

### Brasiliens soziale Schuld: Lulas Dilemma, Lulas Lösung

Calcagnotto, Gilberto

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Calcagnotto, G. (2004). *Brasiliens soziale Schuld: Lulas Dilemma, Lulas Lösung*. (Brennpunkt Lateinamerika, 9). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444756>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



# BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 9

15. Mai 2004

ISSN 1437-6148

## Brasiliens soziale Schuld – Lulas Dilemma, Lulas Lösung

Gilberto Calcagnotto

*Nach Ablauf des ersten Drittels seiner Mandatszeit sieht sich Lula mit einer rasant um sich greifenden Verunsicherung konfrontiert. Sie betrifft insbesondere die Austeritätspolitik und die für 2004 heiß ersehnten und doch noch weitgehend ausbleibenden Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Innerhalb seiner Partei, seiner Regierung, seiner Koalitionspartner, in der Gesellschaft und auch bei vielen Beobachtern macht sich eine zunehmend kritische Haltung breit. Wird es einsam um Lula? Wie ist seine bisherige Politik, wie sind seine Leistungen, wie die weiteren Perspektiven zu beurteilen? Verspielt er mit Blick auf die internationale Glaubwürdigkeit des Landes die Glaubwürdigkeit des brasilianischen Staats als „sozialer Schuldner“ gegenüber den Armen?*

### Lulas Auf und Ab in der Meinungsgunst

Den „Teflon-Effekt“ – Markenzeichen von Fernando Henrique Cardoso bei jeder Krisenbewältigung – scheint Lula von seinem Amtsvorgänger nicht ganz geerbt zu haben. Zwar blieben die negativen Auswirkungen von Rezession und Beschäftigungslosigkeit des letzten Jahres noch bis Dezember 2003 kaum als Makel an Lula haften, und dessen Popularität erfreute sich – übrigens auch heute noch – im Vergleich zu seinen Vorgängern beachtlicher Rekordhöhen. Doch Mitte März 2004 registrierte das brasilianische Meinungsforschungsinstitut IBOPE einen ersten dramatischen Rückgang in der allgemeinen Einschätzung. Er betraf nicht nur die Regierungsleistungen insgesamt, sondern darüber hinaus – und sogar noch stärker – auch die persönliche Performanz Lulas als Regierungschef: Fiel die positive Bewertung der Regierungsleistungen insgesamt im Vergleich zu Dezember 2003 um 7% auf 34%, so schrumpfte das Vertrauen in Lula um 9% auf 60%, und die Zustimmung zu seinem Regierungsstil fiel schlagartig gar um 12% auf 54%.

Die Tatsache, dass die Zustimmung sich immer noch auf einer Rekordhöhe befindet, mag mit einem doch noch immer vorhandenen „Teflon-Phänomen“ zusammenhängen – schließlich verfügt Lula als ehemaliger kämpferischer Arbeiterführer und als begna-

deter Volkstribun nach wie vor über ein beträchtliches Reservoir an charismatischen Mitteln. Doch beunruhigend für die führenden Politiker ist zweifelsohne die in dem steilen Abfall zum Ausdruck kommende Tendenz. Denn diese kann sich auf die im Oktober 2004 in den 5.561 Gemeinden Brasiliens stattfindenden Bürgermeister- und Gemeinderatswahlen katastrophal auswirken und ein Präjudiz für die im Oktober 2006 anstehenden Gouverneurs-, Parlaments- und Präsidentschaftswahlen darstellen. Auch deshalb sind die von den Meinungsforschern ausgemachten Gründe von Interesse, die sich (nach einer Zusammenfassung durch *Veja*, 31.3.2004: 40) auf zwei Aspekte konzentrieren:

- Erstens die „Entmythisierung“ Lulas: Diese bleibt nicht länger auf die engen Kreise von Meinungsbildnern und Besserinformierten beschränkt, sondern hat auf breitere Kreise übergegriffen – vielleicht ein normaler **Verschleiß** nach 16 Monaten Regierung.
- Zweitens das hohe Verschleißtempo: Hatte die Verschleißkurve in den ersten 12 Monaten einen sehr flachen Verlauf (um ca. 1%), so zeigte diese in den ersten drei Monaten 2004 mit einem Abfall um 9% steil nach unten. Dies bedeutet, so Carlos Montenegro (IBOPE-Präsident), dass die politische Krise wie auch das Negativwachstum

der Volkswirtschaft sich nun auch auf das Ansehen des Präsidenten auswirken.

Das im Dezember 2003 noch vorherrschende Szenario eines *gemäßigten* Pessimismus in Bezug auf Beschäftigung, Inflation und Einkommensentwicklung weicht nun einer stark ausgeprägten pessimistischen Erwartungshaltung. Deutlich mehr als die Hälfte aller Befragten (54%) gehen davon aus, dass die Arbeitslosigkeit noch zunehmen wird; dieser Ansicht waren im Dezember nur 47% der Befragten.

Besonders bedeutsam für den bis Oktober zu führenden Wahlkampf ist die Tatsache, dass die Unzufriedenheit in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern besonders hoch ist. Gerade in den größeren Städten hatte die Partei von Präsident Lula, die Arbeiterpartei PT, bisher ihr größtes Wählerpotenzial. Bei einem weiteren PT-Wählerreservoir – dem der oberen Mittelschicht und der Wähler mit Hochschulabschluss – wird die negative Einstellung mit dem Anfang Februar 2003 aufgedeckten Skandal um Waldomiro Diniz, einem engen Mitarbeiter von Lulas „rechter Hand“ José Dirceu, in Verbindung gebracht.

