



## Die Agrarreform in Brasilien: Das seit Jahrhunderten währende Problem der Landverteilung

Susanne Käss\*

*In Brasilien kommt es regelmäßig zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Großgrundbesitzern, Landlosen und der Staatsgewalt. Im Jahr 2003 kamen bei solchen Landkonflikten über 60 Menschen ums Leben. Eine maßgebliche Ursache dieser Konflikte liegt in der ungleichen Landverteilung. Nach offiziellen Daten der brasilianischen Regierung (Atlas Fundiário) besaß Mitte der 90er Jahre 1% der brasilianischen Bevölkerung 43% des Landes in Privatbesitz. Die Kleinst- und Kleinbetriebe bis 20 ha, die etwa zwei Drittel aller Betriebe ausmachen, bewirtschaften heute nur weniger als 6% der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Den Großbetrieben mit mehr als 500 ha hingegen gehören fast zwei Drittel der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche. Der Gini-Koeffizient<sup>1</sup>, der die Konzentration der Landverteilung misst, lag in Brasilien nach den Daten des Zensus von 1995/96 bei 0,856. Auf nur 60 Millionen der insgesamt 400 Millionen Hektar Land in privatem Besitz wird in Brasilien Ackerbau betrieben. Die restlichen 340 Millionen Hektar werden zur Viehzucht verwendet oder liegen brach.*

### Koloniales Erbe

Die Wurzeln der ungleichen Landverteilung und der aktuellen Konflikte in Brasilien liegen in der Kolonialzeit. Nach der Entdeckung Brasiliens im Jahre 1500 wurde das Land von den portugiesischen Kolonialherren in 12 Kapitanien eingeteilt. Der Großgrundbesitz befand sich fest in Händen von Freunden des portugiesischen Königs. Das System der Kapitanien wurde von dem System der "sesmarias" abgelöst: Große Ländereien wurden denjenigen übergeben, die sich bereit erklärten, sie zu bewirtschaften und der Krone ein Sechstel der Produktion zu übergeben. Drei Jahrhunderte lang wurden mit Hilfe der Sklaverei von den Großgrundbesitzern Monokulturen angebaut, vor allen Dingen Zuckerrohr und Kaffee. Nach der brasilianischen Unabhängigkeit 1822 führte die kurzzeitig unklare Gesetzeslage zu einer Landnahme kleinerer Ländereien von freien Männern, aber die Nummer der Landbesitzer blieb weiterhin klein.

\* Studium der Sprachen, Wirtschafts- und Kulturraumstudien in Passau, zur Zeit Praktikum im Studienzentrum der Konrad-Adenauer-Stiftung in Rio de Janeiro

<sup>1</sup> Der Gini-Koeffizient misst den Grad der Ungleichheit der Verteilung des Einkommens oder einer Ressource ausgehend von einem Minimum 0 (überhaupt keine Ungleichheit) bis zu einem Maximum 1 (maximale Ungleichheit).

1850 wurde in Brasilien der Sklavenhandel verboten und es war vorauszusehen, dass es mit dem Ende der Sklaverei einen Ansturm auf die Millionen Hektar nicht genutzten Landes geben würde. Um den daraus resultierenden Mangel an billigen Arbeitskräften für die Großgrundbesitzer zu verhindern, wurde 1850 ein neues Landgesetz (*Lei de Terras*) erlassen. Danach konnte Eigentum und Land nur erwerben, wer es kaufte oder seine Nutzung im Grundbuch durch eine entsprechende Abgabe an die Krone legalisierte. Der Zugang zu Land wurde dadurch auf diejenigen beschränkt, die bereits Land besaßen oder über Kapital verfügten. Für die meisten der befreiten Sklaven gab es dadurch keine nennenswerte Alternative zu der schlecht bezahlten Arbeit auf Zuckerrohr-, Kaffee- und Kakaopflanzungen.

Im Süden allerdings konnten europäische Immigranten mittlere Ländereien erhalten, da man Siedler benötigte, um die Landesgrenzen zu sichern. Die Staaten des brasilianischen Südens haben heute weniger Probleme mit der ungleichen Landverteilung; es gibt nur wenige unproduktive Großgrundbesitze und kaum ungeklärte Besitzverhältnisse.

