

**Brasilien steht nicht zuletzt für dramatische soziale Unterschiede. Vor allem die ungleiche Landverteilung erregt die Gemüter, zumal die schon oft in Angriff genommene Agrarreform bislang kaum Erfolge zeigt. Auch das von den Militärs 1964 erlassene Bodenstatut wollte die in der Kolonialzeit entstandenen *latifúndios* und *mini-fúndios* abschaffen und sowohl die Besitzer als auch die den Boden bearbeitenden Landarbeiter zu Nutznießern machen. Doch man scheiterte, und mit der politischen Öffnung kamen die Bewegungen der „Landlosen“, vor allem der *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)*. Indes ist die Ideologie des MST so kritikwürdig wie dessen Strategie: Die Agrarreform ist für ihn allenfalls ein Schritt zur Überwindung der „unvollkommenen“ Demokratie und der Errichtung einer sozialistischen Gesellschaft. Feinde sind das *agrobusiness* und der IWF, die WTO, die Weltbank und die geplante Freihandelszone ALCA. Grundstrategie ist die Besetzung vermeintlich unproduktiver Ländereien durch vom MST bestimmte Landlose und die Errichtung von *acampamentos*, deren Existenz den Staat zum Ankauf des besetzten Bodens und zur Übergangung an den MST veranlasst. Zwar spricht der MST von Demokratie und einer gerechteren Gesellschaft. Doch er spielt mit den Hoffnungen vieler Brasilianer und verurteilt Andersdenkende als Diener des Neoliberalismus. Ob all dies dem Aufbau einer gerechteren Gesellschaft dient, darf bezweifelt werden.**

Susanne Käss

# Die brasilianische Landlosenbewegung MST

**Zwischen Chance, Chaos und Systemkritik**

## ■ Executive Summary

Brazil is a country of enormous social differences. The unequal distribution of property is especially dramatic in rural areas, where the elite has always been interested in preserving the status quo, and where almost all endeavours to implement an agrarian reform have failed so far. When, in the mid-eighties, the military dictatorship ended and the country opened up, numerous new social movements began to seek a solution of the problem. The most important of these is the *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)* (English: Landless workers' movement). Having become an influential factor in Brazil by now, the landless workers' movement regularly interferes in the country's politics and enjoys great popularity with many Brazilians. Yet extreme forms of action, such as occupying farmed estates and public buildings, a backward-looking ideology, and the vision of building a socialist society also incite resistance and justify a critical analysis.

The unequal distribution of land in Brazil goes back to the colonial era, when the land occupied by the European conquerors was divided into *capitanias hereditárias* and given to the nobility. The *regime de sesmarias* was introduced to enforce an all-encompassing colonization which, due to the sheer size of the administered land, promoted a structure of large estates which could be utilized productively only to a small extent. While the country's first land law of 1850 did provide for the purchase of land, prices were still much too high for small farmers and freed slaves,

so that the large holdings were not in serious danger. Only in Brazil's south, where European immigrants settled to secure the borders, were there fewer large estates.

The social obligations of ownership introduced in 1946 created the legal basis for a land reform. However, when President João Goulart took up the issue in 1964, announcing massive expropriations without financial compensation, he triggered a military coup. To abolish both the *latifúndios* and the *minifúndios*, the military decreed a land statute which said that, by utilizing it appropriately, the land should support not only its owners but also the families of the labourers working on it. However, as the military government was especially interested in modernizing Brazil's agriculture, the statute never took full effect. When the country opened up politically, the MST formed together with its opponent, the União Democrática Ruralista (UDR), both of them playing a key role in embedding the agrarian reform in the constitution in 1988.

The executive body of the reform is the agrarian reform authority, INCRA, which is currently subordinated to the Ministry of Rural Development founded in 2000. The task of the INCRA is to locate land which does not perform its social function, to expropriate it, and to give it to the landless to live in so-called *assentamentos*. In practice, however, the MST and other movements occupy unproductive land where they set up unauthorized *assentamentos* in order to put pressure on the state.

The MST came into being in the late seventies when, supported by the Catholic Church, agricultural workers first occupied land in Rio Grande do Sul. By 1984, the movement had established itself at the national level and only a few years later, at the time of the constituent assembly, its actions showed clearly violent features. The fact that the military police murdered several landless farmers in the mid-nineties initiated a wave of solidarity with the MST's objectives, thus putting the government under extra pressure to go ahead with the agrarian reform. However, the policy of president Cardoso, under whom the reform made considerable progress, resulted in a loss of popularity for the MST which increased further during the first years of the Lula government.

To the MST, ideology plays an important role: It regards access to land and the agrarian reform as the first steps on the path towards establishing another, socialist society which will leave the current political system of imperfect democracy behind. The movement disapproves of the export economy, arguing that entrepreneurs will export only those things with which they can make a lot of money. Meanwhile, the enemy image has changed: While in the early stages of the movement its opponents were the *latifúndio* and the *latifúndario*, the MST is now fighting against agrobusiness, that is in more concrete terms, the IMF, the WTO, the World Bank, and the projected free trade area, ALCA.

The MST consists of three units – a political, an operative, and a legal unit. The political unit is composed of authorities and sectors: The former set the political course of the movement, while the latter are the authorities' fields of activity. Once a decision has been made, it will be implemented by the operative units, the secretariats. The associations which function as legal bodies are the ANCA at the national level, the AECAs at the state level, and the ARCAs at the regional level. At first glance, the structure of the MST appears democratic, yet none of the decision-makers is elected publicly, being appointed by established functionaries for their political loyalty and obedience. Certain sociologists take the view that, with their patronizing behaviour towards the landless, the leading elites of the MST really copy the same social power balance they are pretending to fight so vehemently.

The movement's basic strategy to enforce its own interests is to occupy land. Since, despite the institutionalization of the agrarian reform, the state does not take the initiative, almost all settlements of the landless are situated on land that was occupied by the MST, with the leadership of the movement selecting the estates. By now, this strategy has become quite radical: Occupations of public buildings, banks, and productive land occur every day.

However, there are positive aspects as well: The fact that the agrarian reform is still an issue of political discussion in the country is inarguably the biggest achievement of the MST. Moreover, it may be credited for the results the reform itself has achieved so far. Today, the rural population knows its rights and no

longer lives in a lawless environment. The movement contributed to this development as much as it did to changing the rural structures by democratizing the community level. Many people who were unemployed and marginalized are now active citizens who, although not rich, are able to support themselves.

It is beyond doubt that the process of agrarian reform involves difficulties which are caused by both the MST and the state: On the one hand, the agrarian reform initiated and still postulated by the movement is based on the concept of *latifúndio improdutivo*, which was developed within the context of the reform endeavours of the sixties but has by now become obsolete as the causes of unproductiveness today differ widely from those back then. On the other hand, the state which, in fact, is in charge of implementing the agrarian reform merely responds to the pressure of the movement, which does not exercise any special care in selecting either the land or the beneficiaries, thus keeping the reform from working efficiently. What should also be mentioned is that there are two competing ministries of agriculture which are in charge of a *política agrícola* and a *política agrária*. With their actions, these two ministries paralyze one another, thus rendering a holistic consideration of the problem impossible.

The current concept of the agrarian reform is problematic in several respects, so that other options are needed. An attempt at implementing a different kind of agrarian reform was launched as early as 1977 in the Programa Piloto Cédula da Terra, which was co-financed by the World Bank and provided for loans and consultation for poor farmers to contain violence and conflicts over land. Graziano da Silva suggested yet another agrarian reform, not primarily agricultural: The idea was that the beneficiaries should combine agricultural and non-agricultural activities in, for example, ecotourism, so that a farmer would be working part-time as a parking attendant or tourist guide. And finally, Xico Graziano is striving for an agrarian reform which uses improved credit schemes to promote small farmers who already own some land, rather than the landless.

