci und sein Team sowie die Zentralbank mit orthodoxen Rezepten: Erhöhung der Zinsen und eine rigide Sparpolitik. Die Regierung Cardoso hatte 2002 ein Abkommen mit dem IWF geschlossen, das einen primären Haushaltsüberschuss von 3,75 % vorsah. Die neue Regierung erhöhte diese Marge auf eigene Initiative auf 4,25% und erreichte einen Überschuss von etwa 5%.

Die Zentralbank erhöhte die Zinsen bis auf über 25%. Dies alles hatte die erwartete Wirkung: Einerseits wurde das Wirtschaftswachstum abgewürgt (-0,2 % für 2003), die Arbeitslosigkeit stieg an und das Durchschnittseinkommen sank. Andererseits traten die erwünschten Stabilisierungseffekte durchaus ein. Die Inflationsrate ging wieder auf deutlich unter 10% zurück, der Anstieg der internen Verschuldung konnte gebremst werden und die internationalen Rating-Agenturen stuften das „Risiko Brasilien“ wieder herab.

(Die Risikoeinstufung Brasiliens hatte im Oktober 2002 die schwindelerregende Höhe von 2100 Punkten erreicht und stellte Brasilien damit in eine Linie mit Nigeria. Seit Oktober 2003 pendelt die Einstufung um 500-Punkte-Marke und erreichte damit ein besseres Niveau als in den Jahren 1999–2001.)

Für die Kritiker hat die Regierung mit dieser Politik ihr soziales Projekt zugunsten „der Finanzmärkte“ verraten. Schuldendienst und IWF hätten somit Vorrang vor den Belangen der Bevölkerung bekommen. Für die Regierung war die Politik im Jahre 2003 eine notwendige Phase, um die Basis für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu schaffen. Auch wenn linksradikale Kritiker und Teile der Kirchen eine Politik des „Bruchs“ mit IWF und Finanzkapital fordern – eine solche Option stand realpolitisch nicht ernsthaft zur Disposition. Wie die PT und Lula bereits während des Wahlkampfes in ihrem „Brief an das brasilianische Volk“ klargestellt hatten. Auch der Blick auf Argentinien zeigt ja, dass ein Einstellen des Schuldendienstes kurzfri-

stig drastische wirtschaftliche Folgen hat. Eine solche Turbulenz hätte die Regierung Lula politisch nicht überlebt. Die meisten Kritiker gestehen dies zu, meinen aber die Regierung hätte in der Dosis übertrieben, um sich gegenüber den IWF katholischer als der Papst zu gerieren. Somit dreht sich die Debatte eher um die Frage, ob Haushaltsüberschuss und Zinsen in diesen Höhen tatsächlich notwendig waren und sind. Die Regierung hat immer wieder das „verdammte Erbe“ der Regierung Cardoso als Begründung für die Notwendigkeit der Politik der „bitteren Medizin“ im Jahre 2003 angeführt. Dieses Erbe war einerseits die eher konjunkturelle Krise des Jahres 2002. Andererseits erbte die Regierung Lula tatsächlich ein gravierendes strukturelles Problem. Die interne Verschuldung erreichte im Jahre 2002 den Wert von fast 60% des BIP, eine völlig unhaltbare Situation angesichts des historisch hohen Zinsniveaus in Brasilien. Die Explosion der internen Verschuldung (hauptsächlich aufgrund einer langjährigen Hochzinspolitik) ist zweifellos die dunkle Seite der Stabilitätspolitik der Regierung Cardoso. Trotz der rigiden Sparpolitik und eines Rekordhaushaltsüberschusses von 5% gelang es der Regierung im Jahre 2003 lediglich die interne Verschuldungsrate einigermaßen zu stabilisieren – sie stieg sogar noch leicht an. Dies zeigt, dass die Regierung kaum eine Alternative zu ihrem rigiden Sparkurs hatte, wenn sie auf eine langfristiges Reformprojekt hinarbeiten wollte. Ab 2004 kann ein positiver Kreislauf in Gang kommen: Sinkende Zinsen und weiter hohe Haushaltsüberschüsse bei wachsender Wirtschaft senken die Verschuldung und die Last des Schuldendienstes, was wiederum das Wirtschaftswachstum fördert. Tatsächlich zeigen die Daten von Juli 2004, dass ein vorsichtiger Optimismus durchaus berechtigt ist. Es wird ein Wirtschaftswachstum von 4% für das Jahr erwartet, die Arbeitslosenrate sinkt und die Durchschnittseinkommen steigen wieder an.

