



## Inhalt

- **Seite 2**  
Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika
- **Seite 4**  
Das brasilianische konditionierte Transferprogramm der *Bolsa Família*
- **Seite 8**  
Weitere lateinamerikanische Sozial- und Bildungsprogramme
- **Seite 10**  
Die *Bolsa Família* als wegweisendes Vorbild für mehr Chancengerechtigkeit in Lateinamerikas Bildungssystemen?
- **Seite 12**  
Bibliographie

## Das brasilianische Transferprogramm *Bolsa Família* –

# Ein wegweisendes Vorbild für mehr Chancengerechtigkeit in Lateinamerikas Bildungssystemen?

**Im Jahre 2000 setzen sich die Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Millenniums-Erklärung das Ziel, in den folgenden 15 Jahren für alle Kinder der Welt einen erfolgreichen Grundschulabschluss sicherzustellen (vgl. Vereinte Nationen 2000: 13; Internet 1). Dass sich dieses ambitionierte Vorhaben jedoch nicht auf allen Erdteilen gleichmäßig effektiv realisieren lässt, ist schnell im Bewusstsein vieler Politiker und Wissenschaftler. Um die genannte Intention und noch zahlreiche, weitere mit der Armutsminderung verbundene Vorsätze dennoch nicht aus den Augen zu verlieren, entschließen sich ebenfalls ungefähr in diesem Zeitraum verstärkt zahlreiche Regierungen Lateinamerikas für Sozialprogramme.**

In diesem Zusammenhang ist auch das an Konditionen gebundene Programm *Bolsa Família* der brasilianischen Lula-Regierung erwähnenswert. Das im Jahre 2003 aus verschiedenen bundesstaatlichen Konzepten hervorgehende „Familienstipendium“ be-

zieht sich allerdings bei weitem nicht nur auf Bereiche des Gesundheitswesens, der Nahrungsmittelversorgung oder der vielfach angesprochenen finanziellen Lebensunterhaltssicherung. Ein relevanter Aspekt ist zudem, dass die Bedürftigen nur unter der Bedingung des regelmäßigen Schulbesuches ihrer Kinder Anspruch auf Hilfe haben. Somit steht das Ziel einer Grundausbildung mit einem staatlich finanzierten Transferprogramm in Verbindung.

Die *Bolsa Família*, welche die Reduzierung der Armut und der Ungleichheit auf kürzere und längere Sicht anstrebt, wird sowohl für ihre Erreichbarkeit der ärmeren Familien gelobt als auch wegen ihrer unklaren Definition der erhofften Verbesserungen kritisiert. Der Großteil der vorliegenden Studien zu diesem Thema befasst sich vornehmlich mit der finanziellen Unterstützung, die den Personen durch eine derartige Sozialpolitik zugutekommt. In dieser Hinsicht ist es aber auch als interessant und betrachtenswert anzumerken, dass dem Bereich der Konditionalitäten bisher weniger Beachtung ge-

schenkt wird. Daher gilt es ebenso den auf diese Weise betroffenen Bildungssektor in die Überlegungen miteinzubeziehen.

In Anbetracht dieser Tatsache fokussieren sich die folgenden Passagen auf den Zusammenhang zwischen der *Bolsa Família* und der Aussicht der lateinamerikanischen Kinder auf eine fairere und verbesserte Chance zur elementaren Bildung. Dabei ist das brasilianische Programm gewiss kein Einzelfall, sondern gliedert sich in die Gesamtheit zahlreicher Pläne anderer Staaten ein. Ausgehend von der Beziehung zwischen dem Familienstipendium und einem erhöhten Bildungszugang wird überprüft, inwiefern sich die *Bolsa Família* als Schrittmacher für mehr Gerechtigkeit in lateinamerikanischen Grundschulen eignet.

In Bezug auf die Herangehensweise wird beabsichtigt, zunächst einen Einblick in die Phänomene der Armut und sozialen Ungleichheit in Lateinamerika zu gewähren. Diese Betrachtung wird anschließend um die Komponente der Disparitäten im Bildungssystem erweitert. Darauf aufbauend wird das Programm der *Bolsa Família* expliziter vorgestellt. Des Weiteren wird in diesem Zusammenhang angestrebt, besonders den Aspekt der Schulbildung zu beleuchten, Erfolge der Durchführung zu veranschaulichen und ebenso auf Kritik einzugehen, so dass ein erstes Fazit gezogen werden kann.

Daran schließt sich eine überblicksartige Befassung mit weiteren lateinamerikanischen Sozial- und Bildungsprogrammen anderer Länder an. Somit ist es insgesamt möglich, das brasilianische Familienstipendium in einem den Kontinent umfassenden Kontext zu betrachten. Auf diese Weise können in der weiterführenden Schlussfolgerung Aussagen über den tatsächlichen, exemplarischen Wert des Programms vorgenommen werden.

## **Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika**

Dass Lateinamerika bei weitem zu den ungleichsten Regionen der Welt zählt, ist sowohl in der Forschungsliteratur als auch in der allgemeinen Wahrnehmung unbestritten. Zunächst sei grundlegend dargestellt, dass Ungleichheit auf die Verteilung von Ressourcen innerhalb einer Gesellschaft zurückzuführen ist (vgl. Hoffman/ Centeno 2003: 365). Diese im internationalen Vergleich besonders auf der sozialen und wirtschaftlichen Ebene vorzufindenden Disparitäten (vgl. Gottschalk/ Justino 2006: 1) und das Problem der daraus resultierenden Einkommensverteilung finden in Lateinamerika ihren „Ursprung in der kolonialen Vergangenheit der Kontinents.“ Diese sichert „einigen wenigen die Kontrolle über den Großteil der wirtschaftlichen Aktivitäten [...], [verwehrt] der Mehrheit der Bevölkerung aber den Zugang zu Land, Bildung und politischer Einflussnahme“ (Steiner 2008: 36).