### **Die Geschichte der Agrarreform**

In Brasilien gab es keine vergleichbaren Bewegungen zu denen, die in Europa im 18. Jahrhundert den Zugang zum Landbesitz demokratisierten. Auch die sozialistischen Revolutionen des 20. Jahrhunderts, insbesondere die russische und die chinesische, hatten in Brasilien nur theoretischen Einfluss.

In der I. Republik (1889-1930) erlangten europäische und japanische Immigranten Landbesitz. Die Zahl der Landbesitzer stieg leicht an, aber an der Struktur ländlicher Oligarchie änderte sich nichts. Erst mit dem Ende des zweiten Weltkrieges 1945 begann in Brasilien eine vertiefte Diskussion über die Agrarreform. Dutzende von Gesetzesvorschlägen wurden dem Kongress vorgelegt, aber kein Gesetz wurde verabschiedet.

Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre beteiligten sich weite Bevölkerungsschichten an der Diskussion und die SUPRA (*Superintendência de Política Agrária*) wurde gegründet mit der Aufgabe, eine Agrarreform durchzuführen. 1964 erließ Präsident Goulart ein Dekret, das die ersten Schritte der Agrarreform durch Enteignungen von unproduktivem Großgrundbesitz ermöglichen sollte. Er konnte die Reform allerdings nicht mehr durchführen, da er am 31. März 1964 durch den Militärputsch gestürzt wurde.

Die Militärregierung erließ am 30. November 1964 das erste Gesetz zur Agrarreform in der Geschichte Brasiliens: das Estatuto da Terra. Es legt fest, dass alle Brasilianer die Möglichkeit zum Landbesitz haben müssen, da das Land eine Sozialfunktion besitze. Aufgrund dieser Sozialfunktion müsse es zum Wohlergehen seiner Besitzer und der Arbeiter, die es bewirtschaften, beitragen; es müsse ein befriedigendes Niveau an Produktivität erreichen; die Erhaltung der natürlichen Ressourcen müsse gewährleistet sein und das Arbeitsverhältnis zwischen Landbesitzer und Landarbeiter müsse gerecht sein und dem geltenden Gesetz entsprechen.

Erfüllt ein Stück Land diese Sozialfunktion nicht, so kann es zum Zweck der Umverteilung im Zuge der Agrarreform enteignet werden. 1970 wurde das Nationale Institut zur Kolonisierung und Agrarreform INCRA (*Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*) gegründet und mit der Durchführung der Agrarreform beauftragt, aber das hatte keine große Wirkung. Während der

Militärregierung von 1964-1984 wurden im Durchschnitt 6.000 Familien pro Jahr angesiedelt. In den ersten 15 Jahren seiner Geltung führte das Estatuto da Terra nicht zu großen Verbesserungen. Die Ungleichheit in der Landverteilung verstärkte sich noch.

Die Regierung des ersten Präsidenten nach der Militärdiktatur José Sarney entwickelte 1985 den schon im Estatuto da Terra vorgesehenen Nationalen Plan der Agrarreform (*Plano Nacional de Reforma Agrária*) mit ehrgeizigen Zielen: 1.400.000 Familien sollten in fünf Jahren angesiedelt werden. Der Plan ging jedoch nicht auf. In fünf Jahren wurden lediglich 90.000 Familien angesiedelt.

Die Verfassung von 1988 bestärkte die im Estatuto da Terra festgelegte Sozialfunktion des Landes und übertrug dem Staat die Verantwortung dafür, dass diese Sozialfunktion auch wirklich erfüllt werde. Das Recht zur Agrarreform ist also in der brasilianischen Verfassung festgeschrieben.

Während der Regierung von Fernando Collor (1992-1994) stand die Agrarreform still. Die Regierung von Itamar Franco (1992-1994) nahm die Projekte wieder auf und siedelte 23.000 Familien an.

Präsident Fernando Henrique Cardoso entzog die Verantwortung der Agrarreform dem Landwirtschaftsministerium und übertrug sie völlig dem Ministro Extraordinário de Política Fundiária, dem das INCRA unterstellt wurde, das für die Formulierung und Durchführung der Ansiedlungspolitik der Regierung zuständig war. Cardoso hat mehr Familien angesiedelt als irgendein brasilianischer Präsident vor ihm, nämlich nach offiziellen Daten des INCRA 1.219.690<sup>2</sup>.

