

Wilhelm Hofmeister **Arbeitssieg nach glanzloser Partie**

**Brasilien im ersten Jahr der zweiten Amtszeit
von Präsident Cardoso**

Ein Arbeitssieg ist im Fußball ein Erfolg ohne Glanz. Selbst die Anhänger der siegreichen Mannschaft zweifeln an den Fähigkeiten ihres Teams. Und am Ende besteht nur die Hoffnung, dass die nächste Partie besser gespielt werden möge.

Fußball gehört zu Brasilien. Und so fällt dem Beobachter ein Bild aus der Welt des Fußballs ein, wenn es darum geht, das erste Jahr der zweiten Amtszeit der Regierung Cardoso zu bewerten. Gleichwohl es ist nahezu unmöglich, ein umfassendes Bild, das alle Facetten dieses Landes deutlich machen würde, zu zeichnen. Zu bunt und vielfältig, zu groß und unübersichtlich, zu wenig vorhersehbar ist dieses Land und so schwer von außen zu verstehen. Ganz gleich, welchen Maßstab man anlegt: Brasilien ist fast in jeder Hinsicht eines der wichtigsten Länder dieser Erde. Das fünftgrößte Land im Hinblick auf die Ausdehnung, mit 170 Millionen Einwohnern eine der bevölkerungsstärksten Demokratien, die acht- oder neuntgrößte Volkswirtschaft. Im 20. Jahrhundert ist nur Japan wirtschaftlich schneller gewachsen. Zuletzt, während des „Wirtschaftswunders“ der sechziger und siebziger Jahre, wurde vor allem der Süden des Landes entwickelt. Doch die Ungleichheiten zwischen Regionen und Industriestandorten, zwischen sozialen Gruppen und zwischen den Rassen blieben bestehen; Privilegien und unermesslicher Reichtum bei einigen wenigen, Benachteiligung und Armut bei vielen anderen. Vielleicht nimmt man diese Gegensätze heute nur deutlicher wahr als früher. Präsident Cardoso hat von einem „ungerechten Land“ gesprochen. In Brasilien

Nach Beginn seiner zweiten Amtszeit am 1. 1. 1999 wollte der brasilianische Präsident Cardoso die Reformversprechen einlösen, die er Jahre zuvor gegeben hatte. Bei dem „wollen“ blieb es jedoch, und da auch die Arbeitslosigkeit wuchs und die Inflationsangst in der Bevölkerung zunahm, sank das Ansehen des Staatschefs mehr und mehr. Dies und ein tatsächlicher Machtverlust Cardosos – erkennbar u.a. in dem Alleingang des Senatspräsidenten Magalhães, der die Autofirma Ford durch Zusicherung von Steuervorteilen zur Ansiedlung im Bundesstaat Bahia lockte – konnten auch durch eine Wiederbelebung des alten Wahlslogans Cardosos, *Avança Brasil*, nicht aufgehalten werden. Profiteure des Machtverfalls der derzeitigen Regierung sind indes nicht die in personelle und programmatiche Erneuerungsprozesse verstrickten Parteien der linken Opposition, sondern vielmehr Einzelpersonen wie der ehemalige Minister und Gouverneur Cero Gomes, die sich nun auch im Hinblick auf die kommenden Präsidentschaftswahlen zu profilieren und auch zu positionieren suchen.

ist dieses Wort mittlerweile Gemeingut und wird oft zitiert. Doch es ist eine schwierige und langwierige Aufgabe, die Ungerechtigkeiten und ihre Ursachen zu überwinden. Dies um so mehr, wenn äußere Faktoren die Wirtschaftsentwicklung beeinträchtigen und die internen politischen Konstellationen entschiedenere Reformschritte verhindern.

In seiner zweiten Amtszeit, die formal gesehen am 1. Januar 1999 begann, wollte Präsident Cardoso zwar einen entscheidenden Beitrag zur Verwirklichung all jener Reformprojekte leisten, die während seiner ersten vier Regierungsjahre nicht vollendet wurden, doch die Abwertung der Landeswährung, des Real, am 15. Januar als Folge der Auswirkungen der internationalen Finanzkrise haben den Regierungskalender erheblich durcheinander gebracht. So war die Regierung lange Monate mehr mit Krisenmanagement beschäftigt als mit der Verfolgung der ehrgeizigen gesellschaftspolitischen Reformen, die sie schon zu Beginn der ersten Regierungsperiode Cardosos in Aussicht gestellt, aber noch nicht verwirklicht hatte. Trotz der schlechten Stimmung waren zum Jahresende 1999 wichtige makroökonomische Daten gar nicht so ungünstig, die wirtschaftlichen Stabilisierungsmaßnahmen schienen zu greifen. Die Perspektiven Brasiliens für das Jahr 2000 erscheinen daher insgesamt in einem positiven Licht.

■ Ausgangsbedingungen der zweiten Amtsperiode von Präsident Cardoso

Im Gegensatz zu den meisten Nachbarländern wurden wirtschaftliche Strukturanpassungsmaßnahmen in Brasilien erst relativ spät begonnen. Zwar setzte in den achtziger Jahren ein vorsichtiger Prozess der politischen Öffnung und Demokratisierung ein, doch die brasilianische Wirtschaft war gekennzeichnet durch Stagnation und Inflation, durch Protektionismus, Importsubstitution und den Schutz der großen Staatsunternehmen und der einheimischen Wirtschaft insgesamt. Erst die Währungsreform, der *Plano Real* des damaligen Finanzministers Cardoso, leitete die wirtschaftliche Wende ein. Das war zugleich die Grundlage für den Wahlerfolg Cardosos bei den Präsidentschaftswahlen 1994. Gewählt mit großer Unterstützung, hatte Cardoso nicht nur eine Fortsetzung des wirt-

schaftlichen Stabilisierungskurses versprochen, sondern auch tiefgreifende politische und sozialpolitische Reformen, um einige Bestimmungen der Verfassung von 1988 zu korrigieren und mehr Gleichheit und Gerechtigkeit zu verwirklichen. Cardoso führte ein Parteienbündnis an, dem neben seinem eigenen sozialdemokratischen PSDB und der Mitte-Links-Partei PMDB auch die (eher konservative) Liberale Partei PFL sowie zwei weitere kleinere Parteien aus dem konservativen Spektrum (PPB und PTB) angehörten. In beiden Kammern des Parlaments verfügte dieses Bündnis über eine bequeme Mehrheit.

