

# Halbzeit mit Licht und Schatten

**Das zweite Regierungsjahr  
von Präsident Lula da Silva in Brasilien**

**Das Jahr 2005 begann für den bislang nicht allzu erfolgreichen Präsidenten Brasiliens, Ignacio Lula da Silva, keineswegs erfreulich: Nach der Wahl des bislang unbekanntten Severino Cavalcanti zum neuen Präsidenten der Abgeordnetenversammlung ist der Spielraum für Lula und seine Arbeiterpartei PT kleiner geworden, muss er doch Macht und Kompetenzen nun stärker als bis dato mit seinen Koalitionären teilen, zu denen auch Cavalcantis PP zählt. Eng wird es indes für Lula noch nicht, obgleich er die Versprechen, mit denen er vor zwei Jahren angetreten war, nur halb erfüllt hat. Im Sozial- und Bildungsbereich laufen die Dinge unverändert schlecht, dem Hungerbekämpfungsprogramm *Fome Zero* blieb der Erfolg bis heute verwehrt und auch der Protest der Landlosen ist nicht verstummt. Dafür entwickelt sich die Wirtschaft Brasiliens günstig, und auch der Einsatz Lulas für sein Land ist auf nationaler und internationaler Bühne ungebrochen. Doch das, was drängt, sind die versprochenen Reformen. Ob sich Lula zu deren Inangriffnahme nun endlich durchringen kann, ist, zu mal angesichts der neuen Machtverhältnisse in dem südamerikanischen Land, indes eher fraglich.**

## ■ Executive Summary

Right at the beginning of 2005, Brazil's President Lula da Silva and his labour party, the PT, had to stomach a galling defeat: Lula's business of government was not made any easier when Severino Cavalcanti, a hitherto-unknown figure of the Partido Popular, one of the minor partners in the coalition government, was elected president of the House of Representatives, and Renan Calheiros, a member of the PMDB, was elected to the Senate.

Among other things, Mr. Cavalcanti's election was due to the PT's tardy reaction to massive attempts by other parties to entice its deputies to defect. It marks the successful rise of a member of the so-called lower clerical order, i.e. a deputy motivated mainly by the local interests of his own constituency.

And indeed, the result of the election was a sobering experience both for the PT and for Lula. Even though he emphasised that the PP formed part of the government coalition, and that he expected to cooperate well with the newly-elected incumbent, Lula is fully aware that Mr. Cavalcanti must be ranked among the ruralists, proponents of the agricultural industry who certainly cannot be expected to support the government's proposed reform of the agrarian sector.

However, Lula is not really in hot water as yet: Although social reforms have failed to materialise so far, recent opinion polls show that the president is still well respected by the Brazilian population. The go-

vernment is indebted for much of its positive image to the favourable development of the economy, which grew by 4 percent in 2004, a satisfactory rate even for the country's entrepreneurs. Only the 7,5 percent decline in real wages, high unemployment, and low investment give some cause for serious concern.

Problems in the social sector are as grave as ever. Much criticism has been levelled at the *Fome Zero* programme to combat hunger as well as at other measures designed to alleviate poverty. So far, only 5,9 million families have benefited from the *Bolsa Familia* project although it was originally supposed to reach 6,5 million in 2004, and the ultimate target figure is 11 million families.

Similarly, concrete results are still in abeyance in the educational sector. While a new funding programme for the schooling system has been announced, it has not even been presented to the Senate. In fact, a quantum leap in quality is urgently needed in this sector, despite the undoubted progress made by the preceding government of Mr. Cardoso. In addition, further problems are being raised by the reform of the universities.

Yet another unsolved problem is that of agrarian reform. Despite the disputes about the value of land redistribution against the background of current economic and social challenges, the government has been relentlessly pushing forward its expropriation programme as well as the settlement of landless families. The inadequacy of this policy is revealed not least by the mounting aggressiveness of the landless peoples' movement itself as well as by the fact that *fazendeiros* are increasingly prepared to take justice into their own hands.

Despite all these problems, the president persists in soliciting support for his fight against poverty and hunger, which he promotes both on the national and the international plane: After participating in the World Social Forum in the Brazilian town of Porto, he flew directly to Davos for the World Economic Forum.

When Lula and his team stood for government, they promised sweeping reforms but had few convincing concepts to offer. Before profound changes can be launched, the rules of the political game in Brazil must be revised from the ground up. There is hardly

anybody who doubts that the problems of this South American country are rooted mainly in political issues, such as the composition of its parliament and the way in which the members of that parliament behave.

When in opposition, the PT was a staunch enemy of *fisiologia*, the haggling about mandates, positions, and votes. As soon as it was in power, however, the party quickly joined in the traditional game, creating a wealth of ministries and positions and increasingly losing sight of its original goal of political reform.

