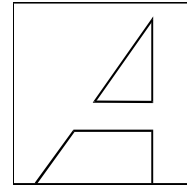




Focus Brasilien

Nr. 17 - 23. Februar 2005



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Studienzentrum Rio de Janeiro
Leiter: Dr. Wilhelm Hofmeister

Para R

Zur Halbzeit ein halber Erfolg. Das zweite Regierungsjahr von Präsident Lula da Silva in Brasilien

Wilhelm Hofmeister

„In Brasilien beginnt das Jahr nach Karneval“, ist eine weit verbreitete Ansicht im Land. Und tatsächlich begann das politische Jahr 2005 mit einem karnevalesken Paukenschlag: der Wahl des bislang weitgehend unbekanntes Severino Cavalcanti von der kleinen Partei *Partido Popular* (PP) zum Präsidenten der Abgeordnetenversammlung. Das ist zugleich eine schwere politische Niederlage für die Arbeiterpartei (PT) und die Regierung von Präsident Lula da Silva, der sich von den positiven Wirtschaftsergebnissen zum Jahresende 2004 starken politischem Rückenwind für die zweite Hälfte seiner Amtszeit erhoffte hatte. Doch mit der Kammerwahl wurde einiges politisches Kapital verspielt. Die PT ist aufgrund eigener Streitigkeiten und Fehleinschätzungen nun nicht mehr im Präsidium der Abgeordnetenversammlung vertreten. Die Kammerpräsidenten aber besitzen einen großen Einfluss auf die Tagesordnung des Parlaments, können Abstimmungen verzögern und Initiativen der Regierung fördern oder verhindern. Für Präsident Lula ist das Regieren und Reformieren nun noch schwieriger geworden.

Eine Niederlage der PT und ein Sieg des „niederen Klerus“

In Brasilien werden die Präsidenten des Senats und der Abgeordnetenversammlung auf zwei Jahre gewählt; eine Wiederwahl ist nicht möglich. Der Versuch der beiden scheidenden Senats- und Kammerpräsidenten, José Sarney (PMDB) und João Paulo Cunha (PT), eine Verfassungsänderung zugunsten einer Wiederwahl und damit einer Verlängerung ihres Mandats herbeizuführen, ist im vergangenen Jahr nicht zuletzt am Widerstand der Konkurrenten aus den eigenen Reihen gescheitert. Dennoch schien es bis Jahresende ausgemacht, dass die bisherige Gepflogenheit beibehalten würde, wonach die stärksten Fraktionen die Präsidenten der beiden Kammern stellen. Innerhalb der PMDB einigte man sich nach zähem Ringen schließlich auf den Senator Renan Calheiros aus Alagoas, der auch zum Senatspräsidenten gewählt wurde.

Für die Wahl des Kammerpräsidenten dagegen gab es innerhalb der PT keine Einigung. Die Parteiführung und die Regierung hatten einvernehmlich einen Kandidaten aus dem

linken Spektrum der Partei benannt, der u.a. die Unterstützung dieses Parteiflügels für das umstrittene Gesetz über die Biologische Sicherheit garantieren sollte. Ein anderer PT-Abgeordneter aber hielt seine Kandidatur aufrecht und wurde schließlich auch vom ehemaligen Gouverneur von Rio de Janeiro, Antony Garotinho unterstützt, der nach seinem Wechsel zur PMDB im vergangenen Jahr versucht hatte diese Partei auf Oppositionskurs zur Regierung zu bringen. Garotinho war im Kabinett seiner Frau Rosinha ohne sichtbaren Erfolg Landesminister für innere Sicherheit im Bundesstaat Rio de Janeiro. Um die Jahreswende hatte er wohl wegen der Übernahme eines Ministeriums in Brasilia vorgefühlt, war damit aber wegen seiner permanenten Opposition gegen die Bundesregierung bei Präsident Lula auf Ablehnung gestoßen. Garotinho versuchte daraufhin mit allen Mitteln, die Wahl des offiziellen PT-Kandidaten für das Kammerpräsidium zu torpedieren. Er bewegte mehrere Abgeordnete anderer Parteien zum Übertritt in die PMDB, so dass die Arbeiterpartei ihre relative Mehrheit in der Kammer zu verlieren drohte. Die PT-Führung und die Regierung reagierten zu spät und zu arrogant darauf, und nach einem langen Abstimmungs-marathon in der Nacht des 15. Februar erlebten Präsident Lula und die PT eine schwere Niederlage: mit 300 Stimmen wurde Severino Cavalcanti von der PP zum neuen Kammerpräsidenten gewählt. Der PT-Kandidat erhielt nur beschämende 195 Stimmen.