Während die Statistiken mit einem stetig steigenden Wirtschaftswachstum einiger Länder oftmals in aller Munde sind, so gilt es ebenso auch die nicht zufriedenstellenden Datenerhebungen zur Armuts- und Ungleichheitsentwicklung näher zu beleuchten. Auf gewisse Weise kann die zurückliegende Dekade einerseits mit der Überschrift „Along with growth came a better life“ (Reed 2010: 3) zusammengefasst werden. Zum einen gelingt zwischen den Jahren 2002 und 2008 schließlich 40 Millionen Lateinamerikanern ein Weg aus der Armut und zum anderen kann sich die Einkommensverteilung nahezu überall ein wenig gleichmäßiger entwickeln. Andererseits kann jedoch nichts darüber hinweg täuschen, dass – trotz gegenwärtiger Erfolge – dieser Kontinent noch immer der ungleichmäßigste bezüglich der

Ressourcenverteilung ist, was es nicht ermöglicht, andere Regionen nur ansatzweise für einen Vergleich heranzuziehen (vgl. Reed 2010: 3 – 4).

Die zuvor angesprochene Bildung, zu der großen Teilen der Bevölkerung kein Zugang ermöglicht wird, ist im Kontext der sozialen Benachteiligung stets von enormer Bedeutung. Sie weist zudem Ähnlichkeit mit der Einkommensverteilung an sich auf, was folgende Aussage von Hofman und Centeno (2003: 371) nahelegt: „The distribution of education is almost as skewed as that of income.“ Ebenso zeigt die Bildung eine der zuvor angesprochenen wirtschaftlichen Leistung des Kontinents entsprechende Entwicklung auf, indem sich das durchschnittliche Bildungsniveau Lateinamerikas in den vergangenen Jahrzehnten zwar deutlich gehoben hat, aber Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und Regionen nicht ausspart (vgl. Oettler 2008: 20). „Während etwa in Chile, Mexiko und Venezuela über 90 Prozent der Eingeschulten das fünfte Schuljahr erreichen, scheiden in Zentralamerika und der Karibik fast ein Drittel der Schülerinnen und Schüler vor dem Abschluss der fünften Klasse aus dem Schulsystem aus“ (ebd.: 20).

Da diese Ungleichheiten, die besonders die Kinder „aus abgelegenen ländlichen Regionen, städtischen Armutsvierteln oder indigenen Herkunftsfamilien“ (ebd.: 20) betreffen, zu den maßgeblichen Herausforderungen der nächsten Jahre zählen, ist es erforderlich, dass durch die Politik der aufgezeigten Entwicklung entgegenwirkende Schritte eingeleitet werden: „[...] [E]s necesario poner a la educación en el centro de las agendas de políticas públicas de los gobiernos. Ello obliga, por un lado, a redimensionar el papel de la educación en la conformación de condiciones de cohesión social“ (Piñón 2010: 143). Es brechen noch millionenfach

„Kinder ihre Grundschulausbildung ab, weil sie arbeiten müssen, um sich und ihre Familien zu ernähren“ (Sangmeister 2002: 200; Internet II). Damit diesbezüglich eine Änderung verwirklicht werden kann und auch um „für die Weltmarktintegration gerüstet zu sein, sind in Lateinamerika zielgerichtete Investitionen in die Humankapitalbildung dringend notwendig“ (ebd.: 203; Internet II).

Dass eine intensivere Förderung zur Minderung der Ungleichheiten vor allem im Bildungssektor erforderlich ist, wird mehr als offensichtlich. Weitere Gründe für diese Maßnahmen werden im Folgenden aufgezeigt. Zunächst muss angeführt werden, dass seit dem Jahre 1948 im Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das „Recht auf Bildung“ (Vereinte Nationen 1948; Internet III) festgeschrieben ist. Darüber hinaus ist es erwähnenswert, dass der Zugang besonders zur Primarbildung von essentieller Bedeutung ist, wenn so früh wie möglich gleichwertige Chancen für alle Kinder und zukünftigen Arbeitnehmer erreicht werden sollen. Diese Überlegung wird so von Gottschalk und Justino (2006: 28) aufgegriffen: „We argue that inequalities arise and persist because individuals start from unequal initial circumstances, which are maintained by social and market forces. In other words, inequalities arise because different individuals face different opportunities and choices.“

Die Bildung in Kinderjahren, die in der vorliegenden Ausarbeitung im Vordergrund steht, wird später durch die Förderung der Ausbildung fortgesetzt, die „von zentraler Bedeutung für die Entwicklung eines Volkes [ist]. Sie stellt eine Form der Umsetzung der sozialen Gerechtigkeit dar. Letztere erfordert es, da[ss] alle Menschen gleiche Chancen zur Entfaltung haben, unabhängig von Herkunft, sozialer Stellung der Eltern,

Wohnort und Einkommen“ (Yañez 1996: 78).

Die vielseitigen Gründe für das Streben nach einer Verbesserung der sowohl im kontinentalen als auch im internationalen Vergleich unterschiedlichen Bedingungen der lateinamerikanischen Kinder im Bildungssektor legt unausweichlich nahe, dass auf derartige Feststellungen Taten folgen müssen. Dass für dieses ambitionierte Vorhaben auch die erforderlichen finanziellen Ressourcen aufgebracht werden müssen, steht ebenso außer Frage: „Porém, se for decidido (se decidirmos) que há um problema de coesão social e o estado ou a sociedade 'têm que fazer algo', esse 'algo' provavelmente implicará gastar recursos. [...] [E]ventualmente haverá que continuar convencendo aos economistas e aos políticos que gastar esses recursos para 'fazer algo' pela coesão social vale a pena“ (Crouch et al. 2010: 289).