3. Ein heterogenes politisches Bündnis

Die Bewertung der Wirtschaftspolitik ist die Schlüsselfrage für die Analyse der ersten 18 Monate dieser Regierung. Erkennt man die Notwendigkeit des Sparkurses an, dann ist es noch zu früh, um die Sozialpolitik zu beurteilen. Hier wird der Spielraum für neue Akzente und Schwerpunkte erst im kommenden Jahr wirklich wachsen. Aber dennoch ist es nicht nur die Wirtschaftspolitik, die den Handlungsspielraum der Regierung bestimmt. Zwar konnte Lula einen herausragenden Wahlsieg erringen (nie ist ein brasilianischer Präsident mit so vielen Stimmen gewählt worden), und die PT stellt erstmals die größte Fraktion im Parlament, ist aber auch im Bündnis mit weiteren Linksparteien weit davon entfernt, die absolute Mehrheit zu stellen. Eine der Grundlagen des Wahlsieges von 2002 war bereits ein Bündnis mit einem Teil des bürgerlichen Lagers. Die PL (Partido Liberal – Liberale Partei) ging ein formales Bündnis mit der PT ein und stellt den Vizepräsidenten José Alencar, einen Großunternehmer. Dieses Bündnis war von den Linken in der PT kritisiert worden, da die PL auch die Partei der evangelistischen Kirchen ist und damit einen Einfluss dieser oft reaktionären Gruppen (insbesondere in Fragen wie Legalisierung der Abtreibung, Gleichstellung von Frauen, Legalisierung gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften) auf die Regierungspolitik ermöglicht. Dennoch war dieses Bündnis eine notwendige Bedingung für den Wahlsieg Lulas, da es Widerstände im bürgerlichen Lager aufbrach.

Inzwischen sind weitere größere Parteien des bürgerlichen Lagers in das Regierungsbündnis einbezogen worden: PTB (Arbeiterpartei Brasiliens) und PMDB (Partei der Demokratischen Bewegung Brasiliens) unterstützen die Regierung und besetzen Ministerämter. Das bedeutet, dass die PT ein Bündnis mit Teilen der traditionellen Eliten des Landes eingegangen ist, die insbesondere in der PMDB vertreten sind. Zahlreiche PMDB-Politiker waren in den letzten Jahren in Korruptionsskandalen verwickelt und von der PT heftig angegriffen worden. Diese Figuren heute in der Regierung zu sehen, ist für viele historische Anhänger der PT eine Zumutung – für die Strategen der Partei hingegen die Basis der Regierungsfähigkeit.

Tarso Genro, Regierungsmitglied und ehemaliger Bürgermeister von Porto Alegre, stellt daher zurecht fest, dass die Regierung Lula „keine Linksregierung im klassischen Sinne ist. Es ist eine Regierung, in der eine Linkspartei die Führung inne hat im Rahmen eines politischen Paktes. ... Würde die Regierung mit dem Bündnis, das sie unterstützt, brechen, würde sie erhebliche Schwierigkeiten haben zu regieren und könne das Land in ein Desaster führen.“ Die Regierungsfähigkeit hängt von einem Bündnis mit Kräften ab, die beim besten Willen nicht zum progressiven Lager gezählt werden können. Lula und die überwältigende Mehrheit der PT haben sich für dieses Bündnis und damit für einen widersprüchlichen Pakt entschieden. Diese Entscheidung geht deutlich gegen die Option des „Bruchs“ mit dem traditionellen politischen und ökonomischen System, den ein Teil der Parteilinken immer einfordert. Die Analyse der Mehrheit der Partei ist, dass es für einen solchen Bruch keine Bedingungen gibt. Tarso Genro führt drei Bedingungen an, die für eine Politik des „Bruchs“ notwendig wären, aber keineswegs gegeben sind. „Die erste Annahme ist, dass es möglich sei, eine demokratische Regierungsfähigkeit zu sichern ohne ein Abkommen mit den Unternehmern, speziell mit den Großunternehmern. Die zweite Annahme ist, dass es möglich sei, die Grundlagen für ökonomisches Wachstum zu schaffen ohne Unterstützung des privaten Sektors. Und die dritte Annahme ist, dass die Regierung Lebensstandard und politische Unterstützung der Mittelschichten und der Arbeiterklasse bewahren könnte, wenn sie mit dem internationalen Finanzsystem bricht.“ (Folha de São Paulo, 18.1. 2004)