The key objective of the Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra is to establish a fairer society. However, a critical analysis of its action strategies

is justified. The hopes of many Brazilians have become a pawn in the hands of the MST and its leading elites. The movement talks about democracy but condemns dissidents, calling them servants of neoliberalism. If the discussion about a democratic society is to bear fruit, no double standards may be applied.

### ■ Einleitung

Brasilien macht nicht nur als Land des Karnevals, des Sambas und des Fußballs von sich reden, sondern ist ebenso bekannt für die herrschende soziale Ungleichheit. Es präsentiert eine der schlechtesten Bilanzen im Bereich der humanitären Entwicklung im Vergleich zu Ländern mit ähnlichem Pro-Kopf-Einkommen.

Besonders deutlich wird die ungleiche Eigentumsverteilung auf dem Land. 1,7 Prozent der Landbesitzer verfügen über 48,7 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche, wohingegen sich 85,2 Prozent der Eigentümer mit 19,9 Prozent der Fläche begnügen müssen.<sup>1)</sup> Somit weist Brasilien mit einem Ginikoeffizienten von 0,856 die zweitungleichste Landbesitzverteilung der Welt auf.

Lange Zeit wurde gegen diese soziale Ungleichheit nichts unternommen. Die Eliten hatten großes Interesse daran, die bestehenden Verhältnisse zu erhalten, um nichts an Macht oder Reichtum einzubüßen. Jegliche Agrarreformbemühungen im 20. Jahrhundert wurden im Keim erstickt oder liefen ins Leere. Gegen Ende der Militärdiktatur entstanden im Rahmen der politischen Öffnung zu Beginn der achtziger Jahre zahlreiche soziale Bewegungen. Die bekannteste und bedeutendste dieser sozialen Bewegungen ist der Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Bewegung der Landarbeiter ohne Boden), kurz MST. Der MST begann, durch die Organisation von Bauern auf eine Agrarreform zu drängen, und wollte so zur Reduktion der sozialen Ungleichheiten auf dem Land und zu einer Demokratisierung der sozialen Verhältnisse beitragen. Inzwischen hat sich der MST zu einem einflussreichen politischen Akteur entwickelt.

Die Landlosenbewegung hat es geschafft, dass das Thema der Agrarreform seit der Rückkehr des Landes zur Demokratie immer ganz oben auf der politischen Agenda Brasiliens steht. Sie mischt sich als einzige soziale Bewegung seit Ende der Diktatur kontinuierlich in die Politik ein.

1) Vgl. Ministério do Desenvolvimento Agrário, *Plano Nacional de Reforma Agrária (Proposta)*, Brasília 2003, S.7.

Obwohl sich die Bewegung insbesondere in der internationalen Öffentlichkeit großer Beliebtheit erfreut, ist sie kritisch zu analysieren. Die Ideologie des MST, die sich gegen das moderne *agribusiness* und somit gegen einen der wichtigsten Wirtschaftszweige Brasiliens richtet, ist als rückschrittlich zu bewerten. Auch die extremen Aktionsformen wie Landbesetzungen und Besetzungen öffentlicher Gebäude sind fragwürdig. Die Forderung nach der Errichtung einer sozialistischen Gesellschaft stößt besonders unter den brasilianischen Eliten auf massiven Widerstand. Diese Forderung bildet die Grundlage für die wohl geläufigste Kritik, der MST benutze die Agrarfrage und die Landlosen nur für seine politischen Zwecke.

In diesem Artikel soll ein Beitrag zur Erforschung der Strukturen, Zielsetzungen, Handlungsmuster und Potenziale des MST geleistet werden, um so die Basis für eine differenzierte Beurteilung der Stärken und Schwächen der Bewegung zu schaffen.

### ■ **Hintergründe: Entstehung der Bodenbesitzstruktur**

Die Wurzeln der ungleichen Landverteilung in Brasilien reichen in die Anfänge der Kolonialzeit zurück. Eine systematische Kolonisierung fand durch die Einführung des Prinzips der Lehen statt. Das Territorium wurde parallel zum Äquator in zwölf Streifen, die so genannten *capitanias hereditárias*, eingeteilt und an einflussreiche Adelige vergeben, die unbeschränkte Verfügungsgewalt über das ihnen zugeteilte Land erhielten. Bei den *capitanias* handelte es sich jedoch weniger um eine tatsächliche Landnahme als vielmehr um den Versuch der Einrichtung von Verwaltungsbezirken, da sie von ihrer flächenmäßigen Ausdehnung viel zu groß für die Kontrolle durch einen Lehnsherren waren.

Für die faktische Landnahme wurde nun das *Regime de Sesmarias* eingeführt, das die Nutzungsübergabe von Land durch die Lehnsherren an Interessenten vorsah, die sich zur Bearbeitung verpflichten mussten. So sollte die flächendeckende Besiedlung der Kolonie vorangetrieben werden, um das Territorium gegen andere Kolonialmächte zu sichern. Diese Besiedlung stellte den Beginn der landwirtschaftlichen Nutzung Brasiliens dar. Aufgrund des Überflusses an Land und des Mangels an Interessenten bildete sich

eine Struktur immenser Großgrundbesitztümer heraus, die nur zu einem Bruchteil produktiv genutzt wurden.

1850 wurde das erste Bodengesetz Brasiliens (*Lei das Terras*) erlassen. Es legte fest, dass Land nur durch Kauf erworben werden konnte, um dem drohenden Arbeitskräftemangel vorzubeugen. Die Preise des vom Staat zu veräußernden Bodens wurden so hoch angesetzt, dass es für Kleinbauern und freigelassene Sklaven fast unmöglich wurde, Land zu erwerben.

„The purpose of the 1850 Land Bill was simple: to create both a shortage of land and a consequent incidence of poverty, so as to ensure the availability to landowners of a work force that was necessary, in large numbers, to tend coffee crops and to maintain the sugar economy.“<sup>2)</sup>

2) José de Souza Martins, „Representing the Peasantry? Struggles for/about Land in Brazil“, in: Tom Brass (Hrsg.), *Latin American Peasants*, London 2003, S.302.

Auch nach der Abschaffung der Sklaverei im Jahr 1888 war es für die nun frei Gewordenen nicht möglich, genügend Kapital zum Landerwerb anzusammeln. Sie befanden sich nach wie vor in einem Verhältnis extremer Abhängigkeit von den Großgrundbesitzern.

Eine Ausnahme bildet der Süden Brasiliens. Er blieb über lange Zeit hinweg von der kolonialen Landnahme praktisch unberührt. Ab dem 18. Jahrhundert wurde jedoch die Besiedelung durch europäische Immigranten gefördert, um so die Landesgrenzen im Süden zu sichern. Auf diese Weise hat sich eine Bodenstruktur mit einer sehr viel geringeren Besitzkonzentration als im Rest des Landes herausgebildet.

### ■ Bemühungen um eine Agrarreform

Viel diskutiert, aber nie konsequent durchgeführt: Kaum ein Thema stand so lange ganz oben auf der politischen Agenda Brasiliens wie die Agrarreform. In der brasilianischen Verfassung von 1933 wurde zum ersten Mal die Sozialbindung des Eigentums als Rechtsbegriff eingeführt und somit die Enteignung im öffentlichen Interesse als möglich definiert. Die vorherigen Verfassungen und Gesetze kannten nur das uneingeschränkte Recht auf Eigentum. 1946 wurde in die neue Verfassung der Artikel 147 aufgenommen, der erneut die Sozialbindung des Eigentums betonte und hinzufügte, dass vom Staat unter Be-

rücksichtigung der generellen Garantie des Privateigentums geeignete Maßnahmen für eine gerechte Besitzverteilung ergriffen werden könnten. Somit wurde zum ersten Mal in der Geschichte Brasiliens eine juristische Grundlage für eine Bodenreform geschaffen. Faktisch änderte sich jedoch an der Situation der Kleinbauern und Landlosen nichts.

