



Inhalt

- Seite 1
Sozialpolitik
- Seite 3
Bildungswesen
- Seite 4
Strukturpolitik
Gesundheitspolitik
- Seite 5
Schlussfolgerungen

Brasiliens Struktur- und Sozialpolitik im Wahlkampf 2010

Im Oktober 2010 finden in Brasilien Präsidentschaftswahlen statt. Die Kandidaten versuchen eines der polemischsten Themenkomplexe im brasilianischen Wahlkampf möglichst gut für sich zu nutzen: die Sozialpolitik.

Wer die Wahlen gewinnen will, wird vor allem Kontinuität versprechen müssen. Von den hohen Zustimmungswerten Lulas, den höchsten, die eine Regierung in Brasilien seit 1990 erzielen konnte, dürfte vor allem Lulas Kandidatin Dilma Rousseff (PT) profitieren. Für den Kandidaten José Serra (PSBD) sprechen die Erfolge seiner Amtszeit als Gouverneur des Bundesstaates São Paulo und seine jahrzehntelange Erfahrung als Abgeordneter, Bürgermeister und Bundesminister.

Sozialpolitik

Beide Kandidaten werden mit ihren persönlichen Qualitäten in den Wahlkampf ziehen. José Serra wirbt mit seinem politischen Werdegang und seiner administrativen Kompetenz um die Gunst der Wählerschaft. Als vertrauenswürdiger, besonders kompetenter Bewerber will er Lula mit dem Motto "Ich leiste mehr und mache es noch besser" übertreffen. Dilma Rousseff stützt sich auf die Popularität Lulas, auf die politischen Erfolge ihrer Zeit als Präsidentschaftsministerin und ihre Rolle als "Mutter" des Wachstumsbeschleunigungsprogramms PAC, mit dem

die Infrastruktur ausgebaut und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Brasiliens vorangetrieben werden soll.

Zu den zentralen Themen des diesjährigen Wahlkampfs zählt die Sozialpolitik, der Lula zentrale Bedeutung beigemessen und mit der er die Zustimmung weiterer Teile der Bevölkerung gewonnen hat, zuvorderst durch das Sozialhilfeprogramm 'Bolsa Família'. Unter diesem Namen hat die Bundesregierung in den zurückliegenden Jahren verschiedene Transferleistungen an bedürftige Familien gebündelt, für deren administrative Umsetzung die Bundesstaaten und Kommunen zuständig sind.

'Bolsa Família' prägt die politische Debatte heute wie kein anderes der unter Lula umgesetzten sozialpolitischen Programme. Mit jährlichen Transferleistungen von umgerechnet etwa 5,3 Mrd. Euro trägt 'Bolsa Família' zu einer schrittweisen Verbesserung der Lebensbedingungen von zwölf Millionen Familien bei. Von diesem Einkommenstransfer profitieren nach Meinung von Beobachtern vor allem die Bedürftigsten. Dahinter steht das Ziel, den Hunger und die Ungleichheit in Brasilien zu bekämpfen.

Die Leistungsempfänger werden in zwei Gruppen eingeteilt: Familien mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen zwischen 70,01 und 140 Real, umgerechnet etwa EUR 30,81 und 61,60, und Kindern unter 17 Jahren sowie Familien mit einem Pro-Kopf-

FOCUS BRASILIEN

AUSGABE 2 | MAI 2010

www.kas.de/brasilien

www.kas.de

Einkommen bis 30,80 Euro. Vorrang genießen die Ärmsten. Die Einhaltung der an die Förderung geknüpften Bedingungen überwacht das Bundesministerium für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers. Die Teilnehmerfamilien verpflichten sich, Auflagen in den Bereichen Gesundheit und Bildung zu erfüllen, d. h. den Schulbesuch ihrer Kinder sicherzustellen, den Impfplan für Kinder bis zum sechsten Lebensjahr einzuhalten und die Untersuchungen der Schwangerschaftsvorsorge und -nachsorge in Anspruch zu nehmen.

Bei den Leistungsempfängern handelt es sich um Familien, die zuvor in äußerster Armut gelebt und in der Sozialpolitik keine Rolle gespielt hatten. Nun können sie erstmals soziale Auffangleistungen in Anspruch nehmen. Für Menschen, die nahezu nichts hatten, sind selbst kleine Fortschritte einen großen Schritt.