### **Das brasilianische konditionierte Transferprogramm der *Bolsa Família***

Die soeben aufgezeigten sozialen Disparitäten, die auf die Wirtschaft und mit ihr auf die Gesellschaft und auch auf die Bildung Einfluss nehmen, sind im lateinamerikanischen Alltag überaus präsent. In dieser Weise spielen sie auch im brasilianischen Präsidentschaftswahlkampf im Rahmen der Sozialpolitik eine zentrale Rolle. Der aufgezeigten Situation entgegenwirkend prägt schließlich auch die *Bolsa Família* „die politische Debatte heute wie kein anderes der unter Lula umgesetzten sozialpolitischen Programme“ (Fontoura 2010: 1; Internet IV). Mit eben diesem Sozialhilfeprogramm verfolgt im speziellen Fall Brasilien unter anderem auch die einleitend angesprochene Intention der Erfüllung – oder

beziehungsweise die Annäherung – der Zielsetzungen der Millenniums-Erklärung: „More broadly, Brazil's commitment to the Bolsa Família objectives also served to better align the country with the Millennium Development Goals – for example, [...] achieving universal education [...]“ (Lindert 2005: 68; Internet V). Vor diesem Hintergrund ist das brasilianische Familienstipendium das größte Sozialprogramm in Lateinamerika (vgl. Crüttner 2006; Internet VI).

Bei dem angesprochenen Programm Brasiliens handelt es sich um einen klassischen Einkommenstransfer, bei dem die Ärmsten des Landes finanzielle Unterstützung erhalten (vgl. ebd.: 38). Korrekterweise wird es zusätzlich als konditioniert beschrieben, da es im Gegenzug an Auflagen gebunden ist. „The aim is to alleviate today's poverty [...] and to short-circuit tomorrow's, by making the transfers conditional: beneficiaries must have their children vaccinated, and their health monitored, and keep them in school“ (The Economist 2005; Internet VII). Derartige Programme sind in Lateinamerika durchaus populär: „The decline in poverty is a result of faster economic growth and the conquest of inflation [...], but also of better social policies. In particular, conditional cash-transfer (CCT) programmes – an invention of Latin America's democracies – have proved effective in helping the poor“ (Reed 2010: 12).

Die *Bolsa Família* an sich blickt auf eine längere Entstehung zurück. Zunächst werden die *conditional cash-transfer (CCT) programmes* im brasilianischen Campinas, São Paulo und Brasília umgesetzt. Im Jahre 1999 werden schon 61 offizielle Programme gezählt. Einen maßgeblichen Beitrag zur heutigen Praxis stellt die im Jahre 2001 entworfene *Bolsa Escola*, ein Schulstipendium, dar. Diese leitet finanzielle Mittel an die Haushalte weiter, deren Einkünfte

unterhalb der Armutsgrenze liegen und in denen Kinder zwischen sechs und 15 Jahren leben, welche öffentliche Schulen besuchen. Schließlich vereint die Regierung des damaligen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva die verschiedenen Transferprogramme im Jahre 2003, indem sie die *Bolsa Família* ins Leben ruft (vgl. Cortés/ Giacometti 2010: 57).

Das mit dem Stipendium in Verbindung stehende Wort *Escola* wird folglich durch *Família* ersetzt, was zu einem veränderten Blickwinkel im Kontext der Sozialpolitik führt. So kann von einem neuen Diskurs die Rede sein, der die Familie als Zentrum betrachtet (vgl. Mariano 2008: 246). Das Familienstipendium erreicht im Jahre 2010 tatsächlich 12.370.915 Brasilianer (vgl. Veloso/ Bundesregierung Brasiliens apud Weber 2011: 3). „Von diesem Einkommens-transfer profitieren nach Meinung von Beobachtern vor allem die Bedürftigsten. Dahinter steht das Ziel, den Hunger und die Ungleichheit in Brasilien zu bekämpfen“ (Fontoura 2010: 1; Internet IV). Nach Aussage von Lindert (2005: 68; Internet VII) stellt zudem die aktuelle sowie bevorstehende Armutsbekämpfung ein wesentliches Ziel der Sozialhilfe dar: „The Bolsa Familia Program has two main objectives. The first is to reduce Brazil's *current* poverty and inequality by means of direct monetary transfers to poor families. The second objective is to reduce *future* poverty and inequality.“ Auf ähnliche Weise und ebenso mit einem in die Zukunft gerichteten Blickwinkel wird die Intention auch in einer von der CEPAL und von UNICEF herausgegebenen Publikation beschrieben: „El Bolsa Familia tuvo dos objetivos: reducción de la pobreza y la desigualdad presentes a través de la entrega de dinero a familias pobres, y reducción de la pobreza y desigualdad futuras [...]“ (Cortés/ Giacometti 2010: 57).

Im Kontext aller Transferleistungen Brasiliens gilt es bezüglich der Kosten zunächst festzuhalten, dass im Jahre 2010 ungefähr 17 Prozent des Haushalts der Bundesregierung an Personen mit geringem Einkommen oder an Arbeitslose weitergeleitet werden. Konkret werden durch die *Bolsa Família* 13,6 Billionen Reais (etwa 5,5 Billionen Euro) an die bedürftige Bevölkerung ausgezahlt (vgl. Veloso/ Bundesregierung Brasiliens apud Weber 2011: 3). Das Familienstipendium stellt im Vergleich zu anderen Hilfsleistungen, wie beispielsweise der Arbeitslosenversicherung oder der Unterstützung und Rente für in der Landwirtschaft Tätige, einen sehr geringen Anteil dar. Daher ist die Aussage möglich, dass das „Vorzeigeprogramm“ des ehemaligen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva „spektakulär billig“ erscheint, da die Kosten nur einen minimalen Bruchteil des Bruttosozialprodukts Brasiliens betragen (Crüttner 2006; Internet VI). Dies ist auch vor dem Hintergrund erstaunenswert, dass nach offiziellen Berechnungen mit der finanziellen Hilfe zwischen elf bis 15 Millionen Kinder erreicht werden, die in einem Haushalt leben, dem das Geld ausgezahlt wird. In diesem Zusammenhang ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass sich allein zwischen den Jahren 2003 und 2006 die Zahl der profitierenden Familien acht Mal erhöht (vgl. Cortés/ Giacometti 2010: 57).