Schließlich gewann die Agrarfrage unter der Präsidentschaft João Goularts (1961–1964) große Bedeutung. Goulart stieß mit seinen Reformvorhaben auf den Widerstand der Großgrundbesitzer, der konservativen Kreise der katholischen Kirche und der Unternehmer. Als der Präsident am 13. März 1964 öffentlich ein umfangreiches Reformpaket ankündigte, das massive Enteignungen ohne vorherige Entschädigung in Geld beinhaltete, gab er damit das Signal für den schon vorbereiteten Militärputsch. „Brazil never had an agrarian reform of any consequence. The most serious attempt, beginning in 1962, was one of the causes of the 1964 coup which initiated twenty-one years of military rule.“<sup>3)</sup>

Eine der ersten Maßnahmen der Militärregierung war überraschenderweise die Verabschiedung des Bodenstatuts (*Estatuto da Terra*), womit sie die Rahmenbedingungen für eine umfangreiche Agrarreform schuf. Sowohl *latifúndios* (Großgrundbesitz) als auch *minifúndios* (Kleinstbesitz) sollten abgeschafft werden, da man sie für die sozialen Spannungen auf dem Land verantwortlich machte. Ziel der Agrarreform sollte einerseits die Herstellung sozialer Gerechtigkeit, andererseits jedoch die Schaffung von wirtschaftlich sinnvollen Betriebsgrößen und dadurch die Steigerung der Produktivität sein.

In der Agrargesetzgebung spielt bis heute die durch das Bodenstatut in Artikel 2, § 1 eingeführte Sozialfunktion des Bodens eine zentrale Rolle. Nach dieser muss der Boden so genutzt werden, dass der Ertrag sowohl die Besitzer als auch die ihn bestellenden Landarbeiter und deren Familien ernährt. Der MST rechtfertigt die Besetzungen von unproduktivem Land mit der Nichterfüllung der Sozialfunktion. Das Hauptinteresse der Militärregierung galt jedoch eindeutig der Modernisierung der brasilianischen Landwirtschaft, und das Bodenstatut kam nie voll zum Tragen. Die sozialen Ungleichheiten auf dem Land nahmen sogar noch zu.

3) John L. Hammond, „Law and Disorder: the Brazilian Landless Farmworkers' Movement“, in: *Bulletin of Latin American Research* 4/1999, S. 471.



Während der Zeit der politischen Öffnung entstand sowohl die Landlosenbewegung MST als auch ihr mächtigster Gegenspieler, der Interessenverband der Großgrundbesitzer UDR (*União Democrática Ruralista*). Beide Kräfte spielten eine prägende Rolle für die Stellung der Agrarreform in der Verfassung von 1988. Innerhalb der Verfassungsgebenden Versammlung entwickelte sich die UDR zu einer der effizientesten Interessenvertretungen und erreichte, dass die Enteignungsmöglichkeiten in der Verfassung von 1988 erheblich eingeschränkt wurden. Diese bestimmt, dass produktive Ländereien unabhängig von ihrer Größe keinesfalls enteignet werden können. Die Agrarpolitik wird in der Verfassung in den Artikeln 184 bis 191 behandelt, wobei die im Bodenstatut von 1964 festgelegte Sozialfunktion des Bodens die Grundlage bildet.

Ausführendes Organ der Agrarreform ist die Agrarreformbehörde INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Im Jahr 2000 wurde das Ministério do Desenvolvimento Agrário MDA (Ministerium für Ländliche Entwicklung) gegründet, dem das INCRA momentan untersteht. Laut Verfassung darf nur der Bund Land enteignen. Aufgabe des INCRA ist es, Land, das die Sozialfunktion des Bodens nicht erfüllt, ausfindig zu machen, zu enteignen und Landlose in so genannten *assentamentos* (Siedlungen) darauf anzusiedeln. In der Praxis funktioniert das Konzept allerdings anders. Der MST und andere Landlosenbewegungen besetzen unproduktives Land und bilden die noch nicht legalisierten *acampamentos* (Camps). Damit setzen sie den Staat unter Druck, das Land zu enteignen. Das INCRA reagiert und enteignet meist nur schon vorher besetztes Land, wird aber fast nie selbständig tätig.

### ■ Interne Strukturen des MST

#### *Entstehung und Entwicklung der Landlosenbewegung*

Der MST entstand zu einer Zeit des generellen Wiederauflebens sozialer Bewegungen in Brasilien Ende der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts. Gegen Ende der Militärdiktatur häuften sich die Landkonflikte im Süden Brasiliens. Landarbeiter, die während des Prozesses der Modernisierung ihre Arbeit verloren hat-

ten, begannen im Bundesstaat Rio Grande do Sul mit den ersten Landbesetzungen, sie genossen die Unterstützung der katholischen Kirche. Die sich organisierenden Landlosen gründeten 1984 auf einem Kongress in der südbrasilianischen Stadt Cascavel den Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Dies wird als der Gründungsakt angesehen, durch den sich der MST erstmals national konstituierte.<sup>4)</sup> In dieser Anfangsphase waren die Aktionsformen der Bewegung nur selten konfrontativ, hielten sich an das Prinzip der Gewaltlosigkeit und bestanden bis 1985 hauptsächlich aus Verhandlungen mit den Regierungen der Bundesstaaten. Nach dem Übergang zur Demokratie begann parallel die Auseinandersetzung mit der Bundesregierung.

Zur Zeit der Verfassungsgebenden Versammlung 1987/88 wurden die Aktionsformen immer konfrontativer. Gewaltsame Konflikte mit Polizei und Großgrundbesitzern häuften sich. Es fand eine Umstrukturierung des MST hin zu einer zentralisierten Organisation statt. Die Orientierung an der marxistisch-leninistischen Ideologie gewann an Bedeutung. War das Streben nach Land immer noch das Hauptanliegen, so wurden doch verschiedene andere Punkte in die Agenda aufgenommen, die wenig mit den konkreten Interessen der Bauern zu tun hatten, sondern vielmehr politischer Natur waren und auf eine Veränderung der Gesellschaft nach sozialistischem Vorbild abzielten.

Ab Mitte der neunziger Jahre konstituierte sich der MST auf nationaler Ebene als ernst zu nehmender politischer Akteur nicht zuletzt dank der intensiven Ausweitung der Aktionen im wichtigen Bundesstaat São Paulo. Von der Militärpolizei an Landlosen verübte Massaker, die zufällig gefilmt worden waren, und medienwirksame Massenproteste des MST wie der Marsch auf Brasília 1997 lösten eine Welle der Sympathie für den MST in der nationalen und internationalen Öffentlichkeit aus, wodurch die Regierung wirksam unter Druck gesetzt wurde, die Agrarreform voranzutreiben.

Ab Ende der neunziger Jahre geriet der MST zunehmend in die Kritik, und es wurde für ihn immer schwieriger, extreme Aktionsformen, z.B. Besetzungen öffentlicher Gebäude und produktiver Ländereien, zu rechtfertigen, da die Regierung von Präsi-

4) Vgl. Bernardo Mançano Fernandes, João Pedro Stédile, *Brava Gente: A Trajetória do MST e a Luta pela Terra no Brasil*, São Paulo 1999, S. 44f.

dent Cardoso nicht zuletzt wegen des öffentlichen Drucks die Agrarreform vorantrieb und Brasilien sich in einer Phase der Konsolidierung seiner jungen Demokratie befand. In noch größere Erklärungsnot ist der MST jedoch seit der Regierungsübernahme durch Präsident Lula geraten, denn im ersten Jahr seiner Amtszeit kam es sogar verstärkt zu extremen Aktionen, und die Zahl der Landbesetzungen nahm zu. Aufgrund der traditionellen Nähe von Lulas Partei PT zur Bewegung hatte man eine Kooperation zwischen MST und Regierung erwartet.