Rein rechnerisch wäre diese Koalition stark genug gewesen, um die Mehrzahl der ehrgeizigen wirtschaftlichen und politischen Reformprojekte zu verwirklichen. Doch war es mangelnder Mut, verschiedene Reformvorhaben gleichzeitig anzupacken oder haben konservative Kreise, vor allem aus dem PFL, die Ansätze für die politischen Reformvorhaben im Keim ersticken, um ihre eigene Wähler- und Machtbasis nicht zu gefährden? Wie auch immer: Verwirklicht wurden in den Jahren der ersten Präsidentschaft Cardosos vornehmlich die wirtschaftlichen Strukturreformen – diese allerdings mit bemerkenswerter Durchschlagskraft. Die staatlichen Monopole im Bereich der Telekommunikation, des Erdöls und der Elektrizität wurden aufgehoben. Unternehmen im Wert von mehr als 45 Milliarden US-Dollar wurden privatisiert und weitere Privatisierungen projektiert. Private Investoren, darunter viele ausländische Unternehmen, wurden sowohl von den Privatisierungsmaßnahmen als auch von den Wachstumschancen Brasiliens und des gesamten MERCOSUL angezogen. 1994 bis 1997 betrug das Wirtschaftswachstum durchschnittlich 4,2 Prozent. Die ausländischen Direktinvestitionen, die von 1990 bis 1993 nur bei durchschnittlich 1,4 Milliarden US-Dollar gelegen hatten, nahmen bereits 1994 und 1995 deutlich zu (drei bzw. 4,8 Milliarden Dollar), und erreichten in den folgenden Jahren jährlich neue Höchstmarken: 1996 etwa zehn Milliarden US-Dollar, 1997 17 Milliarden und 1998 25,9 Milliarden.

„Brasilien hat seinen Weg gefunden“, so Präsident Cardoso. Das Land übernahm auch nach außen mehr und mehr die führende Rolle in Südamerika. Bestärkt durch den Erfolg seiner Wirtschaftspolitik suchte

Cardoso die Wiederwahl. Dazu war eine Verfassungsänderung notwendig, für die der Präsident die notwendige Zustimmung des Kongresses erlangte. Allerdings blieb die Einführung der einmaligen Wiederwahl des Präsidenten die einzige maßgebliche politische Reform während der ersten Amtszeit von Cardoso. Die meisten übrigen Reformvorhaben dagegen wurden auf die neue Legislaturperiode vertagt.

Cardoso errang bei den Präsidentschaftswahlen vom 4. Oktober 1998 mit 53,06 Prozent einen deutlichen Sieg, der aber hinter höher gesetzten Erwartungen zurückblieb. Schon zum Zeitpunkt der Wahl mehrten sich Krisenzeichen am Horizont. Das Klimaphänomen *El Niño* mit seinen verheerenden Auswirkungen auf die Landwirtschaft, vor allem aber die in Asien und Russland entstandene internationale Finanzkrise erreichten allmählich auch Brasilien. Geraade noch rechtzeitig, bevor die Auswirkungen der Krise deutlich sichtbar waren, fanden die Wahlen statt.

Die Parteien der Regierungskoalition gewannen wiederum eine deutliche Mehrheit im Kongress (377 von 513 Sitzen). Stärkste Partei wurde wiederum der PFL (106 Mandate); ihm folgte der PSDB (99), der PMDB (82), der PPB (60) und der PTB (30). Im Senat blieb die Mehrheit der Regierungsparteien mit 68 (vormals 69) von 81 Sitzen nahezu unverändert.¹⁾ Zudem gewannen die Parteien der Regierungskoalition in 21 der insgesamt 27 Bundesstaaten die Gouverneurswahlen. Die Koalition verfügte somit in allen politischen Institutionen des Landes über eine bequeme Mehrheit. Und nachdem zum Ende des Jahres 1998 mit dem Internationalen Währungsfond (IWF) ein Kreditprogramm über 41,5 Milliarden US-Dollar zur Fortsetzung von Reformen vereinbart worden war, konnte man erwarten, dass 1999 endlich die großen Aufgaben umgesetzt werden würden, die schon seit Jahren in Aussicht gestellt werden.

■ Das Schicksal der Reformen

In Brasilien gibt es einen großen Konsens innerhalb aller Parteien, zwischen Regierung und Opposition und zwischen allen gesellschaftlichen Gruppen, über die Notwendigkeit tiefgreifender Reformen des Steuersystems, des Bund-Länder-Verhältnisses, der Sozialversicherung, des Gesundheits- und Bildungs-

1) Es wurde nur ein Drittel der Senatoren neu gewählt.

wesens und der Justiz, um nur die wichtigsten Reformbereiche zu nennen. Fast ebenso groß wie dieser Konsens aber ist der Dissens über die konkrete Ausgestaltung dieser Reformen. Immer wieder stellen sich starke gesellschaftliche und politische Kräfte konkreten Reformentscheidungen in den Weg. Innerhalb der Regierungskoalition besteht keineswegs Konsens über einzelne Maßnahmen, so dass auch 1999 die wesentlichen Projekte nicht verabschiedet, sondern einmal mehr vertagt wurden.

Zur Orientierung über einzelne Reformprojekte folgende Hinweise:

– Finanzausgleich zwischen Bund und Gliedstaaten

Seit Ende 1998 gibt es einen virulenten Konflikt zwischen der brasilianischen Bundesregierung und den Gouverneuren der Gliedstaaten über den horizontalen Finanzausgleich und die Zahlungen bzw. Überweisungen von den Gliedstaaten an die Bundeskasse und umgekehrt. Bekanntlich war die Weigerung des Gouverneurs von Minas Gerais und ehemaligen Staatspräsidenten Itamar Franco Ende 1998, die Schulden dieses Bundeslandes gegenüber der Bundeskasse zu begleichen, einer der Auslöser für die brasilianische Finanzkrise, die im Januar zur Abwertung des Real führte. Auch wenn keineswegs alle Gouverneure eine ähnlich starre Oppositionshaltung wie Itamar Franco vertreten, gibt es keine eindeutige Unterstützung für die Bundesregierung seitens der Gouverneure. Die Parteizugehörigkeit der Gouverneure spielt in dem Disput zwischen Bund und Ländern übrigens keine Rolle. Dieser Konflikt wird voraussichtlich noch längere Zeit anhalten und die Handlungs- und Zahlungsfähigkeit der Bundesregierung beeinträchtigen.

– Steuerreform

Die Steuerquote in Brasilien ist, entgegen einem verbreiteten Vorurteil, im internationalen Vergleich mit ca. 30 Prozent des Bruttosozialprodukts relativ hoch. Gleichwohl weisen die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden in Brasilien ein Ungleichgewicht auf, das die Zahlungsfähigkeit des Landes insgesamt stark beeinträchtigt. Das Steuersystem gilt als antiquiert und unübersichtlich. Neben dem Bund erheben die Länder eine Reihe von Steu-

ern mit zum Teil deutlich unterschiedlichen Hebesätzen, was zu großer Ungleichbehandlung führt. Vor allem die Unternehmen benötigten eine Steuervereinfachung und Steuersenkung, um international wettbewerbsfähiger zu werden. Zwar stimmen wichtige politische und gesellschaftliche Gruppen des Landes in der Dringlichkeit einer Steuerreform ein, um die Struktur des Steuersystems und die Ausgabenprioritäten neu zu definieren, was unvermeidlicherweise mit einer Neudeinition der Rolle des Staates verbunden sein müsste; zwar besteht auch bereits seit längerem eine spezielle Kommission der Abgeordnetenkammer zur Vorbereitung einer Steuerreform, doch konnten bislang noch keine wesentlichen konkreten Fortschritte auf diesem Gebiet erzielt werden.