Es stellt sich nun zunächst die Frage, welche statistischen Veränderungen sich durch den Bezug der Transferleistungen ergeben haben, ehe expliziter auf die verbesserten Lebenssituationen der in Armut lebenden Familien und die Bildungschancen der Kinder eingegangen werden kann. In Zahlen ausgedrückt gilt es festzuhalten, dass innerhalb von fünf Jahren zwischen 2003 und 2008 der Anteil der brasilianischen Bevölkerung in extremer Armut um über fünf Prozent auf

22,7 Prozent gesunken ist (vgl. Stiftung Getulio Vargas apud Crüttner 2006; Internet VI). Ohne die nun folgenden Informationen direkt und ausschließlich auf die *Bolsa Família* zurückzuführen, kann dennoch angemerkt werden, dass in Brasilien zum einen der Anteil der regelmäßig am Grundschulunterricht teilnehmenden Kinder zwischen den Jahren 1990 und 2007 um 33,2 Prozent auf 91,9 Prozent steigt. Im Vergleich dazu liegt ebenfalls im Jahr 2007 der lateinamerikanische Durchschnitt bei 84,1 Prozent. Zum anderen ist es ebenso von Bedeutung, einen Blick auf den Abschluss eben dieser Grundschulausbildung zu werfen (vgl. Cortés/ Giacometti 2010: 73).

Nach diesen statistischen Angaben ist es nun notwendig, konkreter auf die durch die *Bolsa Família* erzielten allgemeinen sowie die Armut und die Schulbildung betreffenden Erfolge einzugehen. Für die CCTs kann zunächst Folgendes generell festgehalten werden: „Most of the schemes are well-targeted and relatively cheap, costing around 0,5 % of GDP“ (Reed 2010: 12). Im Falle Brasiliens ist es mit diesem Blickwinkel der *Bolsa Família* überhaupt erst möglich, eine arme und bedürftige Zielgruppe zu identifizieren (vgl. Paes de Barras apud ebd.: 16). Der Tatsache, dass *Bolsa Família* das einzige Programm ist, mit dem tatsächlich und überwiegend die ärmsten Teile der Bevölkerung erreicht werden, stimmt auch Marcelo Neri zu (vgl. apud Weber 2011: 3). Durch die Transferleistungen wird auf diese Weise vielen Menschen die Inklusion ermöglicht: „Um olhar fiscalista só vê o gasto e esquece o impacto das transferências na construção de um mercado interno. As transferências cumprem relevante papel de incluir essa população que ingressou no mundo do consumo“ (Abrahão apud ebd.).

Bezüglich der Erfolge, die speziell die Situation der Armut betreffen, wird zahlreich er-

wähnt, dass „Brazil's Bolsa Família has made millions of extremely poor people less destitute“ (Reed 2010: 12). Das bedeutet konkret, dass zwischen den Jahren 2003 und 2009 28 Millionen Brasilianer der Misere entkommen können und dies sei auch wesentlich auf die *Bolsa Família* zurückzuführen (vgl. Abrahão apud Weber 2011: 3). Zudem führt Neri aus, dass das Familienstipendium mit 17 Prozent in nicht zu unterschätzender Weise mitverantwortlich für den am Gini-Koeffizienten gemessenen Rückgang der Ungleichheit des Prokopfeinkommens in Brasilien zwischen den Jahren 2001 und 2008 ist. Somit wird die Aussage möglich, dass das Transferprogramm wenig kostet, aber in großem Maße die Ungleichheit reduziert (vgl. Neri 2011).

Im Kontext der anzusprechenden Erfolge gilt es nun gesondert auf die Bildungsaspekte einzugehen. Es ist davon auszugehen, dass so die Teilnahme am Schulunterricht erhöht sowie die Abbrecherquoten verringert werden (vgl. Reed 2010: 12). Schon im Jahre 2003 wird die *Bolsa Família* als Programm beurteilt, dass die Anzahl der Schulkinder erhöht und die der nur arbeitenden Kinder verringert (vgl. Lindert 2005: 71; Internet V). Angesichts einer zwar nicht vollständig erfüllten Kondition, bedeutet dies in Ziffern ausgedrückt, dass der Prozentsatz der in den Jahren 2004 und 2005 vom Programm profitierenden, aber nicht am Schulunterricht teilnehmenden Kinder auf zwei Prozent sinkt (vgl. Draibe apud Cortés/ Giacometti 2010: 57). Diese Entwicklung des Schulbesuchs lässt erneut Rückschlüsse auf die Einkommensverteilung in Brasilien zu: „The CCTs and longer attendance at school have helped to reduce income inequality. A better-educated workforce has been able to command higher pay“ (Reed 2010: 12). In ähnlicher Weise stimmt auch Neri dieser Tatsache zu, dass

die Einkommensunterschiede im Wesentlichen durch Bildung erklärt werden können. Er führt aus, dass im Jahre 2009 ein Schulbesuch über durchschnittlich 7,27 Jahre mit einem Gini-Koeffizienten von 0,380 in Brasilien in Verbindung steht. Demgegenüber ist für das Jahr 1996 noch von einem geringeren Schulbesuch mit durchschnittlich 5,42 Jahren und einem höheren Gini-Koeffizienten von 0,470 auszugehen (vgl. Neri 2011).

Auch wenn die einen Erfolg bescheinigenden Studienergebnisse zur *Bolsa Família* auf den ersten Blick überwiegen mögen, so gilt es auch auf Kritik einzugehen. Eine erste Anmerkung richtet sich gegen die Struktur des Programms an sich. Eine Evaluierung der *Bolsa Família* kommt zu dem Schluss, dass diese irrelevant sei. Schließlich zielt sie auf eine Gruppe zwischen sieben und 14 Jahren ab, die bereits im ganzen Land fast einen flächendeckenden Schulbesuch aufweist (vgl. Cortés/ Giacometti 2010: 57). Vor diesem Hintergrund kann eher die Rede davon sein, dass das Familienstipendium garantiert, dass die Kinder die Schule weiterhin besuchen und nicht, dass es ermöglicht, dass die Kinder überhaupt Zugang zu Schulbildung erhalten (vgl. Schwartzman apud ebd.).