Der MST hat sich im Laufe seines Bestehens von einer lose organisierten sozialen Bewegung zu einer zentralisierten politischen Organisation gewandelt. Standen anfangs die konkreten Interessen der Landarbeiter im Mittelpunkt, so gewannen im Laufe der Zeit politische Ziele an Bedeutung.

### *Kampf um eine andere Gesellschaft: Die Ideologie der Bewegung*

Im Interview mit dem hohen MST-Funktionär Geraldo Fontes<sup>5)</sup> wird die große Bedeutung der Ideologie für den MST deutlich. Die Bewegung bekennt sich offen dazu, dass der Zugang zu Land und die Agrarreform nur die ersten Schritte auf dem Weg zur Errichtung einer anderen Gesellschaft sind. Als generelles Ziel nennt der MST auf seiner Homepage an erster Stelle die Errichtung einer Gesellschaft ohne Ausbeuter, in der die Arbeit über das Kapital herrscht.<sup>6)</sup> Seine Rhetorik macht deutlich, dass es sich um eine Ideologie sozialistischen Typs handelt.

Die antikapitalistischen Elemente werden vor allen Dingen in der Einstellung des MST zur Produktion deutlich. Einziges Ziel der Lebensmittelproduktion sei die Ernährung des brasilianischen Volkes. Sobald ein Lebensmittel in den Kreislauf des Marktes eintrete, verliere es seine Eigenschaft als Lebensmittel und werde zur Ware, was schädlich für die Einstellung sei. Ziel der Produktion solle also nie die Gewinnerzielung, sondern immer das Wohl des brasilianischen Volkes sein.

Aus ideologischen Gründen ist der MST gegen die Exportwirtschaft. Brasilianische Unternehmer produzierten nur das, womit man beim Export viel Geld verdienen könne. Die Interessen des brasilianischen Volkes blieben unberücksichtigt und es leide an Hun-

5) Interview der Autorin mit Geraldo Fontes, Mitarbeiter des Nationalen Sekretariats des MST, am 22.03.2006 in São Paulo.

6) Vgl. MST, *Quem Somos: Objetivos Gerais*, in: <http://www.mst.org.br/historico/objetivos.html>.

ger, während die Europäer die brasilianischen Produkte konsumierten. Die Orientierung an der Exportwirtschaft sei die Ursache für den *latifúndio*, da man in großen Mengen produzieren müsse, um wettbewerbsfähig zu sein. Dadurch komme es zu einer für die Umwelt schädlichen Wirtschaft der Monokultur und zu einer ausgeprägten Nutzung der Technik, die Arbeitsplätze koste: „Die Arbeit, die früher 50 Menschen machten, wird heute von einem einzigen Traktorfahrer erledigt.“<sup>7)</sup> Ziel scheint also eine Subsistenzwirtschaft mit geringem Einsatz von Technologie und hohem Einsatz von Arbeitskraft sowie eine Art Tauschsystem der Erzeugnisse zu sein.

7) Geraldo Fontes am 22.03. 2006, eigene Übersetzung.

In der Ideologie des MST finden sich systemfeindliche Elemente. Das bestehende System wird als unvollkommene Demokratie angesehen. Um die wahre Demokratie zu errichten, müsse für eine neue Gesellschaft gekämpft werden. Hierbei scheint der Zweck die Mittel zu heiligen. Ein Beispiel ist die Zerstörung eines Laboratoriums des Papierherstellers Aracruz Celulose im Süden Brasiliens und damit die Vernichtung von 20 Jahren Forschungsarbeit auf dem Gebiet der gentechnischen Beeinflussung von Eukalyptuspflanzen durch 2000 Frauen der internationalen Bauernorganisation Via Campesina am 8. März 2006. Der MST hat diese Aktion voll unterstützt und wertet sie als einen wichtigen Schritt im Kampf gegen internationale Firmen und somit für eine Veränderung der Gesellschaft. Sehr interessant war die Antwort von Geraldo Fontes auf die Frage, ob solche Aktionen nicht illegal seien und ob man die Meinungsfreiheit der Forscher in einer Demokratie nicht akzeptieren müsse.

„Wir haben also eine Aktion gegen die Aracruz Celulose ausgeführt, die [dieses kapitalistische System] repräsentiert. Das kannst du als illegal bezeichnen, aber es ist legitim. Illegal, weil es sich gegen das Privateigentum richtet, aber legitim. [...] Wir sind gegen diese Art von wissenschaftlicher Forschung. Wir sind dagegen, weil es eine Wissenschaft ist, die das System reproduzieren will, das ich gerade erklärt habe. Du hast wahrscheinlich die Interviews mit der heulenden Wissenschaftlerin gesehen: ‚20 Jahre Forschung...‘. Sie ist eine Idiotin, weil sie 20 Jahre im Dienst der Interessen gearbeitet hat, die hinter diesem Modell stehen. [...] Wir sind nicht gegen die wissen-

8) Ebd., eigene Übersetzung.

9) Ebd., eigene Übersetzung.

10) Vgl. MST, *Quem Somos: Linhas Políticas Reafirmadas no IV Congresso Nacional do MST*, in: <http://www.mst.org.br/historico/congresso19.html>.

schaftliche Forschung, aber wir wollen, dass sie im Dienst des Volkes steht!“<sup>8)</sup>

An diesem Beispiel wird deutlich, dass der MST versucht, seiner Ideologie mit Hilfe gewalttätiger Aktionen in die Wirklichkeit umzusetzen.

Eine wichtige Rolle in der Ideologie spielt auch die klare Benennung der zu überwindenden Hindernisse und Gegner. Das Feindbild des MST hat sehr deutliche Konturen. In der Anfangsphase der Bewegung war das zu überwindende Hindernis ganz klar der *latifúndio* und der Gegner der *latifundiário*, also der Großgrundbesitzer. Durch die Modernisierung der Landwirtschaft und die Veränderung der sozialen Strukturen auf dem Land hat sich dieses Feindbild inzwischen verändert und ist komplexer geworden. Die vormals unproduktiven Besitztümer sind zu hoch technologisierten landwirtschaftlichen Unternehmen des *agribusiness* geworden. „Unser Kampf gegen die Großgrundbesitzer hat sich in einen Kampf gegen das *agribusiness* gewandelt.“<sup>9)</sup> Weitere Hindernisse und Gegner werden auf der Homepage des MST genannt, nämlich diejenigen, die dem Imperialismus dienen. Nach Meinung des MST sind das der IWF, die WTO, die Weltbank und die geplante Freihandelszone ALCA.<sup>10)</sup> Der Imperialismus sowie der Neoliberalismus spielen als abstrakte Feindbilder eine sehr große Rolle in der Rhetorik der Bewegung.

### *Organisationsstruktur des MST: Soziale Bewegung oder politische Organisation?*

Der MST verfügt über eine sehr klare Organisationsstruktur. Die ganze Bewegung besteht aus drei Einheiten, einer politischen, einer operativen und einer rechtlichen. Alle drei Einheiten stehen miteinander in Beziehung.

Die politische Einheit setzt sich aus den Instanzen (*instâncias*) und den Sektoren (*setores*) zusammen. In den Instanzen sind die Landlosen auf lokaler, regionaler und bundesweiter Ebene organisiert. Ziel ist sowohl die Absprache des alltäglichen Lebens, der Produktion und Freizeitaktivitäten als auch die Diskussion und Organisation politischer Aktivitäten. Die Instanzen bestimmen die politische Linie des MST mit Hilfe der Vertreter der Sektoren.