– Reform der sozialen Sicherungssysteme

Die sozialen Sicherungssysteme leiden ebenfalls unter akuten Finanzierungsproblemen und bedürfen dringender Reformen. Auch hier ist das Problem weniger die Einnahmeseite: die Mehrheit der formal beschäftigten Brasilianer leistet Zwangsabgaben in das staatliche Versicherungssystem – doch ohne Aussicht, davon jemals einen nennenswerten Vorteil zu haben. Die Beamten des höheren Dienstes profitieren eindeutig am meisten von dem geltenden Pensionssystem – und sträuben sich daher auch vehement gegen jede Veränderung.

Über die Notwendigkeit einer Reform besteht im Land ein breiter Konsens – doch noch sind die konkreten Eckpunkte einer Reform nicht klar erkennbar. Nur soviel scheint sicher: In Brasilien hat ein vornehmlich privat, nach einem Kapitaldeckungsprinzip organisiertes Versicherungssystem wenig Anhänger; anders als in manchen anderen Ländern Lateinamerikas genießt das chilenische Modell hier wenig Sympathie – nicht zuletzt, weil seitens der Administration zu wenig Vertrauen in den brasilianischen Kapitalmarkt besteht, der die Versicherungseinlagen aufnehmen müsste. Allerdings wird die öffentliche Rentenkasse durch die großzügigen Beamtenpensionen immer stärker stranguliert, so dass eine grundlegende Reform mittelfristig unvermeidlich ist.

– *Weitere Reformprojekte*

Die Reform der öffentlichen Verwaltung im Sinne einer stärkeren Dezentralisierung, die Einführung einiger politischer Reformen im Hinblick auf das Wahl- und Parteienrecht und insbesondere auch umfassende Reformen innerhalb des Justizwesens werden von Politikern, Kommentatoren und auch von der staatlichen Administration als dringend empfunden, doch gehen entsprechende Projekte nur schleppend voran.

Die Ankündigung einer Fusion der beiden größten Brauereien des Landes, Antártica und Brahma, lenkte Mitte 1999 die Aufmerksamkeit auf einen bislang eher unterbelichteten Problembereich: Die Tendenz zur Monopolbildung in einzelnen Wirtschaftszweigen (die neue Brauerei AmBev würde mehr als 70 Prozent des Bierverkaufs kontrollieren) und entsprechend die Notwendigkeit funktionierender Wettbewerbskontrollen. Auch das ist ein Thema, mit dem sich die brasilianische Politik unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten in Zukunft intensiver auseinandersetzen muss.

■ **Das Ansehen
des Präsidenten
hat sehr gelitten**

Angesichts all dieser unvollendeten Reformprojekte und schwierigerer wirtschaftlicher Bedingungen, den Anzeichen einer zunehmenden Arbeitslosigkeit und vor allem auch der Befürchtungen, dass das Gespenst der Inflation zurückkehren werde, hat das Ansehen des Präsidenten stark gelitten. Er war seit Beginn seiner zweiten Amtszeit zunehmender Kritik ausgesetzt und erschien lange Monate als zögerlich, unentschlossen und konzeptionslos. Der Präsident des Senats und wichtigste Führer der Liberalen Partei (PFL), Antônio Carlos Magalhães, ließ monatelang keine Gelegenheit aus, um dem Präsidenten öffentlich zu widersprechen oder ihn zu belehren. Magalhães, der eine große Macht besitzt und geschickt die Eigeninteressen der Abgeordneten und Senatoren, deren Parteien- oder Koalitionsloyalität ohnehin nicht sehr stark ausgebildet ist, zu mobilisieren weiß und der Gesetzesvorhaben blockieren oder befördern kann, erschien zeitweise als der tatsächliche

Regent Brasiliens. Das Ansehen von Präsident Cardoso sank dagegen vorübergehend auf einen Tiefstand, den selbst der frühere Präsident Collor de Mello nicht erreichte, als er aus dem Amt vertrieben wurde.

I Tabelle 1: Bewertung von Präsident Cardoso in der Öffentlichkeit

	Einschätzung (in Prozent)			
	gut	normal	schlecht	weiß nicht
Januar	27	37	33	2
Februar	18	32	47	3
März	16	39	43	3
April	17	35	36	2
Juni	15	32	51	2
Juli	12	33	53	2
August	12	28	59	1
September	8	26	65	1
Oktober	8	27	62	2
November	11	28	59	2

Quelle: Vox Populi für Radio CNT

Erst die allmähliche Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Situation führte wiederum zu einem wenn auch vorerst nur leichten Anstieg der Zustimmung für den Präsidenten.

Die Popularität des Präsidenten ist in Brasilien ein wesentlicher Faktor für die Regierbarkeit des Landes. Der Präsident ist hier viel mehr auf die Zustimmung der öffentlichen Meinung angewiesen, weil er nicht auf die Unterstützung einer starken Regierungspartei im Parlament rechnen kann. Da die Wiederwahl Cardosos bei den nächsten Wahlen im Jahr 2002 ausgeschlossen ist, versuchen sich die Parteien seiner Koalition und verschiedene Präsidentschaftsaspiranten bereits jetzt zu profilieren und von dem Präsidenten zu distanzieren, solange er Imageprobleme hat. Zugleich behalten sie jedoch ihren Zugang zu den staatlichen Machtinstrumenten, von denen sie je nach Opportunität Gebrauch machen. Eine Prestigekrise des Präsidenten kann sich so in Brasilien sehr rasch zu einer Regierbarkeitskrise ausweiten. Das zeigte sich sehr deutlich während des politischen Streits um die Ansiedlung eines neuen Automobilwerkes der US-Firma Ford im Bundesland Bahia, der in der brasilianischen Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit fand, weil sich daran die tatsächliche Macht des Präsidenten ablesen ließ.

Ursprünglich wollte Ford das Werk im südlichen Bundesstaat Rio Grande do Sul ansiedeln – unter Inanspruchnahme von Steuervorteilen in Höhe von mehreren hundert Millionen US-Dollar verteilt über mehrere Jahre. Diese Steuervorteile mussten bis zum 31. Dezember 1997 begründet werden, und Ford hatte auch bereits erste geringfügige Investitionen getätigt, um in den vollen Genuss der Steuervorteile zu gelangen. Der 1998 neu gewählte Gouverneur des Bundesstaates, Olívio Dutra, von der Arbeiterpartei (PT) wollte Ford diese Vorteile jedoch nicht mehr zugestehen und versprach, die so eingesparten Staatsgelder in Erziehungs- und Gesundheitsprogramme investieren zu wollen.

Ende Juni 1999 ließ der einflussreiche Senatspräsident Antônio Carlos Magalhães in seiner Heimatstadt Salvador de Bahia die Champanerkorken knallen: In einer Nacht-und-Nebel-Aktion hatte er die Zustimmung einer knappen Mehrheit des Kongresses dafür gewonnen, die Verfassung einmalig und ausnahmsweise zu ändern und der Autofirma Ford für eine Ansiedlung im Bundesstaat Bahia die gleichen Steuervorteile zu gewähren, die in Rio Grande do Sul angefallen wären. Zusätzlich sollte die staatliche Entwicklungsbank BNDES noch einmal 700 Millionen Reais (ca. 750 Millionen DM) an Subventionen zur Förderung dieser Industrieansiedlung in Bahia zur Verfügung stellen. Natürlich hat die Autofirma sofort ihre Investitionspläne in Richtung Bahia geändert.