Mandate pro Partei in der Abgeordneten-kammer

Partei	23. Februar 2005	18. Februar 2005	Oktober 2003	Eröffnung des Kongresses im Februar 2003	2002 gewählt
PT	91	91	93	90	91
PMDB	85	91	76	69	75
PFL	61	64	66	75	84
PSDB	51	53	52	63	70
PP	51	52	48	43	49
PTB	49	49	54	41	26
PL	50	50	42	33	26
PPS	17	16	21	21	15
PSB	16	16	17	28	22
PDT	14	14	13	17	21
PcdoB	9	9	10	12	12
PSC			7	1	1
Prona	2		6	6	6
PV	6	6	6	6	5
PMN			1	2	1
PSD					4
PST					3
PSL			1	1	1
PSDC					1
Parteilos	11	2			

Am Tag nach der Wahl gab es erneut Parteienwechsel von Abgeordneten, wodurch die PT vorübergehend ihre 2002 gewonnene Mehrheit verlor. Die PMDB kam auf 94

Abgeordnete, lehnte aber einige Neumitglieder ab, so dass ihr ebenso wie der PT 91 Mandatsträger verblieben. Doch die Parteizugehörigkeiten wechseln fast täglich.

Der neue Kammerpräsident gilt als Angehöriger des sogenannten „niederen Klerus“. Das sind Abgeordnete, die niemand kennt und sich nur für lokale Interessen ihres Wahlkreises einsetzen, häufig die Partei wechseln und ihr Abstimmungsverhalten von finanziellen Zuwendungen (z.B. die Bewilligung sogenannter Eingaben, *emendas*) abhängig machen.

Die Partei von Cavalcanti, der Partido Popular, ist eine Nachfolgeorganisation der früheren offiziellen Partei der Militärregierung ARENA, die viele Jahre von Paulo Maluf aus Sao Paulo angeführt wurde. Von der PT lange Zeit geächtet und verachtet, ist die PP seit vergangenem Jahr Mitglied der Regierungskoalition. Sie stellt jetzt zusätzlich auch den ersten Vizepräsidenten der Kammer und wird möglicherweise noch mit einem Kabinettsposten belohnt, um Cavalcantis Wohlverhalten gegenüber der Regierung zu bewahren.

Dieser hat die sofortige Umsetzung seines wichtigsten Wahlversprechens angekündigt: die Anhebung der Abgeordnetendiäten von 12.847,20 auf 21.500 Reais im Monat. Seine sonstigen politischen Positionen sind eher diffus. Vor seiner Wahl hat er der Opposition Avancen gemacht. Nach seiner Wahl sprach er sich u.a. für die Verlängerung der Wahlperioden und der Amtszeit des Präsidenten von vier auf sechs Jahren aus.

Die Bezüge brasilianischer Abgeordneter pro Monat (in Reais):

Diäten	12.847,20
(15 Monatsbezüge zuzügl. 2 weitere Monatsbezüge sofern außerordentl. Sitzungen um die Jahreswende stattfinden)	
Büro in Brasilia (erlaubt: bis zu 20 Angestellten): (wird wahrscheinlich angehoben auf R\$ 35.000,-)	25.000,-
Wahlkreisbetreuung (Benzin, Büro, Unterkunft)	15.000,-
Telefon und Porto	4.278,55
Mietzuschuss	3.000,00
Insgesamt	60.125,75

Quelle: O Globo vom 16.02.2005

Innerhalb der PT fehlte es nach der missglückten Wahl des Kammerpräsidenten nicht an gegenseitigen Schuldzuweisungen. Es ist damit zu rechnen, dass die innerparteilichen Kontroversen künftig eher noch zunehmen. Präsident Lula betonte zwar, dass die PP Mitglied der Regierungskoalition ist, weshalb er von einer guten Zusammenarbeit mit dem Kammerpräsidenten ausgehe. Doch er weiss, dass seine Arbeit nicht einfacher geworden ist. Die vorgesehene Kabinettsumbildung wird nun umfassender ausfallen müssen, weil die Parteien PMDB und PP größere Ansprüche anmelden. Als unmittelbare Folge der Wahl von Cavalcanti hat die Regierung die Abstimmung über eine vorläufige Maßnahme zurückgezogen, mit der eine Änderung der Einkommenssteuertabelle vorgesehen war und die vor allem in Unternehmenskreisen

stark kritisiert wurde. Da Cavalcanti den „Ruralisten“, d.h. den Vertretern der Agraointeressen nahe steht, dürften gesetzgeberische Reformen im Bereich der Agrarreform künftig weitgehend aussichtslos bleiben.