Die Sektoren sind die Arbeitsbereiche des MST. Da die Bewegung ihre Tätigkeit nicht auf die Land-

frage beschränkt, sondern eine neue Gesellschaft errichten will, sind die Aktionsbereiche vielfältig. Darunter fallen, um nur einige zu nennen, die Bereiche Bildung; Gesundheit; Produktion, Kooperation und Umwelt; Kultur; Menschenrechte; Gender; Kommunikation sowie Politische Bildung. Grundprinzip des MST ist hierbei die Arbeitsteilung. Jeder Aktivist kann sich aussuchen, in welchem Sektor er sich engagieren möchte. Grundsätzlich sollten in jeder Instanz Repräsentanten aller Sektoren vertreten sein.

Die politischen Entscheidungen werden von der operativen Einheit des MST, den Sekretariaten (*secretarias*), auf Regional-, Länder- und Bundesebene umgesetzt.

Der MST als soziale Bewegung verfügt über keine eigene Rechtspersönlichkeit. Allerdings bezieht er große Teile seines Budgets aus staatlichen Mitteln durch Abkommen mit Landes- und Bundesregierungen. Um solche Abkommen überhaupt abschließen zu können, bedarf es einer juristischen Vertretung mit Rechtspersönlichkeit. Dieses juristische Organ ist auf nationaler Ebene die ANCA (Associação Nacional de Cooperação Agrícola), auf Länderebene sind es die AECAs (Associações Estaduais de Cooperação Agrícola) und auf regionaler Ebene die ARCAAs (Associações Regionais de Cooperação Agrícola). „Die ANCA ist also keine eigenständige Organisation, die politische Entscheidungen trifft. Die ANCA macht das, was die politische Direktion der Bewegung entscheidet.“<sup>11)</sup> Die Aussage von Geraldo Fontes ist überraschend. In der brasilianischen Öffentlichkeit und sogar in der Forschung ist diese Tatsache weitgehend unbekannt. Von den Führungspersönlichkeiten des MST wird die enge Verbindung zwischen MST und ANCA oft geleugnet. Anscheinend handelt es sich dabei um eine Taktik. Da nicht eindeutig nachgewiesen werden kann, dass die ANCA Teil des MST ist, fällt es regelmäßig schwer, die Bewegung für ihre Aktionen zur Rechenschaft zu ziehen.

Beim MST gibt es keine klaren Kriterien der Mitgliedschaft. Die Identität als *sem-terra*, also als Landloser, als Bezeichnung für einen Aktivist des MST erwächst aus der Teilnahme am Kampf der Bewegung.

11) Geraldo Fontes am 22.03. 2006, eigene Übersetzung.

## *Interne Demokratie: Wahre Partizipation oder autoritäre Bevormundung?*

„Undemocratic social control and a lack of transparency and accountability has been a regrettable facet of the MST from its beginning, especially its transformation into a Leninist organization where only a small group of leaders, chosen according to fierce loyalty, make decisions on behalf of all the families involved, and try to interfere in all government attempts to establish clear rules of engagement.“<sup>12)</sup>

12) Zander Navarro, „Transforming rights into social practices? The Landless Movement and land reform in Brazil“, vom Autor freundlicherweise zur Verfügung gestelltes Dokument, S. 14. (Erschienen in: *IDS Bulletin* 1/2005, S. 129–137)

13) Vgl. Geraldo Fontes am 22.03.2006.

Laut Fontes ist das Ziel des MST nicht nur eine Demokratisierung des Zugangs zu Land, sondern die Demokratisierung der gesamten brasilianischen Gesellschaft.<sup>13)</sup> Folglich wäre es nur logisch, wenn der MST in sich demokratisch strukturiert wäre.

Der Aufbau der Bewegung scheint auch auf den ersten Blick demokratisch. Basisgruppen in den *acampamentos* bilden die Quelle aller Entscheidungen. Die dort diskutierten Themen werden erst in die Koordination der Siedlung, dann der Region, des Bundesstaates und schließlich des Bundes getragen. Grundsätzlich kann jeder Landlose repräsentative Funktionen übernehmen. Allerdings ist die Bestimmung der Repräsentanten nicht eindeutig geregelt. Es findet keine formelle Wahl statt, sondern die Zusammensetzung der Koordinationen wird auf den Treffen der Bewegung in informellen Verfahren bestimmt. Keiner der Führer wird öffentlich gewählt, sondern von den höchsten Funktionären der Bewegung nach den Kriterien der politischen Loyalität und des Gehorsams ausgesucht. Demjenigen, der sich den Anweisungen widersetzt, droht der Verlust seines Postens.

Viele der im MST organisierten Bauern sind unpolitisch. Diese Tatsache wird von den Führungskadern des MST nach Meinung des Soziologen José de Souza Martins ausgenutzt.

„Furthermore, these groups know that the consciousness of the peasants and rural workers themselves is limited to the immediate objective of survival, and that for this reason it is a consciousness devoid of a wide political dimension. It is precisely because of this that the recent Brazilian history of the politicization of peasant struggles is a history in which the political consciousness of the mediating agents not infrequently shows no consistent link with

the objectives of those who are, in theory, the main players on the rural scene.“<sup>14)</sup>

In den Versammlungen, in denen wichtige Entscheidungen getroffen werden, schaffen es die Bauern und Landlosen oft nicht, ihre Wünsche zu formulieren. Und wenn sie es tun, verfügen sie nicht über die gleiche Wortgewandtheit und Überzeugungskraft wie die Führungskader. In diesen Situationen ist es für die Führer leicht, schon vorher von der Direktion des MST ausgearbeitete Entscheidungen bestätigen zu lassen.

Die Soziologen Zander Navarro und Eliane Cardoso Brenneisen sind der Auffassung, dass die Führungseliten des MST durch ihr bevormundendes Verhalten den Landlosen gegenüber die gleichen sozialen Machtverhältnisse reproduzieren, die sie angeblich bekämpfen wollen. Sie übernehmen die Rolle der früheren Gutsherren (*antigos patrões*) und die Bauern rutschen von einer Bevormundung in die nächste. „So üben die Führer, die sich selbst in einem Zustand der Unterwerfung durch ein System befinden, das sie beherrscht, im Namen eines höheren Zwecks Herrschaft über die anderen Landwirte aus.“<sup>15)</sup> Diese soziale Kontrolle funktioniert besonders gut, da der MST über die ANCA Empfänger staatlicher Gelder für die verschiedenen Projekte ist und durch die Verwaltung dieser Gelder Macht ausüben kann.

Die Führung des MST bestimmt, welche Aktivisten in seinem Namen sprechen und Interviews geben dürfen. Anscheinend sind gerade diese geschlossenen Strukturen ein Grund für die Überlebensfähigkeit und schnelle Wandelbarkeit der Bewegung. Der MST wird nach Meinung Zander Navarros von einer kleinen Gruppe nationaler Führungskader gelenkt und kommandiert.<sup>16)</sup> Robert Michels „ehernes Gesetz der Oligarchie“ scheint sich auch im Fall des MST also zu bestätigen.<sup>17)</sup>

## ■ Strategie Landbesetzung

Die Grundstrategie des MST zur Durchsetzung seiner Interessen ist die Landbesetzung. Obwohl die Agrarreform in der Verfassung verankert ist, handelt der Staat nicht von selbst. Fast alle Ansiedlungen von landlosen Familien in Brasilien sind auf Landbeset-

14) José de Souza Martins, a.a.O., S. 320f.

15) Eliane Cardoso Brenneisen, „*Relações de Poder, Dominação e Resistência: O MST e os Assentamentos Rurais*“, Cascavel 2002, S. 240, eigene Übersetzung.

16) Vgl. Zander Navarro, „*Mobilização sem emancipação*“ – *as lutas sociais dos sem-terra no Brasil*, vom Autor freundlicherweise zur Verfügung gestelltes Dokument, S. 25. Erschienen in: Boaventura de Sousa (Hrsg.): *Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista*, Rio de Janeiro 2002, S. 189–232.