Für Präsident Cardoso war dieser Vorgang höchst unangenehm. Zwar hätte er mit seinem Veto die Entscheidung des Parlaments stoppen können. Doch das hätte zu einem offenen Konflikt mit Senator Magalhães geführt. Andererseits verstieß die Entscheidung des Kongresses eindeutig gegen Bestimmungen der Welthandelsorganisation WTO und vor allem auch gegen Vereinbarungen mit Argentinien im Rahmen des MERCOSUL im Hinblick auf den Automarkt; der argentinische Präsident Menem protestierte daher auch sogleich bei Cardoso gegen die Subventionsentscheidung des brasilianischen Kongresses. Für Cardoso war dies eine missliche Situation, die schließlich – wie oft in solchen Fällen – mit einer Kompromisslösung zugunsten der Ford-Ansiedlung in Bahia beendet wurde.²⁾

2) Der Präsident legte sein Veto gegen die Verfassungsänderung ein, gewährte dann aber durch ein präsidentelles Dekret Vergünstigungen für die Autofirma. In Argentinien war man über diese brasilianische Subventionspolitik sehr verärgert. Möglicherweise hat dies die argentinische Entscheidung von der zweiten Juliwoche beeinflusst, zum Schutz der einheimischen Textilindustrie Sonderzölle auf brasilianische Baumwollprodukte zu erheben. Das ist eine ernsthafte und gefährliche Belastung für den MERCOSUL, wie die nervöse Reaktion der Börse in Brasilien und ein Kursverlust des Real gegenüber dem Dollar zeigten.

Kabinetsreform: „neue alte Regierung“

Mit einer Kabinetsreform wollte Präsident Cardoso schließlich Entscheidungskraft und Handlungsfähigkeit beweisen. Doch einerseits hat der Disput um die Automobil-Subventionen die Erwartungen an die Kabinettsbildung in den Hintergrund treten lassen, und andererseits hat die Ernennung neuer Minister viel zuviel Zeit in Anspruch genommen, um wirklich Entscheidungskraft des Präsidenten zu demonstrieren. Cardoso hatte offensichtlich nicht alle seine Wunschkandidaten zu einem Eintritt in das Kabinett bewegen können und wollte zudem die Arithmetik seiner Parteienkoalition aus PSDB, PFL, PMDB und PPB beibehalten. Noch bevor die neue Ministerriege offiziell vorgestellt war, wurde das Kabinett als eher mittelmäßig kommentiert und es war von einer „neuen alten Regierung“ die Rede. Ebenso wie den Verteidigungsminister Elcio Alvares hatte der Präsident auch Finanzminister Pedro Malan frühzeitig in seinem Amt bestätigt, um internationale Wirtschaftskreise nicht weiter zu verunsichern.³⁾

3) Am 16. Juli 1999 hat der Präsident schließlich seine neue Ministerriege vorgestellt. In sieben von 20 Ministerien gab es Veränderungen; zudem wurden fünf Staatssekretariate aufgelöst und zwei neu geschaffen.

Auch wenn der Präsident die Auswahl der neuen Minister als seine alleinige Entscheidung darstellte, war der Einfluss von Parlamentspräsident Magalhães (PFL) und derjenige des Gouverneurs von São Paulo, Mário Covas (PSDB), bei der Auswahl einiger Minister unverkennbar. Der Präsident war um eine bessere Koordination seiner Regierungsmannschaft und seiner Politik bemüht. Doch noch war das neue Kabinett nicht richtig im Amt, da gab es bereits neuen Verdruss.

Avança Brasil – weiter Brasilien!

Nachdem in der letzten Augustwoche die größten Massendemonstrationen der letzten Jahre eine bislang kaum für möglich gehaltene Koalition der Großbauern und Landarbeiter gegen die Regierung zustande brachten, versuchte die Regierung, die Initiative zurückzugewinnen. Am 31. August stellte Präsident Cardoso den Haushaltsentwurf für das Jahr 2000 sowie einen mehrjährigen Entwicklungsplan vor: *Avança Brasil – weiter Brasilien!* – mit diesem Motto aus seiner Wahlkampagne vom letzten Jahr wollte der Präsident Anschluss an die Stabilitätspolitik der vergangenen Jahre finden. In- und

ausländische Wirtschaftskreise hatten zunehmende Zweifel an der Berechenbarkeit der brasilianischen Wirtschaftspolitik und der Bereitschaft der Regierung zur Fortsetzung des Stabilitätskurses geäußert und Befürchtungen waren laut geworden, das Land könne zugunsten kurzfristiger Wachstumsimpulse die Erfolge der Stabilitäts- und Anpassungspolitik der letzten Jahre in Frage stellen. Der Entwicklungsplan *Avança Brasil* sollte demgegenüber neues Vertrauen schaffen und Wachstumsperspektiven aufzeigen.

Die Eckpunkte der Haushaltsplanung 2000 sind: Ein Zuwachs der Einnahmen des Staates von 211 auf 229 Milliarden Reais und der Ausgaben von knapp 116 auf etwa 200 Milliarden Reais (1 Real entspricht etwa einer DM), das Wirtschaftswachstum wurde mit vier Prozent kalkuliert, die Zinsen sollten von derzeit 19,5 auf 13,4 Prozent gesenkt werden, die Inflationsrate wurde mit sechs Prozent angesetzt, der Mindestlohn soll dagegen nur um vier Prozent angehoben werden. Das Haushaltziel des Bundes soll nicht nur durch das erhoffte zusätzliche Wirtschaftswachstums erreicht werden; vielmehr wurde auch entschieden, früher vorgesehene und zum Teil bereits beschlossene Steuervergünstigungen auszusetzen. Bis zum Ende der Amtszeit von Präsident Cardoso im Jahr 2002 sollen Investitionen in Höhe von 985 Milliarden Reais vorgenommen werden.

In seiner vor großem Publikum gehaltenen Rede zur Vorstellung des Entwicklungsplanes *Avança Brasil* machte Präsident Cardoso eine stilistische Anleihe bei Martin Luther King und rief: „Ich habe einen Traum. Ich habe den Traum, dass wir mit der Arbeitslosigkeit in Brasilien ein Ende machen können.“

Zwar war *Avança Brasil* eine neue Initiative, um die monatelange Ungewissheit, Lethargie und Legitimitätseinbuße der Regierung zu überwinden. Doch selbst innerhalb der Regierung währte der dekretierte Enthusiasmus nur wenige Tage. Schon Anfang September widersprach der neu ernannte Wirtschaftsminister während einer PSDB-Veranstaltung dem Stabilitätskurs des Entwicklungsplans; es ergab sich eine kontroverse Debatte mit dem ebenfalls anwesenden Finanzminister und starken Mann des Kabinetts, Malan, – zwei Tage später entließ Cardoso seinen Wirtschaftsminister, um nicht ganz zum Ge- spött der Medien zu werden. Der neue Wirtschafts-

minister, der aus dem Unternehmerlager kommt, ging mit einem Vertrauensvorschuss an seine Arbeit. Seit diesem Vorfall scheint auch die mit der Kabinettsreform intendierte bessere Koordination und Kommunikation innerhalb der Regierung zu funktionieren. Da sich zudem die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im zweiten Halbjahr allmählich besserten, ließ der Druck auf Präsident und Regierung nach. Cardoso konnte am Ende des Jahres optimistisch sein.