Halbzeit der Regierung Lula mit Licht und Schattenseiten

Die schwere Niederlage von PT und Regierung im Parlament war ein ernüchternder Paukenschlag, nach den positiven makroökonomischen Daten, die Präsident Lula u.a. Ende Januar den politischen und Wirtschaftsführern der Erde auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos verkündete. Die versprochenen sozialen Reformen und Verbesserungen dagegen sind noch immer nicht recht in Sicht. Das Ansehen des Präsidenten in der Bevölkerung hat dadurch aber keineswegs gelitten.

Bei der letzten Umfrage des Meinungsforschungsinstituts *Datafolha* Ende Dezember 2004 erhielt der Präsident gute Noten. 45% der Befragten hielten seine Arbeit für gut oder ausgezeichnet; das waren 10% mehr als im August.

Beurteilung des Präsidenten und der Regierung

	Dez. 2002	Aug. 2003	Dez. 2003	Aug. 2004	Dez. 2004
gut/ausgez.	76%	45%	42%	35%	45%
normal	16%	42%	41%	45%	40%
schlecht	3%	10%	15%	17%	13%
keine Antwort	4%	3%	2%	3%	2%

Die höchste Zustimmung erhielt die Regierung von Befragten mit höherer Schulausbildung (47%); einem Familieneinkommen von mehr als 10 Mindestlöhnen (50%); Männern (48%); über 60-jährigen (47%); und den Bewohnern des Nordostens (51%). Hinsichtlich der parteipolitischen Präferenzen war zu beobachten, dass 54% der PT-Anhänger der Regierung gute Noten gaben, doch nur 29% der Anhänger der PSDB. Dagegen haben 51% der PFL-Anhänger, obwohl ihre Partei in strenger Opposition zur Regierung steht, die Arbeit des Präsidenten positiv beurteilt.

Erfreuliche Wirtschaftsentwicklung ...

Diese positive Einschätzung ist vor allem auf die günstige Wirtschaftsentwicklung zurück zu führen. 2004 wurde mit einem Wirtschaftswachstum von 5% abgeschlossen. Das ist die höchste Zuwachsrate der brasilianischen Wirtschaft in den letzten zehn Jahren. Besonders beeindruckend war der Zuwachs der Industrieproduktion von 8.1%; das ist die höchste Zuwachsrate seit 1986. Die von den Gegnern der PT vorhergesagte wirtschaftliche Katastrophe ist ausgeblieben. Die Inflation ist unter Kontrolle – wenn auch zum Preis hoher Zinsen. Der öffentliche Schuldenberg konnte stabil gehalten werden, was ein gutes Zeichen für die Solvenz des Landes ist. Die Landeswährung hat sich gegenüber dem US \$ gestärkt und die Exporte erreichten mit mehr als 96 Mrd. US \$ ebenfalls einen Rekordwert und dürften 2005 die Marke von 100 Milliarden US\$ überschreiten.

Indikaroren zur Wirtschaftsentwicklung in Brasilien

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BIP (Mrd. US\$)	536,6	602,2	509,8	459,4	506,8	
BIP pro Kopf (US\$)	3180	3516	2933	2604	2831	
Wachstum des BIP (%)	0,8	4,4	1,3	1,9	0,5	5,0
Inflation - IGP-DI (%)	20,0	9,8	10,4	26,4	7,7	12,1
Inflation - IPCA (%)	8,9	6,0	7,7	12,5	9,3	7,6
Basiszinssatz - SELIC (%)	19,0	16,2	19,1	23,0	16,9	17,5
Länderrisiko (Jahresmittel)		749	863	1486	485	531
Exporte (Mrd. US\$)	48,0	55,1	58,2	60,4	73,1	96,5
Handelsbilanz (Mrd. US\$)	-1,2	-0,7	2,7	13,1	24,8	33,7
ausländische Direktinvestitionen (Mrd. US\$)	26,9	30,5	24,7	14,1	9,9	
öffentliche Schulden (R\$)	516,6	563,2	660,9	881,1	913,1	957,0
öffentliche Schulden (US\$)	319,5	288,1	284,9	249,4	316,1	360,6
öffentliche Schulden in % des BIP	43,3	49,4	52,6	55,5	57,2	51,8

Quelle: Banco Central, Boletín Mensal

Wermutstropfen in dieser positiven Bilanz sind der Rückgang der Reallöhne um 7,5%, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit von ca. 10% sowie das relativ niedrige Niveau der Investitionen. Gegen Jahresende gab es aber Hinweise darauf, dass die positive makroökonomische Lage auch den Arbeitsmarkt erreichte und es eine gute Entwicklung bei den Neueinstellungen gab.