### **Keine glückliche Hand beim Krisenmanagement**

Lula hatte sich in eine Affäre kleineren Ausmaßes hineinziehen lassen, aus der er und sein „Premier“, Minister Dirceu, nur mühsam wieder herausgefunden haben, obwohl gegen beide überhaupt keine Indizien einer auch nur indirekten Beteiligung vorlagen. Die Affäre hatte im Februar 2004 mit der Veröffentlichung eines Videos aus dem Jahre 2002 begonnen, auf dem Diniz, ein langjähriger Mitarbeiter Dirceus in mehreren Wahlkämpfen, bei einem dubiosen Geschäft ertappt wurde. Dabei hatte Diniz in seiner Funktion als Leiter der staatlichen Lotterie von Rio de Janeiro einem Betreiber von privaten Glücksspielen Geschäfte zum gegenseitigen Nutzen angeboten, wobei neben der Arbeiterpartei PT auch Diniz selbst als Begünstigter (mit einer vergleichsweise niedrigen 1%-Kommission) vorgesehen war. Die zunächst sehr langsame und unbeholfene, später jedoch übertriebene Reaktion der Regierung (die Ende Februar mit einer vorläufigen Rechtsverordnung gleich alle Bingo-Glücksspiele verbot) bestätigte die Bevölkerung in ihrer Wahrnehmung, dass die Regierung hier wie sonst auf der Stelle trete.

Parallel zum Skandal meldeten sich führende Mitglieder des PT in einer offiziellen Note zu Wort und verlangten Änderungen in der Wirtschaftspolitik. Wenig später forderte der Vorsitzende des kleineren Koalitionspartners PL (Liberale Partei) bei einer offiziellen Zeremonie in Anwesenheit von Präsident Lula die Ablösung von Wirtschafts- und Finanzminister Antônio Palocci. Auch der seit Anfang 2004 im Kabinett mit zwei Ministerien vertretene Koalitionspartner PMDB (Partei der Brasilianischen Demokratischen Bewegung) mahnte in einer

Erklärung seines Parteipräsidiums Änderungen in der Wirtschaftspolitik an.

Die konservative Presse – allen voran *Veja* – weist mit griffigen Artikeln auf die vermeintliche operative Lähmung der Regierung hin. In einer Übersicht über die acht Prioritäten der Regierung im Jahr 2004 betont *Veja*, dass lediglich ein Schwerpunkt tatsächlich zufriedenstellend umgesetzt wurde: das Programm „Licht für alle“, dessen Ziel die Überwindung der „elektrischen Exklusion“ binnen fünf Jahren ist und inzwischen bereits in vier Bundesstaaten eingerichtet wurde und demnächst auf sieben weitere ausgedehnt werden soll. Demgegenüber wartet das Mitte 2003 verabschiedete „Integrierte Sicherheitsprogramm“ von Bund und Ländern nach wie vor auf seine Implementierung. Nach einer Welle von aus den Gefängnissen heraus koordinierten Verbrechen im Februar 2003 stellte das Justizministerium den Neubau von fünf Hochsicherheitsgefängnissen in Aussicht – dafür wurde erst Mitte März 2004 die erste Ausschreibung veröffentlicht.

Das Umweltministerium unter der ökologischen Symbolfigur Marina Silva trägt ebenfalls zur Langsamkeit der Regierung Lula bei. Seit Regierungsantritt am 1. Januar 2003 wartet der Bau einer Gas-Pipeline mit einer Länge von 1.200 km auf die Unbedenklichkeitserklärung dieser Behörde. Damit sollen eine Investition von US\$ 1 Mrd. getätigt sowie 40.000 direkte und indirekte Arbeitsplätze geschaffen werden. Grund für die Aufschiebung ist die Existenz eines Gesetzes aus den 70er Jahren, das die Freimachung eines breiten Landstreifens rechts und links der Pipeline vorsieht. In der zweiten Märzhälfte 2004 beschloss Lula in einer gemeinsamen Sitzung mit der Ministerin, dem Parlament einen Gesetzesentwurf zuzuleiten, der u.a. zu einem Abbau dieser Hürde führen soll.

Als weiteres Ministerium mit geringer Effizienz nennt *Veja* ausgerechnet das Planungsministerium, das für die Aufstellung der jährlichen Haushalts- und der mehrjährigen Investitionspläne zuständig ist. Erst nach einem persönlichen Treffen mit Präsident Lula ging Planungsminister Guido Mantega auf den Wunsch seines Kollegen aus dem Landwirtschaftsressort ein, eine Ausschreibung für landwirtschaftliche Aufsichtsbeamte vorzunehmen.

„Paradepferd“ der Regierung Lula, die so genannte „Familien-Beihilfe“ (*Bolsa Família*), die im Oktober 2003 aus der Zusammenführung von vier bereits unter Cardoso bestehenden Sozialprogrammen (Ernährungskarte, Ernährungs-Beihilfe, Bildungsbeihilfe und Gas-Gutschein) entstanden war, steht unter Beschuss: Zwar ist vorgesehen, dass zu den bereits erreichten Familien (immerhin 3,6 Millionen) bis Jahresmitte 900.000 neue Familien hinzukommen, doch tat sich in den ersten beiden Monaten 2004 in Sachen Programmausweitung so gut wie nichts, so dass eine fristgerechte Zielerreichung mehr als fraglich erscheint.