Die Opposition bietet keine Alternative

So sehr Präsident Cardoso im Verlauf des Jahres 1999 auch kritisiert wurde – die Opposition konnte von dem Ansehensverlust der Regierung nicht profitieren. Zwar haben Gewerkschaften und die Linksparteien im August gleich zweimal zu Massendemonstrationen aufgerufen, doch konnten sie nicht deutlich machen, welche politischen Alternativen sie vertreten. Die Arbeiterpartei (PT) und der kleinere PDT, der im letzten Jahr die Gouverneurswahlen in Río de Janeiro gewann, sind in einem schwierigen Prozess der Abnabelung von ihren langjährigen Führern Luiz Ignácio da Silva, genannt Lula, und Leonel Brizola. Das ist nicht nur ein Generationenproblem; vielmehr geht es auch um die programmatische Erneuerung der Partei. Der PT hat mit der Wahl José Dirceus zum Vorsitzenden einen vorsichtigen Schritt in Richtung einer „Sozialdemokratisierung“ gemacht, auch wenn die bisher vertretenen sozialistischen Programme und staatskapitalistischen Vorstellungen noch keineswegs im Parteiarchiv abgelegt wurden und die Ablehnung von Privatisierung und Deregulierung weiterhin ein wichtiges Element des politischen Diskurses dieser Parteien ist. Doch ihre alten Führer können keine neuen Anhänger mehr mobilisieren.

Ein anderes Phänomen wurde dagegen von den brasilianischen Medien einerseits aufmerksam beobachtet und andererseits von den Medien selbst zum Phänomen gemacht: Der Popularitätszuwachs des ehemaligen Gouverneurs von Ceará, ehemaligen Wirtschaftsministers und Führers des Partido Progresista Social (PPS), Ciro Gomes. Bei den Präsidentschaftswahlen von 1998 lag Gomes mit 10,97 Prozent noch an dritter Stelle. Doch in Ermangelung weiterer Alternativen zog er zunehmend die Auf-

merksamkeit auf sich, die ihn auch in den Umfragen nach oben brachte. Das wiederum führte dazu, dass sich etliche Politiker und Aspiranten anderer Parteien nun dem PPS anschlossen, um auf dessen Listen bei den Kommunalwahlen im Oktober 2000 zu kandidieren.

Kandidaten	September	Oktober	November
Lula (PT)	31	25	23
Gomes (PPS)	23	25	20
Itamar (PMDB)	11	10	8
ACM (PFL)	6	7	7
Garotinho (PDT)	–	–	4
Covas (PSDB)	6	5	4
Keinen			20
Weiß nicht			14

I Tabelle 2: Umfrage Präsidentschaftskandidaten für 2002 (in Prozent)

Quelle: Vox Populi/CNT

Die programmatiche Alternative von Ciro Gomes blieb im Dunkeln. Er achtete sehr aufmerksam darauf, weder den aktuellen Regierungskurs zu stark zu kritisieren, noch eine eigene programmatiche Alternative vorzustellen. Stattdessen versuchte er, Unzufriedenheit zu bündeln und den Eindruck zu nähren, er könne vieles besser machen – wobei das Publikum schon von selber wusste, was es alles besser gemacht haben will. Ciro Gomes ähnelt damit jenem neuen Typ populistischer Führer in anderen Ländern, nicht nur in Lateinamerika, die zwar wissen, dass sie an die Macht wollen, aber kaum sagen können, warum und mit welchen Zielen. Dass solche Führer zumindest wahlpolitische Erfolg haben können, zeigen die Erfahrungen aus Lateinamerika und Europa.

■ Das Parlament wird zur Polizei

1999 war das Jahr des Parlaments, obwohl die großen Reformprojekte im Parlament letztlich vertagt wurden. Doch die Senatoren und Abgeordneten entdeckten eine neue Beschäftigung, die noch dazu viel medienwirksamer war als die dröge Sachdebatte zur Steuerpolitik oder Verwaltungsreform: gleich mehrere parlamentarische Untersuchungsausschüsse befassten sich mit Unregelmäßigkeiten von Teilen der öffentlichen Verwaltung bzw. von Verbindungen zwischen staatlichen Einrichtungen, Politik und ge-

wöhnlicher Kriminalität. Ein Bankenausschuss untersucht die Vorgänge um die Abwertung des Real, da einige Banken aufgrund von Insiderinformationen aus der Zentralbank frühzeitig von der Abwertung erfuhrten und Milliardengewinne einstrichen; ein Justizausschuss untersucht Unregelmäßigkeiten im Justizwesen, ein Drogenausschuss untersucht die Verbindungen zwischen Politik und Rauschgiftmafia und einem ausgedehnten, landesweit operierenden Diebes- und Hehlerring, der u.a. auf die Entwendung von Lastzügen spezialisiert war; ein Arzneimittelausschuss untersucht den illegalen Ein- und Verkauf von Arzneimitteln, die zum Teil aus den Lastwagendiebstählen stammen. Und irgendwie hat man den Eindruck, dass alles mit allem zusammenhängt.

Bemerkenswert ist an diesen Untersuchungsausschüssen, dass sie zahlreiche Unregelmäßigkeiten und Verbrechen aufgedeckt haben. Der spektakulärste Fall ist der eines früheren PFL-Abgeordneten, der selbst Anführer einer Mörderbande war und schließlich nach Aufhebung seiner Immunität verhaftet wurde. Die Untersuchungsausschüsse haben zweifellos eine wichtige Wirkung gegenüber der Verschleierung von Verbrechen und möglicherweise auch gegenüber der Tradition der *impunidad*, der Straflosigkeit. Nur schwer vorstellbar erscheint es, dass alle aufgedeckten Taten ungesühnt und alle überführten Täter unbestraft bleiben. Allerdings können die Untersuchungsausschüsse nicht die Aufgaben der Polizei und der Justiz übernehmen. Ob diese nun die aufgedeckten Fälle mit der gleichen Unnachgiebigkeit verfolgen, wie sie die Arbeit der Untersuchungsausschüsse auszeichnete, bleibt abzuwarten. Auf jeden Fall hat sich das Parlament durch die unerschrockene Aufdeckung von Verbrechen und Skandalen neues Ansehen erworben.

■ Günstige Perspektiven der Wirtschaft

Brasilien erlebte 1998, nicht zuletzt als Folge der Asien- und Russlandkrise, eine Rezession, die das in den Jahren zuvor erreichte Wirtschaftswachstum und die Konsolidierungserfolge wieder in Frage stellten. Ob das Land sich 1999 von dieser Krise erholen oder wieder tiefer in die Rezession fallen werde, war für Regierung und Unternehmer an der

Jahreswende 1998/99 eine bange Frage. Ein Jahr später kann festgestellt werden, dass Brasilien 1999 nach schwierigem Beginn an die positiven Entwicklungen der Vorjahre wieder anknüpfen konnte.