Mit anderen Worten: Für einen Pakt der Regierbarkeit ist das Bündnis mit den Unternehmern und zumindest die Nicht-Kollision mit dem internationalen Finanzsystem unabdingbare Voraussetzung. Damit ist eine der Grundfragen skizziert, deren Klärung die Basis für eine Einschätzung der Regierung Lula bildet. Wer diese

Option der Regierung für grundlegend falsch hält, tendiert heute zum Bruch mit dieser Regierung – und das ist auf Seiten der Linken und der sozialen Bewegungen eine fast verschwindende Minderheit. Der Ausschluss von vier Abgeordneten, die systematisch gegen die Regierungspolitik abstimmten und öffentlich auftraten, hat zwar viel Presseecho hervorgerufen – aber die eigentliche Meldung ist doch, dass die PT inklusive ihrer linken Flügel die ersten achtzehn Monate trotz vieler Schwierigkeiten ohne interne Spaltung überlebt hat.

4. Ein Projekt der nationalen Einheit

Aber die Bündnispolitik hat nicht nur eine politisch-taktische Komponente. Schon im Wahlkampf haben Lula und die PT eine nationale Einheitsrhetorik strapaziert. Lula präsentierte sich als die Option für Wirtschaftswachstum mit sozialen Komponenten. Auf dieser Basis versucht die Regierung einen nationalen Konsens zu schaffen, der insbesondere Unternehmer und ArbeitervvertreterInnen einschließt. Lula wird nicht müde, dieses Merkmal seiner Regierung herauszustellen. In seiner ersten Reden nach der Wahl proklamierte er: „Meine Regierung wird Verständigung und Verhandlung als Markenzeichen haben. Wir werden einen ‚nationalen Pakt‘ schaffen ... Das schafft man nicht ohne die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft“. Und bei einer anderen Gelegenheit: „Wir werden diesem Land lehren zu verhandeln ... Wir müssen die Größe haben zu verstehen, dass Verhandlungen extrem notwendig sind.“ (Alle Zitate nach Teoria e Debate 58, 2004, S.16f) Ein solche Einheits- und Verhandlungsrhetorik ist nicht ungewöhnlich für neu gewählte Regierungen – und auch in Brasilien ist ihr Glanz inzwischen etwas aufgebraucht. Bald wurde nämlich klar, dass in vielen Fragen der strategische Kern der Regierung um den Kanzleramtsminister José Dirceu überhaupt keine Positionen hatte. Fragen wie Demarkierung von Indianergebieten, Freigabe von genetisch modifiziertem Soja oder den Bau des Atomkraftwerkes Angra 3 erzeugten Polemiken in Gesellschaft und Regierung, die durch Verhandlungsrhetorik nicht zu lösen waren und sind. Die Betonung der Bedeutung von Aushandlungsprozessen ist einerseits sicherlich ein positives Merkmal einer politischen Kultur, andererseits verschleiert sie aber auch in vielen Fällen reale Interessenlagen und mächtige Lobbies.

Bei den erwähnten Polemiken ist auch klar geworden, dass die Regierung im Prinzip nur eine wirkliche Priorität hat: Wachstum. Die Strategie ist bestimmt von der gewerkschaftlichen Tradition, die ihren Ursprung in den Industrieregionen São Paulos hat und sich noch an das brasilianische Wirtschaftswunder der siebziger Jahre erinnert. Dies unter den Bedingungen einer Demokratie zu wiederholen ist die große und begrenzte Vision der Regierung. Diese Option hat eine bedenkenswerte und bedenkliche Logik: Tatsächlich wird die zukünftige Bewertung der Regierung in der Bevölkerung hauptsächlich von wirtschaftlichen Faktoren abhängen: Steigen Kaufkraft und Beschäftigung, steigt die Zustimmung für die Regierung – alles andere fällt in der Gesamtbilanz kaum ins Gewicht. Allenfalls Sicherheitsprobleme (kriminelle Gewalt) beeinflussen noch nachhaltig die öffentliche Meinung. Damit ist das Terrain der Regierungspolitik abgesteckt: Alles soll sich der Wachstumsperspektive unterordnen.