17) Nach dem vom deutsch-italienischen Soziologen Robert Michels in seinem Werk „Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie“ von 1922 formulierten „ehernen Gesetz der Oligarchie“ werden alle großen zweckgerichteten Organisationen von Oligarchien beherrscht und jede Organisation entwickelt sich zwangsläufig hin zu einer undemokratischen Herrschaft der Wenigen.



zungen des MST oder anderer Landlosenbewegungen zurückzuführen. Durch die Besetzung unproduktiven Landes drängt die Landlosenbewegung den Staat zur Anwendung des Gesetzes.

Wie genau die Landbesetzungen ablaufen, ist schwer feststellbar. Der MST hält sich in dieser Frage bedeckt. Anscheinend wird das zu besetzende Land von den Führungskräften der Bewegung ausgewählt. Im Anschluss werden Familien zur Besetzung gesucht. Dies geschieht durch die so genannte Basisarbeit. Arbeitslose in den Peripherien der nahe gelegenen Städte und Landarbeiter der Gegend werden angesprochen. Man informiert über die Arbeit des MST und bei Teilnahme und Erfolg der Besetzung wird den Familien ein Stück Land in Aussicht gestellt. Auf dem besetzten Land wird ein *acampamento* errichtet und die Landlosen versuchen von Anfang an, Landwirtschaft zu betreiben. Der Prozess der Enteignung kann sich über Jahre hinziehen. Sobald das Land enteignet ist, wird das Camp vom Staat legalisiert und wird zum *assentamento*.

Seit Ende der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts konnte eine Radikalisierung des Aktionsrepertoires beobachtet werden. So sind inzwischen auch Besetzungen von öffentlichen Gebäuden, Banken und produktiven Besitztümern an der Tagesordnung.

### ■ Funktionen und Errungenschaften des MST

Die größte Errungenschaft des MST ist darin zu sehen, dass es ihm gelungen ist, für das Thema der Agrarreform in der politischen Debatte der brasilianischen Gesellschaft über den gesamten Zeitraum des Bestehens der Bewegung Aufmerksamkeit zu erzeugen. Nur durch den permanenten Druck des MST konnte der Staat zum Handeln gezwungen werden. Ohne den MST wäre das Thema entweder ganz aus der öffentlichen Diskussion verschwunden oder zumindest an den Rand gedrängt worden. Auch die konkreten Ergebnisse der Agrarreform, also Enteignungen und Ansiedlungen, sind im Wesentlichen auf den Druck der Bewegung zurückzuführen, da der Staat, wie gesagt, fast nur besetztes Land enteignet.

Von besonderer Bedeutung sind die Funktionen der Sozialisation und der politischen Integration der

Landbevölkerung. Die Landarbeiter und Kleinbauern waren oft über einen langen Zeitraum hinweg in ihren Rechten marginalisiert und lebten bis vor kurzer Zeit unter fast feudalen Verhältnissen. Die völlige Abhängigkeit von den Großgrundbesitzern beeinflusste alle Lebensbereiche, so z.B. das Wahlverhalten aufgrund von klientelistischen Strukturen. Die Landbevölkerung kannte ihre Rechte nicht und lebte in einem fast rechtlosen Raum. Durch den MST ist sie sich ihrer Rechte bewusst geworden und hat begonnen, sich zu wehren. Die Einbindung dieser Menschen in politische Prozesse hat die Ausbildung eines gesellschaftlich-politischen Bewusstseins gefördert. Der MST bietet ihnen die Möglichkeit zur politischen Partizipation über den zeitlich festgesetzten und begrenzten Wahlakt hinaus durch ein andauerndes Engagement zur Durchsetzung ihrer Interessen.

Die Bewegung hat zu einer Veränderung der ländlichen Strukturen durch eine Demokratisierung in den Gemeinden beigetragen. Durch das neu entstandene politische Bewusstsein wird mehr Druck auf die örtlichen Institutionen ausgeübt und die politischen Praktiken werden beaufsichtigt und kontrolliert. Besonders auf lokaler Ebene erfüllt der MST auch eine Rekrutierungsfunktion. Nachwuchs für politische Positionen wird herangebildet, und so kandidieren viele *assentados* bei lokalen Wahlen. Auch einige Abgeordnete im Abgeordnetenhaus sind aus der Bewegung hervorgegangen.

Ebenfalls auf wirtschaftlicher Ebene sind Errungenschaften des MST hervorzuheben. Einige wirtschaftlich vorher völlig unbedeutende Regionen sind durch die Produktion in den *assentamentos* wieder dynamischer geworden. Außerdem haben sich viele vorher sozial marginalisierte Arbeitslose zu aktiven Bürgern entwickelt, die zwar manchmal keine nennenswerten wirtschaftlichen Erfolge zu verzeichnen haben, sich jedoch ernähren können, was in den Städten aufgrund der Unterqualifizierung nicht möglich wäre.

### ■ Probleme des MST und der Agrarreform

Der Prozess der Agrarreform ist mit vielen Schwierigkeiten verbunden. Die Ursachen für die Probleme liegen hauptsächlich beim MST und beim Staat.

### *Probleme des vom MST propagierten Weges*

Die vom MST propagierte Agrarreform basiert auf der Vorstellung der Existenz unproduktiver *latifúndios*. Große Ländereien, die ihre Sozialfunktion nicht erfüllen, können enteignet werden. Dieses Konzept wurde im Rahmen der Agrarreformbemühungen der sechziger Jahre entwickelt und war damals adäquat. Allerdings hat der brasilianische Agrarsektor in den letzten 40 Jahren einen tief greifenden Strukturwandel durchlaufen. Durch die von der Militärregierung in Gang gesetzte Modernisierung der Landwirtschaft haben sich die meisten unproduktiven *latifúndios* in produktive landwirtschaftliche Unternehmen gewandelt. So lautet die provokative These von Xico Graziano: „Den unproduktiven Großgrundbesitz in Brasilien gibt es nicht mehr.“<sup>18)</sup> Diese Aussage beschreibt etwas überspitzt die derzeitige Situation. Natürlich gibt es in Brasilien immer noch unproduktive Ländereien. Doch diese unterscheiden sich vom klassischen *latifúndio improdutivo* der sechziger Jahre, der über fruchtbare Böden verfügte, die nicht oder nur eingeschränkt genutzt wurden. Der *latifúndio improdutivo* der Gegenwart ist oftmals aus rationalen Gründen unproduktiv, beispielsweise aufgrund schlechter Böden oder einer schlechten Lage. Das zur Zeit verfolgte Agrarreformkonzept stammt also aus den sechziger Jahren und wird noch angewendet, obwohl sich die Bedingungen grundlegend verändert haben.

18) Xico Graziano, ehemaliger Vorsitzender des INCRA, im Interview mit der Autorin am 24.03.2006 in São Paulo, eigene Übersetzung.

Diese Tatsache hat auch Folgen für die Qualität der *acampamentos* und *assentamentos* des MST. Da nur unproduktive Ländereien enteignet werden können, haben die Landlosen nicht nur mit dem Aufbau einer Existenz, sondern mit ungünstigen Bedingungen, z.B. schlechten Böden, zu kämpfen. Wegen den schwierigen Startbedingungen sind die Lebensumstände in vielen *assentamentos* und besonders in *acampamentos* schlecht. Viele verfügen über keinen Strom und oft gibt es keine Straßenanbindung in die nächsten Städte, was große Probleme für den Absatz der Produktion mit sich bringt.