An die Etablierung des Stipendiums schließt sich eine weitere Kritik an. Wie bereits angemerkt wird, ist das Programm aus mehreren, kleineren Programmen in die umfassende *Bolsa Família* zusammengeführt worden. Daraus leitet sich allerdings die Schwierigkeit einer Kontrolle der Konditionalitäten sowie der Ziele eines derart vielfältigen Vorhabens ab: „Entre las críticas más frecuentes se ha señalado la ausencia de compromiso institucional [...], la inexistencia de controles de asistencia y desempeño eficientes, la falta de metas claras de mejoramiento de la calidad de la educación

y del desempeño escolar de los niños enrolados en los programas” (Cortés/ Giacometti 2010: 58).

Ein ernst zu nehmender Einwand steht in Verbindung zur langfristigen Intention des Transfers. Es wird von vielen Seiten angedeutet, dass ein derartiges Programm nur eine temporäre beziehungsweise eine Übergangslösung zur Linderung der größten Not sein kann (vgl. Grajew apud Crüttner 2006; Internet VI). „Wenn nämlich [...] Bolsa Família eines Tages wieder abgeschafft wird, wären [viele Menschen] [...] im besten Fall wieder genau dort, wo sie vor Lula da Silvas Regierungsantritt waren“ (Crüttner 2006; Internet VI). Diese Überlegung sollte ein Nachdenken über einen Ausweg oder eine Umgestaltung des Programms auf die politische Agenda setzen, da es sich so um keine Dauerlösung handeln kann. Auch wenn die *Bolsa Família* die äußerste Not lindern kann, so wird aber auch von den direkt Beteiligten angemerkt, dass es sich dabei nicht immer um einen langfristigen Wandel der Lebenssituation handelt und dass das transferierte Geld im Moment eben nur zur Befriedigung des Notwendigsten reiche, was das folgende Beispiel zeigt: „A família [...] recebe três bolsas de transferência de renda. [...] Mas a três bolsas não fazem a família superar todas as dificuldades que enfrenta para alimentar e garantir a educação dos quatro filhos. [...] Maria Irineuda afirma dar 'graças a Deus' pelo Bolsa Família. Mas o dinheiro só dá para comprar alimentos e material escolar: Não dá para outra coisa“ (Ribeiro 2011: 3).

Abschließend darf bei einer kritischen Betrachtung nicht außer Acht gelassen werden, dass allein der Zugang zum Schulwesen, den die *Bolsa Família* unter anderem gewährleisten möchte, nicht automatisch eine für das spätere Berufsleben optimale Vorbereitung garantiert. Es ist in Brasilien



zudem von Bedeutung, dass den schulpflichtigen Kindern nicht nur ein Platz in der Schule angeboten wird, sondern dass auch die entscheidende Qualität des Bildungssystems verbessert wird (vgl. Fontoura 2010: 3; Internet IV).

Nach der Vorstellung der *Bolsa Familia* samt ihrer Erfolge und ihrer kritikwürdigen Eigenschaften kann bereits ein erstes Fazit gezogen werden, so dass weiterhin der Frage nachgegangen wird, ob es sich bei diesem Programm um ein wegbereitendes Vorbild für mehr Chancengerechtigkeit in Lateinamerikas Bildungssystemen handelt. Die vorläufige Schlussfolgerung legt nahe, dass das brasilianische Transferprogramm einen ersten Schritt hin zu gerechteren Möglichkeiten im Schulsektor darstellt, aber nicht zwangsläufig und in einem kurzen Zeitraum die Bildungssituation derart verbessert, wie es der Gini-Koeffizient für die allgemeine Reduzierung der Ungleichheit und die Statistiken bezüglich der Überwindung der extremen Armut aufzeigen. Die Ursachen der Armut sind besonders in urbanen Regionen derart vielfältig, dass es schwierig ist, die Einkommensdisparitäten gezielt zu verringern und einen qualitativen Schulbesuch für alle Kinder zu ermöglichen. Daher gilt es nun, einen komparativen Blick auf die sozialen Programme anderer Länder Lateinamerikas zu werfen und Schnittstellen sowie Unterschiede auszumachen.

#### **Weitere lateinamerikanische Sozial- und Bildungsprogramme**

Aus Erhebungen der CEPAL geht zunächst hervor, dass die Prozentzahl der lateinamerikanischen Kinder, die regelmäßig am Grundschulunterricht teilnehmen, zwischen den Jahren 1990 und 2007 um 23,6 Prozent auf 84,1 Prozent gestiegen ist. Dieser

Durchschnittswert an sich lässt allerdings nicht sofort den Unterschied erkennen, dass die Zahl in den städtischen Zonen Uruguays mit 95,5 Prozent am höchsten und mit 45,8 Prozent in Honduras am niedrigsten liegt (Cortés/ Giacometti 2010: 73). Diese Unterschiede können unter anderem auf die Intentionen und Aktivitäten der verschiedenen Regierungen zurückgeführt werden: „Some Latin American governments spend too little to make any serious dent in poverty and social disadvantage (Brazil and Uruguay are exceptions). Worse, most of what they have spent has been on social insurance [...]. This goes disproportionately to the better off. Compared even with most social assistance schemes, the CCTs are much more closely targeted to the poor [...]“ (The Economist 2005; Internet VII).

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass auch viele andere Länder der *Bolsa Familia* entsprechende Programme aufnehmen, um den sozialen Benachteiligungen, wozu unbestritten auch die Bildungsmöglichkeiten zählen, entsprechend entgegenwirken zu können. Nachfolgend werden nun die Fälle Mexikos und Argentiniens vorgestellt.

Dass Mexiko für einen Vergleich mit der *Bolsa Familia* in Erwägung gezogen wird, ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass das Land historischer Vorreiter derartiger Sozialprogramme ist. Der ab dem Jahre 1997 eingeführte Transfer namens *Progres*a, der seit 2002 *Oportunidades* heißt, hat sich zu Mexikos „producto de exportación“ in ganz Lateinamerika entwickelt (Román 2011). Das mit *Pronasol* bis in die späten 1980er Jahre zurückreichende Programm *Oportunidades* verfügt ähnlich wie die *Bolsa Familia* über die Komponenten Ernährung, Gesundheit und eben auch verstärkt Schulbildung: „Oportunidades incluyó nuevos componentes con vistas al mejoramiento de la calidad



de la educación, aumento de la escolaridad, reducción del analfabetismo, becas para el nivel medio superior del sistema educativo. En el año 2008 el programa otorgaba 5,2 millones de becas estudiantiles para todos los niveles [...]” (Cortés/ Giacometti 2010: 58).

