

Wilhelm Hofmeister

Warten auf den Wandel. Das erste Regierungsjahr von Präsident Lula da Silva in Brasilien

Mudança (Wandel, Reform) – so lautete das Versprechen, mit dem Lula da Silva vor einem Jahr die brasilianischen Präsidentschaftswahlen gewonnen hatte, dessen Einlösung er jedoch noch nicht verzeichnen kann. „Lula“, der inzwischen eine solide parlamentarische Mehrheit für seine Regierungsarbeit an sich binden konnte, vermochte die großen wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes bislang allenfalls anzustoßen: **Zwar wurde eine Senkung der Inflation, der Zinsentwicklung und auch des Risikofaktors erreicht, jedoch stagniert das Wirtschaftswachstum nach wie vor und auch die Arbeitslosigkeit bleibt alarmierend hoch. Im sozialen Bereich wurde lediglich die Rentenreform auf den Weg gebracht, während das Prestigeprojekt zur Hungerbekämpfung Fome Zero konzeptionell unausgereift ist und somit kaum Wirkung zeigt. Eine seit langem überfällige Steuerreform wurde in Angriff genommen, in wesentlichen Teilen indes um zwei Jahre verschoben. Andere Projekte wie die Agrarreform, die Justizreform oder der Kampf gegen die Korruption warten noch auf ihre Inangriffnahme. Wahr ist, dass der Präsident, der manches zugesagt und hohe Erwartungen geweckt hat, viel Reformbereitschaft zeigt. Wahr ist aber auch, dass der Weg zu einem umfassend reformierten Brasilien noch lang ist.**

■ Executive Summary

„Mudança“ – change, reform: This was the first word uttered by Luis Inacio Lula da Silva in his inaugural speech as President of the Federal Republic of Brazil on January 1, 2003. And indeed, the former trade union leader had aroused in many Brazilians hopes and expectations that profound reforms and improvements in the social and economic situation would follow swiftly after his conspicuous victory in the elections of October 2002. Now, after one year of government, it has become obvious that launching thoroughgoing reforms that immediately and permanently affect people's lives is not so simple after all. For this reason, the voices of critics grew louder in Brazil by the end of 2003, reminding the President and his party of all the promises they had failed to redeem, the most prominent among them being President Lula's prediction of ‚spectacular economic growth‘, which failed to materialise.

The balance of President Lulas first year in office is ambiguous: A number of undisputed achievements and reforms are offset by many promises and projects which have not (as yet) been translated into concrete government policies, to say nothing of identifiable improvements of people's lives. To do justice to the President, however, we have to remember the difficult situation he was originally confronted with. Since 1998/99, Brazil had been undergoing a difficult phase in its development because of the international

financial crisis. Ever since then, economic growth rates had been low, and in the election year, the macro-economic situation had grown considerably trickier because of the uncertain outcome of the election, and everybody was waiting to see what the probable winner Lula da Silva would do, who had been bandying socialist and anti-imperialist slogans about until shortly before the start of the election campaign. The national currency, the Real, lost a chunk of its value in the second half of 2002, the spectre of inflation was hovering again, foreign investment went into a decline, and the country's risk rating plummeted to unimaginable depths; only Nigeria and Argentina were 'superior' to Brazil.

Now, one year later, the macro-economic situation is entirely stable. President Lula and his government team about-faced in their political orientation to an unexpected extent in a way which some members of the governing Worker's Party were hard put to follow; their policy was firmly focused on budget consolidation and stabilisation. Conscientiously complying with all its agreements with the International Monetary Fund, the government followed a policy of strict austerity, so much so that by the end of the year, the spectre of inflation had been laid, and the country's risk rate had improved by more than 50 %.

Stabilising the economy at large is surely the most striking achievement of the Lula government. Other elements of outstanding importance include the passage of a pension and tax reform and the consolidation of the government coalition in parliament, indispensable for the work of the government and for the legislative process.

However, a number of problems emerged at the same time, such as deficits in the experience of many new government members, the resistance of societal pressure groups against a variety of reform projects, and a surprising dearth of concepts in many areas.

During President Lula's first year in office, 'Mudanças' (reforms) have not been implemented to the extent promised by the government and expected by many Brazilian citizens. To be sure, there are some initial achievements, and chances are that the success of consolidation, together with new concepts, will permit higher economic growth rates as well as some social improvements in 2004.

■ Konsolidierung

Im brasilianischen Regierungssystem verfügt der Staatspräsident zwar über eine Fülle exekutiver Vollmachten und Initiativrechte im Bereich der Legislative, doch ohne das Parlament oder vorbei am Parlament kann er nicht regieren. Viele Gesetzesänderungen oder Reformen können nur in dem komplizierten Verfahren einer Verfassungsänderung geregelt werden, der u.a. eine qualifizierte Mehrheit von jeweils drei Fünfteln der Senatoren und Abgeordneten zustimmen muss. Freilich genügt es nicht, diese ohnehin schwierige Mehrheit im Parlament zu erhalten. Im brasilianischen Bundesstaat haben die 27 Bundesländer bei Gesetzgebungsverfahren und Verfassungsänderungen ebenfalls eine gewichtige Stimme. Ihre Beteiligung ist zwar formal nicht vorgesehen, doch in der Praxis üben die Gouverneure einen großen Einfluss auf die Parlamentarier eines Bundeslandes aus, weil deren politisches Schicksal von der Unterstützung durch die Landesregierung abhängt.

Eine der ersten politischen Bemühungen der neuen Regierung galt dem Aufbau einer breiten parlamentarischen Mehrheit. Das brasilianische Wahlsystem fördert keine stabilen parlamentarischen Mehrheiten. Im Oktober 2002 wurden Vertreter von 19 Parteien in die Abgeordnetenkammer gewählt; im Senat waren elf Parteien vertreten.¹⁾ Gleich nach den Wahlen nahmen der gewählte Präsident Lula da Silva und der bis dahin amtierende Vorsitzende der Arbeiterpartei (Partido dos Trabalhadores, PT), José Dirceu, Verhandlungen mit verschiedenen Parteien auf, um diese in eine Regierungskoalition einzubinden und u.a. die Wahl der wichtigen Präsidenten des Senates und der Abgeordnetenkammer sowie die Vergabe weiterer parlamentarischer Funktionen vorzubereiten. Auch für die Zusammenstellung der Kabinettsliste war diese Erweiterung der Regierungsbasis von großer Bedeutung.

Tatsächlich gelang es, innerhalb weniger Wochen eine breite Mehrheit zu zimmern, die bisher weitgehend Bestand hatte. José Dirceu übernahm als Präsidialamtsminister (*Casa Civil*) eine zentrale Rolle bei der Koordination der Regierungsarbeit und er arbeitet seither maßgeblich an der Konsolidierung dieser Koalition, u.a. durch die Vergabe zahlreicher Ämter

1) Vgl. Wilhelm Hofmeister, „Die Hoffnung besiegt die Angst‘. Brasilien wählt den Wandel“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 11/2002, S. 4–32.

und Posten in Regierung und öffentlichen Einrichtungen oder Unternehmen an Mitglieder der verschiedenen Regierungsparteien.

Von besonderer Bedeutung war der faktische Regierungseintritt der Partei PMDB, der, gemessen an der Zahl ihrer Abgeordneten und Senatoren, wichtigsten Partei Brasiliens. Von 1994 bis 2002 war der PMDB Teil der Koalition von Präsident Cardoso; die Vizepräsidentschafts-Kandidatin von José Serra, dem Präsidentschaftskandidaten der Cardoso-Partei PSDB, kam aus dem PMDB. Nach den Wahlen setzte eine innerparteiliche Gruppe des PMDB, angeführt von dem früheren Staatspräsidenten José Sarney, die Annäherung an die Regierung Lula durch; Senator Sarney wurde zum Dank dafür zum Senatspräsidenten gewählt. Der PMDB unterstützte weitgehend alle Regierungsvorlagen im Parlament, formal behielt sich die Partei jedoch eine unabhängige Position vor. Erst mit der Kabinettsumbildung im Januar 2004 wurden auch Vertreter des PMDB zu Ministern ernannt; zuvor waren PMDB-Repräsentanten allerdings schon mit anderen Posten bedacht worden.