An diesen hohen Zahlen werden jedoch immer wieder Zweifel geäußert, unter anderem von der Regierung des Präsidenten Lula und Wissenschaftlern aufgrund der verwendeten Methodik: Der Vorwurf lautet, die Regierung Cardoso habe die Anzahl an Familien registriert, die auf schon enteignetem Land angesiedelt werden könnten und nicht die, die auch wirklich angesiedelt wurden. Der Forscher Anderson Antonio da Silva, Verantwortlicher für die Datenbank Dataluta vom Zentrum für Studien, Forschung und Projekte der Agrarreform NERA (*Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária*) der Universidade Estadual Paulista kritisiert, wie die Daten über die Reform katagolisiert wurden. Bereits existierende Siedlungen seien z.B. mehr als einmal gezählt worden.<sup>3</sup>

Das eigentliche Problem der Agrarreform sind jedoch nicht die Kontroversen um solche Zahlen, sondern die Methoden und Maßnahmen, um eine angemessene Bewirtschaftung des Landes und den Kleinbauern dauerhaft ein angemessenes Einkommen zu garantieren. Im Zuge der Agrarreform versuchten die verschiedenen Regierungen vor allen Dingen, möglichst viele Familien anzusiedeln. Doch die bloße Ansiedelung von Familien ist noch keine Lösung des Problems. Die Verteilung von Land reicht nicht aus, um die Lebensbedingungen der armen Landbevölkerung zu verbessern. Die oft kleinen Anbauflächen genügen meistens nicht, um eine Familie zu ernähren. Für ein produktives Wirtschaften sind Kreditprogramme, technische Hilfsmittel und Aus- und Weiterbildung unabdingbar. Durch technische Innovationen werden in der Landwirtschaft viele einfache Landarbeiter nicht mehr gebraucht und nur gut ausgebildete Arbeitskräfte haben eine Chance. Dies führt natürlich zum Problem eines Überangebots an gering-qualifizierten Arbeitern.

<sup>2</sup> <http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI137176-EI1774,00.html>

<sup>3</sup> <http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI137173-EI1774,00.html>

## Die brasilianische Landlosenbewegung MST

In Brasilien suchen ca. vier Millionen Familien von Landarbeitern Land. Schätzungsweise existieren ca. 80 Millionen Hektar Land, die die in der Verfassung festgeschriebene Sozialfunktion nicht erfüllen.<sup>4</sup> Die Landarbeiter sind im MST (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*) organisiert, der zunehmend auch eine politische Rolle zu übernehmen versucht.

Die Wurzeln der Bewegung liegen in den späten 70er Jahren. Damals führte die wirtschaftliche Situation Brasiliens zu einer starken Migration der Landbevölkerung in die Städte und die Situation der Landarbeiter war schlecht. Es kam zu ersten Landbesetzungen in den Bundesstaaten des Südens des Landes. Der MST wurde offiziell 1984 beim ersten Treffen der *Trabalhadores Rurais Sem Terra* in Cascavel im Bundesstaat Paraná gegründet. Inzwischen agiert der MST in 23 von 26 der brasilianischen Bundesstaaten und bezieht in seinen Kampf für ein Brasilien ohne Großgrundbesitz (*Brasil sem latifúndio*) ca. 1,5 Millionen Menschen mit ein. Der MST ist die größte soziale Bewegung Lateinamerikas.

Ziel des MST ist die Verwirklichung einer Agrarreform, die den unproduktiven Großgrundbesitz beseitigt und allen Landarbeitern und Bauern ein Stück Land zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes garantiert. Damit will der MST die soziale Ausgrenzung verhindern und zur Verwirklichung der Menschenrechte beitragen. Ein Großteil der Arbeit des MST wird von ehrenamtlichen Mitarbeitern geleistet. Das Nationale Komitee und die Nationale Leitung vertreten den MST politisch auf Bundesebene. Der MST agiert in 12 Arbeitsbereichen und ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Frauenförderung, da die Benachteiligung der Frauen auf dem Land in Brasilien besonders ausgeprägt ist. Der MST will breite Bevölkerungsschichten mobilisieren, so João Pedro Stédile, Sprecher der Bewegung: "Soziale Verbesserungen und die Ablösung vom neoliberalen Wirtschaftsmodell hängen nicht allein vom Willen der Regierung unter unserem neuen Präsidenten Lula ab, sondern auch von einer aktiven Massenbewegung. Unsere Rolle als MST besteht darin, das Volk zu organisieren, damit es für die Landreform kämpft."<sup>5</sup>