Ausländische Direktinvestitionen, 2001-2004 (in Milliarden US\$)

	2004	2003	2002	2001
TOTAL	612	580	681	818
Industrieländer	321	380	490	571
- EU	165	308	374	357
- USA	121	30	63	159
- Japan	7	6	9	6
Schwellenländer	255	173	159	220
Lateinamerika	69	51	53	88
- Brasilien	16	10	17	22
Asien & Pazifik	166	107	94	112
- Indien	6	4	3	3
- China	62	54	53	47
Osteuropa	36	27	31	26
- Russland	10	7	3	2

Auf einer UNCTAD Liste der Empfängerländer von ausländischen Direktinvestitionen des Jahres 2004 rangierte Brasilien mit US\$ 16 Mrd. an 10. Stelle, hinter Mexiko auf der 9. Position mit US\$ 18 Mrd. China belegt Platz 2 mit Direktinvestitionen in Höhe von US\$ 62 Mrd.

Auch wenn Brasilien von den günstigen internationalen Rahmenbedingungen profitierte, besteht doch allgemein die Überzeugung, dass das Wirtschaftskabinett um Finanzminister Palocci maßgeblichen Anteil an der positiven Entwicklung hat. Zwar gibt es aus den Reihen der PT und weiterer linker Parteien der Regierungskoalition, von Seiten einiger sozialer Bewegungen und selbst seitens einiger Kabinettskollegen immer wieder Kritik an der „konservativen“ stabilitätsorientierten Politik von Finanzminister Palocci und Zentralbankchef Meirelles, denen eine zu enge Gefolgschaft des Weltwährungsfonds vorgeworfen wird. Doch die Zahlen sprechen für sich und Präsident Lula hat Palocci und Meirelles bislang vor jeder Kritik verteidigt.

Im Falle des Zentralbankpräsidenten wurde sogar eine Verfassungsänderung durchgesetzt, die ihm Kabinettsrang gibt, so dass er eine größere juristische Immunität gegenüber Angriffen oder Anklagen wegen der Geld- und Stabilitätspolitik besitzt. Die Regierung hat auch ein Projekt zugunsten der Autonomie der Zentralbank vorgelegt, doch ist kaum damit zu rechnen, dass dieses Projekt politische und parlamentarische Hürden sehr schnell passieren wird.

Die Unternehmer sind zwar im großen und ganzen zufrieden mit der Wirtschaftspolitik. Die hohen Zinsen machen ihnen aber dennoch sehr zu schaffen und sind Gegenstand permanenter Reklamationen. Zudem gibt es Befürchtungen, dass die Wachstumsimpulse noch nicht ausreichen um gegenüber externen Krisen endgültig gewappnet zu sein.

Wichtigste Handelspartner Brasiliens 2004

	<u>Exporte nach</u>		<u>Importe aus</u>	
	Mrd. US\$	% zum Vorjahr	Mrd. US\$	% zum Vorjahr
EU	24.160	30.9	15.923	22.3
USA	20.341	20.4	11.511	18.4
Asien	14.564	24.7	12.278	37.6
China	5.440	20.0	3.710	72.7
Mercosur	8.912	57.1	6.393	12.5
- Argentinien	7.373	61.7	5.572	19.3
Africa	4.245	48.4	6.172	88.3
Naher Osten	3.687	31.4	2.304	42.3
TOTAL		32%		30%

Nach langen Verhandlungen wurde gegen Jahresende auch das Projekt der *Private Public Partnership* (PPP) vom Parlament verabschiedet. Die Regierung erhofft sich davon eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Unternehmerlager und gemeinsame Investitionen von Unternehmen des öffentlichen und privaten Sektors. Allerdings sind noch weitere schwierige Verhandlungen über die Durchführungsbestimmungen des Gesetzes zu erwarten, so dass wohl noch einige Zeit vergehen wird, ehe konkrete Ergebnisse der *Private Public Partnership* (PPP) vorzuweisen sind.