Diese breite Koalition aufgebaut und konsolidiert zu haben, gehört sicherlich zu den politischen Meisterstücken der neuen Regierung. Innerhalb des PT und einiger kleinerer Linksparteien waren nicht alle Partner sehr willkommen. Doch die Mehrheit des PT hat sich in dieser wie auch in anderen Fragen sehr schnell der Logik der Regierungsführung und der politischen Macht angepasst. Präsident Lula und seine Regierung haben im Kongress keine Niederlage erlitten, auch wenn einige Projekte verändert wurden oder zurückgestellt werden mussten. Die Regierung verfügt nicht über eine verfassungsändernde Mehrheit von drei Fünfteln der Mitglieder beider Kammern und selbst die einfache Stimmenmehrheit ist stets Veränderungen unterworfen; damit wusste die Regierung geschickt umzugehen. Präsidialamtsminister Dirceu und Finanzminister Palocci haben zudem allen Anfechtungen widerstanden, Wohlverhalten bei Abstimmungen durch Freigabe von Haushaltsmitteln für Projekte einzelner Parlamentarier zu honorieren. Diese sind über die Haushaltsdisziplin zwar frustriert, wagten aber nicht, die parlamentarischen Geschäfte der Regierung zu gefährden.

Mit den Gouverneuren, auch mit denen aus den Reihen der Oppositionsparteien, suchte Präsident Lula eine enge Zusammenarbeit. Die beiden wichtigsten Reformprojekte des Jahres 2003, die Rentenreform und die Steuerreform, wurden ausführlich mit den Landesregierungen diskutiert. Die im Parlament schließlich eingebrachten und verabschiedeten Gesetze, das gilt vor allem für die Steuerreform, nahmen in starkem Maße Rücksicht auf die Belange der Länder. Im Gegenzug setzten sich die Gouverneure gegenüber „ihren“ Parlamentariern für die Zustimmung zu den Gesetzen und Verfassungsänderungen ein. Das hat entscheidend dazu beigetragen, dass ein großer Kreis von Abgeordneten und Senatoren der Opposition beiden Vorhaben zustimmte.

■ Mangel an Erfahrung und Konzepten

Die Fähigkeit, mit der die politischen Verhandlungen geführt wurden, zeigte sich keineswegs in den übrigen Regierungsbereichen. So souverän der Arzt Antonio Palocci, ein langjähriger Vertrauter von Präsident Lula, von Anfang an das Finanzministerium führte und seitens der Finanzwelt und der *business community* übers Jahr mit Elogien für seine strikte Haushalts- und Finanzpolitik bedacht wurde, so sachkundig manche anderen Minister ihre Geschäfte erledigten,²⁾ so zeigte sich doch in etlichen Ministerien und Ämtern ein teilweise überraschender Mangel an Erfahrung bei vielen neuen Regierungsmitarbeitern: In Brasilien werden nach einem Regierungswechsel ca. 20000 Stellen in der öffentlichen Verwaltung, in Ministerien und nachgeordneten Behörden sowie staatlichen oder halbstaatlichen Unternehmen neu besetzt. Tatsächlich hat die neue Regierung von dieser Möglichkeit der Stellenbesetzung durch Parteigänger – im Volksmund als *fisiologia* bezeichnet – ausgiebig Gebrauch gemacht, wobei jeweils u.a. die Interessen und Zugriffsrechte der verschiedenen Koalitionsparteien berücksichtigt werden mussten. Vor allem Gewerkschaftsführer gelangten in vielen Bereichen in exponierte Positionen. Viele Ämter aber wurden mit Personen besetzt, die auf ihre neuen Aufgaben aufgrund mangelnder Ausbildung oder Erfahrung nicht oder nur ungenügend vorbereitet waren. Die Regierungstätigkeit litt darunter sehr stark. Da

2) Beispielsweise Außenminister Amorim, Entwicklungs- und Außenhandelsminister Furlan, Agrarminister Rodriguez oder auch Planungsminister Mantega.

zudem mit der Erweiterung der Koalition, vor allem durch die große Partei PMDB, weitere Partner Ansprüche auf Ämter und Positionen erhoben, ergaben sich in manchen Stellen schon nach kurzer Zeit neue Veränderungen, die der Kontinuität der Regierungsarbeit keineswegs zuträglich waren. Brasilien, so lässt sich wohl ohne große Übertreibung behaupten, hatte – sofern man die Wahlkampfzeit mit einbezieht – mehr als ein Jahr keine funktionierende Regierung. Angesichts der Probleme des Landes und der Aufgaben für eine Regierung ist diese Praxis des Austauschs vieler Beamter und Regierungsmitarbeiter nicht funktional.

Mit dem Mangel an Erfahrung ging der überraschende Mangel an Konzepten in etlichen Bereichen einher: die Vielzahl der Ministerien war keineswegs von einer Vielfalt und Originalität politischer Konzepte begleitet. Bei den beiden erfolgreichsten Politikprojekten – der makroökonomischen Stabilisierung und der Rentenreform – hat die neue Regierung letztlich die Politiken und Konzepte der Vorgängerregierung von Präsident Cardoso fort- bzw. durchgesetzt. Gerade in den Politikbereichen, in denen man am ehesten neue Ansätze und Maßnahmen erwartete – das gilt insbesondere für die verschiedenen Bereiche der „Sozialpolitik“ –, zeigt sich bei allem Willen zur Veränderung ein überraschender Mangel an neuen Konzepten (z.B. Armutsbekämpfung, Bildung/Ausbildung, Gesundheitsvorsorge, Schaffung von Arbeitsplätzen, Rassengleichheit).

Ungeachtet dieser Einschränkungen genießt Präsident Lula da Silva in Brasilien (und auch in vielen lateinamerikanischen Nachbarländern) eine anhaltend große Popularität. Die Zustimmung für den Präsidenten lag Ende 2003 bei 66 Prozent. Die Akzeptanz der Regierung war dagegen geringer und lag nur bei 43 Prozent – ein Hinweis darauf, dass sich in der Bevölkerung eine gewisse Skepsis breit macht, auch wenn allgemein Hoffnung besteht, das Jahr 2004 werde besser sein als das Vorjahr.³⁾

■ Parteien und Parlament

So stabil sich die Koalition erwies, so „dynamisch“ gestaltete sich das Erscheinungsbild der Parteien im Parlament: von Januar bis Anfang Oktober 2003 er-

3) Umfrage des Instituts IBOPE im Auftrag der CNI; vgl. *Globo* vom 18. Dezember 2003.

eigneten sich insgesamt 127 Parteiwechsel von Parlamentariern. Damit bestätigte sich einmal mehr die Tendenz, dass Parlamentarier die Nähe der Regierung suchen.

Das zeigte sich besonders deutlich im Fall des PMDB, der in den ersten Wochen als „Oppositionspartei“ zunächst Abgeordnete verlor, nach seiner Annäherung an die Regierung dann aber wieder neue Abgeordnete hinzu gewann. Er profitierte vor allem vom Parteiwechsel des ehemaligen Gouverneurs von Rio de Janeiro und Präsidentschaftskandidaten Antony Garotino, der zusammen mit etlichen Anhängern seine ehemalige Partei PSB (die weiterhin der Regierungskoalition angehört) verließ und dem PMDB beitrug. Der PT war von den Parteiwechseln nicht betroffen, sondern sperrte sich wie bisher gegen die Aufnahme wankelmütiger Parlamentarier. Staat dessen lenkte Minister Dirceu sehr geschickt wechselwillige Abgeordnete in andere Parteien der Koalition.⁴⁾ Allerdings hat der PT seine ehemals strengen Aufnahmekriterien etwas gelockert und große Anstrengungen unternommen, um seine Mitgliedschaft zu erweitern – nicht zuletzt um Personen, die zu Inhabern öffentlicher Ämter ernannt wurden. Damit schafft sich der PT eine wichtige Basis für die 2004 anstehenden Kommunalwahlen.

4) Etwas voreilig war der neue Gouverneur von Roraima in den PT aufgenommen worden. Nach einem Korruptionsskandal in diesem Bundesland ließ er seine Parteimitgliedschaft ruhen. Für den PT war dieser Vorgang äußerst unangenehm.