## Und die Wirtschaft bewegt sich doch

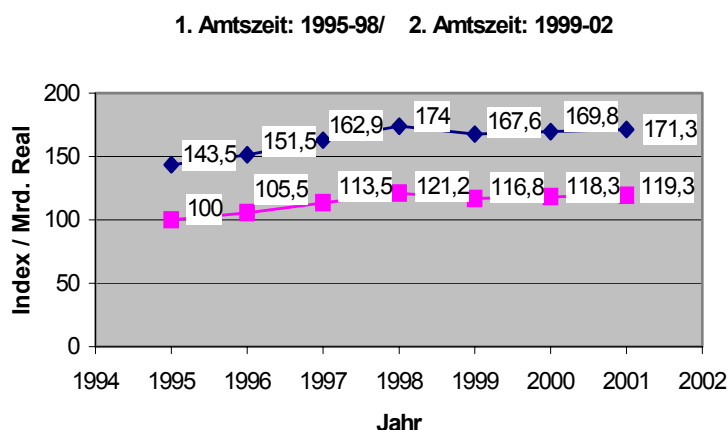
Zwar wird als Ausgleich für politische Krisen immer wieder auf die funktionierende Wirtschaft hingewiesen. Die Befürchtung aber liegt nahe, dass die Beeinflussung jetzt in umgekehrter Richtung verläuft, dass nämlich die politische Krise schließlich die kurz vor dem Aufschwung stehende Wirtschaftskonjunktur ansteckt und in die Stagnation zurück treibt. Tatsächlich halten internationale *rating*-Agenturen die wirtschafts- und finanzpolitische Performance der brasilianischen Regierung unter strengem *monitoring* und erhöhen oder vermindern bei entsprechender Bewertung das Länderrisiko Brasiliens (ausgedrückt in Punkten über dem Zinssatz US-amerikanischer *Treasury*-Schuldtitel). In den ersten fünf Monaten des Jahres 2004 begann dieses wieder zu steigen, nachdem es dank Lulas Austeritätspolitik von über 2.400 (September 2002) auf weniger als 500 (Dezember 2003) gesunken war. Anfang Mai 2004 lag das Länderrisiko schließlich auf gleicher Höhe wie zuletzt im August 2003 (705). Verantwortlich dafür sind neue interne und externe konjunkturelle Faktoren (z.B. die Diniz-Affäre, neue Haushaltsengpässe, Erdölpreise, US-Zinsen usw.), deren Bedeutung insbesondere von kurzfristig orientierten Finanzanlegern gerne übertrieben wird. Denn die makroökonomischen Fundamentaldaten Brasiliens sind nach wie vor auf dem Weg der Besserung, – sie fallen jedoch wesentlich günstiger für die Wiederherstellung der internationalen Glaubwürdigkeit Brasiliens als für die soziale Glaubwürdigkeit der Politik gegenüber den Armen im eigenen Land aus. Lula wird allerdings nicht müde, darauf hinzuweisen, dass die eine von der anderen abhängt: Brasiliens Wirtschaft befände sich nicht mehr – wie bei seiner Amtseinführung im Januar 2003 – in der Intensivstation, sondern flaniere bereits durch die Flure des Krankenhauses (O Globo, 27.4.2004).

Die Leitzinsen der Zentralbank werden nach und nach gesenkt, auch wenn die Realzinsen immer noch

zu den höchsten der Welt zählen. Nach einem stetigen Anstieg von 1994 bis 2003 beginnt der Anteil der Netto-Staatsverschuldung am Brutto-Inlandsprodukt nun wieder zu sinken (von rd. 58,8 auf 57,4%), und der an den US-Dollar gebundene Anteil verringerte sich seit 2002 von rd. 40% auf inzwischen knapp 19% – was die Hoffnung auf eine solide Trendwende bestärkt. Die Situation hinsichtlich des „Zwillingsdefizits“ entspannt sich allmählich, nachdem 2003 der Handelsüberschuss mit über US\$ 24 Mrd. mehr als ausreichte, um den Fehlbetrag der Dienstleistungsbilanz (in der u.a. die Dividendenüberweisungen an ausländische Muttergesellschaften enthalten sind) auszugleichen. Das (nominelle) Haushaltsdefizit wird zwar immer noch vorwiegend durch den öffentlichen Schuldendienst verursacht, eine konsequente Austeritätspolitik sichert jedoch nach wie vor den für die Aufrechterhaltung der internationalen Glaubwürdigkeit entscheidenden „primären Haushaltsüberschuss“ in Höhe von über 4,25% des BIP. Somit konnten im Jahr 2003 nicht weniger als rd. US\$ 50 Mrd. als Schuldendienst (umgerechnet rd. 150 Milliarden Real) an die ausländischen Gläubiger überwiesen werden – ohne Probleme für die Kasse, aber mit schlimmen Konsequenzen für die soziale Situation.