Viele Aktivisten des MST haben keine oder kaum Erfahrung mit Landwirtschaft. Grund dafür ist ein Teil der Ideologie des MST, wonach ein armes Leben auf dem Land dem in der Stadt vorzuziehen sei, wo zusätzlich Gewalt und Drogenhandel drohten. Pro-

fessor Geraldo Sant'Anna de Camargo Barros von der Universität São Paulo sagt dazu: „Es ist paradox. Wir verteilen Land, das mittlere Landwirte aufgegeben haben, weil es nicht produktiv ist, an ehemalige Fabrikarbeiter, denen wir erst beibringen müssen, wie man Land bestellt oder Vieh hält.“<sup>19)</sup>

Durch den technologischen Fortschritt der letzten Jahrzehnte sehen sich die Landlosen ganz neuen Herausforderungen gegenüber. Der Boden ist nicht mehr der einzig entscheidende Produktionsfaktor, sondern man benötigt Maschinen, Düngemittel, Infrastruktur und nicht zuletzt landwirtschaftliches Know-how. Die Ausbildung der *acampados* und *assentados* ist die Basis für die wirtschaftliche Effizienz der Siedlungen. Problematisch ist, dass es den Führungskräften des MST oft primär um Politik geht und wirtschaftliche Fragen in den Hintergrund gedrängt werden. Aufgrund dieser Schwierigkeiten geben knapp 30 Prozent der Angesiedelten den ihnen zugeteilten Boden schon nach kurzer Zeit wieder auf und kehren in die Städte zurück.

Ungünstig wirken sich die fehlende Diskussionsbereitschaft des MST und die bereits erwähnten geschlossenen Strukturen der Bewegung aus. Die Ausarbeitung eines adäquaten Agrarreformkonzeptes ist deshalb nicht möglich. Der MST beharrt auf seinem Standpunkt und ist auch zu einem Austausch mit anders denkenden Politikern oder Wissenschaftlern nicht bereit. Einerseits bewahrt sich die Bewegung durch ihre Kompromisslosigkeit ihre Durchsetzungskraft, andererseits beschränkt sie so aktiv die Suche nach nachhaltigen Antworten auf die Agrarfrage. Es besteht die Gefahr „einer gewissen ideologischen Enge, die sich in einer religiös überhöhten, alle ändern ausschließenden Weltanschauung ausdrückt.“<sup>20)</sup> Diese ideologische Beschränkung zeigt sich deutlich am Demokratieverständnis der Bewegung. Als legitim wird all das erachtet, was den Zielen der Bewegung dienlich ist, auch wenn die angewendeten Strategien gegen die geltenden Gesetze verstoßen.

### *Problem der Rolle des Staates*

Rolle des Staates sollte es sein, die Agrarreform durchzuführen und zu lenken. Dies ist jedoch momentan in Brasilien nicht der Fall. Der Staat reagiert

19) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: „Ein Traum aus roten Paprikas“, 19.08.2005.

20) Elisa Fuchs, „Landlosenbewegung in Brasilien: ‚Für Unsereins ist das Land die Einzige Lösung‘“, in: *Wissen- Macht- Transformation: Interkulturelle und Internationale Perspektiven: Eine Festschrift für Patrick V. Dias*, Frankfurt a.M. 1999, S. 237–246, 245.

lediglich auf den Druck des MST und anderer Landlosenbewegungen. Nur nach Landbesetzungen wird enteignet. Das hat Folgen für die Qualität der Agrarreform. Die Böden werden nicht mit Sorgfalt ausgewählt und sind deshalb oft von schlechter Qualität. Somit ist es nicht der Staat, der über die Unproduktivität des Bodens entscheidet, sondern der MST. Die Agrarreformbehörde INCRA handelt nur im Nachhinein und versucht auf diese Weise, den Schaden zu begrenzen.

Ähnlich verhält es sich mit der Auswahl der Begünstigten der Agrarreform. In einer Demokratie sollte die Auswahl auf klaren und transparenten Kriterien beruhen. Die Bedürftigkeit und die Eignung müssten eine wesentliche Rolle spielen. Das aktuelle Auswahlkriterium der Zugehörigkeit zu derjenigen Landlosenbewegung, die die Landbesetzung vornimmt, erscheint wenig geeignet. Es ist eindeutig, welche Probleme die Passivität des Staates für die Demokratie mit sich bringt. Die meisten *assentamentos* der Agrarreform werden vom MST kontrolliert, und der MST ist der größte Vermittler staatlicher Gelder an *acampados* und *assentados*. Seine Vormachtstellung ist unangefochten. Problematisch ist dies vor allem, da andere Landlosenbewegungen und insbesondere Landlose, die in keiner Bewegung organisiert sind, nicht die gleichen Chancen auf Land und staatliche Unterstützung haben wie Aktivisten des MST. Durch die Untätigkeit des Staates kommt es regelmäßig zu Konflikten um Land zwischen dem MST und anderen Landlosenbewegungen. An dieser Stelle wird der Machtanspruch der Bewegung deutlich: Ginge es dem MST nur um soziale Gerechtigkeit, so bestünde kein Grund zu Konflikten mit anderen Landlosen. Bei solchen Unstimmigkeiten siegt oft der MST aufgrund finanzieller und politischer Überlegenheit. Die angestrebte Rolle der Bewegung als Stifter der Demokratisierung ist also differenziert zu betrachten.

Der geringe Staatseinfluss und die fehlende Kontrolle über den Reformprozess ermöglichen Missbräuche. Einige Landlosenbewegungen (der MST gehört nicht dazu) treiben einen wahren Handel mit der Agrarreform und lassen die Landlosen dafür bezahlen, als Begünstigte ausgewählt zu werden. Nur durch eine stärkere Kontrolle des INCRA könnte

dem Missbrauch vorgebeugt werden. Ein wichtiger Schritt wäre die Registrierung der Besitztitel, doch der MST sträubt sich dagegen. Er plädiert dafür, den Begünstigten der Agrarreform nur Nutzungsrechte am Boden zuzugestehen, nicht jedoch das Eigentum, da Eigentum eine kapitalistische Kategorie sei und der Ideologie der Bewegung zuwiderlaufe. Auf diese Weise sichert sich der MST die volle Kontrolle über die *assentados* und verhindert ihre Emanzipation.

Das Präsenzdefizit des Staates auf dem Land wird auch im Rahmen der unzähligen gewaltsamen Konflikte deutlich. Oft herrschen noch archaische Strukturen und die Großgrundbesitzer kontrollieren sowohl die Polizei als auch die lokale Justiz. Die größte Herausforderung für den Staat ist die Durchsetzung der geltenden Gesetze auf dem Land.

In Brasilien gibt es zwei Landwirtschaftsministerien. Es erfolgt eine strikte Trennung zwischen der wirtschaftlich orientierten *política agrícola*, für die das Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Ministerium für Landwirtschaft, Viehzucht und Versorgung) zuständig ist, und der sozial ausgerichteten *política agrária*, unter die die Agrarreform fällt und um die sich das Ministério do Desenvolvimento Agrário (Ministerium für Ländliche Entwicklung) kümmert. Das Problem wird nicht als Ganzes betrachtet und so werden auch keine adäquaten Lösungen erarbeitet. Die Agrarreform wird als Mittel der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik verstanden und orientiert sich deswegen kaum an wirtschaftlicher Rationalität. So kann die Agrarpolitik als doppelte Arbeitsbeschaffungsmaßnahme gewertet werden: Landlosen, die Erfahrung und Talent für die Landwirtschaft haben, wird zum einen durch das zugeteilte Land die Möglichkeit zu einem würdigen und wirtschaftlich ertragreichen Leben geboten. Menschen, die aufgrund von Unterqualifikation in den Städten nicht die geringsten Chancen haben, kann zum anderen wenigstens eine minimale Versorgung geboten werden. An dieser Stelle muss jedoch erneut betont werden, dass die bloße Ansiedlung von Landlosen noch keine nachhaltige Sozialpolitik darstellt. Das Kreditwesen und die technische Weiterbildung für die Angesiedelten müssen entscheidend verbessert werden. Die Agrarreform wäre erfolgreicher, wenn der Staat statt auf Quantität mehr auf Qualität achten