Als Folge der Parteiwechsel und des Eintritts weiterer Parteien in die Koalition konnte die Regierung seit dem Präsidentenwechsel ihre Basis in der Abgeordnetenversammlung von 254 auf 390 Mandatsträger ausbauen und im Senat von 29 auf 53. Sie verfügt damit jeweils über eine solide absolute Mehrheit, in der Kammer sogar über eine für Verfassungsänderungen notwendige Drei-Fünftel-Mehrheit, die aber nicht stabil ist.

Die größten Verluste erlebten die beiden wichtigsten Oppositionsparteien PFL und PSDB. Je nach dem weiteren Verlauf und Erfolg der Regierung und dem Ausgang der Kommunalwahlen droht diesen Parteien ein weiterer Verlust von Parlamentariern.

Da die Regierung letztlich von diesem System profitierte – was vom PT in seiner Oppositionszeit stets scharf kritisiert worden war –, ist auch die Neigung für eine politische Reform gesunken, zu deren Bestandteilen u.a. eine Erschwerung von Parteiübertritten gehören sollte.

Der PT war unter allen Umständen darum bemüht, sich als stabiler Anker der Regierungskoalition zu konsolidieren. Innerhalb der Partei gab und gibt es durchaus andere Vorstellungen zu manchen Regierungsprojekten bis hin zu scharfer öffentlicher Kritik und Ablehnung der makroökonomischen Stabilisierung durch eine orthodoxe Wirtschaftspolitik. Die überwältigende Parteimehrheit jedoch folgt dem Kurs ihres Präsidenten, der von dem neuen Parteivorsitzenden José Genuino kompromisslos mitgetragen wird.

Bereits wenige Wochen nach dem Regierungswechsel hatten einige wenige „Altsozialisten“ innerhalb des PT eine dezidiertere „linke“ Politik gefordert. Zum Bruch mit der Regierung kam es im Rahmen der Rentenreform, als jene Abgeordnete und eine Senatorin die traditionellen Positionen der Partei nicht aufgeben wollten und u.a. jede Form von Eigenbeiträgen bzw. eine Verringerung der Renten unter 100 Prozent des letzten Bruttolohnes ablehnten. Nachdem die Führung des PT von Anfang an klar gemacht hatte, dass abweichendes Verhalten und Abstimmen nicht toleriert werde, jene zwei Abgeordnete und die Senatorin bei der Schlussabstimmung dann aber doch gegen das Regierungsprojekt votierten, wurden sie im Dezember 2003 aus der Partei ausgeschlossen. Andere Abgeordnete, die sich ebenfalls zunächst kritisch geäußert hatten, blieben letztlich der Parteilinie treu. Partei und Regierung haben mit großer Entschiedenheit die Kohärenz des PT gewahrt. Mit Blick auf die Regierungsfähigkeit und die kommenden Wahlkämpfe ist das sehr wichtig.

Begünstigt wurde die Regierung im Parlament durch die Schwäche der Opposition. Nachdem sich der PMDB frühzeitig mehrheitlich der Regierung anschloss, blieben PSDB und PFL die wichtigsten Oppositionsparteien. Allerdings brauchten beide Parteien sehr lange, um sich in dieser neuen Rolle zurechtzufinden. Erschwert wurde ihre Lage dadurch, dass Präsident Lula einerseits anhaltend große Popularität genoss und es von daher schwierig war, den Präsidenten und seine Regierung zu kritisieren; andererseits bewies die Regierung eine überraschende Kontinuität in bestimmten Politikbereichen, so dass für die Oppositionsparteien kaum Raum für Kritik blieb.

Während der PFL als Partei landesweit, wenn auch mit unterschiedlichen regionalen Schwerpunkten, konsolidiert ist, machten sich beim PSDB die Versäumnisse der vergangenen Jahre beim Aufbau einer soliden Organisationsbasis im Land deutlich bemerkbar. Der PSDB hatte vor allem von „seinem“ Präsidenten Cardoso profitiert und die Technokraten in seinen Reihen hatten sich niemals sehr intensiv um die Parteibasis gekümmert. Entsprechend lange brauchte die Partei, um einen Neuanfang zu finden. Erst im Dezember haben sich die verschiedenen regionalen Führer auf die Neustrukturierung der Partei verständigt. Neuer PSDB-Vorsitzender wurde im Dezember der unterlegene Präsidentschaftskandidat José Serra. Ob er die Partei wieder beleben kann, wird sich spätestens im Oktober 2004 bei den Kommunalwahlen zeigen. Ex-Präsident Cardoso meldet sich zwar regelmäßig mit Kommentaren zu Wort und ist auch an den Absprachen zur Wiederbelebung des PSDB beteiligt, doch sein Einfluss auf den PSDB und die öffentliche Meinung schwindet merklich.

Für Regierung und Opposition werden die Kommunalwahlen im Oktober 2004 ein entscheidender Gradmesser sein. PSDB und PFL verfügen zwar aufgrund ihrer augenblicklichen Repräsentanz auf der kommunalen Ebene über dreimal soviel Werbezeit im Fernsehen wie der PT. Doch es ist bereits abzusehen, dass die Bundesregierung vor den Wahlen ein Füllhorn öffentlicher Zuwendungen über vielen Gemeinden und manchen Bevölkerungsgruppen ausgießen wird, was sicherlich seinen Effekt auf das Abstimmungsverhalten nicht verfehlt.

■ **Wirtschafts- und Sozialpolitik**

Die wirtschaftliche und soziale Situation Brasiliens ist weiterhin prekär. Allerdings hat die Regierung mit ihrem unpopulären Stabilisierungskurs und mit Fiskaldisziplin die Turbulenzen des Vorjahres überwunden und einige makroökonomische Erfolge erzielt: Inflation, Zinsen und Risikofaktorindex konnten zum Teil deutlich gesenkt werden. Nach vorläufigen Berechnungen lag die Inflation 2003 mit 9,42 Prozent deutlich unter dem Wert des Jahres 2002 (24,68 Prozent). Für 2004 wird ein weiterer Rückgang der Inflation auf fünf Prozent erwartet.

Hohe Zinsen dienten in den letzten Jahren zur Eindämmung der Inflation, haben aber gleichzeitig das Wachstum gebremst. Mit anhaltender Konsolidierung konnte die Zentralbank bereits im Verlauf des Jahres 2003 die Zinsen schrittweise senken. Die Grundzinsen (*Taxa Selic*) gingen von 25,5 Prozent im Januar auf 16,5 Prozent im Dezember zurück. Allerdings wurden die Zinsen des Handels davon kaum berührt; der entsprechende monatliche Zinssatz sank von Januar bis Dezember lediglich von 6,64 Prozent auf 6,17 Prozent, was für eine Stimulierung des Konsums gewiss zu wenig ist.

Der Preis der Stabilisierungspolitik war bitter. Das Wachstum stagnierte, die Arbeitslosigkeit stieg an (in São Paulo vorübergehend auf 15 Prozent, im Jahreschnitt auf zwölf Prozent), viele gesellschaftliche Gruppen und etliche Politiker, die auf staatliche Zuwendungen gehofft hatten, sahen ihre Erwartungen enttäuscht. Selbst für Bildung und Ausbildung wurden keine zusätzlichen Mittel ausgegeben, die öffentlichen Universitäten, das Gesundheitswesen und viele andere Bereiche leiden unter der Finanzknappheit. Doch die Regierung war bemüht, unter allen Umständen die Vereinbarung mit dem Währungsfond über einen Haushaltsüberschuss von 4,25 Prozent

■ Indikatoren zur Wirtschaftsentwicklung in Brasilien

	2000	2001	2002	2003	Erwartung für 2004
BSP in Mrd. US \$	585	503	510	602	
BSP pro Kopf	3 539	2 990	2 590	2 874	
Wachstum BSP (in Prozent)	4,36	1,31	1,93	0,25	3,5
Inflation (in Prozent)	5,83	8,3	11,9	9,18	6
Zinsen (in Prozent)	17,45	17,32	19,17	16,5	14
Risiko Brasilien	749	863	1 486	485	
Handelsbilanz in Mrd. US \$	- 0,700	2,65	13,1	25	19
Direkte Auslandsinvestitionen in Mrd. US \$	30,5	24,7	14,1	9,2	12
öffentliche Schulden in Mrd. Reais und Euro	569,8 170,9	675,3 202,6	826,9 248	951,6 285,5	
öffentliche Schulden in Prozent des BSP	48,7	45,4	55,9	57,8	56

Quelle: IPEA

einzuhalten. Tatsächlich wurden in vielen Ministerien und Regierungsbereichen zum Teil bemerkenswerte Einsparungen erreicht, insgesamt 14 Milliarden Reais (ca. vier Milliarden Euro; vgl. Tabelle 2 im Anhang zur Entwicklung der Staatsausgaben).