Insgesamt wird im Fall Mexikos davon ausgegangen, dass *Oportunidades* die allgemeine Armut um acht Prozent reduziert (vgl. Reed 2010: 12). Die Evaluierungen des Schulsektors zeigen, dass als Kritik angemerkt wird, dass *Oportunidades* nicht den erhofften Erfolg des verbesserten Zugangs und Abschlusses der Primarbildung in Mexikos ländlichen Gebieten erzielen kann, auch wenn der Zugang zu Bildung sowie ihr Abschluss sowohl für Jungen als auch für Mädchen insgesamt verbessert werden können: „[...] [E]l programa ha permitido aumentar la probabilidad de acceder al nivel secundario de niños entre 10 y 14 años en zonas rurales, y que ha aumentado la finalización de la secundaria, aumentando notoriamente la inscripción en el nivel medio superior en áreas rurales. Además, ha disminuido la tasa de abandono de jóvenes de entre 16 y 18 años en zonas urbanas” (Cortés/ Giacometti 2010: 59).

Somit fällt die Gesamtevaluierung von *Oportunidades* zweiteilig aus. Vor diesem Hintergrund äußert sich Luis Ignacio Román (2011) von der Jesuiten-Universität in Guadalajara, Mexiko, eher abwägend, indem er erklärt, dass die Ergebnisse zwar vorteilhaft sind, sich aber auch zum politischen Klientelismus eignen können. Angesichts der vorgestellten Ergebnisse lassen sich schließlich im Falle von Mexikos konditioniertem Transferprogramm insgesamt zwei nennenswerte Aspekte schlussfolgern, die zwar einen relevanten Ansatz zur Chancengerechtigkeit markieren, aber noch verbesserungswürdig sind: „On their own, the cash-

transfer schemes can alleviate but not abolish poverty. Even *Oportunidades* does not reach the poorest of Mexico's rural poor [...]. [...] Secondly, getting more children to attend school is only as effective as the schools themselves” (The Economist 2005; Internet VII).

Des Weiteren lässt sich Brasiliens Nachbarland Argentinien für einen Vergleich der Sozialprogramme heranziehen. Der Großraum von Buenos Aires weist im Jahre 2006 mit 91,2 Prozent eine Anzahl von die Grundschule regelmäßig besuchenden Kindern auf, die um 2,4 Prozent knapp unter dem mexikanischen Durchschnitt liegt, obwohl bis zu diesem Jahr schon zwei Sozialprogramme in Argentinien implementiert sind. Das im Angesicht der Wirtschaftskrise im Jahre 2002 eingeführte und nicht an Konditionen gebundene Programm *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* hat das Ziel, Familien mit Kindern unter 18 Jahren und erwerbslosen Eltern ein Einkommen zukommen zu lassen. Von diesem Transfer profitierten so im genannten Jahr bis zu zwei Millionen Haushalte. Im Hinblick auf die schulischen Erfolge wird allerdings deutlich, dass ein Vergleich des Schulbesuches der Kinder, deren Familien Geld erhalten, sowie der nicht vom Programm erfassten Kinder, die in ähnlichen Umständen leben, keine wesentlichen Unterschiede aufzeigt. Im Bildungssektor erzielt daher der *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* daher keine vorteilhaften Ergebnisse, was auf fehlende Unterstützung und die geringe Qualität sowie den Mangel des schulischen Angebots zurückgeführt wird.

Der im Jahre 2004 verabschiedete *Plan Familias* sieht nun allerdings vor, dass im Gegenzug für den Erhalt der Unterstützung unter anderem die Einschulung und die regelmäßige Anwesenheit im Schulunterricht für die fünf- bis 19-Jährigen eingehalten

werden. Ob dieser *CCT* allerdings für die Chancengerechtigkeit im argentinischen Bildungssystem einen Erfolg darstellt, kann nicht näher erläutert werden: „La falta de información precisa sobre el nivel de ingresos de los hogares, la ausencia de relevamientos confiables sobre el funcionamiento y el impacto del programa no permiten sacar conclusiones acerca de cómo incidió el mismo sobre la asistencia, regularidad y desempeño de los niños y jóvenes que habitaban hogares incluidos en el programa“ (Cortés/ Giacometti 2010: 56). Insgesamt beschreibt Nuria Susmel (2011) von der *Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas* das Resultat der argentinischen Sozialpolitik nun folgendermaßen: „Hay menos pobres pero dependen del Estado.“

Neben Mexiko und Argentinien sind auch noch weitere lateinamerikanische Länder für einen Gesamteindruck der Sozialprogramme und Bildungschancen auf dem Kontinent von Interesse. So geht beispielsweise Samuel Zapil (2011) in seinem Vortrag über *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en Guatemala* auf die konditionierten Transferprogramme Mexikos und Brasiliens ein, die für das guatemalteki-sche *Mi familia progresa* als Orientierung dienen. Der Venezolaner Fernando Spiritto (2011) macht allerdings darauf aufmerksam, dass – auch wenn bei den bekanntesten und üblichen Programmen die Familie im Vordergrund steht – sein Staat das Individuum im Zentrum sieht und vom Empfänger keine Gegenleistung erwartet. In anderen Ländern ist eher die Situation der Fall, dass die Eltern Geld erhalten, wenn sie die Schulbildung ihrer Kinder sicherstellen, so dass auf diese Weise ein Familiensinn rund um das Transferprogramm hervorgehoben wird. Cinthya Pastor (2011) vom *Instituto Peruano de Economía* stellt mit *Juntos* ein

der *Bolsa Familia* ähnelndes Programm vor und macht auf die Notwendigkeit aufmerksam, dass derartige Programme auch im Einzelfall evaluiert werden müssen. So ist es in Peru nach maximal vier Jahren des Bezuges von *Juntos* üblich, dass überprüft wird, inwiefern es den Familien gelungen ist, einen Weg aus der Armut zu finden.