Innerhalb des MST gibt es heutzutage mindestens zwei unterschiedliche Strömungen. Die lokalen Führer in den verschiedenen Bundesstaaten und die Basis der Bewegung beschäftigen sich hauptsächlich mit Fragen der Agrarreform und erheben die traditionellen Forderungen nach Land. Die nationale Führungselite scheint erkannt zu haben, dass nur die Landverteilung noch keine Lösung für die Probleme der armen Landbevölkerung sein kann. Sie fordert tiefgreifende Änderungen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse und träumt von einer sozialistischen Gesellschaft. Sie bezieht Stellung in weltpolitischen Fragen und gehört so z.B. zu den größten Gegnern der ALCA. Durch dieses weltpolitische Engagement ruft sie natürlich auch neue Gegner auf den Plan.

Durch Landbesetzungen unproduktiver Ländereien möchte der MST die brasilianische Regierung zu ihrer verfassungsmäßigen Pflicht der Garantie der Sozialfunktion durch Enteignung drängen. Diese vom MST organisierten und von Landarbeiterfamilien durchgeführten Landbesetzungen bilden die Basis der Bewegung. Die Landbesetzer-Familien errichten auf dem besetzten Stück Land ein Lager (*acampamento*). Wird das Lager vom Staat legalisiert, so wird es zur Siedlung (*assentamento*). Allein im Jahr 2003 organisierte der MST *acampamentos* mit 386.325 Landarbeiterfamilien<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> <http://www.mst.org.br/biblioteca/textos/reformagr/reforagr.html>

<sup>5</sup> <http://www.jungewelt.de/2003/04-29/015.php>

<sup>6</sup> <http://www.mst.org.br/biblioteca/acampam/acamp2003.htm>

Der MST hat große Unterstützung durch Teile der katholischen Kirche. Die Landpastoral der brasilianischen Bischofskonferenz CPT (*Comissão Pastoral da Terra*) arbeitet intensiv mit dem MST zusammen. Außerdem erhält der MST finanzielle Unterstützung von kirchlicher Seite aus dem Ausland.

Durch die internationale Öffentlichkeit erfährt der MST viel Aufmerksamkeit und Unterstützung. Beispielsweise besuchte die deutsche Entwicklungshilfeministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul im Juni 2003 das *acampamento Nossa Esperança* im Bundesstaat Piauí, wo 490 Familien ungenutztes Land eines Großgrundbesitzers besetzen. Die Ministerin überreichte dem *acampamento* einen Scheck über 10.000 Euro als Soforthilfe und demonstrierte ihre Solidarität mit den Anliegen der Landlosen. Seit Oktober 2002 arbeitet eine Fachkraft des DED ( Deutscher Entwicklungsdienst) mit dem MST zusammen.

### **Die Agrarreform unter Lula**

Die Modernisierung der Agrarstruktur war bei seinem Amtsantritt für Präsident Lula eine große Herausforderung. Die Erwartungen an Lula von allen Seiten, besonders aber vom MST, waren hoch. Um der Bewegung entgegenzukommen wurden 12 der 29 INCRA-Büros mit Sympathisanten oder Ex-Aktivisten des MST besetzt, erreichte damit aber kein politisches Stillehalten der Bewegung. Die Konflikte aben 2003 im Vergleich zum Vorjahr zugenommen. Nicht nur verdoppelte sich die Zahl der Landbesetzungen 2003 gegenüber dem Vorjahr von 103 auf 222, sondern auch die Zahl der Toten infolge von Landkonflikten von 22 auf 42.<sup>7</sup>

Die Regierung hatte keinen fertigen Plan zur Agrarreform. Der Nationale Plan zur Agrarreform PNRA (*Plano Nacional de Reforma Agrária*) wurde erst im Laufe des Jahres 2003 entwickelt und im Oktober vorgelegt. Er benennt kurz- mittel- und langfristige Maßnahmen, um den Zugang zum Land zu demokratisieren und verfolgt ehrgeizige Ziele: Mehr als 500.000 Familien sollen in den vier Regierungsjahren angesiedelt werden. Doch zumindest im Jahr 2003 folgte die Landverteilung letztlich dem bisherigen Rhythmus