21) Vgl. Xico Graziano, „Breve História da Reforma Agrária: Distributivismo e Inclusão no Campo“, in: *Cadernos Adenauer: Revolução no Campo* 3/2004, S. 11–34, 20. Nach dem Wechselkurs vom 14.07.2007 entsprechen 40000 Reais 15552,67 Euro.

würde. Außerdem muss hinterfragt werden, ob es sich bei der Agrarreform um eine sinnvolle Sozialpolitik handelt. Dazu müssen u.a. die Kosten betrachtet werden. In der Öffentlichkeit sind die Kosten der Agrarreform gänzlich unbekannt und werden nicht diskutiert. Die Ansiedelung einer Familie kostete während der Regierung Fernando Henrique Cardoso durchschnittlich 40000 Reais.<sup>21)</sup> Inzwischen sind die Kosten noch wesentlich gestiegen. Dies liegt unter anderem daran, dass die Regierung inzwischen oft nicht mehr enteignet, sondern mit Landbesitzern verhandelt und Ländereien aufkauft. In diesen Fällen wird häufig sofort und ein höherer Preis als bei der Enteignung gezahlt. Fast die Hälfte der enteigneten Grundbesitzer geht vor Gericht und zweifelt den Enteignungswert an. Durch die Gerichtskosten steigen die Kosten der Agrarreform nochmals entscheidend. Falls man die Agrarreform also als Sozialpolitik betrachtet, sollten Kosten und Nutzen in die Bewertung eingehen.

### ■ Alternativen zur derzeitigen Agrarreform

Aufgrund der vielfältigen Probleme, die das aktuelle Konzept der Agrarreform aufwirft, sind Alternativvorschläge von großer Bedeutung. Der umfassendste Versuch, eine andere Agrarreform zu implementieren, begann 1997 mit dem Programa Piloto Cédula da Terra (Pilotprogramm Bodenerkunde), das von der Weltbank mitfinanziert wurde. Durch Kreditvergabe und eingehende Beratung sollte es armen Bauern ermöglicht werden, selbst Ländereien zu kaufen. Landkonflikte, Gewalt und Willkürlichkeiten sollten so vermieden werden. Bei einer solchen Agrarreform über den Markt könnte der Staat weiterhin den Erwerb des Bodens (mit-)finanzieren, allerdings würde er Verwaltungs- und Gerichtskosten sparen. Die Bauern, meistens Bewohner der Gegend, hätten mehr Informationen über die Qualität der Böden als der Staat und so würden nur Böden gekauft, die das Überleben einer Familie auch wirklich garantieren könnten. Der ganze Prozess wäre flexibler und Probleme der Bürokratie bei der Enteignung könnten vermieden werden. Durch dieses Programm sollte ein Publikum mit einem etwas anderen Profil angesprochen werden als bei der derzeitigen Agrarreform, und zwar Familien

mit ersten Erfahrungen in der Landwirtschaft und dem entschiedenen Willen und der Bereitschaft, wirtschaftlich effiziente Landwirtschaft mit einem gewissen Eigenrisiko zu betreiben. Der Versuch scheiterte allerdings nicht zuletzt am Widerstand des MST, der den Verlust seiner Vormachtstellung fürchtete und weiterhin das Instrument der Enteignung als Bestrafung für die Großgrundbesitzer angewandt sehen wollte.

José Graziano da Silva schlägt eine nicht hauptsächlich landwirtschaftliche Agrarreform („uma reforma agrária não essencialmente agrícola“<sup>22)</sup>) vor. Die Begünstigten sollten landwirtschaftliche mit nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigungen kombinieren. So könnten die Angesiedelten beispielsweise Reis und Bohnen pflanzen und gleichzeitig als Parkwächter von Naturreservaten, als Touristenführer im ökologischen Tourismus oder als Hausmeister von Landhäusern arbeiten. Wichtig sei es, Lösungen für das Problem der hohen Arbeitslosigkeit zu finden. Da die landwirtschaftliche Produktion hauptsächlich vom *agribusiness* übernommen werde, sei es wichtig, dass die Begünstigten zwar produzierten, aber gleichzeitig versuchten, weitere Einkommensquellen zu erschließen. Auf diese Weise könne der jedem Begünstigten zugeteilte Boden kleiner sein als momentan und durch das so gesparte Geld könnten mehr Ansiedlungen finanziert werden.

Nach Meinung Xico Grazianos betrifft das große Drama auf dem Land nicht die Landlosen, sondern diejenigen, die schon Land besitzen, nämlich die Kleinbauern *com-terra* (mit Land). Aufgabe der Agrarpolitik sei es, diese zu unterstützen. Für Kleinbauern sei es immer schwieriger, sich in der brasilianischen Landwirtschaft zu behaupten, und sie benötigten Unterstützung des Staates, beispielsweise durch bessere Kreditprogramme. Statt immer mehr Landlose anzusiedeln, solle man gute Bedingungen für die schaffen, die bereits Land besäßen und so ihr Überleben garantieren, um nicht die Verarmung auf dem Land weiter voranzutreiben.<sup>23)</sup>

### ■ **Schlussbemerkung**

Der Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra in Brasilien fordert eine gerechtere Gesellschaft. Diese Forderung ist in einem Land, in dem rund ein

22) José Graziano da Silva, „Por uma Reforma Agrária não Essencialmente Agrícola“, in: Luiz Flávio Costa/Raimundo Santos (Hrsg.), *Política e Reforma Agrária*, Rio de Janeiro 1998, S.79–91, 79.

23) Vgl. Xico Graziano, *O Carma da Terra no Brasil*, São Paulo 2004, S. 75 ff.



Fünftel der Bevölkerung in absoluter Armut lebt, durchaus legitim. Der Landlosenbewegung sollte im vorliegenden Artikel nicht jeglicher Nutzen abgesprochen werden, auf ihre Errungenschaften wurde eingegangen. Aber eine kritische Analyse der Handlungsstrategien der Bewegung in deutscher Sprache ist wichtig, da die Fachliteratur in Deutschland oft das romantisch verklärte Bild einer edlen Bauernbewegung zeichnet, die in der Realität so nicht existiert.

Der MST spielt mit der Hoffnung vieler armer Brasilianer. Von den Politikern immer wieder enttäuscht, setzten sie große Hoffnungen in Präsident Lula, der jedoch in seiner bisherigen Amtszeit die sozialen Ungleichheiten kaum verringern konnte. Diesen Menschen verspricht der MST ein Leben in Würde.

Und gerade wegen der so geweckten Hoffnung und des Vertrauens, das viele Brasilianer den Führungseliten des MST entgegen bringen, sollten sie von diesen Eliten nicht manipuliert werden. Ziel des MST ist laut Führung der Bewegung eine wahrhaft demokratische Gesellschaft. In einer Demokratie aber wird die Meinung Andersdenkender akzeptiert. Aus diesem Grund sollte die Führung der Landlosenbewegung den Bauern eine eigene politische Einstellung zugestehen. Nur so kann es zur Emanzipation der Angesiedelten und damit zu einer umfassenderen Freiheit kommen. Um dem Anspruch einer Demokratisierung der brasilianischen Gesellschaft auch nur ansatzweise gerecht werden zu können, müsste die Bewegung zuerst die eigenen Strukturen demokratisieren. Durch die ideologische Enge des MST und die im vorliegenden Aufsatz erläuterten Probleme der Bewegung klaffen Anspruch und Wirklichkeit leider sehr weit auseinander.

Die Ideologie der Landlosenbewegung verurteilt Andersdenkende und betitelt sie als Diener des Neoliberalismus. Aber auch die Befürwortung des Neoliberalismus ist in einer Demokratie eine legitime Einstellung. Es erscheint in der Debatte um eine demokratische Gesellschaft unerlässlich, nicht mit zweierlei Maß zu messen.