... aber nur langsame Fortschritte bei der Armutsbekämpfung

Die größten Probleme der Regierung bestehen weiterhin im Bereich der Sozialpolitik und der Sozialprogramme. Bekanntlich hat für den Präsidenten der Kampf gegen den Hunger eine Priorität. Doch in seinem ersten Regierungsjahr haben das Programm *Fome Zero* (Null Hunger) und weitere Regierungsmaßnahmen zur Armutsbekämpfung viel Kritik einstecken müssen, teils wegen der konzeptionellen Schwächen und teils wegen der Ineffizienz und administrativen Schwierigkeiten bei der Umsetzung einzelner Programme. Die ursprünglich verantwortlichen Minister und Programmleiter sind im Rahmen der Kabinettsreform Anfang 2004 ausgewechselt worden. Das neue Team um Minister Patrus Ananias hat die früheren Programme neu definiert und vereinheitlicht. Zentrale Maßnahme ist nun das Programm *Bolsa Familia* (Familien-Stipendium). Dabei handelt es sich um Zuweisungen für bedürftige Familien, die vor allem drei Komponenten berücksichtigen: Hilfe für den Kauf von Grundnahrungsmitteln und Gas sowie zusätzliche Zuwendungen dafür, dass Kinder aus einem Haushalt in die Schule geschickt werden. Im Durchschnitt werden 74 Reais (ca. 25 Euro) pro Monat an eine Familie gezahlt.

Nach Verlautbarungen des 2004 neu gegründeten Ministeriums für die soziale Entwicklung sollten 2004 etwa 6,5 Millionen Familien Zuwendungen im Rahmen des Programms *Bolsa Familia* erhalten. Tatsächlich wurden aber wohl nur 5,9 Millionen Familien erreicht. 2005 sollen 8,7 Millionen Familien erreicht werden und 2006 dann 11 Millionen Familien. So viele Familien (ca. 56 Millionen Menschen) leben nach offiziellen Schätzungen unterhalb der Armutsgrenze. Bis Ende 2004 erhielten somit etwa 53% der bedürftigen Familien Zuwendungen aus dem Sozialprogramm *Bolsa Familia*.

Ein zentrales Problem dieses Programms ist seine Umsetzung vor Ort. Um die bedürftigen Familien zu identifizieren und die Zuwendungen bedarfsgerecht zu verteilen, ist die Bundesregierung auf die Kooperation der Bundesländer und vor allem auch der Gemeinden angewiesen. Auf dieser Ebene aber gibt es weiterhin zahlreiche administrative Schwierigkeiten, bis hin zum Missbrauch, so dass auch Personen und Familien in den Genuss der Zuwendungen kommen, die eigentlich nicht bedürftig sind.

Sofern die Zielmarke von 11 Millionen Familien erreicht wird, wird über *Bolsa Familia* wohl tatsächlich ein Beitrag zur Armutsbekämpfung erzielt. Noch wichtiger aber als die Regierungsprogramme ist wohl ein anhaltendes Wirtschaftswachstum von über 5%.

Erziehungsreform: verschiedene Anläufe, keine Ergebnisse

In der Bildungspolitik, einem der gesellschaftspolitischen Schlüsselbereiche Brasiliens, schuldet die Regierung Lula da Silva noch immer konkretere Ergebnisse. In diesem so wichtigen Politikfeld sind keine klaren Prioritäten und Konzepte erkennbar. Nach der Auswechslung des ersten glücklosen Erziehungsministers zu Beginn des Jahres 2004, dauerte es einige Monate bis der neue Minister Tarso Genro sein neues Leitungsteam im Ministerium installiert und erste politische Projekte formuliert hatte. Sein Vorgänger hatte die Überwindung des Analphabetismus zum zentralen Regierungsziel erklärt, für

den neuen Minister hat die Öffnung der Universitäten (*Universidade para Todos*) und die Universitätsreform oberste Priorität. Ein zentrales Problem des brasilianischen Erziehungswesens aber wird dabei viel zu wenig beachtet: die Finanzierung und die Qualität der Mittelschulen und der Vorschulen. Gerade im schulischen Bereich aber konzentrieren sich viele der Probleme des Bildungssystems.

Die Regierung hat zwar ein neues Programm zur Finanzierung im Schulwesens angekündigt, den *Fundo de Manutencao e Desenvolvimento da Educacao Básica e de Valorizacao dos Profissionais da Educacao*, FUNDEB), der ein früheres Programm der Regierung Cardoso ersetzen und den Ländern und Gemeinden höhere Bundesmittel zuweisen soll. Doch bis Jahresende war dieses Programm noch nicht einmal dem Kongress zur Bewilligung der gesetzlichen Grundlagen vorgelegt worden.

Brasilien hat 30 Millionen Schüler in den öffentlichen Grundschulen (bis zur 8. Klasse) und noch einmal 8 Millionen Schüler in den Oberstufen (9. bis 11. Klasse). Die Analysen zur Qualität der Ausbildung bringen immer wieder besorgniserregende Ergebnisse hervor: mehr als die Hälfte der Schüler in der 4. Klasse verstehen nicht, was sie lesen; viele, die die Schule in der 11. Klasse verlassen, verfügen nur über Kenntnisse, die sie bis zur 8. Klasse erworben haben sollten; im internationalen Vergleich schneiden die brasilianischen Schüler aus den öffentlichen Schulen immer sehr schlecht ab.