Präsident Lula zeigte seine Solidarität mit der Bewegung des MST, als er im Juli 2003 die Spitze der Bewegung zu einem dreistündigen Treffen im Regierungspalast Planalto empfing. Als Geschenke wurden ihm ein Körbchen mit Keksen sowie ein Fussball und eine Kappe mit dem Logo des MST überreicht. Lula setzte sich die Kappe auf, aß einen Keks und bat die restlichen Kekse den Landarbeitern an. Diese Geste bescherte ihm jedoch gleich zwei Probleme. Zum einen fühlte sich die MST ermuntert, mit radikalen Aktionen, d.h. vor allem Landbesetzungen, auf einen rascheren Reformverlauf zu drängen; dadurch aber wurde der Konflikt mit den Landbesitzern nur verschärft, der in einigen Gegenden in bewaffneten Auseinandersetzungen zu eskalieren drohte. Zum anderen sahen sich viele Landwirte, die mittelgroße Familienbetriebe bewirtschaften, und Vertreter des Establishments in ihren Befürchtungen gegenüber der „linken“ Regierung bestärkt. Es kostete den Präsidenten und seine Regierung viel Mühe, bei den Bauern um Vertrauen zu werben und gleichzeitig die MST von einer weiteren Eskalation ihrer radikalen Aktionen abzuhalten. Mit dieser Geste provozierte der Präsident die Kritik der Opposition.

<sup>7</sup> Vgl. Folha de São Paulo vom 12. Januar 2004.

Am Ende des Jahres 2003 war eine Frustration über die wenigen *assentamentos* zu spüren, die die Regierung während des Jahres zustande gebracht hatte. In den ersten 8 Monaten der Regierung wurden nach Daten des INCRA nur 5.385 Familien angesiedelt. Ein großes Problem der sehr geringen Anzahl an Ansiedelungen von Familien ist der Anstieg der Anzahl der Familien, die in den Landbesetzungen leben. Am Anfang des Jahres 2003 lebten rund 60.000 Familien in *acampamentos* und am Ende des Jahres schon 170.000.

### Gewalt

Bei Landlosenkonflikten kamen in den vergangenen Jahren zahlreiche Familien ums Leben. Bei zwei Massakern im Jahre 1996 wurden mehr als 100 Landlose und Führungskräfte des MST getötet. Von 1980-2003 wurden bei Konflikten um Land 1671 Menschen ermordet<sup>8</sup>, meistens von paramilitärisch organisierten Milizen der Großgrundbesitzer. Die Gewalt ging in den 90er Jahren im Vergleich zu den 80er Jahren zwar zurück, ist aber weiterhin ein großes Problem. Der MST bezeichnet sich als pazifische Bewegung und lehnt Gewalt ab, jedoch kommt es bei Aktionen des MST oft zu gewaltsamen Eingriffen der Polizei.

Am 26. Januar 2004 besetzten Aktivisten des MST eine Filiale der Banco do Brasil in Santana do Livramento im Bundesstaat Rio Grande do Sul, um den Staat zur Zahlung von Mitteln zu drängen, die den 32 *assentamentos* in der Umgebung zugesagt worden waren. Bei den Konflikten zwischen MST und Polizei wurden 20 Menschen verletzt.<sup>9</sup>

Am 29. Januar organisierte das MST eine Straßenblockade der Straße, die die Bundesstaaten Mato Grosso und Pará verbindet, um Dirigenten des INCRA dazu zu drängen, Vertreter des MST in Cuiabá zu empfangen. Es kam zu einem kilometerlangen Stau und Lastwagenfahrer wollten ein Fahrzeug des INCRA in Brand setzen, wurden jedoch von Aktivisten des MST daran gehindert.

Von Präsident Lula werden Lösungen für die drängenden Probleme der Agrarreform erwartet. MST-Führer João Pedro Stédile betonte in einem Interview mit dem Estado de São Paulo, dass es eine historische Verpflichtung der Regierung mit der gesamten brasilianischen Gesellschaft sei, die Agrarreform durchzuführen. Mit einem Scheitern mache sie sich völlig unglaubwürdig.<sup>10</sup> Trotz der Enttäuschung des ersten Regierungsjahres erhält der MST eine kritische Solidarität mit der Regierung aufrecht und wartet auf einen Richtungswechsel. Ob sich dieses Jahr etwas ändert, bleibt abzuwarten. Ende Februar 2004 hatte die Regierung noch nicht entschieden, woher die Mittel für den Nationalen Plan der Agrarreform kommen sollen.

<sup>8</sup> <http://www.mst.org.br/biblioteca/assassinato/ass89-99.html>

<sup>9</sup> *O Globo* vom 27. Januar 2004

<sup>10</sup> *O Estado de São Paulo* vom 29. Februar 2004