5. Umweltpolitik im Streit

Die Ernennung von Marina Silva – einer international bekannten Streiterin für die Amazonasregion – zur Umweltministerin hatte Hoffnungen der Ökologiebewegung beflügelt, dass die Regierung es mit der Umweltpolitik ernst meine. Nach 18 Monaten aber ist die Bilanz in diesem Bereich wohl eine der deprimierendsten:

- Durch ein Regierungsdekret ist Anbau und Vermarktung des genetisch veränderten Soja vorläufig genehmigt worden. Eine endgültige rechtliche Regelung dieser Frage durch ein Gesetz hängt nach wie vor im Parlament.
- Die Regierung will offensichtlich das brasilianische Atomprogramm nicht nur weiterführen, sondern sogar ausbauen. Sie diskutiert über den Bau des Atomkraftwerks Angra 3 (auch hier ist keine endgültige Entscheidung gefallen) und hat den Export angereicherter Urans angekündigt.
- In der Energiepolitik soll die Option für Großstaudämme offensichtlich wieder aufgenommen werden. Die Energieministerin hat macht sich hierfür stark und hat dies auch international auf der Renewables-Konferenz in Bonn klar gemacht. In den Fünfjahresplan sind zahlreiche Staudammprojekte eingegangen, insbesondere im Amazonasgebiet.
- Das Umweltministerium wird seit Monaten ins Kreuzfeuer genommen, weil es angeblich durch die Verzögerung bei der Erteilung von Umweltlizenzen für Großprojekte zum Entwicklungshemmschuh wird. Dass die Umweltbehörden hierbei lediglich geltende Gesetze anwenden, interessiert wenig.

Die Umweltpolitik hat offensichtlich keinen eigenen Stellenwert, sondern wird eher als Hindernis für das Wirtschaftswachstum wahrgenommen. Im Falle des Atomprogramms kommt noch ein anderer Faktor hinzu. Das Atomprogramm ist kaum als energiepolitische Entscheidung verständlich, sondern nur als Teil eines nationalen Projekts, das eigenständige technologische und militärische Optionen zumindest offen halten will. Brasilien will sich hier in Augenhöhe mit Staaten wie Russland, Indien und China sehen, also in einer Reihe

neuer und zukünftiger Mittelmächte, die eine eigenständige Rolle in der Weltpolitik spielen wollen und bereits mit der Abkürzung BRIC zusammengefasst werden.

Vor dem Hintergrund des eingangs analysierten Charakters der Regierung kann die Marginalisierung der Umweltpolitik kaum überraschen. Erstaunlich hingegen ist, dass diese Frage immerhin zu einer großen öffentlichen Debatte geführt hat, insbesondere als Fernando Gabeira im Oktober 2003 aus Protest gegen die Umweltpolitik aus der PT austrat. Der Abgeordnete Gabeira gehörte zu den Gründern der grünen Partei Brasiliens, war aber aus Protest gegen die angeblich opportunistische und konturlose Politik der brasilianischen Grünen zur PT gewechselt.

Zu den wenigen positiven Aspekten der Umwelt- und Energiepolitik gehört die Verabschiedung eines Gesetzes über die Nutzung alternativer Energien (PROINFA – Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica).

6. Exportieren für die Schulden

Die Umweltpolitik wird entscheidend durch makroökonomischen Tendenzen und Prioritäten beeinflusst. Brasilien ist es in den letzten Jahre wieder gelungen, erhebliche Außenhandelsüberschüsse zu erzielen. Dazu hat einerseits die Abwertung der Währung beigetragen, andererseits aber auch eine beträchtliche Steigerung der Exporte, insbesondere im Agrarsektor. Brasilien ist weltweit der größte Exporteur von Kaffee, Orangensaft, Zucker, Soja und Rindfleisch, der zweitgrößte von Hähnchen (Conjuntura Economica 6/2004). Es war insbesondere die dynamische Entwicklung der Agrarindustrie, die das brasilianische Exportwunder getragen hat. Dies heißt aber eben auch Ausweitung von Monokulturen und deren Vordringen in sensible Ökosysteme, insbesondere den Regenwald. Das Vordringen des Anbaus von Soja in das Amazonasgebiet hat Umweltschützer alarmiert und offensichtlich zur Steigerung der Entwaldungsraten beigetragen.