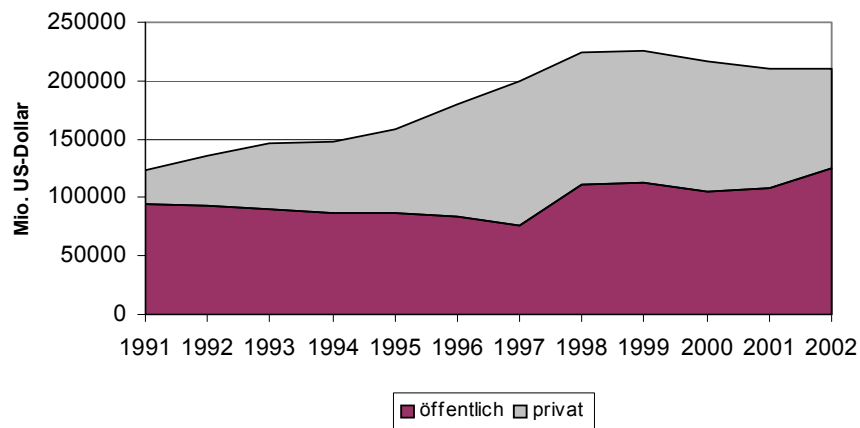
Die Inflation bleibt unter Kontrolle, der Privatkonsum steigt wieder, und auch die Realeinkommen der Arbeitnehmer zeigen im ersten Vierteljahr 2004 Anzeichen einer Besserung – nach einem Rückgang um 14% im Jahr 2003. Die Arbeitslosigkeit befindet sich immer noch auf Rekordhöhe und erreicht in São Paulo 20% (hier wird neben der offenen – d.h. vollends gescheiterten Jobsuche – auch die versteckte Arbeitslosigkeit (Beschäftigung unterhalb des Mindestlohns) gezählt. Allerdings wurden seit 1992 in einem ersten Quartal noch nie so viele Arbeitsplätze im formalen Sektor neu geschaffen – nämlich über 340.000 – wie 2004.

**Grafik 1: Brasilien 1995-2001: Sozialausgaben der Regierung Cardoso (1995 = 100)**



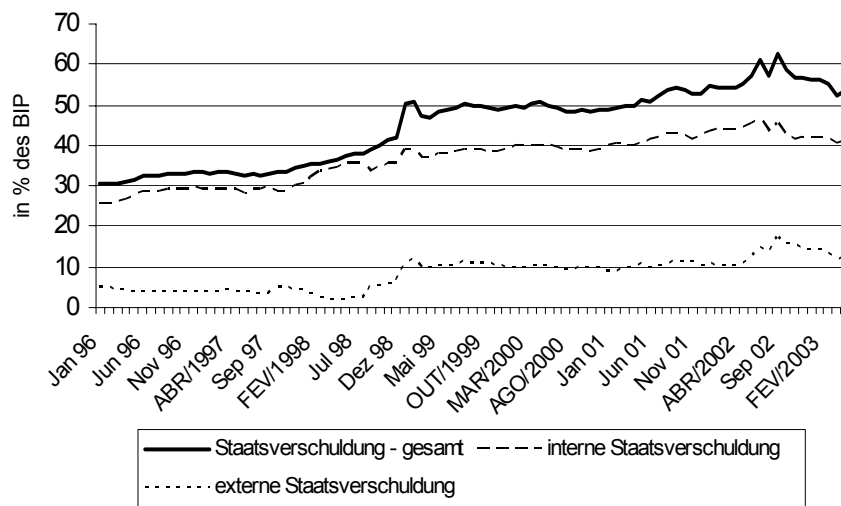
Quelle: Castro et al. (2003): 14.

**Grafik 2: Brasilien – Auslandsverschuldung**



Quelle: Brasilianische Zentralbank, in: Fritz 2003: 130.

**Grafik 3: Brasilien – Staatsverschuldung – intern und extern, netto**



Quelle: Fritz 2003: 132.

**Wie sieht es mit der Tilgung der „sozialen Schuld“ aus?**

Dass es möglich ist, einen (wenn auch prekären) Fortschritt bei der Regelung der Auslandsschulden und zugleich bei der Einlösung der sozialen Schuld zu erzielen, zeigen bereits die Statistiken zu beiden Regierungsperioden von Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): Er konnte sowohl die Sozialausgaben der Bundesregierung zwischen 1995 und 2001 (Grafik 1) als auch die Kreditaufnahme im Ausland zwischen 1995 und 2002 (s. Grafik 2) gleichzeitig ausweiten, auch wenn damit ebenfalls eine erhebliche Ausweitung der Inlandsverschuldung verbunden war (s. Grafik 3).

Die Solidität einer solchen Regelung der Auslandsschulden darf zu Recht angezweifelt werden, verlagert sie doch das Finanzierungsproblem damit lediglich auf die Zukunft (vgl. Fritz 2003: 132). Und es nimmt insofern nicht Wunder, wenn die neue Regierung Lula sich dazu entschied, tiefer ins eigene Fleisch zu schneiden – sprich: den Fiskalausgleich mit weitergehenden Kürzungen der öf-

fentlichen, einschließlich der Sozialausgaben anzustreben –, als es die Cardoso-Regierung getan hatte. Dass sich damit Lula mit seinem Finanzminister Palocci doch nicht selbst in die Isolation getrieben hat, zeigt ein Vorstandsbeschluss seiner Arbeiterpartei vom Dezember 2003, in dem diese wichtigste Stütze der Regierung den lang anhaltenden internen Querelen um den wirtschaftspolitischen Kurs ein zumindest vorläufiges Ende setzte. Darin bekundete die Partei ihren festen Willen, „mit dem vorhergehenden Modell“ der Regierung Cardoso zu „brechen“<sup>1</sup>, weil es auf Staatsverschuldung und Steuererhöhung beruhe und sich damit in doppelter Hinsicht dem Wachstumsziel entgegenstelle: einmal durch die größere Steuerbelastung der Wirtschaft – sie sei unter Cardoso von 28% auf 36% des BIP angewachsen –, zum anderen durch die auf hohem Niveau weiter wachsende Staatsverschuldung (von