Vor einem abschließenden Fazit ist es zudem als betrachtenswert anzusehen, dass *CCTs* bei weitem nicht die einzige Form der Sozialpolitik in Lateinamerika darstellen. Es existieren ebenso Initiativen zur Beseitigung der extremen Armut, die sich nicht über das transferierte Geld Erfolg versprechen, sondern über die den Bedürftigen zuteilwerdenden Maßnahmen, wie das Programm *Chile Solidario* verdeutlicht: „It puts the destitute in touch with social workers to make sure they benefit from programmes including job training, education and housing as well as income support. [...] These programmes are more complicated and costly than *CCTs* but they can be more effective, especially in cities“ (Reed 2010: 16).

### **Die *Bolsa Familia* als wegbereitendes Vorbild für mehr Chancengerechtigkeit in Lateinamerikas Bildungssystemen?**

Wie bereits einleitend angedeutet wird, ist es höchst unwahrscheinlich, dass es in den folgenden vier Jahren bis 2015 in Lateinamerika möglich sein wird, dem Milleniums-Ziel der flächendeckenden Grundschulbildung für alle Jungen und Mädchen zu entsprechen. Ebenso ist die Annahme zweifelhaft, dass mit der *Bolsa Familia* tatsächlich für alle brasilianischen Kinder im schulpflichtigen Alter eine elementare Bildung gewährleistet wird. Dennoch kann an dieser Stelle angeführt werden, dass in den ver-

schiedenen Ländern nach Auskunft der Statistiken Verbesserungen der Situationen der Armut und Ungleichheit erreicht worden sind.

Dass die *Bolsa Família* jedoch als *das* wegweisende Vorbild für mehr Chancengerechtigkeit in Lateinamerikas Bildungssystem anzusehen ist, muss differenziert betrachtet werden. Es wird schließlich aufgezeigt, dass die Idee der Bildungschance als Kondition eines Transferprogramms nicht neu ist, sondern ihren lateinamerikanischen Ursprung in Mexiko findet. Ebenso wird deutlich, dass das brasilianische Familienstipendium zwar möglicherweise das bekannteste Programm ist, aber in ähnlicher Weise längst in der Mehrzahl der Länder Lateinamerikas praktiziert wird. Somit lässt sich zunächst schlussfolgern, dass sowohl *Oportunidades* als auch *Bolsa Família* ein grundlegendes Vorbild für andere Regierungen und ein Meilenstein in der Sozialpolitik des Kontinents sind.

Um mehr Chancengerechtigkeit in den nationalen Bildungssystemen umsetzen zu können, sehen sich die Programme allerdings nach wie vor mit ähnlichen Problemen und Kritikpunkten konfrontiert: Dazu gilt es noch einmal die Zielsetzungen in Erinnerung zu rufen: „El objetivo de mediano plazo de las transferencias condicionadas tal como ha sido enunciado en la mayoría de las experiencias ha sido el romper la transferencia intergeneracional de la pobreza a través de garantizar medios para mejorar el acceso y la permanencia en el sistema escolar, a través no solamente de la transferencia de dinero, sino mejorando las posibilidades de acceso, permanencia y aprendizaje de los niños“ (Cortés/ Giacometti 2010: 62).

In diesem Zusammenhang gilt es schließlich nicht zu vergessen, dass mit dem bloßen Zugang zur Grundschule längst nicht si-

chergestellt ist, dass die Kinder auch weiterhin mit ihrem dort erworbenen Wissen auf die Lebenssituationen vorbereitet sind, wenn Programme wie die *Bolsa Família*, die keine langfristige Lösung sind, einmal abgeschafft werden. Daher sollten auch die folgenden beratenden Resultate einer Evaluierung in Erwägung gezogen werden: „Consideran que los programas no debieran concentrarse exclusivamente en llevar los niños a la escuela, y que los programas debieran intentar otras vías, por ejemplo, fortalecer el cuerpo docente, mejorar la calidad de la enseñanza impartida, y medidas similares“ (ebd.).

Abschließend wird an dieser Stelle angeführt, dass die folgenden, international versprochenen Verpflichtungen der allgemeinen Grundschulbildung weiterhin anzustreben sind: „Los compromisos internacionales fueron estableciendo metas comunes en la dirección de la universalización de la educación primaria, la disminución de las brechas de género, de las inequidades en el acceso, y la provisión de educación de calidad“ (ebd.: 63).

Dass sich Lateinamerika und vor allem Brasilien auf der einen Seite auf einem vielversprechenden Weg zum Ziel der *Bildung für alle* befinden, wird erkennbar und lässt sich weiterhin belegen: „Latin America and the Caribbean continues to lead all other developing regions in progress towards Education for All“ (Unesco 2010: 1; Internet VIII). Auf der anderen Seite sollte allerdings stets nachdrücklich betont werden, dass ein reiner und durch ein nur temporär existierendes Transferprogramm, wie die *Bolsa Família*, sichergestellter Schulbesuch nicht zwangsläufig mit Bildungsgerechtigkeit gleichzusetzen ist.

Sie studiert Spanische Philologie mit Latein-amerikanistik und Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und absolvierte von Oktober bis Dezember 2011 ein Praktikum beim Regionalprogramm SOPLA der KAS in Rio de Janeiro.

## Bibliographie

### Publikationen

Cortés, Rosália/ Giacometti, Claudia, 2010, „Políticas de educación y su impacto sobre la superación de la pobreza infantil“, in: *Serie políticas sociales*, hrsg. v. CEPAL/ UNICEF, Nr. 157.

Crouch, Luis et al., 2010, „Produção e medida da coesão social nos sistemas educacionais“, in: *Políticas educacionais e coesão social. Um agenda latino-americana*, hrsg. v. Simon Schwartzman u. Cristián Cox, Rio de Janeiro: Elsevier, S. 289 – 335.