Was für die Umwelt ein Problem darstellt, ist für die wirtschaftliche Stabilität in der aktuellen Politik ein entscheidender Anker. Der Außenhandelsüberschuss ist die notwendige Bedingung, um das Zahlungsbilanzdefizit, vor allem durch den Schuldendienst verursacht, auszugleichen. Die Politik der Regierung Cardoso, Zahlungsbilanzdefizite durch Kapitalimporte zu kompensieren, bedeutete auf Dauer ein finanzpolitisches Abenteuer, das Brasilien vom Zufluss von (nicht nur, aber auch) spekulativem Kapital abhängig machte. 68,9% der Exporterlöse gehen in den Schuldendienst – eine im internationalen Vergleich ungeheuerlich hohe Zahl. Russland benötigt nur 11,3% seiner Exporte für die Schuldenzahlungen, China 8,2% (Alle Angaben nach Folha de São Paulo vom 18.7.2004). Brasilien hat also seine Abhängigkeit von Kapitalströmen gegen eine Abhängigkeit von Warenströmen eingetauscht – eine Politik, die sicherlich Sinn macht, allerdings ihren Preis hat, da die komparativen Vorteile Brasiliens eher im Agrarbereich liegen oder in Produkten, die auf billiger Energie beruhen (Aluminium). Der eherne Zwang zum Schuldendienst erschwert die Diskussion und Entwicklung von Alternativen zumindest in kurzfristiger Perspektive. Kritik am Agrarexportmodell und seinen ökologischen Folgen kann somit leicht in die Ecke von wirtschaftspolitischer Verantwortungslosigkeit gedrängt werden. Auch die multilateralen Institutionen (Weltbank, IWF) interessiert es letztendlich anscheinend nicht, wie, womit und unter welchen Kosten und Folgen die Schulden bezahlt werden.

7. Hunger, Armut und Ungleichheit

Die Aussicht auf soziale Verbesserungen war sicherlich der entscheidende Faktor zur Wahl Lulas. Kein Politiker symbolisiert durch seine Person so sehr das soziale Drama und die Hoffnungen des Landes. Selbst in extremer Armut aufgewachsen, Arbeitsmigrant und schließlich Industriearbeiter – das ist eine typische soziale Karriere während der sechziger und siebziger Jahre des „brasilianischen Wirtschaftswunders“. In seinem Wahlkampf stellte Lula die Bekämpfung der extremen Armut – den Hunger – in den Mittelpunkt seiner Kampagne.

Tatsächlich ist Brasilien ein Land, das durch extreme Ungleichheiten geprägt ist. Diese Ungleichheiten haben sich in den letzten 40 Jahren deutlich verschärft. Während 1960 das Durchschnittseinkommen der reichsten 10% um 13,5 mal größer war als das Durchschnittseinkommen der ärmsten 40%, betrug dieser Faktor im Jahre 2000 21,3. Seit Beginn der achtziger Jahre schwankt dieser Wert um den Faktor 20 und zeigt Resistenz gegen alle Sozialpolitik und Wirtschaftsreformen (alle Angaben gemäß IBGE, nach Observatorio da Cidadania 2003).

Obwohl Brasilien in der UNDP-Statistik als Land mit mittlerem Einkommen positioniert ist, gehört es in die Kategorie Einkommenskonzentration mit einem Gini-Koeffizienten von 0,607 zu den ungleichsten Ländern der Welt, in trauriger Nachbarschaft mit Namibia und Botswana.

Nach anderthalb Jahren ist es offensichtlich zu früh, um eine Auswirkung der Sozialpolitik auf diese Indikatoren festzustellen. Aber der bisher zögerliche Beginn des Null-Hunger-Programms hat Enttäuschungen provoziert und ist ein symptomatischer Fall für Schwierigkeiten und Fortschritte der Regierung. Für die Verzögerung gibt es gute und schlechte Gründe. Auch im Null-Hunger-Programm suchte die Regierung zunächst eine breite Diskussion mit allen beteiligten Sektoren. Zudem wurden lokale Partizipationsstrukturen aufgebaut, verschiedene Sozialprogramme zusammengefasst und eine neue Registrierung aller Bedürftigen durchgeführt – alles Maßnahmen, die Sinn machen, aber Zeit kosten. Zudem geriet das Null-Hunger-

Programm aber durch Verwaltungschaos und Kompetenzgerangel in die Schlagzeilen. Die Regierung reagierte Ende 2003 mit einer Kabinettsumbildung, deren prominentestes Opfer die Sozialministerin Benedita da Silva war.