■ Historischer Handelsbilanzüberschuss

Zu den positiven Ergebnissen der Wirtschaftsentwicklung gehört der Handelsbilanzüberschuss in einer bisherigen Rekordhöhe von 24,831 Milliarden US-Dollar. Das ist fast 90 Prozent mehr als im Vorjahr (13,126 Milliarden Dollar). Die Exporte erreichten ebenfalls eine neue Rekordhöhe mit 73,084 Milliarden US-Dollar. Begünstigt war diese Entwicklung einerseits von dem Wechselkurs; andererseits aber konnten auch neue Märkte gewonnen werden. So ist vor allem der Exportanstieg verarbeiteter Produkte bemerkenswert (u.a. Autos, Autoteile, Flugzeuge), die einen Wert von 12,7 Milliarden US-Dollar erreichten (2002: 6,65 Milliarden). Für 2004 werden weitere Steigerungen erwartet.

Agrarprodukte hatten mit einem Wert von insgesamt 30 Milliarden US-Dollar den größten Anteil an den Exporten, darunter vor allem Soja und Sojaprodukte mit 8,125 Milliarden. Es folgen Fahrzeuge und Fahrzeugteile: 10,6 Milliarden, Produkte der Metallverarbeitung: 7,3 Milliarden, Erdöl und Erdölprodukte: 4,9 Milliarden, chemische Produkte: 4,8 Milliarden. Der Anteil der Agrarprodukte an den Exporten betrug 40 Prozent.

■ Exporte Brasiliens

	EU	USA	ALADI	MERCO-SUR	Asien	Naher Osten
2003	18,1	16,9	12,9	5,7	11,8	2,8
2002	15,1	15,5	9,9	3,3	8,9	2,3

Quelle: *O Globo* vom 03. Januar 2004

Wirtschaftliche Stabilität, aber geringes Wirtschaftswachstum und die Schaffung zu weniger neuer Arbeitsplätze charakterisieren seit zwei Jahrzehnten die meisten lateinamerikanischen Länder. Deshalb haben sich in den letzten Jahren die Stimmen gehäuft, die eine Abkehr von der marktwirtschaftlichen Ortho-

doxie und eine Rückkehr zu den alten Politiken des Protektionismus, der Importsubstitution und der Industrieplanung fordern. Auch in Brasilien gibt es solche Stimmen – offensichtlich vor allem innerhalb der staatlichen Entwicklungsbank BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Deren neuer Präsident Carlos Lessa hat durch einige Aufsehen erregende Maßnahmen versucht, den in den letzten Jahren sich wandelnden Charakter der Bank wieder zu ändern. Die BNDES war im Zuge der Privatisierungen zu einer Art Investitionsbank geworden. Lessa und einige seiner Mitstreiter scheinen dagegen eher das Konzept einer traditionellen Entwicklungsbank zu verfolgen, die aktive Industriepolitik betreiben will. Eine der umstrittensten Entscheidungen der Bank war der Rückkauf eines Aktienpaketes der privatisierten Minengesellschaft Vale do Rio Doce für 1,5 Mrd. Reais (ca. 450 Mio. Euro) zugunsten eines von Gewerkschaften kontrollierten Pensionsfonds mit der Begründung, eine Kontrolle des Unternehmens durch ausländische Anleger verhindern zu wollen. Andererseits verlief die Vergabe von Krediten nur sehr schleppend.

Auch über die im Rahmen der Privatisierungen gegründeten Regulierungsbehörden, die eine Wettbewerbsaufsicht in den privatisierten Bereichen ausüben sollen, gab es einige kontroverse Diskussionen. Unverkennbar war die Neigung mancher Regierungsstellen, den staatlichen Einfluss auf diese Kontrollinstanzen zu erweitern und auch die Vereinbarungen mit Investoren, zumeist internationalen Unternehmen, neu zu verhandeln. Die Ministerin für Minen und Energie hat zwar dem politischen Druck widerstanden, die Regeln zu ändern, doch im Bereich der Telekommunikation gab es starke Tendenzen, das vertraglich festgelegte Verfahren der Tarifanpassungen zu ändern. Von den Finanzmärkten werden solche Intentionen sehr aufmerksam beobachtet und bestraft, vor allem, wenn damit die Abkehr von Verträgen intendiert ist. In der globalisierten Welt erfolgen die Reaktionen auf solche Politiken rasch und führen in der Regel zu einem Abfluss von Kapital.

Dass die internationale Finanzwelt mit Aufmerksamkeit die Entwicklungen in Brasilien beobachtet, musste der Präsident der Zentralbank, Henrique Mei-

relles, Anfang Januar bei einer Tagung der Bank for International Settlements (BIS) erfahren. Die neue Regierung hatte zu Jahresbeginn 2003 verkündet, die Unabhängigkeit der Zentralbank durchzusetzen. Darüber gab es heftige Diskussionen innerhalb des PT und der linken Parteien, doch die Regierung hielt zumindest verbal an ihrer Entscheidung fest. Allerdings ist dieses Projekt im Verlauf des Jahres nicht sehr entschieden weiterverfolgt worden, und der Zentralbankpräsident wurde nun ein Jahr später gefragt, wann und wie denn diese Maßnahme verwirklicht werden würde, die gewiss ein weiteres wichtiges Element zur Stärkung des Vertrauens der internationalen Finanzwelt in Brasilien wäre. Die Antwort auf diese Frage musste der Zentralbankpräsident vorerst schuldig bleiben.

Soziale Probleme

Im sozialen Bereich beansprucht die Regierung Lula besondere Kompetenz. Allerdings sind Ergebnisse der Neuansätze bislang noch nicht recht erkennbar bzw. sehr umstritten. Dieses Politikfeld ist noch sehr stark durch konzeptionelle und praktische Schwächen gekennzeichnet. Das erste Programm, das über die Landesgrenzen hinaus viel Aufmerksamkeit erlangt, war *Fome Zero* (Null Hunger). Damit sollte nicht nur eine angemessene Ernährung gesichert, sondern es sollten auch weitere Entwicklungsimpulse ausgelöst werden. Schon bald aber zeigten sich die konzeptionellen Schwächen des Programms, das im Wesentlichen auf die Verteilung von Nahrungsmitteln und geringere Geldbeträge angelegt war. Begleitet war es von administrativem Wirrwarr, was schließlich dazu führte, dass der zuständige Minister dem Blickfeld der Öffentlichkeit weitgehend entzogen wurde und das ganze Programm schließlich in einem neuen Programm aufging. In diesem neuen Programm *Bolsa Familia* (Familien-Stipendium) werden verschiedene Programme vereint, die vor allem aus direkten Geldzuwendungen an arme Familien bestehen. Nach Regierungsangaben sind bisher ca. fünf Millionen Familien in 1227 Gemeinden von solchen staatlichen Programmen erfasst worden. Das ist nicht neu, auch die Vorgängerregierung führte ähnliche, zum Teil aber effizientere Programme durch.

Die Notwendigkeit einer aktiven Sozialpolitik kann in Brasilien von niemandem ernsthaft bestritten werden. Das Land ist weiterhin durch schwerwiegende soziale Probleme gekennzeichnet. Allerdings lässt sich bei allen Problemen auch feststellen, dass in den letzten Jahren in einigen Bereichen Fortschritte und Verbesserungen erreicht wurden. Im Allgemeinen haben sich, gemäß einer Analyse des Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen, die Indizes der menschlichen Entwicklung in den Gemeinden Brasiliens in den letzten Jahren verbessert. Freilich gibt es weiterhin gravierende regionale Unterschiede. Im Nordosten konzentriert sich die Armut. Auf der Rangliste des UN-Entwicklungsindex steht Brasilien an 46. Stelle von 173 Ländern.