Gottschalk, Ricardo / Justino, Patricia, 2006, *Overcoming inequality in Latin America: issues and challenges for the twenty-first century*, London: Routledge.

Hofman, Kelly / Centeno, Miguel Angel, 2003, „The lopsided continent: Inequality in Latin America“, in: *Annual Review of Sociology*, 29, S. 363 – 390.

Mariano, Silvana Aparecida, 2008, „La exclusion social y el derecho del individuo y la familia: el caso del Programa de la Bolsa de la Familia en el Brasil“, in: *Pobreza, exclusión y desigualdad*, hrsg. v. Jorge Granda Aguilar, Quito: FLASCO, S. 233 – 248.

Oettler, Anika, 2008, „Bildung als öffentliches Gut“, in: *Informationen zur politischen Bildung: Lateinamerika*, hrsg. v. Bundeszentrale für politische Bildung, 300, 3. Quartal 2008, Bonn, S. 20 – 21.

Piñón, Francisco, 2010, „Educación y cohesión social: elementos para un debate sobre América Latina“, in: *Políticas educativas en el Cono Sur. Dimensiones críticas de cambio*, hrsg. v. Enrique Martínez Larrechea u.

Andriana Chiancone Castro, Montevideo: Grupo Magro Editores, S. 135 – 148.

Reed, Michael, 2010, „Special report: Latin America. So near and yet so far“, in: *The Economist*, 11. – 17. September 2010, S. 1-12.

Ribeiro, Efrém, 2011, „Uma família, três bolsas. Mesmo assim, pescador e oleira no PI têm dificuldades para criar 4 filhos“, in: *O Globo*, 15.10.2011, Rio de Janeiro, S.3.

Steiner, Susan, 2008, „Armut und soziale Ungleichheit“, in: *Informationen zur politischen Bildung: Lateinamerika*, hrsg. v. Bundeszentrale für politische Bildung, 300, 3. Quartal 2008, Bonn, S. 36 – 40.

Weber, Demétrio, 2011, „Mais ajuda social que investimento. Transferências de renda do governo federal em 2010 atingiram R\$ 166 bilhões“, in: *O Globo*, 15.10.2011, Rio de Janeiro, S. 3.

Yañez, Eugenio, 1996, *Die Soziale Marktwirtschaft als Option für die Armen in Chile*, Osnabrück: Rasch.

### Onlinepublikationen

#### Internet I

Vereinte Nationen, 2000, *Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Abschluss des vom 6. – 8. September 2000 abgehaltenen Millenniumsgipfels in New York*, New York. <http://www.unric.org/html/german/mdg/millenniumerklaerung.pdf>, abgerufen am 18.10.2011.

#### Internet II

Sangmeister, Hartmut, 2002, „Zur Situation der Kinder in Lateinamerika“, in: *Brennpunkte Lateinamerika. Politik, Wirtschaft,*

*Gesellschaft*, Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg, Nummer 19, 15. Oktober 2002, S. 193 – 204, <http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/i>

[las/archiv/brennpunkt\\_la/bpk0219.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/i), abgerufen am 18.08.2011.

#### Internet III

Vereinte Nationen, 1948, *Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, <http://www.un.org/depts/german/grunddok/ar217a3.html>, abgerufen am 20.10.2011.

#### Internet IV

Fontoura, Joana, 2010, „Brasiliens Struktur- und Sozialpolitik im Wahlkampf 2010“, in: *Fokus Brasilien*, hrsg. v. Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 2, Mai 2010, S. 1 – 5, <http://www.kas.de/wf/doc/855-1442-1-30.pdf>, abgerufen am 21.10.2011.

#### Internet V

Lindert, Kathy, 2005, „Brazil: Bolsa Familia Program – Scaling-up Cash Transfers for the Poor“, in: *Source Book: Emerging Good Practice in Managing for Development Results*, S. 67 – 74, <http://www.mfdr.org/sourcebook/6-1brazil-bolsafamilia.pdf>, abgerufen am 21.10.2011.

#### Internet VI

Crüttner, Anne, 2006, „Hilfe für den Augenblick. Brasiliens Sozialprogramm für die Ärmsten ist billig und erreicht sie. Doch es verhilft ihnen nicht zu dauerhafter Sicherheit“, in: *Die Zeit*, 51/ 2006, 14. Dezember 2006, [http://www.zeit.de/2006/51/Hilfe\\_fuer\\_den\\_Augenblick](http://www.zeit.de/2006/51/Hilfe_fuer_den_Augenblick), abgerufen am 25.10.2011.

#### Internet VII

The Economist, 2005, *Poverty in Latin America. New thinking about an old*

*problem*, 15. September 2005, <http://www.economist.com/node/4408187>, abgerufen am 21.10.2011.

#### Internet VIII

Unesco, 2010, Regional Overview: Latin America and the Caribbean, in: *Education for all. Global Monitoring Report 2010. Reaching the marginalized*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186524e.pdf>, abgerufen am 08.11.2011.

Vorträge auf der Fachkonferenz „Einkommensverteilung und Sozialpolitik“ des Netzwerkes für Soziale Ordnungspolitik in Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung am 27. und 28. Oktober 2011 in Rio de Janeiro

Neri, Marcelo, 2011, *Igualdade de Oportunidades e o Novo Federalismo Social Brasileiro*, 28.10.2011, Rio de Janeiro.

Pastor, Cynthia, 2011, *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en el Perú*, 28.10.2011, Rio de Janeiro.

Román, Luis Ignacio, 2011, *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina: El caso de México*, 28.10.2011, Rio de Janeiro.

Spiritto, Fernando, 2011, *Crecimiento, pobreza y desigualdad en un país petrolero: Venezuela*, 27.10.2011, Rio de Janeiro.

Susmel, Nuria, 2011, *Pobreza, Desigualdad de oportunidades y políticas públicas en Argentina*, 28.10.2011, Rio de Janeiro.

Zapil, Samuel, 2011, *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en Guatemala*, 27.10.2011, Rio de Janeiro.