Um die geistige Urheberschaft des Programms, das zum Aushängeschild der Sozialpolitik Lulas geworden ist, streiten sich Lula und seine Arbeiterpartei PT mit der PSDB von Ex-Präsident Cardoso. Die PT verweist darauf, die Opposition habe bei der Einführung von ‚Bolsa Família‘ nicht mit Kritik gespart. Und eigentlich sei die PSDB nur an einer Fortführung des Programms interessiert, da es bei den unteren Einkommensschichten so erfolgreich ist. Die PSDB hält dagegen, ‚Bolsa Família‘ sei nicht mehr als eine schlechte Kopie von ‚Bolsa Escola‘, einem Programm der Cardoso-Regierung. Unbestreitbar ist, dass die von Fernando Henrique Cardoso eingeführte zielgerichtete Sozialpolitik unter Lula ausgebaut und ausgeweitet wurde. Im Wahlkampf wird sie möglicherweise der Kandidatur Dilma Rousseffs Vortrieb leisten. Meinungsumfragen kommen zu dem Ergebnis, dass 40 Prozent der Leistungsempfänger von ‚Bolsa Família‘

Rousseff und nur 25 Prozent Serra wählen wollen.

Auch wenn politische Bündnisse und die persönlichen Fähigkeiten der Kandidaten den diesjährigen Wahlkampf prägen werden, wird die Sozialpolitik die Debatten wesentlich beeinflussen. Das Programm ‚Bolsa Família‘ hat immense Bedeutung erlangt und wird von Lula als Markenzeichen des sozialen Fortschritts beansprucht. Wer Leistungen erhält, wird bei der Wahl für die Beibehaltung des Programms stimmen. Daher liegt auch José Serra nichts ferner, als ‚Bolsa Família‘ einzustellen; er beabsichtigt, das Programm sogar noch auszuweiten. Die Wählerschaft ist beruhigt, das Fortbestehen scheint gesichert. Dennoch ermangelt das Programm ‚Bolsa Família‘ bis dato einer gesetzlichen Grundlage.

Abhilfe schaffen könnte die Verabschiedung eines Sozialgesetzbuchs, das die Regierung im letzten Jahr ihrer Amtsperiode einbringen will und auch die Unterstützung der Opposition gefunden hat. Ziel des Vorhabens ist die gesetzliche Verankerung sozialpolitischer Regierungsprogramme wie ‚Bolsa Família‘ als Daueraufgabe des Staates. Darüber hinaus sollen mit dem Gesetzentwurf Verfahren sozialer Teilhabe wie Anhörungen, Konferenzen und Räte geregelt und sozialpolitische Zielvorgaben und Kennzahlen definiert werden. Mit dem Ziel, erfolgreiche Maßnahmen seiner Regierungszeit Gesetz werden zu lassen, hat Präsident Lula selbst den betreffenden Gesetzentwurf in den brasilianischen Kongress eingebracht. Geregelt werden sollen im Sozialgesetzbuch neben ‚Bolsa Família‘ u.a. die Programme zur Familiengesundheit und Schulspeisung. Damit verfolgt die Regierung die Absicht, die unter Lula umgesetzten Programme unabhängig davon, wer der nächste Staatspräsident wird, fortzuschreiben.

FOCUS BRASILIEN

AUSGABE 2 | MAI 2010

www.kas.de/brasilienwww.kas.de**Bildungswesen**

Weitgehende Einigkeit herrscht über die Maxime der brasilianischen Bildungspolitik: Vorrang gebührt heute der qualitativen Verbesserung des Bildungssystems. In der Vergangenheit galt es, allen schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen einen Platz in den Schulen anzubieten und den ordentlichen Schulbesuch zu gewährleisten. Heute besuchen mit 53 Millionen Schülern zwischen 4 und 17 Jahren nahezu 97 Prozent der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen eine Schule. Auch wenn damit noch nicht alle Schulpflichtigen erreicht werden, tritt nun die Qualität des brasilianischen Schulwesens in den Vordergrund. Schließlich reicht der Schulbesuch als solcher nicht aus: Für die Entwicklung eines Landes ist die Qualität des Bildungswesens entscheidend. Da diese gerade in den ersten acht Schuljahren zu wünschen übrig lässt, haben nur wenige Schülerinnen und Schüler Zugang zu den Universitäten, vor allem zu den umkämpften Studienplätzen an den gebührenfreien staatlichen Hochschulen. Die Präsidentschaftsbewerber müssen sich dessen bewusst sein, dass Fortbildung und Zugang zu den Hochschulen der Schlüssel zur Entwicklung des brasilianischen ‚Humankapitals‘ sind.

In den zurückliegenden Jahren sind die Investitionen in das Bildungswesen mit dem Ziel einer Steigerung der Qualität erhöht worden. Heute wird die Qualität des Unterrichts durch landesweite Tests gemessen. Auch beteiligt sich Brasilien an der weltweiten Pisa-Studie. Während der Schwerpunkt bisher auf den ersten acht Schuljahren lag, gilt es nun, die Bildung im Vorschulalter und an Hochschulen sowie die technische und Berufsausbildung in den Blick zu nehmen.