Now that Mr. Cavalcanti has been elected president of the House of Representatives, the wind is beginning to blow harder in Lula's face. He will find himself constrained to deprive the PT of some key positions to meet the demands of his coalition partners. However, there is reason to doubt that this will improve the performance of his government or its motivation to implement pending reforms.

#### ■ **Anhaltende Popularität**

Zum Ende der ersten Halbzeit der vier Regierungsjahre von Präsident Inácio Lula da Silva kann Brasilien positive makroökonomische Daten vorweisen: Rekordwerte beim Wirtschaftswachstum, den Exporten und der Industrieproduktion sowie die Kontrolle der Inflation und ein hoher Haushaltsüberschuss. Doch ausgerechnet im Hinblick auf die zentralen Anliegen der Regierung Lula und seiner Arbeiterpartei (PT) – die Bekämpfung der Armut und der Ungleichheit im Land – sind noch keine wesentlichen Fortschritte erkennbar. Für die sozialen Reformen und Verbesserungen, die beim Regierungsantritt vor zwei Jahren vollmundig versprochenen worden waren, fehlt es weiterhin an klaren Konzepten, und die effiziente Umsetzung von Regierungsprogrammen wird durch mangelnde Koordination und bürokratische Hürden erschwert. Die Popularität des Präsidenten in der Bevölkerung hat darunter allerdings bisher nicht spürbar gelitten.

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

**■ Beurteilung des Präsidenten und der Regierung (in Prozent)**

	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 Prozent); einem Familieneinkommen von mehr als zehn Mindestlöhnen (50 Prozent); Männern (48 Prozent); über 60-Jährigen (47 Prozent); und den Bewohnern des Nordostens (51 Prozent). Hinsichtlich der parteipolitischen Präferenzen war zu beobachten, dass 54 Prozent der PT-Anhänger der Regierung gute Noten gaben, doch nur 29 Prozent der Anhänger des PSDB. Dagegen haben 51 Prozent der PFL-Anhänger, obwohl ihre Partei in strenger Opposition zur Regierung steht, die Leistung des Präsidenten positiv beurteilt.

**■ Erfreuliche  
Wirtschaftsentwicklung ...**

Die positive Einschätzung des Präsidenten ist vor allem auf die günstige Wirtschaftsentwicklung zurückzuführen. 2004 wurde mit einem Wirtschaftswachstum von 5,2 Prozent abgeschlossen. Das ist die höchste Zuwachsrate der brasilianischen Wirtschaft in den letzten zehn Jahren. Besonders beeindruckend war der Zuwachs der Industrieproduktion von 8,1 Prozent; der höchste seit 1986. Die von den Gegnern des 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 ist gegenüber dem US-Dollar stärker geworden, und die Exporte erreichten mit mehr als 96 Milliarden Dollar ebenfalls einen Rekordwert und dürften 2005 die Marke von 100 Milliarden Dollar überschreiten.

Ein Wermutstropfen in dieser positiven Bilanz sind der Rückgang der Reallöhne um 7,5 Prozent, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit von ca. zehn Prozent 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.

### ■ Indikatoren zur Wirtschaftsentwicklung in Brasilien

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BIP (Mrd. US\$)	536,6	602,2	509,8	459,4	506,8	533*
BIP pro Kopf (US\$)	3 180	3 516	2 933	2 604	2 831	2 945*
Wachstum des BIP (Prozent)	0,8	4,4	1,3	1,9	0,5	5,2
Inflation – IGP-DI (Prozent)	20,0	9,8	10,4	26,4	7,7	12,1
Inflation – IPCA (Prozent)	8,9	6,0	7,7	12,5	9,3	7,6
Basiszinssatz – SELIC (Prozent)	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	16*
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 Prozent des BIP)	43,3	49,4	52,6	55,5	57,2	51,8

\* = vorläufige Zahlen

Quelle: Banco Central, *Boletín Mensal*

### ■ Wichtigste Handelspartner Brasiliens 2004

	Exporte nach		Importe aus	
	Mrd. US\$	Prozent zum Vorj.	Mrd. US\$	Prozent zum Vorj.
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
Afrika	4 245	48,4	6 172	88,3
Naher Osten	3 687	31,4	2 304	42,3
<b>T O T A L</b>		<b>32,0</b>		<b>30,0</b>

Auch wenn Brasilien von den günstigen internationalen Rahmenbedingungen profitierte, besteht doch allgemein die Überzeugung, dass das Wirtschaftskabi-

nett um Finanzminister Palocci maßgeblichen Anteil an der positiven Entwicklung hat. Zwar gibt es aus den Reihen des PT und weiterer linker Parteien der Regierungskoalition, von Seiten einiger sozialer Bewegungen und selbst seitens einiger Kabinettsmitglieder immer wieder Kritik an der „konservativen“ stabilitätsorientierten Politik von Finanzminister Palocci und Zentralbankchef Meirelles, denen eine zu große Gefolgschaftstreue gegenüber dem Weltwährungsfonds vorgeworfen wird. Doch die Zahlen sprechen für sich und Präsident Lula hat Palocci und Meirelles bislang gegen jede Kritik verteidigt.