Die wichtigste wirtschaftspolitische Entscheidung des vergangenen Jahres war die Freigabe des Wechselkurses Mitte Januar 1999. Viele Beobachter innerhalb und außerhalb des Landes hatten daraufhin eine kontinuierliche Abwertung der Landeswährung Real und einen ebenso raschen Anstieg der Inflation befürchtet. Tatsächlich verlor der Real im Verlauf des ersten Halbjahres mehr als 40 Prozent seines Wertes gegenüber dem US-Dollar, konnte aber bis zum Ende des Jahres auf diesem Niveau gehalten werden.

Die Befürchtungen einer rasanten Zunahme der Inflation bewahrheiteten sich nicht. Die Konsumentenpreise stiegen im Jahresschnitt um etwa neun Prozent und bewegten sich damit noch innerhalb des von der Regierung projektierten Rahmens von unter zehn Prozent. Eine andere Erwartung der Regierung erfüllte sich allerdings nicht. Hatte man Ende 1998 für das Jahr 1999 noch ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zwischen vier und sechs Prozent erwartet, so lag die Zuwachsrate dann tatsächlich nur bei mageren 0,8 Prozent. Die wirtschaftliche Erholung nach dem schwierigen Jahr 1998 ist noch nicht erreicht.

Trotz der Abwertung und der damit verbundenen erheblichen Verteuerung der Verbindlichkeiten nach außen hielt die Regierung an ihrem sparsamen Haushaltsskurs fest und konnte zum Jahresende auch das mit dem Internationalen Währungsfond (IWF) vereinbarte Ziel eines Überschusses der öffentlichen Hand in Höhe von 3,1 Prozent gegenüber dem BIP erreichen. Alle Regierungsstellen waren in die Sparpolitik und Haushaltskonsolidierung eingebunden, was zu der deutlichen Verbesserung gegenüber 1998 beitrug. Die vom IWF vermittelten Kredite wiederum halfen bei der Stabilisierung der Landeswährung.

Ein weiteres positives Datum ist der ungebrochene Zufluss von ausländischem Direktkapital. Gegenüber dem bisherigen Rekordjahr 1998 mit seinen 25,9 Milliarden US-Dollar Direktinvestitionen konnte 1999 noch einmal ein Zuwachs auf knapp 30 Mrd. Milliarden US-Dollar erreicht werden. Damit lag Brasilien an der Spitze der Investitionen in Latein-

amerika, gefolgt von Argentinien (25 Milliarden US-Dollar, von denen der größte Teil – 17 Milliarden – auf das Engagement der spanischen Repsol bei der Erdölfirma YPF entfiel), Mexiko (11), Chile (9), Venezuela (2,7), Peru (2,5) und Kolumbien (1,8). Lateinamerika hat damit 1999 mehr ausländisches Kapital angezogen als Asien. Allerdings entfiel der Löwenanteil auf wenige Länder. Brasilien ist das Land, in dem sich die Investitionen am schnellsten rentieren; im Durchschnitt verdoppelt sich hier der Ertrag von Investitionen innerhalb von weniger als 15 Jahren.⁴⁾ In Asien werden dazu durchschnittlich 20 Jahre benötigt und in den USA 26 Jahre. Die ertragreichsten Sektoren waren 1999 der Bau- und Zementbereich sowie die Telekommunikation.

Ein großes Problem für die brasilianische Wirtschaft bleibt der Exportsektor. Trotz der verbesserten Wettbewerbsbedingungen aufgrund der Abwertung des Real konnten die Exporte der brasilianischen Wirtschaft nicht gesteigert werden. Dafür gibt es verschiedene Gründe: der Verfall der Preise für brasilianische Rohstoffe; der Rückgang der Nachfrage aus den lateinamerikanischen Nachbarländern, die immer noch die wichtigsten Abnehmer brasilianischer Maschinen und Ausrüstungsgegenstände sind; die Krise in Asien und Russland, welche brasilianische Exporte in diese Regionen beeinträchtigten; sowie die Einstellung der Exportsubventionen im ersten Halbjahr 1999.

Allerdings ergab sich im zweiten Halbjahr bereits eine leichte Verbesserung der brasilianischen Exporte. Die Gründe dafür lagen im Anstieg der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt, der Wiedereinführung von Exportkrediten sowie in der Erholung der asiatischen Märkte, die infolge einer Stabilisierung ihrer Währungen gegenüber dem Dollar auch wieder in der Lage waren, in größerem Umfang brasilianische Rohstoffe zu kaufen. Insgesamt hat Brasilien das Jahr 1999 mit einem Handelsbilanzdefizit in Höhe von ca. 1,5 Milliarden US-Dollar abgeschlossen. Das ist deutlich besser als im Jahr 1998, das mit einem Handelsbilanzdefizit in Höhe von 6,8 Milliarden US-Dollar abschloss.

4) Vgl. *Gaszeta Mercantil* vom 28. Januar und 4. Februar 2000. Die Erträge in den Nachbarländern betragen: Argentinien 17, Mexiko 18 und Chile 20 Jahre.

	1995	1996	1997	1998	1999
Bruttonsozialprodukt, Veränderung in %	4,22	2,66	3,60	- 0,12	0,82
- Industrie	1,91	3,28	5,76	- 1,34	- 1,66
- Dienstleistungen	1,29	2,27	2,58	- 0,84	1,07
- Landwirtschaft	4,08	3,11	- 0,17	- 0,01	8,99
BIP pro Kopf in US-\$	4.554	4.920	5.037	4.802	-
Verbraucherpreise, Veränd. in %	25,91	11,34	7,21	1,66	9,08
Exporte in Mrd. US-\$	46,50	47,70	53,00	51,10	48,01
Importe in Mrd. US-\$	50,00	53,30	61,40	57,60	49,20
Handelsbilanz in Mrd. US-\$	- 3,50	- 5,60	- 8,40	- 6,50	- 1,19
Auslandsinvestitionen in Mrd. US-\$	4,8	9,97	17,08	25,89	29,97
Währungsreserven in Mrd. US-\$	51,80	60,10	52,20	44,60	37,00
Auslandsschulden in Mrd. US-\$	159,20	179,00	200,00	243,16	238,90
offene Arbeitslosigkeit*	4,6	5,4	5,7	7,6	7,7

■ Tabelle 3: Wichtige Wirtschaftsdaten Brasiliens 1995-1999:

Quelle: Banco Central und IBGE (Statistisches Bundesamt Brasiliens)

* Personen, die als Arbeitslose gemeldet waren.

Die Perspektiven für das Jahr 2000 werden in offiziellen Verlautbarungen, aber auch von großen Teilen der Wirtschaft insgesamt positiv beschrieben. Eine Kombination von günstigen internen und externen Bedingungen soll dafür sorgen, dass jetzt endlich wieder ein deutliches Wirtschaftswachstum erreicht wird.