Manche erklären die unzureichenden Investitionen in das Bildungswesen damit, dass

Reformen im Bildungswesen Zeit brauchen und sich daher nicht unmittelbar im Wahlverhalten niederschlagen. Im Extremfall bekommt man zu hören: „Kinder wählen nicht, warum also sollte man in sie investieren?“ Noch weiter abgeschwächt wird das schon geringe Interesse mancher Politiker an der Bildungspolitik dadurch, dass ‚Bildung‘ bei Meinungsumfragen zu den dringlichsten Themen erst an siebter Stelle genannt wird.

Der Schulbesuch allein reicht nicht aus. Entwickeln werden sich Schüler nur, wenn der Unterricht die erforderliche Qualität aufweist. Heute werden sowohl qualitative als auch quantitative Indikatoren zur Bewertung des Bildungswesens herangezogen. Die Messergebnisse fließen in die Investitionsplanung ein und kommen Schulen, Schülern und Lehrern zugute, letzteren in Gestalt von Leistungszulagen. Regelmäßiger Schulbesuch und Nutzung der medizinischen Grundversorgung, Auflagen, wie sie von den Leistungsempfängern des Programms ‚Bolsa Família‘ zu erfüllen sind, können jedoch nur ein erster Schritt sein. Einige Bundesstaaten wie São Paulo gehen bereits darüber hinaus und belohnen Schüler und Lehrer, die gute Leistungen zeigen.

Die Bildungspolitik kann damit zu einem weiteren, zentralen Thema im Wahlkampf werden, bei dem José Serra mit seiner weitreichenden Erfahrung als Gouverneur des Bundesstaates São Paulo punkten könnte. Dilma Rousseff hingegen wird die Investitionen und Initiativen der Regierung Lula zur Steigerung der Qualität im Bildungswesen ins Feld führen. In diesem Zusammenhang gilt es, auf die Rolle der Lehrgewerkschaften einzugehen: Ihr Einfluss auf das Bildungswesen ist groß, sie beziehen Stellung, leisten gar Widerstand gegen die Reformen. Daher muss der Bundesregierung an einem offenen und ständigen Austausch mit dieser Berufsgruppe gelegen sein. Zugleich ist zu

FOCUS BRASILIEN

AUSGABE 2 | MAI 2010

www.kas.de/brasilienwww.kas.de

gewährleisten, dass die pädagogischen Grundlagen der Bildungspolitik mit effizienten Verwaltungsstrukturen einher gehen, die die Qualität der Bildung entscheidend verbessern könnten. Auch die technische und personelle Ausstattung der Schulen sowie der Bereich Technologie in der Bildung werden eine bedeutende Rolle im diesjährigen Wahlkampf spielen.

Strukturpolitik

Da das Wachstum Brasiliens vorangetrieben werden muss, wird die Frage der infrastrukturellen Voraussetzungen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung intensiv diskutiert. Die Regierung führt ihre Erfolge in diesem Bereich auf die große Zahl der umgesetzten Bauvorhaben zurück und setzt die Kandidatin der PT damit geschickt in Szene. Das 2007 aufgelegte Wachstumsbeschleunigungsprogramm PAC präsentiert die Regierung Lula als Lösung, mit der bürokratische Hürden und infrastrukturelle Wachstumshindernisse abgebaut werden. Dazu zählen u.a. die schlechte Verfassung mancher Straßen, das nur schwach ausgebaute Schienennetz sowie die unzureichenden Umschlagkapazitäten in den Häfen. Auch wenn noch nicht alle Bauvorhaben der ersten Phase des PAC abgeschlossen sind, setzt Dilma Rousseff das Programm bewusst als Trumpfkarte ein. Zwei Tage bevor sie von ihrem Regierungsamt zurücktrat, um sich ganz dem Wahlkampf zu widmen, wurde die zweite, nicht weniger umfangreiche Phase des Wachstumsbeschleunigungsprogramms angekündigt, in der Großvorhaben wie Wasserkraftwerke und Bohrseln realisiert werden sollen. Andere Teile des Programms, wie die Eigenheimförderung für Geringverdiener, kommen der Bevölkerung direkt zugute. Die Kosten des ambitionierten Gesamtpakets belaufen sich auf insgesamt 660 Mrd. Euro, von denen 420 Mrd. Euro bereits in den kommenden vier Jahren

ausgegeben werden sollen. Auch wenn das Vorhaben darunter leiden könnte, dass es mitten im Wahlkampf verabschiedet wurde, wird das mutige Wachstumsprojekt gemeinhin als positives Signal gewertet. Doch auch José Serra könnte in diesem Bereich punkten, da er als Gouverneur von São Paulo die Verkehrsinfrastruktur und die strukturelle Entwicklung des Bundesstaates vorangetrieben hat. U.a. schlagen für ihn der Ausbau des Schnellbahnnetzes in der Stadt São Paulo und ein Straßenring zu Buche, mit denen der Personen- und Güterverkehr, letzterer vor allem für das produzierende Gewerbe, beschleunigt wird. Noch bleiben die Ausgaben der öffentlichen Hand hinter dem Investitionsbedarf zurück. Dennoch ist bereits abzusehen, dass die Infrastruktur eines der entscheidenden Themen des diesjährigen Wahlkampfes werden wird.