Neben den regionalen Unterschieden fällt auch die Rassenzugehörigkeit ins Gewicht. Das durchschnittliche Einkommen der Brasilianer mit schwarzer Hautfarbe ist zweieinhalb Mal geringer als das der weißen Brasilianer. Den wichtigsten Fortschritt für die schwarzen Brasilianer gab es in den neunziger Jahren im Bereich der Ausbildung, als die Alphabetisierungsrate dieser Bevölkerungsgruppe von ca. 70 auf 80 Prozent stieg und die Einschulungsrate von 58 auf 71 Prozent (Weiße von 69 auf 85 Prozent).

Besonders problematisch ist die Zunahme der Arbeitslosigkeit, die mit 13 Prozent offener Arbeitslosigkeit einen langjährigen Höchststand erreichte. Zugleich fiel das durchschnittliche Arbeitseinkommen um zwölf Prozent. Ohne die Schaffung von Arbeitsplätzen und Arbeitseinkommen ist die soziale Problematik kaum zu verbessern. Doch ohne ein anhaltendes außergewöhnlich hohes Wirtschaftswachstum ist die Arbeitslosigkeit kaum nachhaltig zu verringern. Die Regierung hat zu Jahresende ein neues Programm aufgelegt, das insbesondere Jugendlichen zwischen 16 und 24 Jahren durch staatliche Zuschüsse an einstellende Unternehmen einen ersten Arbeitsplatz verschaffen soll (Programm *primeiro emprego*). Die Mittel für dieses Programm sollen ab 2004 fließen.

Das voraussichtliche Wirtschaftswachstum von ca. 3,5 Prozent wird 2004 noch zu gering sein, um eine nachhaltige Entlastung auf dem Arbeitsmarkt zu beschaffen. Zudem sind die bürokratischen und steuerlichen Hürden für viele Unternehmen in Brasilien weiterhin zu hoch, um formale Beschäftigung in

5) So dauert es beispielsweise, wie eine Weltbank-Studie festgestellt hat, in São Paulo 152 Tage, um eine Firma zu gründen; in New York sind es vier, in Santiago 28 und in Mexiko 51 Tage; erfolgt die Firmengründung mit Hilfe eines Anwaltes, ist der Prozess rascher: in New York in einem Tag, in Santiago in sieben, in Mexiko in 31 und in São Paulo immerhin noch in 74 Tagen; „Doing Business 2004“, zit. nach *Valor Econômico* vom 13. Januar 2004.

6) Auf eine nähere Betrachtung der Außenpolitik wird hier u.a. aus Platzgründen verzichtet; vgl. dazu Wilhelm Hofmeister, „Brasilien und seine Nachbarn. Regionaler Führungsanspruch in Südamerika“, in: *Europa América Latina* 13/2002.

größerem Umfang anzuregen.⁵⁾ So kann allein die demographische Entwicklung etwas Erleichterung verschaffen. Doch erst ab dem Jahr 2015 wird ein Rückgang des Bevölkerungswachstums erwartet, das dann in den darauf folgenden Jahren den Druck vom Arbeitsmarkt nehmen wird. Bis dahin jedoch wird es im Land weiterhin große Schwierigkeiten geben, das Kontingent von Jugendlichen, die auf den Arbeitsmarkt drängen, zu absorbieren.

■ Wichtige Reformprojekte

Im Wahlkampf und nach den Wahlen haben Präsident Lula und seine Arbeiterpartei viele Hoffnungen auf tief greifende Reformen in verschiedenen Bereichen genährt. Nach dem Modernisierungsprozess während der Regierungsjahre von Präsident Cardoso (1994–2002) versprach man jetzt mehr soziale Gerechtigkeit, mehr Arbeitsplätze, mehr Effizienz in der staatlichen Verwaltung, mehr Partizipation der Bürger und auch eine angemessenere Vertretung brasilianischer Interessen auf internationaler Bühne.⁶⁾ Noch in der Wahlnacht im Oktober 2002 hat Präsident Lula mit dem Versprechen, den Hunger zu beseitigen, ein neues Thema bestimmt, das die sozialen Ziele seiner Regierung in einer populären Formel artikulierte, die innerhalb Brasiliens und von der internationalen Gemeinschaft viel Zustimmung erhielt. Das nach dem Regierungswechsel rasch ins Leben gerufene Programm *Fome Zero* war dann zwar ein Ausdruck für die Veränderungsbereitschaft und den Reformelan, doch hier wie bei anderen Reformprojekten zeigte sich sehr bald, dass tiefgreifende Veränderungen keineswegs so rasch zu verwirklichen waren.

Am Ende des ersten Regierungsjahres waren viele Reformen zwar in der Diskussion, doch nur zwei, allerdings sehr wichtige Projekte, waren in den parlamentarischen Verfahren abgeschlossen und verabschiedet: die Renten- und die Steuerreform. Beide Reformen sind für das Land von großer Bedeutung.

■ Die Reform der Sozialversicherung

Die Reform der Sozialversicherung, d.h. eine Rentenreform, war in Brasilien überfällig. Im Jahr 2002 bezahlte die staatliche Sozialversicherung INSS (Insti-

tuto Nacional do Seguro Social) 88 Milliarden Reais (ca. 26,5 Milliarden Euro) an 19 Millionen Versicherte; dem standen Einnahmen von 71 Milliarden Reais (21,3 Milliarden Euro) in Form von Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gegenüber. Zusätzlich wurden 61 Milliarden Reais (18,3 Milliarden Euro) an 3,2 Millionen Rentner aus dem öffentlichen Dienst gezahlt; dem standen Einnahmen in Höhe von 17 Milliarden Reais (5,1 Milliarden Euro) gegenüber. Aus staatlichen Zuschüssen mussten somit allein 2002 39 Milliarden Reais (11,7 Milliarden Euro) für den öffentlichen Dienst und 17 Milliarden Reais (5,1 Milliarden Euro) für die Rentner des Privatsektors aufgebracht werden. Das Defizit der Rentenversicherung beträgt heute 4,3 Prozent des BIP (Bund, Länder, Gemeinden und INSS) und bedingt die erheblichen Anstrengungen, die erforderlich waren, um den Haushaltsüberschuss von 4,25 Prozent zu erreichen. Es war offensichtlich, dass dieses Defizit in wenigen Jahren den Staatshaushalt zum Bankrott führen würde. Neben diesem allgemeinen Finanzproblem ist die privilegierte Behandlung der Angehörigen und Rentner des öffentlichen Dienstes offensichtlich.

Die Regierung Cardoso hatte schon vor einigen Jahren einen zaghaften Versuch zur Reform der Sozialversicherung unternommen, dieses Projekt aber aufgrund des Widerstands der Gewerkschaften und der Arbeiterpartei wieder aufgegeben. Angesichts der steigenden Belastungen aber wurde eine Reform immer dringlicher, die einen Einschnitt bei den Leistungen und anderen Vergünstigungen⁷⁾ beinhalten musste. Auch um Mittel für andere Programme zu reservieren, war die Rentenreform unvermeidlich.

Das Reformprojekt, das die Regierung im Parlament schließlich einbrachte, entsprach sehr stark dem Vorhaben, das unter der Vorgängerregierung von Präsident Cardoso schon einmal diskutiert worden war – und das der PT damals zusammen mit den Gewerkschaften heftig bekämpft und abgelehnt hatte. Die Oppositionsparteien verwiesen immer wieder genüsslich darauf, dass die Regierung Lula „ihr“ Projekt verwirkliche – was sie letztlich dazu veranlasste, der Gesetzes- und Verfassungsänderung zuzustimmen.

7) Z.B. ist Brasilien das Land Lateinamerikas mit der geringsten Lebensarbeits- und Versicherungszeit bis zur Erreichung eines Rentenanspruchs.

Der schärfste Widerstand und Protest gegen das Reformprojekt kam aus den Reihen der Gewerkschaften und von Seiten einiger PT-Abgeordneter. Die Abgeordneten wurden allerdings isoliert und die Gewerkschaften haben ihre Proteste nach einigen Demonstrationen schließlich eingestellt. In der breiten Öffentlichkeit bestand letztlich kein Verständnis für die Aufrechterhaltung der Privilegien der Staatsbeamten, die nur einen relativ geringen Anteil der arbeitenden Bevölkerung repräsentieren. Zudem konnte die Regierung mit ihrem starken Einfluss auf die Gewerkschaften die Protestbewegungen letztlich steuern. Gleichwohl musste sie einigen Gruppen Zugeständnisse machen, darunter insbesondere den Militärs und den Richtern, die sogar mit einem Streik drohten, um ihre Privilegien zu verteidigen.