Nach der Überwindung der Asienkrise erwartet man in Brasilien einen deutlichen Anstieg des internationalen Handels. Zudem meint man, mit Blick auf die Wechselkurs- und Sparpolitik nun auch intern genügend Vorleistungen erbracht zu haben, um in den nächsten Jahren wieder nachhaltiges Wachstum zu erreichen. Die Erwartungen der Regierungen liegen bei durchschnittlich etwa vier Prozent Wirtschaftswachstum in den kommenden Jahren. Erreicht werden soll dies einerseits durch eine Zunahme der Exporte sowie andererseits durch die allmähliche Reduzierung der Zinsen, die im internationalen Vergleich mit etwa 19 Prozent noch immer recht hoch liegen und zunächst auch nur auf 16 Prozent zurückgeführt werden sollen. Die Politik der Haushaltstonsolidierung soll fortgesetzt werden, so dass auch im Jahr 2000 wieder ein Überschuss von 3,25 Prozent, gemessen am BIP, erreicht wird. Die Inflation soll sich im Rahmen von vier bis acht Prozent bewegen.

■ Weiterhin schwierige soziale Schieflage

Die einigermaßen günstigen makroökonomischen Perspektiven können nicht verschleiern, dass die Situation vieler Brasilianer und vieler brasilianischer Haushalte weiterhin prekär ist. Etwa 50 Millionen der 160 Millionen Brasilianer leben am Rande oder unterhalb der Armutsgrenze. Vielen anderen geht es nur geringfügig besser. Brasilien, so eine Ende Januar veröffentlichte Studie der Weltbank, hat weltweit die drittgrößte Anzahl arbeitsloser Menschen. Der Konsum der brasilianischen Familien ist äußerst beschränkt, auch wenn um die Weihnachtszeit die *shopping malls* von Waren überquollen und viele Brasilianer kauften, soviel sie konnten. Die Kehrseite dieses Konsums ist die steigende Verschuldung vieler Privathaushalte. Erschwerend kommt hinzu, dass die Reallöhne angesichts der Inflation im Verlauf des

Jahres 1999 zurückgegangen sind und zum Jahresende im Durchschnitt beim Stand von vor drei Jahren lagen.

Ausbildung, Krankheitsvorsorge und Alterssicherung sind die drei großen Problembereiche des brasilianischen Sozialsystems. Zumindest diejenigen, die in einem formellen Beschäftigungsverhältnis stehen, müssen erhebliche Steuern und Abgaben für die Sozialversicherung leisten. Die Steuerquote ist in Brasilien im internationalen Vergleich, wie schon erwähnt, mit etwa 30 Prozent des BIP relativ hoch. Doch die große Mehrzahl der Brasilianer kommt nie in den Genuss nennenswerter Vorteile aus dem komplexen System sozialer Sicherung: für Schule, Krankheit und Alter müssen zusätzliche private Mittel aufgebracht werden, wenn man angemessene Dienstleistungen erhalten will. Das wirft ein Licht auf das wohl größte gesellschaftspolitische Problem des Landes, das in den Medien, von Regierung und Politik immer wieder freimütig angesprochen wird und das Staatspräsident Fernando Henrique Cardoso auf den Begriff brachte: „Brasilien ist kein armes Land, doch ein Land mit viel Ungleichheit“. Angesichts der Rezession des Jahres 1998 stand das Jahr 1999 ganz im Zeichen der makroökonomischen Erholung.

Die Armen fanden aber 1999 einen neuen und mächtigen Fürsprecher. Senatspräsident Magalhães erobt um die Jahresmitte eine Forderung nach einer Art Solidaritätsabgabe zur Bekämpfung der Armut. Ab einem bestimmten Monatsseinkommen sollte ein Prozent vom Lohn in einen Sonderetat für die Armutsbekämpfung fließen. So gut sich dieser Vorschlag auf den ersten Blick anhörte, war jedem Brasilianer mit einigem Verständnis für das Funktionieren der staatlichen Bürokratie klar, dass die zusätzlichen Einnahmen in den allgemeinen Haushalt fließen und selbst bei einer klaren Zuweisung zu den Sozialausgaben letztlich nicht den Armen zugute kommen würden, sondern den Schichten, die ohnehin den größten Nutzen aus den Sozialausgaben haben; das sind vor allem die arrivierten Mittelschichten, die die vom Staat über den Sozialetat subventionierten besseren Krankenhäuser, die Universitäten oder das Wohnungsbauprogramm nutzen können. Die Armen haben kein Geld für Gesundheitsvorsorge und ihre Kinder gehen nicht in die etwas besseren Schulen

oder auf die Universitäten. So war es offensichtlich, dass Senatspräsident Magalhães das Armutsthema wohl nicht zuletzt auch mit populistischen Hintergedanken in die Debatte gebracht hatte. Auf jeden Fall widersetzten sich Präsident Cardoso und maßgebliche Regierungskreise aus dem PSDB diesem Vorschlag. Auch wenn der Vorstoß von Magalhães ohne konkrete Konsequenzen blieb, hatte er zwei bemerkenswerte Nebeneffekte: Zum einen wurde die Armutssproblematisierung in das Zentrum der öffentlichen Debatte gerückt, und es dürfte schwierig sein, sie sobald wieder an den Rand zu drängen; zum anderen erhielt Magalhães für sein Projekt der Sonderabgabe die Unterstützung Lulas, des Führers der Arbeiterpartei – eine Koalition zwischen dem konservativen PFL und dem sozialistischen PT, die bis dahin kaum denkbar schien und andeutete, dass die Extreme der brasilianischen Politik mehr und mehr erkennen, dass sie ihre Lagermentalität aufgeben müssen, um Mehrheiten im politischen Zentrum zu gewinnen.⁵⁾

5) Ricardo Paes de Barros/Ricardo Henriques/Rosane Mendonça, „Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil“, in: *Cadernos Adenauer* 2000/1, S. 11 ff.

Die sozialen Probleme Brasiliens sind komplex und lassen sich nicht mit einigen wenigen spektakulären oder gar populistischen Maßnahmen lösen oder beseitigen. Brasilien ist kein armes Land, sondern ein Land mit viel Ungleichheit und vielen Armen. Der hohe Anteil an Armen ist vor allem eine Folge der ungleichen Einkommensverteilung und der unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten. Auch wenn die Reduzierung der Armut ohne wirtschaftliches Wachstum nicht möglich ist, wurden in den vergangenen Jahrzehnten selbst in den Wachstumsperioden keine entscheidenden Fortschritte bei der Verringerung des Anteils der Armen erreicht.

Es ist hier nicht genügend Raum, um alle Aspekte dieses Phänomens zu beschreiben und zu kommentieren. Das verdient eine ausführlichere Darstellung an dieser Stelle im Rahmen einer eigenen Analyse. Nur soviel: Im internationalen Vergleich, und das ist im Land selbst schmerhaft bewusst, schneidet Brasilien hinsichtlich der Einkommensverteilung sehr schlecht ab; die Zahl und der Anteil von Armen ist hier größer als in anderen Ländern mit einem vergleichbaren Pro-Kopf-Einkommen; das sind in Brasilien etwa 30 Prozent der Gesamtbevölkerung, in anderen Ländern etwa zehn Prozent. Um diese

Situation nachhaltig zu verändern, bedarf es einer Vielzahl politischer und wirtschaftlicher Instrumente und Initiativen, die neben einer weiteren Verbesserung der Wachstumsbedingungen gezielte gesellschaftspolitische Veränderungen einschließen.