Gesundheitspolitik

Neben der Sozialpolitik, dem Bildungswesen und der Infrastruktur wird auch das Gesundheitswesen die Debatten der Präsidentschaftskandidaten prägen. Seit Abschaffung der Finanztransaktionsabgabe durch den brasilianischen Kongress, deren Aufkommen bis 2007 zur Stützung des Gesundheitswesens genutzt worden war, macht Staatspräsident Lula die Opposition für dessen schlechten Zustand verantwortlich. Manche Strömungen innerhalb der Arbeiterpartei PT werden sich in den kommenden Monaten bemühen, der Bevölkerung zu zeigen, dass ihre Vorstellung vom Gesundheitswesen über das in den zurückliegenden acht Jahren Erreichte hinausgeht.

Sorgen bereitet parteiinternen Fachleuten die mangelnde fachliche Kompetenz ihrer Kandidatin. Während Rousseff mit dem Gesundheitswesen nur wenig vertraut ist, war ihr Rivale José Serra von 1998-2002 im Kabinett Cardoso als Gesundheitsminister ä-

FOCUS BRASILIEN

AUSGABE 2 | MAI 2010

www.kas.de/brasilienwww.kas.de

Berst erfolgreich und hat zusätzliche Meriten aus seiner Amtszeit als Gouverneur von São Paulo, dem reichsten Bundesstaat Brasiliens, vorzuweisen.

Schlussfolgerungen

Im Vorangehenden wurde versucht aufzuzeigen, welche zentrale Bedeutung soziale Fragestellungen im Wahlkampf 2010 einnehmen werden. Augenblicklich deutet alles auf eine Auseinandersetzung zwischen Dilma Rousseff (PT) und José Serra (PSDB) hin. Beide Bewerber um das höchste Amt im Staate führen ihre politischen Erfolge ins Feld und bauen auf die Unterstützung des aktuellen Staatspräsidenten Lula (PT) bzw. des ehemaligen Staatspräsidenten Cardoso (PSDB). Im Wahlkampf und den politischen Debatten wird dem Vergleich der sozialpolitischen Programme daher entscheidende Bedeutung zukommen. Die Polarisierung der brasilianischen Politik zwischen PT und PSDB wird sich im Wahljahr 2010 noch zuspitzen. Auch Parteienbündnisse und politische Netzwerke werden die Ergebnisse im ersten und ggf. zweiten Wahlgang am 3. und 31. Oktober 2010 entscheidend beeinflussen. Zugleich kann die beschriebene Polarisierung, wenn sie zum Tragen kommt, dem politischen System Brasiliens selbst zugute kommen. Zum einen kann aus der Polarisierung eine starke und einflussreiche Opposition hervorgehen, mit der in Zukunft Machtwechsel ohne größere programmatische Brüche möglich werden. Die politischen Institutionen würden gestärkt, Kontinuität wäre sichergestellt. Denn ganz allgemein betrachtet fallen die Unterschiede zwischen den Regierungen Lula und Cardoso nicht besonders ins Gewicht. Beide haben auf eine Stabilisierung der Volkswirtschaft gesetzt und lange vernachlässigte sozialpolitische Fragen aufgegriffen: Während Fernando Henrique Cardoso sich vor allem des Gesundheitswesens und der Schulbildung an-

genommen hat, hat Lula sein Augenmerk auf die Bereiche Hochschulwesen, Familienförderung (Bolsa Família) und Infrastruktur gerichtet.

Auch die Unterschiede zwischen Dilma Rousseff und José Serra werden nicht allzu grundlegend ausfallen: Beide gelten als zentralisierende Persönlichkeiten und verstehen sich vor allem als kompetente Verwalter. Die Sozialpolitik wird also im Mittelpunkt der Debatten stehen: Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, ‚Bolsa Família‘ und die Frage der künftigen sozialen Maßnahmen sind damit zentrale Themen des diesjährigen Präsidentschaftswahlkampfes. Sozialpolitische Maßnahmen können und sollen der Entwicklung und dem Wirtschaftswachstum dienen. Beide Kandidaten müssen sich der Aufgabe stellen, in einem stabilen wirtschaftlichen Umfeld nachhaltige Impulse zu geben. Dabei kommt der Abstimmung von Wirtschafts- und Sozialpolitik besondere Bedeutung zu.

Joana Fontoura, Mai 2010