<sup>1</sup> PT: Resolução do Diretório Nacional (13.12.2003), in: [http://200.155.6.3/site/secretarias\\_def/secretarias\\_int.asp?cod=1713&cod\\_sis=21&cat=70](http://200.155.6.3/site/secretarias_def/secretarias_int.asp?cod=1713&cod_sis=21&cat=70)

30% auf 57% des BIP) und die damit einhergehende höhere Bewertung des Brasilien-Risikos durch internationale Anleger. Letztere Punkt sei insoweit laut PT von besonderer Bedeutung, weil ein hohes Länderrisiko einem Abbau der Hochzinspolitik im Wege stehe.

In Grafik 1 ist die Stagnation der Sozialausgaben in der zweiten Regierungszeit Cardosos abzulesen, die mit der Verschärfung der Krisensituation in einer hoch verschuldeten Wirtschaft einherging (s. hierzu Fritz 2003: 131ff.). Dass die Bedienung der Auslandsschuld unter der Regierung Cardoso nur unter äußerst krisenhaften Verhältnissen erfolgen konnte, lag sicherlich nicht zuletzt an der mangelnden Fähigkeit des Landes, interne Ersparnisse zu mobilisieren, was wiederum mit dem äußerst konzentrierten Einkommensverteilungsmuster und mit dem insgesamt niedrigen Produktivitätsniveau der Wirtschaft in diesem Schwellenland zusammenhängt. Für die kurzfristige Krisenüberwindung aber waren verschiedene Beistandsabkommen mit dem Internationalen Währungsfonds nötig, die allesamt die Notwendigkeit der Erwirtschaftung eines sogenannten „primären Haushaltsüberschusses“<sup>2</sup> – zuletzt in Höhe von 3,5% des BIP – zur Bedienung der Staatsschulden vertraglich festlegten.

Um diese – im Vergleich zur vorigen Regierung – „neue“ Phase des Haushaltsausgleichs sowie die Solidität ihrer Absichten zu markieren, erhöhte die Regierung Lula freiwillig diesen Etatüberschuss auf 4,25% des BIP, was sich unmittelbar als Kürzung aller Etatposten, einschließlich und vornehmlich der Sozialausgaben, auswirkte. Man kann mit Fug und Recht behaupten, dass im ersten Jahr der Regierung Lula die Tilgung der sozialen Schuld zu Gunsten einer Konsolidierung der Rückzahlungsfähigkeit der Auslandsschuld hintangesetzt wurde, ganz abgesehen von den rezessiven Auswirkungen einer Hochzinspolitik, die Brasilien 2003 zeitweise zum weltweiten Rekordhalter machte.

### **Sozialpolitik mit neuer Qualität und alten (Budget-)Restriktionen**

Lula blieb nichts anderes übrig, als auf Qualität zu setzen. Nach einer Durchforstung der häufig recht unverbunden nebeneinander bestehenden Sozialprogramme der Regierung Cardoso sollte eine Vereinheitlichung und stärkere Operationalisierung die Effizienz der eingesetzten Mittel erhöhen. Universalisierung und Fokussierung der Sozialpolitik aber sollten als Prinzipien beibehalten werden. Beides soll durch das gleichzeitig mit der

Kabinettsreform von Anfang 2004 neugeschaffene Sozialministerium, das die Aufgaben des früheren Ministeriums für Ernährung und des Ministeriums für Sozialfürsorge vereint, erleichtert werden. Damit bleibt Lula auf der Linie der seit 1988 verfassungsmäßig verankerten Politik zur Einlösung der sozialen Schuld durch Universalisierung der sozialen Rechte und deren Ausweitung auf die ärmeren Einkommensschichten (Fokussierung). In beiden Bereichen hat Cardoso erhebliche Innovationen durchgeführt. Teils durch die zahlreichen von ihm eingeführten Programme (Erziehungsbeihilfe, Ernährungsbeihilfe, Unterstützung für Alte und Behinderte usw.), teils durch die erfolgreiche Inflationsbekämpfung ist der Anteil von Armen und extrem Armen an der Gesamtbevölkerung beständig zurückgegangen (von 44% 1994 auf 32% 2000, vgl. DISOC/IPEA). Im sozialpolitischen Bereich hinterlässt Cardoso seinem Nachfolger durchaus kein „verfluchtes Erbe“, sondern brauchbare Ansätze, die jedoch einer operationalen Systematisierung bedürfen.