Die Reform, die schließlich verabschiedet wurde, ist für Brasilien von großer Bedeutung. Sie entlastet die öffentliche Hand in den nächsten 20 Jahren um ca. 60 Milliarden Reais (ca. 18 Milliarden Euro), davon ca. 47 Milliarden Reais im Bereich der Union und ca. 13 bis 15 Milliarden bei den Bundesländern. Außerdem bedeutet sie einen Einstieg in einen schwierigen Prozess des Umdenkens und der Verhaltensänderung.

Die wichtigsten Elemente der Reform sind:

- Künftig wird den Staatsbeamten im Rentenalter nicht mehr das volle Gehalt ausgezahlt.
- Rentner mit einer Rente über der Bemessungsgrenze von 1058 Reais müssen künftig einen Beitrag zur Sozialversicherung abführen.
- Die Lebensarbeits- und Beitragszeiten wurden auf 60 bzw. 55 Jahre bei Männern/Frauen angehoben; wer früher ausscheidet, erleidet Einbußen bei der Rente.
- Abgeschafft wurden die zum Teil exorbitanten „Luxusrenten“ für einige ehemalige Beamte und andere privilegierte Gruppen (z.B. unverheiratete Offizierstöchter, denen bis zu ihrem eigenen Lebensende die Rente ihres Vaters weitergezahlt wurde).
- Eine private Zusatzrente durch Einzahlung in einen geschlossenen Rentenfonds wurde eingeführt.
- Der Standard einer Rente für normale Staatsbeamte wurde auf 2400 Reais festgelegt.

■ Die Steuerreform

Das zweite wichtige Reformprojekt war die Steuerreform, die am 17. Dezember verabschiedet wurde. Seit Ende April war um diese Reform zwischen Regierung und Bundesparlament, Regierung und Bundesländern sowie innerhalb des Parlaments heftig gerungen worden. Nach der letzten Abstimmung im Senat äußerte Präsident Lula zwar: „Endlich, endlich wurde die Steuerreform verabschiedet, von der wir so sehr geträumt haben“.⁸⁾ Doch viele Politiker, Unternehmer, Wissenschaftler und Kommentatoren sind sich einig, dass diese Reform nur der Einstieg in weitere Reformen sein kann, die dringend notwendig sind, um Unternehmen zu entlasten und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu verbessern. Einige wichtige Elemente einer umfassenderen Reform sind bis 2005 und 2007 zurückgestellt worden, bedürfen aber noch der Zustimmung durch das Parlament, die angesichts der großen Meinungsunterschiede keinesfalls gesichert ist.

8) Zit. nach *O Globo* vom 18. Dezember 2003.

Die wichtigsten Bestandteile der Steuerreform, die ab Januar 2004 in Kraft traten, sind:

- Die Banksteuer (CPMF), die jede Kontobewegung mit einer Steuer in Höhe von 0,38 Prozent belegt, wurde als vorläufige Maßnahme fortgeschrieben. Das ist eine außerordentliche Belastung für Unternehmen und Privatpersonen, für die Bundesregierung aber eine der wichtigsten Einnahmequellen.
- Die freie Verfügungsgewalt der Bundesregierung über 20 Prozent des Bundeshaushalts wurde bis 2007 verlängert.
- Die Anteile an der Benzinsteuern CIDE wurden neu verteilt: 25 Prozent des Aufkommens gehen an die Staaten, die davon 25 Prozent an die Gemeinden weitergegeben sollen.
- Ein Fond zur Kompensierung von Exporten wurde gegründet; als eine Art Exportförderung gewährt die Bundesregierung den exportierenden Bundesstaaten 6,5 Milliarden Reais; zudem wurde eine Art Exportversicherung mit einem Volumen von zwei Milliarden Reais eingeführt.
- Verlängert wurde der Status der Freihandelszone von Manaus, was unter Experten zwar als teure und unnötige Subvention gilt, doch die Parlamentarier der nördlichen Bundesstaaten

machten ihre Zustimmung zu der Steuerreform von der Fortschreibung dieser Subvention abhängig.

Die Steuerreform umfasste noch einige Punkte, die jedoch vor ihrem Inkrafttreten zunächst noch der Verabschiedung von Durchführungsbestimmungen bedürfen. Dazu gehören:

- die von vielen Unternehmen herbeigesehnte Abschaffung der sogenannten Kaskadensteuer (COFINS) auf Importprodukte, die zu einer Mehrfachbesteuerung und Verteuerung einzelner Waren führte;
- die Umstellung der Berechnung der Beiträge der Unternehmen zur Sozialversicherung (INSS) auf die Basis ihrer Rechnungsstellung;
- die Flexibilisierung der Behandlung von Kapitalgütern;
- die Vereinfachung der Besteuerungsverfahren für Klein- und Kleinstunternehmen;
- die Einführung des Prinzips des Mindesteinkommens bei der Besteuerung, das allerdings noch genauer gefasst werden muss.

Noch nicht verabschiedet wurden folgende Elemente, die vorerst weiterhin im Kongress diskutiert werden:

- Geschaffen werden soll die Struktur eines Regionalen Entwicklungsfonds, mit dem die Regierung 2,2 Milliarden Reais Investitionsmittel in Aussicht stellt. Davon sollen 93 Prozent für die Staaten des Nordens, Nordostens und Zentralwestens bestimmt sein, 25 Prozent davon jeweils für die Gemeinden; allerdings sollen sich die Bundesländer im Gegenzug darauf verpflichten, keinen „Steuerkrieg“ zu führen, womit der Wettbewerb um Investitionsmittel durch unterschiedliche Besteuerung gemeint ist.
- Die Regierung will im ersten Halbjahr 2004 ein Gesetz zur Industriepolitik im Parlament einbringen, mit dem u.a. Investitionen angeregt und gelenkt werden sollen.
- Der Gemeindeförderungsfond (Fundo de Participação dos Municípios) soll 2004 um ein Prozent aufgestockt werden, was einem Betrag von einer Milliarde Reais entspricht. Für 2005 und 2006 sind zusätzliche Aufstockungen um 1,5 Milliarden Reais vorgesehen.

- Der vorläufige Charakter der Schecksteuer (CPMF) soll geändert und diese in eine Dauer-einrichtung umgewandelt werden mit einer Steuerrate zwischen 0,38 und 0,08 Prozent.
- Der „Steuerkrieg“, d.h. Wettbewerb um Investitionsmittel über Landessteuern soll verboten werden.

Für die zweite Phase der Steuerreform ab 2005 ist vorgesehen:

- die Vereinheitlichung der Gesetzgebung über die Umsatzsteuer (ICMS) mit einer Reduzierung der Raten;
- die Reduzierung der ICMS auf die Waren des Grundwarenkorb;
- die Flexibilisierung der Behandlung von Kapitalgütern im Rahmen der ICMS.

Für eine dritte Phase der Steuerreform ist vorgesehen:

- die Einführung einer Mehrwertsteuer und in diesem Zusammenhang die Abschaffung verschiedener Landessteuern;
- die Neuverteilung der Steueranteile zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Allerdings wird es gewiss noch vieler Diskussionen bedürfen, ehe diese Reformen, die nach Meinung von Experten dringend notwendig sind, tatsächlich eingeführt werden.

■ Justizreform

Eine Justizreform gilt in Brasilien seit vielen Jahren als überfällig, um den Zugang zum Recht sowie die Transparenz und die Effizienz des Justizwesens zu verbessern. Jährlich werden zwölf Millionen Gerichtsprozesse begonnen, die sich größtenteils über Jahre und Jahrzehnte, zuweilen mit bis zu 120 Widerspruchsverfahren, hinziehen. Der Staat selbst ist in sehr vielen Gegenstand von Verfahren, weil er seinen vielen Verpflichtungen, die er selber schafft (bzw. die im Staat verantwortlichen Politiker schaffen), nicht nachkommen will oder kann. Die Mehrheit der Brasilianer hat in die Justiz kein großes Vertrauen, wo es noch vorhanden ist, wird es immer wieder durch Korruptionsfälle im Justizbereich erschüttert. Die Richter aber, die angesichts der Prozessflut vollkommen überlastet sind, streuben sich gleichzeitig gegen alle Ansätze, die Verfahren zu vereinfachen und die Transparenz zu vergrößern. Sie

genießen eine Reihe von Privilegien, die sie vehement verteidigen.