Zentraler Bestandteil des Null-Hunger-Programms ist die Familienhilfe, auf die alle Familien Anspruch haben, deren Pro-Kopf-Einkommen unter R\$ 100 (etwa 30 Euro) liegt. Sie bekommen eine Basisunterstützung von R\$ 50 plus R\$ 15 pro Kind, das die Schule besucht. Der Maximalwert der Unterstützung pro Familie liegt bei R\$ 95.

Die Komponente Familienhilfe besteht also in einem, wenn auch geringen, direkten Transfer an die ärmsten Familien. Null-Hunger will aber kein rein „assistenzialistisches“ Programm sein, sondern fördert auch strukturelle Aktionen wie Schaffung von Arbeitsplätzen und Lebensmittelproduktion durch Kleinbauern. Das Null-Hunger-Programm ist mit einem Ansatz von 6 Milliarden Reais (etwa 1,7 Milliarden Euro) im Haushalt veranschlagt, bis Juni 2004 waren nach Regierungsangaben 4 Millionen Familien durch die Komponente Familienhilfe begünstigt worden.

In den zivilgesellschaftlichen Gruppen wird heftig über den Charakter der Sozialpolitik der Regierung Lula diskutiert. Für viele KritikerInnen verfolgt die Regierung die – von der Weltbank empfohlene – Strategie der Fokussierung, also der Konzentration der Sozialpolitik auf einige Kernbereiche (Hilfe für die Ärmsten, Basiserziehung) auf Kosten einer universalen, öffentlichen Sozialpolitik für (fast) alle. Die Regierung bestreitet diese Vorwürfe heftig und bezeichnet ihre Politik als Kombination aus Universalisierung und Fokussierung. Ein weitere Kritik aus zivilgesellschaftlichem Lager hinterfragt die Trennung von Sozial- und Wirtschaftspolitik. Eine Wirtschaftspolitik, die Einkommen senkt und Arbeitsplätze vernichtet, trägt zu den Problemen bei, die keine Sozialpolitik mehr bewältigen kann. Hier wird sich in den nächsten Jahren zeigen müssen, inwieweit eine Politik möglich ist, die Wirtschaftswachstum in messbaren sozialen Fortschritt umsetzt und ob andere Reformvorhaben der Regierung (Agrarreform) tatsächlich Auswirkungen auf die Sozialstruktur des Landes haben können.

Insgesamt fällt es noch schwer, eine Bilanz der einzelnen Reformvorhaben zu ziehen. Zu sehr war das erste Regierungsjahr durch Anfangsschwierigkeiten und die Wirtschaftskrise geprägt. Die Regierung jedenfalls setzt hier auf einen – für viele KritikerInnen bereits überstrapazierten – Geduldsdiskurs.

8. Neue Wege in der internationalen Politik?

Die größte Zustimmung in Brasilien erfuhr bisher die Außen- und Handelspolitik der Regierung. Offensichtlich versucht das Außenministerium einen aktiveren und unabhängigeren Kurs zu fahren. Die neue Regierung hat die Option für den Mercosur erneuert und wird dabei durch den argentinischen Präsidenten Néstor Kirchner unterstützt. Nach einer langen Agonie erscheint die regionale Integration in Lateinamerika wieder unter den außenpolitischen Prioritäten. Brasilien will dabei offensichtlich eine Führungsrolle übernehmen und hat eine intensive lateinamerikanische Diplomatie entfaltet. In diesem Prozess spielt auch die brasilianische Entwicklungsbank BNDES eine aktive Rolle, die sich immer mehr zu einem kontinentalen Player entwickelt und Projekte auch in den Nachbarländern finanziert. Brasilien ist zur Zeit in Südamerika das einzige Land, das über solche Kapazitäten verfügt.