Während der Regierung Cardoso hat das Land große Fortschritte bei der Einschulung erzielt. Doch nun wäre ein Qualitätssprung notwendig. Die Regierung Lula hat zwar in Aussicht gestellt, die Zuweisungen für das öffentliche Schulwesen von zur Zeit 400 Millionen Reais pro Jahr auf 4,6 Milliarden Reais zu verzehnfachen. Doch solange die gesetzliche Grundlage für die Schaffung des FUNDEB nicht gelegt ist, bleibt es bei solchen Ankündigungen.

Ganz schwierig ist die Universitätsreform, deren Ziele und Elemente diffus bleiben und die nicht zuletzt deshalb permanent viel Kritik an der Regierung provoziert.

Wie im Fall anderer Sozialprogramme hat die PT auch im Erziehungsbereich die Fortführung der früheren Maßnahmen der Regierung Cardoso abgelehnt, ohne jedoch konzeptionell und praktisch effiziente Alternativen anbieten zu können. Das trägt maßgeblich zum Eindruck des Stillstands und der Verwirrung im Bereich der Sozialpolitik bei.

Dass der Handlungsspielraum der Regierung im sozialen Bereich trotz günstiger Wirtschaftsentwicklung weiterhin eng bleibt, verdeutlicht ein Blick auf das Defizit der Sozialversicherung. Trotz der Reform des Jahres 2003 (die nur sehr schleppend umgesetzt wird), hat das öffentliche Sozialversicherungswesen das Jahr 2004 mit einem Defizit von R\$ 32.7 Milliarden abgeschlossen, 14.1% mehr als 2003. Das ist das bislang höchste Defizit und unterstreicht die Notwendigkeit weiterer Reformen.

Tabelle: Ausgaben für Sozialpolitik (in Mrd. Reais)

Ausgabentyp	1995	1998	2000	2002	2003	2004
Rentenversicherung Sozialhilfe	25.460	32.568	37.147	43.032	47.364	50.628
- Begünstigungen bis zur Höhe eines Mindestlohnes	25.460	32.568	35.006	41.019	45.246	48.782
Monatliche Lebensrente	-	-	2.142	2.013	2.118	1.846
Hilfe für Alte und Behinderte LOAS*	153	2.018	3.005	4.405	5.017	5.901
Hilfe für Kinder	2.076	2.003	2.016	1.831	1.738	1.637
Stipendien et al. gegen Hunger	252	382	767	2.589	4.433	6.155
Arbeitslosen- versicherung	6.548	7.833	6.762	8.200	8.994	9.461
Sozialprogramme insgesamt	34.489	44.804	49.697	60.057	67.546	73.782

* Lei Orgânica da Assistência Social
Quelle: Siafi e Ministério do Planejamento

Landkonflikte und Agrarreform

Ein anhaltendes Problem bleibt die Agrarreform. Auch wenn es im allgemeinen fraglich ist, ob Landverteilung eine angemessene Antwort auf die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen der Entwicklungen im Agrarbereich ist, hat die Regierung die Enteignung unproduktiver Ländereien und die Ansiedlung von landlosen Familien fortgesetzt. Bis Ende des Jahres wurden etwa 90.000 Familien angesiedelt (vorgesehen waren 115.000). Im Durchschnitt kostet die Ansiedlung einer Familie zwischen R\$ 35.000 und R\$ 119.000 (im Bundesstaat São Paulo); d.h. zwischen 10.000 und 30.000 Euro. Zum Teil werden allerdings horrenden Summen für enteignetes Land entrichtet. So wurde beispielsweise für die Enteignung einer Fazenda in Ribeirão Preto, SP, dem Kern des Agrarhandels, 50 Mio. Reais bezahlt. Auf diesem Land sollten 67 Familien angesiedelt werden, womit Ausgaben von 746.000 Reais pro Familie entstanden wären.

Die Fortschritte bei der Landvergabe und Ansiedlung von Familien genügen der Landlosenbewegung (MST) keineswegs. Die MST hat deshalb im Verlauf des Jahres 2004 ihre Kritik an der Regierung und den Konflikt auf dem Lande weiter verschärft und ihr Vorgehen nimmt z.T. extrem ideologische und auch aggressive Züge an. Es kommt immer häufiger zur Besetzung produktiver Ländereien und auch staatlicher Einrichtungen.