Bereits heute gibt es in Brasilien eine ganze Reihe von Programmen zur Unterstützung von Armen und Bedürftigen, darunter beispielsweise die Verteilung eines „Korbes“ mit Grundnahrungsmitteln (wobei der Umfang dieses „Korbes“ je nach Budgetlage schwankt). Neuere Studien zeigen allerdings, dass diese Kompensationsprogramme nicht selten an die falschen Zielgruppen gerichtet sind, so dass die Ärmsten der Armen häufig entweder leer ausgehen oder wesentlich weniger erhalten, als ihnen zusteht – ganz abgesehen davon, dass solche Programme keineswegs die Wurzel der Armut beseitigen können. Andererseits ist es in dem riesigen Land auch heute noch sehr schwer, verlässliche Daten für alle Regionen zu sammeln, um die Programme zur Kompensation oder gar zur Überwindung von Armut richtig anzusetzen. Zweifellos aber sind in den vergangenen Jahren diesbezügliche Anstrengungen verstärkt worden und es spricht eher für die Regierung, dass öffentliche Einrichtungen eine Vorreiterrolle bei der Untersuchung der Strukturprobleme von Armut und Ungleichheit haben.⁶⁾

Ein Schlüsselsektor zur Bekämpfung von Armut und Ungleichheit ist das Schul- und Bildungswesen. Doch gerade in diesem Bereich zeigt sich die Problematik der Fehlleitung von Armutsprogrammen: Von den staatlichen Stipendien für Schul- und Universitätsausbildung, die in durchaus hoher Zahl vergeben werden, um die Ausbildungschancen von Angehörigen bedürftigerer Bevölkerungskreise zu verbessern, gelangt keines in die Hände von Kindern oder Jugendlichen aus dem ärmsten Bevölkerungsfünftel; die ärmsten zwei Fünftel (40 Prozent) erhalten weniger als ein Fünftel (20 Prozent) der Stipendien – und damit zusammen weniger als diejenigen, die dem reichsten Zehntel der Bevölkerung angehören und etwa 24 Prozent der Stipendien erhalten. Ähnliche Verhältnisse gelten für die Rentenzahlungen oder die Arbeitslosenversicherung.

Der Regierung sind diese Missverhältnisse bewusst, und der Präsident geißelte sie wiederholt mit

6) Hier ist insbesondere das Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) zu nennen; die in Fußnote 4) zitierte Arbeit stammt von leitenden Mitarbeitern dieses Instituts; vgl. auch zum Folgenden.

7) Vgl. Vilmar Evangelista Faria, „Brasil: compatibilidade entre a estabilização e o resgate da dívida social, in: *Cadernos Adenauer* 2000/1, S. 33 ff.

scharfen Worten. Zweifellos auch waren verschiedene Sozialprogramme in den vergangenen Jahren darauf gerichtet, die Ungleichheit und die Armut zu mildern, wenn nicht zu überwinden.⁷⁾ Doch die strukturellen Ursachen der sozialen Probleme sind nicht in kurzer Zeit zu beseitigen und leider kämpfen die arrivierten Schichten, insbesondere die besser gestellten Beamten des Staats- und Justizapparates, mit großer Entschlossenheit um ihre Privilegien, so dass im Korb für die Armen am Ende immer weniger übrig bleibt.

■ Die Partner im MERCOSUL stehen im Regen

Der brasilianische Präsident Cardoso hat Ende Januar angekündigt, in Zukunft „Generosität“ gegenüber Argentinien walten zu lassen. Offensichtlich nimmt man auch in brasilianischen Regierungskreisen immer deutlicher zur Kenntnis, dass das Land auch Verantwortung gegenüber seinen Nachbarn und vor allem gegenüber seinen Partnern im Rahmen des MERCOSUL trägt. Vor einem Jahr hatte die brasilianische Regierung im Alleingang und ohne Konsultation seiner Partner die Abwertung der eigenen Währung entschlossen und diese damit im Regen stehen lassen. Besonders Argentinien war und ist von den Auswirkungen der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise stark betroffen.

Nach der brasilianischen Abwertung um rund 40 Prozent schichtete das Fiat-Werk in Brasilien seine Produktion in Argentinien um und begann, in Brasilien um genau diesen Kostensatz günstiger zu produzieren. Ähnlich verhielten sich andere Unternehmen. Der US-Reifenhersteller Goodyear etwa schloss nach 68 Jahren seine Produktionsstätten in Argentinien und baute eine neue Fabrik in Brasilien auf; weitere Zuliefererfirmen aus der Autoindustrie folgten diesem Beispiel. Herstellungs- und Lohnkosten sind in Brasilien heute deutlich günstiger als am Río de la Plata, der Markt ist größer, zudem lockt Brasilien mit Investitionsprämien. All dies hat das Verhältnis zwischen Brasilien und Argentinien seit Jahresbeginn 1999 erheblich belastet und die Zusammenarbeit innerhalb des MERCOSUL enorm erschwert.

Argentinien hält weiterhin an der Parität seiner Landeswährung Peso mit dem US-Dollar fest. Das

hat zwar in den letzten zehn Jahren zu einer bisher nicht bekannten Stabilität geführt und zweifellos wurden erhebliche Produktivitätsfortschritte in Argentinien erzielt. Dennoch erscheint die argentinische Währung international hoffnungslos überbewertet, so dass das Land – abgesehen von den traditionellen Gütern Weizen und Rindfleisch – nicht wettbewerbsfähig ist. Dennoch will der neue argentinische Präsident de la Rúa zur Wahrung der Stabilität an der Dollarbindung des Peso festhalten.

Für den MERCOSUL und die wirtschaftliche Entwicklung Südamerikas hat dieses Währungsgefälle zwischen Brasilien und Argentinien eine einschneidende Bedeutung. Die Konjunktur der Region wird davon im Jahr 2000 nachhaltig geprägt werden. Für Argentinien ist Brasilien seit einigen Jahren der wichtigste Handelspartner. Doch infolge der brasiliensischen Abwertung haben sich die Importe aus Argentinien erheblich verteuert. Selbst bei gutem Willen wird Brasilien auch in naher Zukunft nicht mehr die früheren Mengen argentinischer Waren abnehmen können – abgesehen von der weiterhin schwelenden Konkurrenz um ausländische Investoren. Brasilien wird daher wahrscheinlich früher wieder eine dynamische Entwicklung erreicht haben als sein südlicher Nachbar. Das Verhältnis zwischen beiden Ländern wird davon weiterhin belastet bleiben – trotz der von Präsident Cardoso in Aussicht gestellten „Generosität“.

Das Manuskript wurde am 14. März 2000 abgeschlossen.