Die Regierung Lula will bis 2007 eine umfassende Justizreform vom Kongress verabschieden lassen. Justizminister Tomás Bastos hat deshalb ein Sekretariat für die Justizreform begründet, das zunächst von den Richtern als Einmischung der Regierung in die inneren Angelegenheiten der Justiz abgelehnt wurde. Das Verhältnis zwischen führenden Repräsentanten der Justiz und der Regierung war, nicht zuletzt auch wegen der vorgesehenen Beschneidung von Privilegien der Richter im Rahmen der Rentenreform, äußerst gespannt, hat sich aber zum Jahresende entkrampft. Die Regierung hofft nach anstehenden Wechseln an der Spitze einiger höchster Gerichte auf mehr Reformbereitschaft innerhalb der Richterschaft. Dennoch gibt es weiterhin Widerstand gegen Reformen von seiten der Richter und Anwälte, die als wichtige Lobbygruppe ebenfalls nur bedingtes Interesse an einer Änderung des Systems haben, weil sie von den bestehenden Verhältnissen profitieren.

■ **Agrarreform**

Das Thema Landkonflikt und Landreform gehört zu den kompliziertesten gesellschaftspolitischen Themen in Brasilien. Seine Ursache hat der Konflikt einerseits in der höchst ungleichen Verteilung des Landes sowie andererseits in der hohen Zahl von Menschen, die als Landlose in ländlichen Gebieten umherziehen und Land fordern. Nur ein Teil dieser Menschen wandert ab in die Städte, wo sie das Heer der Marginalisierten vergrößern. Die anderen leben unter zum Teil sehr ärmlichen Bedingungen in den ländlichen Gebieten, vor allem in den Bundesländern im Süden, Südosten und Nordwesten. Ihre Zahl wird auf über 3,5 Millionen geschätzt. Viele gehören der Bewegung der Landlosen an (MST, Movimento dos sem Terra), die 1984 mit wesentlicher Unterstützung durch die katholische Kirche gegründet worden war. Politisch stand der MST stets der Arbeiterpartei PT sehr nahe.

Sowohl aufgrund des eigenen Reformanspruchs als auch aufgrund der engen Verbindungen zu der Landlosenbewegung gab es seitens des MST große Erwartungen, mit dem Regierungswechsel werde ein entscheidender und vor allem auch schneller Schritt zur

Verbesserung der Situation der Landlosen geleistet, hauptsächlich in Form von Landverteilung und einer Agrarreform. Bis 2006 sollen 530 000 Familien Land erhalten. Der Kandidat Lula hatte das im Wahljahr versprochen. Genährt wurden diese Erwartungen noch dadurch, dass nach dem Regierungswechsel in vielen Bundesländern das Personal der Agrarreformbehörde INCRA ausgetauscht und durch Mitglieder oder Sympathisanten des MST bzw. des progressiven Teils der katholischen Kirche ersetzt wurde. Präsident Lula zeigte seine Sympathie für den MST, als er während eines Empfangs die Mütze der Bewegung aufsetzte. Diese Geste bescherte ihm jedoch gleich zwei Probleme. Zum einen fühlte sich der MST ermuntert, mit radikalen Aktionen, d.h. vor allem Landbesetzungen, auf einen rascheren Reformverlauf zu drängen; dadurch aber wurde der Konflikt mit den Landbesitzern nur verschärft, der in einigen Gegenden zu bewaffneten Auseinandersetzungen zu eskalieren drohte. Zum anderen sahen sich viele Landwirte, die mittelgroße Familienbetriebe bewirtschaften, und Vertreter des Establishments in ihren Befürchtungen gegenüber der „linken“ Regierung bestärkt. Es kostete den Präsidenten und seine Regierung viel Mühe, bei den Bauern um Vertrauen zu werben und gleichzeitig den MST von weiteren radikalen Aktionen abzuhalten.

Der Saldo der Reformbemühungen ist ernüchternd. Es verdoppelte sich nicht nur die Zahl der Landbesetzungen 2003 gegenüber dem Vorjahr von 103 auf 222, sondern auch die Zahl der Toten infolge von Landkonflikten von 22 auf 42.⁹⁾ Die Agrarreform selbst kam nur mühsam voran. Ein neues Konzept ließ auf sich warten, die Landverteilung folgte letztlich dem bisherigen Rhythmus.

Das Problem aller Reformbemühungen war bisher noch stets, dass zwar Land in größerem oder geringerem Umfang verteilt wurde, der Effekt im Hinblick auf Produktivität und eine Verbesserung der Lebenssituation aber weitgehend ausblieb. Die meisten Kleinbauern, ebenso wie eine große Zahl von MST-Mitgliedern, werden über staatliche Sozialhilfeprogramme alimentiert. Gerade diese Konzentration auf den Sozialhilfaspekt ist wahrscheinlich die Achillesferse aller Reformbemühungen. Fachleute schlagen vor, den betroffenen Familien Anreize für eine Stei-

9) Vgl. *Folha de São Paulo* vom 12. Januar 2004.

gerung der Produktivität zu geben. Das ist jedoch unbequem und zunächst auch nicht billig, sondern erfordert Ausbildung und auch Investitionen in Form von Krediten an diejenigen, die Land erhalten. Die Antwort darauf, ob und wie solche Konzepte in dem vom zuständigen Minister Rossetto angekündigten „revolutionären Agrarreformplan“ aufgegriffen und umgesetzt werden sollen, blieb bisher offen. Auf diese Weise aber kann der Landkonflikt nicht gelöst werden.

■ **Bekämpfung der Korruption**

Am 19. Dezember hat Präsident Lula den „Rat für Öffentliche Transparenz und Bekämpfung der Korruption“ ins Leben gerufen (Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção). Dem Rat gehören 18 Vertreter der Regierung und der Zivilgesellschaft an. Er soll eines der schwierigsten Übel Brasiliens bekämpfen: die Korruption.

Es vergeht kaum ein Tag, an dem in den brasilianischen Medien nicht über Korruptionsfälle berichtet wird. Die wohl spektakulärsten Fälle des Jahre 2003 waren: die Aufdeckung eines Netzes von Finanzbeamten und Betriebsprüfern in Rio de Janeiro (*propinoduto*), die im Rahmen von Prüfverfahren von Unternehmen „Schutzgebühren“ zur Vermeidung von Steueranzeigen und Steuernachzahlungen in Millionenhöhe forderten und mindestens 30 Millionen US-Dollar auf Konten in der Schweiz verschoben hatten; in São Paulo ist ein Netz von Richtern, Polizeibeamten und Unternehmern bekannt geworden (*Anaconda*), die in unzählige Betrugs- und Strafverfahren verwickelt sind – vom Schmuggel, über den Verkauf gestohlener oder illegal eingeführter Waren, Verkauf von Gerichtsurteilen etc. – und ebenfalls mehrere zig Millionen US-Dollar ins Ausland verschoben haben; im Bundesstaat Roraima wurde ein von dem ehemaligen Gouverneur kreierte System aufgedeckt, bei dem Bundeszuschüsse für Gehaltszahlungen von nicht existierenden Landesbeamten (*gafanhotos*) kassiert und zwischen dem Gouverneur und seinen Helfern verteilt wurden; in zahlreichen Gemeinden werden bei Untersuchungen des Bundesrechnungshofes (Controladoria Geral da União) immer wieder Unregelmäßigkeiten aufgedeckt, bei denen Bundeszuwei-

sungen durch falsche oder überhöhte Rechnungen, durch falsche Personallisten etc. veranlasst und dann verschoben werden.

Auch wenn die Aufdeckung solcher spektakulären Fälle die Bemühungen zur Bekämpfung der Korruption belegen, zeigt sich daran, dass es noch immer zahlreiche Korruptionsfälle auf nahezu allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung gibt. Die Kreativität bei der Erschleichung und Fehlleitung von öffentlichen Mitteln ist immer wieder erstaunlich. Da die Bundesregierung letztlich angesichts der Weite des Landes auf die Zusammenarbeit mit den Kommunen angewiesen ist, sind viele Verfahren kaum oder nur sehr schwer zu kontrollieren.