Fünfzehn Jahre nach Verkündung der geltenden demokratischen Verfassung umfasst die brasilianische Sozialpolitik – angereichert mit rund 40 Verfassungsänderungen sowie weiteren Gesetzen und Durchführungsverordnungen – heute ein komplexes System mit drei Hauptachsen:

- Die erste Achse betrifft soziale Grundrechte, die jedem Bürger zustehen, für den Staat eine Pflicht darstellen und gesetzlich von jeder Haushaltskürzung ausgenommen werden müssen. Es handelt sich dabei um die Grundrente, um die öffentliche Gesundheitsversorgung in Form von Krankenhausaufenthalten und Arztbesuchen, um die Alten- und Behindertenunterstützung sowie um die Arbeitslosenversicherung.
- Die zweite Achse besteht aus verfassungsmäßig verbrieften sozialen Rechten, deren Einhaltung jedoch von Regierungsprogrammen und -aktionen abhängen und die somit von Etat-Kürzungen betroffen werden können. Dazu zählen das Agrarreformprogramm, das Hunger-Null-Programm, der Grundschulfonds, das Schulspeisungsprogramm usw.
- Die dritte Achse umfasst Beihilfen für den Notfall oder für vorübergehende Projekte zur Deckung eines sonst nicht zu befriedigenden Sozialbedarfs. Auch diese Mittel können von Budget-Kürzungen betroffen werden, fließen jedoch vielfach für Ad-hoc-Aufgaben, von denen oft politische Dividenden erwartet werden (Theodoro/Delgado 2003: 125-126.).

<sup>2</sup> Darin werden die Zinszahlungen außer Acht gelassen; diese übersteigen oft 3% des BIP, so dass das sog. „nominelle Haushaltsdefizit“ öfter mal über 6% des BIP liegt.

Angesichts dieser Komplexität war es nicht verwunderlich, wenn sich die Sozialausgaben auf eine Vielzahl von Ministerien verteilen und somit einen koordinierten und effizienten Einsatz erschweren. Allein schon die Aufgabe, hier eine klare Linie zu zeichnen, war und ist enorm. Der neue Sozialminister Patrus Ananias, erfahrener und erfolgreicher PT-Bürgermeister in Belo Horizonte von 1993 bis 1996, erklärte erst Mitte Mai 2004 – knapp vier Monate nach seiner Amtsübernahme Ende Januar 2004 – die Aufgabe einer Neuordnung des Sozialministeriums (*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*) mit der Zusammenführung von drei unterschiedlichen Ressorts für abgeschlossen. Ihm obliegen jetzt u.a. das Hunger-Null-Programm (Lulas oberste Priorität) sowie das oben erwähnte Familien-Beihilfe-Programm *Bolsa Família*, das für jede bedürftige Familie mit Schulkind(ern) einen monatlichen Zuschuss von R\$ 15 bis 75 vorsieht. Trotz aller Kritik an einer möglicherweise politischen Manipulation des Programms – die bisher mehrheitlich zivilgesellschaftlich angeführten „Ausführungskomitees“ (*comitês gestores*) werden nun auf Betreiben der lokalen Bürgermeister unter Gemeindekontrolle gestellt – hält die Regierung an ihrem Ziel fest, bis zum Jahre 2005 11,4 Millionen Familien zu erreichen.

Nach seiner rhetorisch glänzenden Einführung unmittelbar nach Lulas Amtsantritt im Januar 2003 litt das Hunger-Null-Programm überraschenderweise zunächst unter mangelhafter operativer Vorbereitung, Konzeption, Logistik und Umsetzung. Inzwischen scheint es jedoch Fuß zu fassen und verfügt bereits über die mittelfristig zugesagte Mitarbeit von 53 Partnerunternehmen, zuzüglich 17 Unternehmen, die Einzelprojekte unterstützen wollen. (Zum Beispiel verpflichtete sich der Ban-

kenverband FEBRABAN dazu, 10.000 Wasser-Sammelbecken im halbtrockenen Nordosten im Wert von R\$ 14 Millionen zu bauen).

*Summa summarum* fällt bei der Analyse der Sozialpolitik auf, dass nicht die (größtenteils verfassungsmäßig zweckgebundenen) Sozialposten von den Kürzungen am meisten betroffen sind, sondern vor allem investitionsintensive Ressorts wie beispielsweise die für verschiedene Infrastrukturprojekte zuständigen Ministerien für Stadtentwicklung und für nationale Integration. Bei der durch Lula vorgenommenen Kürzung des noch von Cardoso aufgestellten Haushaltsplans 2003 um 6,4% wurden diese beiden Ressorts mit Kürzungen um 51,8% bzw. 44,5% am stärksten belastet. Demgegenüber konnten sich die Ministerien für Umwelt oder Agrarreform mit einem Etat-Rückgang um 31,3% bzw. 16,7% relativ zufrieden geben. Opfer der folgenschweren Investitionsstopps im Infrastrukturbereich sind nicht nur die Straßen, auf denen nach wie vor das Gros der landwirtschaftlichen Produktion befördert wird und die auf Grund ihres schlechten Zustands für Transportverluste von mehr als 10% der Förderlast verantwortlich sind, sondern darüber hinaus die städtische Bevölkerung, der es an Installation und Wartung von Wasserver- und -entsorgung usw. fehlt.