Andererseits gibt es seitens der Bauern und *fazendeiros* eine zunehmende Tendenz der Selbstverteidigung und Selbstjustiz. Ein spektakulärer Fall in diesem Zusammenhang ist die Ermordung der aus den USA stammenden Ordensschwester Dorothy Stang am 12. Februar 2005 in einer Ortschaft im Bundesstaat Pará. Weil sie Landlose in ihrem Protest gegen Landbesitzer unterstützte und auch zu Landbesetzungen aufrief, wurde sie Opfer eines Auftragsmordes. Dieser Mord an der Ordensschwester hat in Brasilien hohe Aufmerksamkeit gefunden. Doch angesichts der zahlreichen Todesfälle jedes Jahr im Rahmen des Landkonfliktes bleibt abzuwarten, welche Konsequenzen der Mord an Schwester Dorothy tatsächlich haben wird.

Landbesetzungen:

1995: 145
 1996: 397
 1997: 455
 1998: 446
 1999: 502
 2000: 236
 2001: 158
 2002: 103
 2003: 222
2004: 316 (bis 30.11.)

Todesfälle bei Landkonflikten:

1995: 41
 1996: 54
 1997: 30
 1998: 47
 1999: 27
 2000: 10
 2001: 14
 2002: 20
 2003: 42
2004: 16 (30.11.)

Ein Problem, das im Kontext der Agrarreform, aber auch in etlichen anderen Bereichen auftritt, ist die eingeschränkte Kapazität der Regierung, vorgesehene Programme und Massnahmen umzusetzen. Beispielsweise waren für die Unterstützung von Kleinbauernprogrammen (Pronaf) 115 Mio. Reais vorgesehen; doch ausgezahlt wurden nur 14,2 Mio. Im Bereich der Infrastruktur und des Straßenbaus, des städtischen Umweltschutzes, der Katastrophenvorsorge und vielen anderen Bereichen wurden die Haushaltsansätze teils bei weitem nicht ausgeschöpft. Wichtige Investitionsmittel kamen dadurch nicht zum Einsatz. Das ist zum Teil auf konzeptionelle, zum Teil auch auf administrative Probleme zurückzuführen. Die Regierung wird dafür zwar regelmäßig kritisiert, doch muss man ehrlicherweise darauf hinweisen, dass dieses Phänomen auch unter Präsident Cardoso zu beobachten war. Es handelt sich hierbei ganz offensichtlich um ein strukturelles Problem der staatlichen Umsetzungskapazitäten.

Tabelle: Umsetzung der Haushaltsansätze 1999 – 2004 (in Mrd. Reais)

	Bewilligt vom Parlament	Ausgeführt durch die Regierung
2000	14,7	7,9
2001	19,5	10,2
2002	18,2	12,2
2003	13,9	5,2
2004	15,2	9,1

Der Präsident auf dem Weltsozialforum und dem Weltwirtschaftsforum

Unabhängig von solchen Problemen im eigenen nationalen Kontext wurde Präsident Lula auch 2004 nicht müde, international für eine engere Kooperation bei der Armutsbekämpfung und insbesondere der Beendigung des Hungers in der Welt zu werben.

Ebenso wie im Januar 2004 hat er auch im Januar 2005 nahezu zeitgleich vor zwei höchst unterschiedlich besetzten Foren für seine Ideen geworben. Im heimischen Porto Alegre nahm er an dem mit 150.000 Teilnehmern besuchten „Weltsozialforum“ teil und warb für seine Kampagne gegen die Armut. Während seiner Rede vor 10.000 Globalisierungsgegnern gab es einige Buhrufe und Vorwürfe, der Präsident Lula würde „den falschen Traum träumen“. Doch Lula warf diesen Kritikern vor, sie wollten die Wahrheit nicht hören. Er verstieg sich sogar zu der Vorhersage, eines Tages würden das Weltsozialforum und das Weltwirtschaftsforum gemeinsam tagen.

Von Porto Alegre aus flog Präsident Lula direkt nach Davos zum Weltwirtschaftsforum. Brasilien war dort mit einer stattlicheren Ministerregie präsent als auf dem Sozialforum. Mit Genugtuung haben die Brasilianer die Rede des französischen Präsidenten Chirac gehört, der ein von seinen Kollegen Lula und Cardoso seit langem betriebenes Projekt unterstützte: die Einführung der sogenannten „Tobin-Steuer“ auf internationale Finanztransaktionen zur Finanzierung eines Armutsfonds. Zwar wollte der britische Premierminister Tony Blair diesen Punkt nicht auf die Agenda des nächsten G 8 Treffens aufnehmen; doch der Brite hat den brasilianischen Präsidenten nach Schottland zur Teilnahme an dem G-8 Treffen im Juli eingeladen.