Im Falle des Zentralbankpräsidenten wurde sogar eine Verfassungsänderung durchgesetzt, die diesem Kabinettsrang gibt, so dass er eine größere juristische Immunität gegenüber Angriffen oder Anklagen wegen der Geld- und Stabilitätspolitik besitzt. Die Regierung hat auch ein Gesetzesprojekt zugunsten der Autonomie der Zentralbank vorgelegt, doch ist kaum damit zu rechnen, dass es die politischen und parlamentarischen 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.

Nach langen Verhandlungen wurde gegen Jahresende auch die Gesetzesvorlage zur 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 des 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 vorzuweisen sind.

Das Projekt der Private Public Partnership soll nicht zuletzt internationalen Investoren neue Anreize für ein Engagement in Brasilien bieten. Die ausländischen Direktinvestitionen sind in den vergangenen Jahren weltweit, nicht zuletzt in Lateinamerika, gefallen.

**■ Ausländische Direktinvestitionen 2001–2004 (in Milliarden US-Dollar)**

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

Auf einer UNCTAD-Liste der Empfängerländer ausländischer Direktinvestitionen des Jahres 2004 rangierte Brasilien mit 16 Milliarden US-Dollar an zehnter Stelle, hinter Mexiko auf der neunten Position mit 18 Milliarden Dollar. China belegt Platz 2 mit Direktinvestitionen in Höhe von 62 Milliarden Dollar.

**■ ... 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 berücksichtigt

gen: 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 elf Millionen. So viele Familien (ca. 56 Millionen Menschen) leben nach offiziellen Schätzungen unterhalb der Armutsgrenze. Bis Ende 2004 erhielten somit etwa 53 Prozent der bedürftigen Familien Zuwendungen aus dem Sozialprogramm *Bolsa Familia*.

Ein zentrales Problem dieses Programms ist dessen 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 elf 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 fünf Prozent.

### ■ **Erziehungsreform – verschiedene Anläufe, keine Ergebnisse**

In der Bildungspolitik, einem der gesellschaftspolitischen Schlüsselbereiche Brasiliens, schuldet die Regierung Lula da Silva noch immer konkrete 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 po-

litische Projekte formuliert hatte. Sein Vorgänger hatte die Überwindung des Analphabetismus zum zentralen Regierungsziel erklärt, für den neuen Minister haben 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 konzentrieren sich schließlich viele der Probleme des Bildungssystems.

Die Regierung hat zwar ein neues Programm zur Finanzierung im Schulwesen angekündigt, den Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, 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 acht Millionen Schüler in den Oberstufen (9. bis 11. Klasse). Die Analysen zur Qualität der Ausbildung bringen immer wieder Besorgnis erregende Ergebnisse hervor: mehr als 50 Prozent 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 der 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 der 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 32,7 Milliarden Reais abgeschlossen, 14,1 Prozent mehr als 2003. Das ist das bislang höchste Defizit und unterstreicht die Notwendigkeit weiterer Reformen.

**■ Tabelle: Ausgaben für Sozialpolitik (in Milliarden Reais)**

Ausgabentyp	1995	1998	2000	2002	2003	2004
<b>Rentenversicherung Sozialhilfe</b>	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
<b>Hilfe für Alte und Behinderte LOAS*</b>	153	2 018	3 005	4 405	5 017	5 901
<b>Hilfe für Kinder</b>	2 076	2 003	2 016	1 831	1 738	1 637
<b>Stipendien et al. gegen Hunger</b>	252	382	767	2 589	4 433	6 155
<b>Arbeitslosenversicherung</b>	6 548	7 833	6 762	8 200	8 994	9 461
<b>Sozialprogramme insgesamt</b>	<b>34 489</b>	<b>44 804</b>	<b>49 697</b>	<b>60 057</b>	<b>67 546</b>	<b>73 782</b>

\* 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

35 000 und 119 000 (im Bundesstaat São Paulo) Reais; d.h. zwischen 10 000 und 30 000 Euro. Zum Teil werden allerdings horrenden Summen für enteignetes Land entrichtet. So wurden beispielsweise für die Enteignung einer Fazenda in Ribeirão Preto, SP, dem Kern des Agrarhandels, 50 Millionen 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 die 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 zur 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 große 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.