Verschärft wird die Situation dadurch, dass zu dieser restriktiven Haushaltspolitik die Hochzinspolitik hinzukommt. So leidet insbesondere die Bauwirtschaft – eine besonders arbeitsintensive Branche, die als erste auf Zinserhöhungen reagiert – unter der Kombination aus lang anhaltender Auftragsflaute und Hochzinspolitik. Allein von 1999 bis 2003 gingen hier über 225.000 Arbeitsplätze verloren, während die sektorale Wirtschaftsleistung um 14% zurückging (O Globo,

**Tabelle 1: Entwicklung der Auslands- und Staatsverschuldung, des Bruttoinlandsprodukts und der Beschäftigung Brasilien (1994/2001)**

Jahr	Auslandsverschuldung (Mrd. US\$)	Netto-Staatsverschuldung (% des BIP)	BIP-Wachstum (%)	Arbeitslosigkeit (% der Erwerbsbevölkerung)*
1994	148,3	29,2	5,9	14,3
1995	159,3	30,6	4,2	13,2
1996	179,9	33,3	2,6	15,2
1997	200,0	34,5	3,6	15,7
1998	235,1	42,4	0,2	18,3
1999	241,5	46,9	0,8	19,3
2000	236,1	53,1	4,5	17,5
2001	228,6	53,1	1,5	19,0

\* Die Beschäftigungslosigkeit in der Großregion São Paulo umfasst sowohl die offene als auch die versteckte Arbeitslosigkeit (Beschäftigung unterhalb des Mindestlohns usw.).

Quelle: Getúlio-Vargas-Stiftung und Banco Central, in: Filgueiras 2004 (leicht korrigiert von GC).

27.4.2004). Für die Gesamtwirtschaft bedeutet dies ein im besten Fall mäßiges Wachstum (1995-2002: jährlich 2,27% im Schnitt), das aber immer wieder ins Stocken gerät. Tabelle 1 macht den Zusammenhang zwischen Wachstum der Auslandsverschuldung, der Netto-Staatsverschuldung, des BIP und der Beschäftigung für den Zeitraum von 1994-2001 deutlich. Dabei sticht vor allem der Anstieg der Arbeitslosenrate im Großraum São Paulo (als Beispiel für eine am Globalisierungsprozess besonders beteiligte Region) ins Auge. Auch die Kaufkraft der Löhne in der Industrie ist seit 1997 beständig rückläufig: Bis zum Jahr 2000 entwickelte sie sich praktisch auf das Niveau von 1994 zurück (Index 1992: 100; 1992: 127,3; 1994: 147; 1997: 171,7; 2000: 151,4 nach Daten des Brasilianischen Statistischen Bundesamts und der Zentralbank in: www.bcb.gov.br).

Im ersten Jahr seiner Amtszeit bremste Lula mit seiner Austeritäts- und Hochzinspolitik die Gesamtwirtschaft derart stark aus, dass die Wirtschaftsleistung 2003 um 0,2% zurückging, während die Arbeitslosigkeit in São Paulo auf über 20% anstieg. Zugleich sank das durchschnittliche Einkommen aller Beschäftigten um bis zu 15%.

Fazit: Das A und O der Wohlstandsmehrung – nämlich die Schaffung produktiver Beschäftigung und Erhöhung der Lohnkaufkraft – blieben sowohl die Regierungen Cardoso wie Lula schuldig. Als Lehre daraus sollte bleiben: „Für den Abbau einer hohen Staatsverschuldung ist nichts so gut wie sehr hohes und lang anhaltendes Wachstum. [...] Geringes Wachstum jedoch lässt die Staatseinnahmen schrumpfen und die sozialpolitischen Anforderungen steigen, wodurch öffentliche Sparpolitik zu einem furchtbar mühsamen Geschäft wird“ (Fritz 2003: 133). Voraussetzung für wachstumsfördernde Rahmenbedingungen ist aber eine Zinspolitik, die die Balance zwischen den Erfordernissen der Geldwertstabilität und denen der Wachstumsförderung findet. Auf diesen Punkt steuert offensichtlich die – vor allem von Industrieunternehmern und Politikern als übertrieben angesehene – gegenwärtige Hochzinspolitik der brasilianischen Zentralbank zu: Seit dem Rekordniveau von 26,5% im Juni 2003 ist sie auf heute 16% zurückgefallen. Bei fallender Inflationstendenz ist die Erwartung groß, dass auch die Zinsen weiter fallen.

### Aussichten

In den ersten beiden Monaten 2004 verzeichnete nicht nur die Bauwirtschaft per Saldo einen Zuwachs um 15.611 Arbeitsplätze gegenüber einem Rückgang um 13.064 im gleichen Vorjahreszeitraum. Auch die Industrie insgesamt hat (wenn auch geringe) Positivsalden zu vermelden: Der Beschäftigungsstand wuchs im März um 0,4%

gegenüber Februar, und die Lohnsumme stieg gar um 11,6%, was einen realen Kaufkraftzuwachs vermuten lässt; noch schneller wuchs die Industrieproduktion mit 2,1% im Vergleich zum Vormonat und mit 11,9% im Vergleich zum Vorjahr.