Alle anstehenden Freihandelsabkommen (WTO, ALCA, EU–Mercosur) sind in den letzten Monaten ins Stocken geraten. Das erste deutliche Signal für neue Zeiten war die Bildung der G20 im Vorfeld der Cancún-Konferenz. Wichtige Player des Südens (u. a. Brasilien, Argentinien und Indien) konnten sich durch die G20 in einer neuen Form in die internationalen Verhandlungen einbringen. Basis dafür war die Koalition zwischen den großen Agrarexporturen des Südens (Brasilien und Argentinien) und Indien, das seine kleinbäuerliche Landwirtschaft schützen will. Die G20 vereinigte die Frage des Marktzugangs mit der Verteidigung von Sonderbestimmungen zum Schutz kleinbäuerlicher Landwirtschaft – ein qualitativer Schritt über die Programmatik der Cairns-Gruppe (17 Agrarexporture) hinaus. Diese neue Konstellation wird auch von brasilianischen NGOs überaus positiv eingeschätzt: „Die neuen Koalitionen schafften ein neues Gleichgewicht der Kräfte in der WTO. Die Entwicklungsländer haben dies erkannt und akzeptierten keine Abkommen, die diese Realität nicht reflektierten ... Diese Allianzen sind ein neuer Faktor in den internationalen Wirtschaftsverhandlungen und erlauben uns etwas mehr Hoffnungen für zukünftige Runden.“ (Observatório da Cidadania 2003 S. 16f) Die wichtigsten Verhandlungsrunden nach Cancún (ALCA, EU) gerieten letztendlich immer ins Stocken, weil Brasilien weitere Zugeständnisse in der Frage des Zugangs von Agrarprodukten in die Märkte des Nordens forderte. Wichtige Exportgüter des Landes (Zucker, Soja, Fleisch, Orangensaft im Falle der USA) unterliegen weitreichenden Einfuhrbeschränkungen. Brasilien vertritt hier eine Position, die in der Freihandelslogik kaum angreifbar ist: Warum sollen wir weiter liberalisieren, wenn wir andererseits nicht von den Früchten der Liberalisierung profitieren können?

Somit hat sich die Agrarfrage zu einem Schlüsselproblem in internationalen Verhandlungen entwickelt. Die brasilianische Position ist sicherlich gut geeignet, die Scheinheiligkeit vieler Vorschläge der USA und der EU aufzuzeigen – sie bleibt aber letztendlich in der Freihandelslogik gefangen. Diese begünstigt aber gerade in Brasilien das Agrarexportmodell, mit bedenklichen sozialen und ökologischen Folgen. Aus diesem Dilemma gibt es keinen leichten Ausweg. Brasilianische Regierungsinstanzen reagieren auf eine eher ökologisch mo-

tivierte Kritik allergisch und verweisen zu Recht darauf, dass Freihandelsverhandlungen keine Umweltkonferenzen sind, und dass die EU und die USA ja keineswegs ökologisch zertifizierte Produkte von Kleinproduzenten exportieren. Kritik an der brasilianischen Position wird immer wieder verdächtigt, nur die Positionen der Regierungen des Nordens gegen die Interessen des Landes zu verteidigen. Hier besteht wohl der einzige Ausweg darin, kurzfristige Verhandlungsfragen von langfristigen Entwicklungsperspektiven abzukoppeln.