Perspektiven: der schwierige Weg politischer Reformen

Präsident Lula und seine Regierung sind mit weitreichenden Reformversprechungen angetreten, deren Umsetzung selbst dann schwierig genug wäre, wenn die Regierung über klare Konzepte verfügte. Ihre wichtigsten Erfolge sind bisher auf die „konservative“ Stabilitätspolitik zurück zu führen, die mit den ursprünglichen Ideen der PT und der übrigen Regierungsparteien wenig gemein haben. Deshalb gibt es auch immer wieder Kritik aus den eigenen Reihen, die freilich so lange verpufft, so lange die makroökonomische Entwicklung günstig bleibt und dadurch auch sozialpolitische Zwecke bedient werden können.

Auf Dauer und vor allem zur Umsetzung grundlegender Strukturreformen wird das aber nicht genügen. Doch zur Verwirklichung tiefgreifender Veränderungen müssten wohl – und darin stimmen nicht nur „neutrale“ Beobachter, sondern auch viele politische Akteure selbst überein – die Regeln und Verfahren des politischen Spiels einer grundlegenden Reform unterzogen werden. Das ist eine Voraussetzung sowohl für eine Verbesserung der Effizienz der Regierungstätigkeit als auch für die Stärkung der politischen Institutionen. Es besteht breite Übereinstimmung in Brasilien, dass viele Probleme des Landes in erster Linie politische Probleme sind. Das gilt nicht zuletzt für die Zusammensetzung des Parlaments und das Verhalten der Parlamentarier. Solange

eine beachtliche Zahl von Parlamentariern, Parteien nach Belieben wechseln und sich ihr Abstimmungsverhalten faktisch bezahlen lassen (nicht nur mit politischen Vorteilen) und solange eine Regierung von dem unvorhersehbaren Verhalten der Kleinparteien und unberechenbaren Abgeordneten abhängen, solange wird der politische Prozess durch Mangel an Kontinuität, Berechenbarkeit und auch Professionalität gekennzeichnet bleiben. Notwendig, auch darüber besteht viel Übereinstimmung im Land, wäre eine politische Reform, die über eine Reform des Wahl- und Parteienrechts die Zahl der Parteien im Parlament verringern und die verbleibenden Parteien stärken würde. Daneben erscheinen weitere Elemente als anachronistisch; beispielsweise der Anspruch jedes Abgeordneten auf Zuweisungen für Wahlkreisprojekte (emendas parlamentarias), die eine permanente Quelle des politischen Schacherns sind.

Als Oppositionspartei hatte die PT stets das als „*fisiologia*“ bekannte Schachern um Mandate, Posten und Abstimmungsverhalten abgelehnt und denunziert. Doch anstatt ihre früheren Forderungen nach politischen Reformen konsequent weiter zu verfolgen, hat sich die Regierung Lula von Anfang an auf das traditionelle politische Spiel eingelassen, der „*fisiologia*“ bei der Schaffung viel zu vieler Ministerien und der Vergabe Tausender von Posten Tür und Tor geöffnet und ihr Ziel einer politischen Reform relativ früh aufgegeben. Die Regierung lebt damit, dass bei jedem Ministerwechsel zahlreiche wichtige Funktionsträger in Ministerien ausgetauscht werden, womit viel Erfahrung und viel Zeit für die Einarbeitung der Nachfolger verloren geht.

Angesichts der Vielzahl von Regierungsparteien und der Abhängigkeit von den unberechenbaren Parlamentariern der kleineren Parteien und des „niedereren Klerus“ ist die Regierung häufig in ihren Handlungen behindert. Solange jene aber von der gegenwärtigen Struktur des politischen Spiels profitieren, werden sie gewiss alle Versuche einer politischen Reform torpedieren, die ihren Einfluss beschneidet. Notwendig wäre eine Koalition der größeren Parteien für eine politische Reform. Doch dafür ist die Zeit in der laufenden Wahlperiode wahrscheinlich schon verspielt. Die Parteien bereiten sich bereits auf die Wahlen des Jahres 2006 vor.

Präsident Lula wird mit größerem politischen Widerstand rechnen müssen, und er wird wohl gezwungen sein, seiner PT einige Schlüsselministerien zu entziehen, um seine Aliierten zu bedienen. Es dürfte künftig noch schwieriger sein, größere Reformvorhaben erfolgreich zu Ende zu führen, beispielsweise die Reformen des Arbeitsrechts oder der Justiz, die ohnehin auf erheblichen Widerstand stoßen. Reformen, die die Zustimmung des Parlaments benötigen, werden länger brauchen. Die Leistungsfähigkeit der Regierung von Präsident Lula wird darunter leiden.