Für Lula war, wie eingangs bemerkt, das erste Vierteljahr 2004 politisch turbulent, ökonomisch und sozial jedoch recht verheißungsvoll, da erste positive Konjunkturzeichen eine Erhöhung sowohl des Beschäftigungsniveaus als auch des Einkommensniveaus in Industrie und Dienstleistungen signalisierten. Anders als von internationalen Länderrisiken-Agenturen verlautet, scheinen sich für die Binnenwirtschaft nun die Mühen des Jahres 2003 auszuzahlen. Dies ist umso bemerkenswerter, als der öffentliche Sektor beharrlich darauf pocht, das harte Ziel eines 4,5%-Haushaltsüberschusses bis zum Jahre 2007 beizubehalten. Die Rechnung beruht offensichtlich auf der Annahme, dass die Binnenwirtschaft auch ohne die wachstumsinduzierende Intervention eines ausgabenfreudigen Staates auskommen wird. Das Vertrauen der Regierung in fallende Zinsen als Folge einer soliden Fiskalpolitik ist ungebrochen – und damit auch ihr Glaube an das kommende Wachstum.

Andererseits scheint sich die öffentliche Meinung inzwischen auf diesen Kurs eingestellt zu haben. Denn trotz aller Widrigkeiten<sup>3</sup> zeigen die letzten Meinungsumfragen von Anfang Mai 2004, dass die Zustimmung zu Lula (60,2% nach dem CNT/Sensus-Institut) und zu seiner Regierung (34,6%, ebd. O Globo, 14.5.2004) im 16. Monat seiner Amtszeit im Vergleich zum 14. nicht weiter gesunken ist, sondern sich auf relativ hohem Niveau hält. Allerdings zeigen sie ebenfalls, dass die Sorge um die Beschäftigung genauso wie zu den kritischsten Zeiten der Regierung Cardoso (1998-1999) an erster Stelle genannt wird.

Nein, um Lula ist es trotz des knüppelhaften wirtschafts- und sozialpolitischen Kurses nicht einsam geworden. Allerdings ist Ernüchterung eingetreten. Die sozialen Bewegungen – allen voran die Landlosenbewegung MST (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*) und die

<sup>3</sup> Als Beispiel sei der tollpatschige Umgang Lulas mit einem missratenen Artikel des Lateinamerika-Korrespondenten der *New York Times*, Larry Rohter, von Anfang Mai 2004 erwähnt. Dieser hatte die „Trinkgewohnheiten“ Lulas zum Gegenstand nationaler Sorge erdichtet und zur Untermauerung das zweifelhafte Zeugnis zweier politischer Gegner und eines Boulevard-Journalisten angeführt. Quasi im Alleingang – aber völlig im Einklang mit einem Gesetz, das ironischerweise von der autoritären Militärregierung stammt – beschloss daraufhin der Staatspräsident den Entzug des noch bis Anfang 2005 geltenden Visums Rohters. Nach allseitiger Entrüstung über Lulas Überreaktion und nach einer entsprechenden Absichtserklärung des Journalisten (die als Entschuldigung gewertet wurde) wurde dieser Schritt jedoch wieder zurückgezogen.



Gewerkschaften CUT und *Força Sindical* – sind erheblich aktiver geworden, denn sie wissen, dass der politische Wille der Regierung Lula ihren Forderungen entspricht. Allerdings lernt der Wähler von und mit Lula immer mehr, dass „der Wandel nicht nur von dem Willen eines einzelnen Menschen oder einer Partei, sondern von der ganzen Gemeinschaft [...] und von der kollektiven Anstrengung abhängt“ (Dimenstein 2003).

#### **Ausgewählte Literatur:**

Castro, Jorge Abrahão de, et al. (2003): *Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001*, Brasília (Oktober).

Dimenstein, Gilberto (2003): *Lula dá aulas para o Brasil*. Folha online, 23.12.2003.

Filgueiras, Luiz (2004): *Neoliberalismo e Crise na América Latina: O Caso do Brasil*. In: [www.clacso.edu.ar/~libros/osal/filgueiras.doc](http://www.clacso.edu.ar/~libros/osal/filgueiras.doc)

Fritz, Barbara (2003): *Brasilien: Neue Ziele, orthodoxe Politik – Wie tragfähig ist Lulas Wirtschaftspolitik?* Brennpunkt Lateinamerika, 15. Juli 2003, Nr. 13.

Theodoro, Mário/Delgado, Guilherme (2003): *Política Social: Universalização ou Focalização – Subsídios para o Debate*. In: *Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, Nr. 7 (August), S. 122-126.

#### **Links:**

[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)

[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

[www.oglobo.globo.com/jornal/](http://www.oglobo.globo.com/jornal/)

#### **Autorennotiz:**

Gilberto Calcagnotto, Soziologe, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Iberoamerika-Kunde, wo er als Brasilien-Referent tätig ist.

E-Mail: [calcagnotto@iik.duei.de](mailto:calcagnotto@iik.duei.de)

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Wolfgang Bauchhenß und Ditta Kloth.

Bezugsbedingungen: € 61,50 p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); € 46,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); € 31,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von € 15,30 erhoben. Einzelausgaben kosten € 3,10 (für Studierende € 2,10). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

#### **INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE**

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-Mail: [iikhh@uni-hamburg.de](mailto:iikhh@uni-hamburg.de) · Internet: <http://www.duei.de/iik>

### **Institut für Iberoamerika-Kunde – Hamburg**

## **LATEINAMERIKA ANALYSEN**

ISSN 1619-1684

**Nr. 8, Juni 2004 (im Erscheinen)**

#### **Themenschwerpunkt:**

**Verteidigungspolitik im südlichen Lateinamerika: *institutions matter!***

(Daniel Flemes / Michael Radseck)