Das Bekanntwerden solcher Korruptionsfälle und wohl nicht zuletzt die Berichterstattung über das *propindouto*, über *Anaconda* und die *galfanotos* von Roraima haben dazu beigetragen, dass nach einer Umfrage im Dezember 26,4 Prozent der Brasilianer meinten, die Korruption habe im Verlauf des Jahres 2003 zugenommen; 47,4 Prozent äußerten, es habe sich nichts geändert und nur 19 Prozent glaubten, sie habe abgenommen (Umfrage von CNT-Sensus).

Ob und in welcher Form die Korruption tatsächlich zu- oder abgenommen hat, ist ungemein schwer festzustellen. Das Gesetz für die Ausgabenverantwortung (*lei de responsabilidade fiscal*) der Regierung Cardoso hat zweifellos zu mehr Transparenz der öffentlichen Verwaltung beigetragen und manche Korruptionsmöglichkeiten verschlossen. Allerdings gibt es noch immer etliche Bereiche, in denen es an Transparenz mangelt und in denen sich mit kleineren oder größeren Geldbeträgen Dinge regeln oder Verfahren beschleunigen lassen. Das gilt nicht zuletzt für die Justiz und die Polizei, die für das Vertrauen der Bürger in den Staat eine zentrale Bedeutung haben.

Die Bundesregierung und viele Landesregierungen waren nicht von Korruptionsfällen berührt. Lediglich gab es einige Fälle von administrativem Fehlverhalten. Dennoch hat das Phänomen der Korruption einen nachhaltigen Einfluss auf das Image der Regierung und des Landes insgesamt – nicht zuletzt im Ausland. Mit der Einberufung jenes Rates der Korruptionsbekämpfung hat Präsident Lula zwar deutlich gemacht, dass seine Regierung die Korruption

bekämpfen will, doch es wird nicht einfach sein, nachhaltige Fortschritte bei der Bekämpfung dieses Übels zu erzielen.

■ Zurückstellung weiterer Reformprojekte

In anderen Politikbereichen ist die Regierung entweder weniger exponiert oder Reformvorhaben wurden zurückgestellt.

Eine politische Reform wird zwar von etlichen Parlamentariern und vielen Beobachtern als notwendig empfunden, um beispielsweise die Probleme der ungleichen Repräsentativität der einzelnen Regionen im Parlament auszugleichen, die Zahl der Parteien im Parlament zu verringern und damit die Effizienz der Parlamentsarbeit zu erhöhen sowie Parteiwechsel zu erschweren. Doch die kleinen Regierungsparteien profitieren von den gegenwärtigen Regelungen und sperren sich gegen Reformen.

Die von vielen Unternehmen als dringlich empfundene Reform des Arbeitsrechts wurde auf 2005 zurückgestellt. Offensichtlich wollte die Regierung den Gewerkschaften nach der Rentenversicherung nicht noch ein weiteres, schwer verdauliches Projekt zumuten.

Im Bereich der Umweltpolitik sind kaum Neuansätze zu erkennen. Die Ministerin Marina Silva genießt aufgrund ihrer persönlichen Biographie zwar große Popularität; doch es hat sehr lange gedauert, bis die neue Mannschaft im Ministerium Tritt fasste. Der politische Einfluss der Ministerin war zu gering, um die Zulassung von genveränderten Sojapflanzen zu verhindern.¹⁰⁾

■ Perspektiven

„Heute kann ich mit großer Gewissheit behaupten, dass die Grundlagen eines neuen Projekts der Nation 2003 fest geschaffen wurden.“¹¹⁾ Mit diesen Worten hat Präsident Lula am Ende Bilanz seines ersten Regierungsjahres gezogen. Gewiss wird man dem Präsidenten konzedieren können, dass es an Reformbereitschaft nicht gemangelt, dass seine Regierung viele Projekte in Angriff genommen hat, um *mudanças* herbeizuführen. Tatsächlich wurden auch einige wichtige Projekte verwirklicht, die insbesondere für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen von

10) Vgl. Susanne Käss, „Der Streit um genmanipulierte Lebensmittel“, in: *Focus Brasilien* 1/2004, www.adenauer.com.br.

11) Zit. nach *O Estado de São Paulo* vom 19. Dezember 2003.

großer Bedeutung sind. Allerdings bleiben noch viele gesellschaftspolitische Aufgaben zu lösen.

Der Handlungsspielraum der Regierung hängt von der Wirtschaftsentwicklung ab. Die Voraussetzungen für ein Wirtschaftswachstum sind günstig. Die Produktivität der brasilianischen Wirtschaft hat zugenommen, insbesondere in der Landwirtschaft, und die Industrie hat sich modernisiert. Allerdings erfolgt das Wachstum von einem relativ niedrigen Niveau aus. Zudem hängen die günstigen Perspektiven vom Wechselkurs und vom Verhalten des internationalen Finanzmarktes sowie von den Rohstoffpreisen auf dem internationalen Markt ab, die Brasilien nicht bestimmen kann.

2004, so hoffen viele Brasilianer, wird besser als das Vorjahr. Für diese Hoffnung gibt es einigen Anlass – so wie die Hoffnung auf eine bessere Zukunft die Entwicklung des Landes schon seit langem begleitet.

**■ Tabelle 1: Parteien-
wechsel von Abgeordneten
und Senatoren 2003**

■ Anhang

a) Abgeordnetenkammer

Partei	2002 gewählt	Eröffnung des Kongresses im Februar 2003	Oktober 2003
PT	91	90	93
PMDB	75	69	76
PFL	84	75	66
PSDB	70	63	52
PP	49	43	48
PTB	26	41	54
PL	26	33	42
PPS	15	21	21
PSB	22	28	17
PDT	21	17	13
PCdoB	12	12	10
PSC	1	1	7
Prona	6	6	6
PV	5	6	6
PMN	1	2	1
PSD	4	0	0
PST	3	0	0
PSL	1	1	1
PSDC	1	0	0
Parteilos	0	0	0

b) Senat

Partei	2002 gewählt	Eröffnung des Kongresses im Februar 2003	Oktober 2003
PMDB	19		23
PFL	19		17
PT	14		14
PSDB	11		11
PDT	5		5
PSB	3		3
PL	3		3
PTB	3		3
PPS	1		2
PP	1		0
PSD	1		0
Parteilos	1		0

Quelle: *O Estado de São Paulo* vom 04. Oktober 2003.

■ Tabelle 2: Vergleich zwischen dem vom Parlament bewilligten Haushalt und den tatsächlichen Ausgaben (in 1000 Reais)

Organe und Ministerien	Bewilligt	Ausgeführt	Ausführung (in Prozent)
Präsidenschaft der Republik	524366	290780	55,5
Vize-Präsidenschaft	2188	1965	89,8
Bundesanwaltschaft	68427	51658	75,5
Geheimdienst	34773	23066	66,3
Menschenrechte	114786	27450	23,9
Frauen	21436	3601	16,8
Nahrungsmittelsicherheit	1672251	883461	52,8
Fischerei	8698	3771	43,4
Landwirtschaft	722939	489600	67,7
Wissenschaft und Technik	1991086	1728626	86,8
Finanzen	1323490	1123037	84,9
Bildung	7585070	6253503	82,4
Entwicklung, Industrie und Handel	461021	332988	72,2
Justiz	1459970	1040565	71,3
Minen und Energie	878632	346064	39,4
Soziale Sicherheit	1615375	1074112	66,5
Außenbeziehungen	762413	628201	82,4
Gesundheit	24671671	22206556	90,0
Arbeit	925099	533843	57,7
Transport	3937427	1105908	28,1
Kommunikation	609134	295311	48,5
Kultur	264811	85634	32,3
Umwelt	811642	271387	33,4
Planung	368268	261163	70,9
Landwirtschaftliche Entwicklung	1154643	503909	43,6
Sport	371417	55714	15,0
Verteidigung	4813323	3665364	76,2
Nationale Integration	2046375	177414	8,7
Tourismus	345646	60863	17,6
Soziale Fürsorge und Förderung	1237311	818776	66,2
Städte	2140786	308322	14,4
Andere Mittel	168854	129145	76,5
GESAMT	63 113 328	44 781 757	71,0

Quelle: Planungsministerium