9. Ausblick

Im Oktober 2004 finden in Brasilien landesweite Kommunalwahlen statt. Sie bedeuten eine wichtige Weichenstellungen für die politische Zukunft der Regierung. Ein schlechtes Abschneiden der PT-Kandidaten bei gleichzeitiger Verzögerung des wirtschaftlichen Aufschwunges würde die Regierung entscheidend schwächen und ihre Möglichkeit unterminieren, umstrittene Entscheidungen im Parlament durchzubringen. Die Regierung selbst arbeitet mit einem wesentlich optimistischeren Szenario. Tatsächlich zeigt die Ökonomie in den letzten Monaten deutliche Erholungerscheinungen. Die Prognosen für das Wirtschaftswachstum 2004 wurden zuletzt noch nach oben korrigiert, nun wird eine Rate von 4% erwartet. Die Arbeitslosigkeit sinkt, im formalen Sektor werden Arbeitsplätze geschaffen, wenn auch eher im Niedriglohnbereich. Aufgrund dieser Tendenzen hofft die Regierung nun auf eine positive Spirale: das Wirtschaftswachstum ermöglicht eine Lockerung der Austeritätspolitik ohne die Stabilitätsziele (niedrige Inflation) zu gefährden. Die Last der internen Schulden kann sich im nächsten Jahr wieder verringern und die Regierung gewinnt so Spielraum, um ihre sozialen Reformprojekte mit mehr Mitteln umzusetzen. Umstritten bleibt die Frage, inwieweit der aufkeimende Aufschwung durch äußere Faktoren gefährdet ist. In den letzten Jahren waren Wachstumsphasen immer wieder durch Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten schnell ausgebremst worden. Grund ist die Abhängigkeit Brasiliens vom Zufluss von (spekulativem) Kapital. Bei internationalen Turbulenzen musste Brasilien immer die Zinsen drastisch anheben, um weiterhin Risikokapital anzuziehen – und würgte somit die interne Wirtschaftsentwicklung ab. Ob die bisherige Politik ausreichend war, um die Abhängigkeit von internationalen Kapitalflüssen entscheidend zu verringern wird sich erst bei der nächsten Krise zeigen können. Jedenfalls lehnt die brasilianische Regierung jeglichen Einsatz von nationalen Finanzinstrumenten ab (Devisenkontrollen, Steuern), um die Kapitalflüsse zu lenken. Allerdings setzt sie sich auf der internationalen Ebene aktiv für der Tobin-Steuer ähnliche Regulierungen ein. Sozio-ökologische Konflikte werden in der nächsten Zeit einen wichtigen Stellenwert in der nationalen Politik einnehmen. Die Polemik um genetisch veränderte Produkte geht weiter, die Staudampläne werden auf erheblichen Widerstand der Betroffenen treffen, und die Expansion des Agrobusiness im Amazonasgebiet (Soja, Rinderzucht) verbunden mit dem Ausbau der zugehörigen Infrastruktur (Stauseen, Wasserwege) ist jetzt schon ein heiß diskutiertes Thema. Die Heinrich-Böll-Stiftung wird ihre Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen, die diese Fragen kritisch begleiten, fortsetzen und verstärken. Für das nächste Jahr wollen wir dabei die Klimapolitik wieder mehr in den Mittelpunkt rücken. Die nächste COP (Conference of the Parties) der Klimakonvention wird im Dezember 2004 in Buenos Aires stattfinden, was sicherlich die Diskussion in Lateinamerika beleben wird. Bisher hat die neue Regierung keine Konzept für eine Klimapolitik entwickelt. Ein weiterer Schwerpunkt unsere Arbeit wird die Menschenrechtsfrage bleiben. Auch unter der neuen Regierung setzen sich Menschenrechtsverletzungen fort, die Polizei tötet und foltert unvermindert, Großgrundbesitzer setzen weiter Gewalt gegen Landlose ein. Ein auch international beachtlicher Erfolg war der Kampf gegen Sklavenarbeit, den der Menschenrechtsbeauftragte zu einem Schwerpunkt erklärt hat. Die Heinrich-Böll-Stiftung Brasilien wird auch in diesem Jahr die Erarbeitung und Veröffentlichung zweier Jahresberichte zu Menschenrechtsverletzungen unterstützen. Auf der Grundlage dieser Berichte werden wir Ende des Jahres einen gesonderten Beitrag zur Lage der Menschenrechte in Brasilien auf deutsch erstellen. Zum Thema Biopolitik plant das Büro Rio verschiedene Aktivitäten und Veröffentlichungen. Wir wollen damit einen Beitrag dazu leisten, eine bisher segmentierte Diskussion unter neuem Blickwinkel zu sehen. Diskutieren Umweltbewegung und Bauernorganisationen bisher fast ausschließlich die Frage genetisch veränderter Pflanzen, blieb die Diskussion um Stammzellen- und Embryonenforschung und die damit verbundene Debatte um das Klonen auf Teile der Frauenbewegung und konservative religiöse Gruppen beschränkt. Wir werden versuchen, gemeinsame Grundlagen unterschiedlicher Entwicklungen unter dem Motto „Die neuen Technologien politisieren“ herauszuarbeiten und sie in den Kontext demokratischer Entscheidungsprozesse zu stellen.