<b>Landbesetzungen:</b>	<b>Todesfälle bei Landkonflikten:</b>
1995: 145	1995: 41
1996: 397	1996: 54
1997: 455	1997: 30
1998: 446	1998: 47
1999: 502	1999: 27
2000: 236	2000: 10
2001: 158	2001: 14
2002: 103	2002: 20
2003: 222	2003: 42
<b>2004: 316 (bis 30.11.)</b>	<b>2004: 16 (30.11.)</b>

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 Millionen Reais vorgesehen; doch ausgezahlt wurden nur 14,2 Millionen. In den Bereichen der Infrastruktur und des Straßenbaus, des städtischen Umweltschutzes, der Katastrophenvorsorge und vielen anderen wurden die Haushaltsansätze teilweise 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, um ehrlich zu sein, 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.

	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

**■ Tabelle: Umsetzung der Haushaltsansätze 1999 – 2004 (in Milliarden Reais)**

### ■ 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. Nicht zuletzt auf seine Initiative hin war die Bekämpfung der Armut ein zentrales Thema des Weltwirtschaftsforums während der Tagung im Januar 2005.

Bevor der brasilianische Präsident in Davos sein Anliegen vertrat, nahm er im heimischen Porto Alegre an dem von 150 000 Teilnehmern besuchten „Weltsozialforum“ teil und warb für seine Kampagne gegen die Armut. Während seiner Rede vor 10 000 Globali-

sierungsgegnern gab es einige Buhrufe und Vorwürfe, der Präsident Lula „träume den falschen Traum“. 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, zum Dialog mit Bill Gates und anderen Wirtschaftsbossen. In Davos war Brasilien mit einer stattlicheren Ministerregie präsent als auf dem Sozialforum in Porto Alegre. 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 so genannten Tobin-Steuer auf internationale Finanztransaktionen zur Finanzierung eines Armutsfonds. Zwar wollte der britische Premierminister Tony Blair diesen Punkt nicht auf die Agenda des nächsten G8-Treffens aufnehmen; doch der Brite hat den brasilianischen Präsidenten nach Schottland zur Teilnahme an dem G8-Treffen im Juli eingeladen.

### ■ **Eine Niederlage des PT und ein Sieg des „niedereren Klerus“**

Das Ansehen des brasilianischen Präsidenten auf der internationalen Bühne korrespondiert keineswegs mit einer ähnlichen Reputation bei der brasilianischen Politikerkaste. Wiederholt musste die Regierung auf die Zustimmung zu Gesetzesvorhaben und vorläufige Maßnahmen im Parlament warten, weil die notwendige Mehrheit nur nach langwierigen Verhandlungen erreicht wurde. So harren immer noch wesentliche Elemente der im Jahr 2003 durchgeführten Sozialversicherungs- und Steuerreformen ihrer Umsetzung. Wiederholt traten erhebliche Mängel bei der Koordination der Regierungsmaßnahmen zutage. Durch Rivalitäten und mangelnde Abstimmung innerhalb der Regierung sowie ungenügende Koordination zwischen Regierung und Parlament kamen viele Projekte im Gesetzgebungsverfahren und bei der späteren Implementierung nicht voran.

Besonders gravierend ist die politische Niederlage, die die Arbeiterpartei (PT) und die Regierung bei der Wahl des Präsidenten der Abgeordnetenversammlung im

Februar 2005 erlitten. Präsident Lula hatte sich von den positiven Wirtschaftsergebnissen zum Jahresende 2004 starken politischen Rückenwind für die zweite Hälfte seiner Amtszeit erhofft. Doch mit der Kammerwahl wurde politisches Kapital verspielt. Der PT ist aufgrund eigener Streitigkeiten und Fehleinschätzungen nun nicht mehr im Präsidium der Abgeordnetenkammer 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.

In Brasilien werden die Präsidenten des Senats und der Abgeordnetenkammer 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 des 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 des PT keine Einigung. Die Parteiführung und die Regierung hatten einvernehmlich einen Kandidaten vom linken Flügel 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 zum 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 bewog mehrere Abgeordnete anderer Parteien zum Übertritt in den 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 Abstimmungsmarathon in der Nacht des 15. Februar erlebten Präsident Lula und der PT eine schwere Niederlage: mit 300 Stimmen wurde Severino Cavalcanti vom PP zum neuen Kammerpräsidenten gewählt. Der PT-Kandidat erhielt nur beschämende 195 Stimmen.

**■ Mandate pro Partei in der Abgeordnetenversammlung**

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 der PT vorübergehend seine 2002 gewonnene Mehrheit verlor. Der PMDB kam auf 94 Abgeordnete, lehnte aber einige Neumitglieder ab, so dass ihm ebenso wie dem PT 91 Mandatsträger verblieben. Doch die Parteizugehörigkeiten wechseln fast täglich.

Der neue Kammerpräsident gilt als Angehöriger des so genannten niederen Klerus. Das sind Abgeordnete, die niemand kennt und die sich nur für die lokalen 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 Cavalcantis, der Partido Popular, ist eine Nachfolgeorganisation der früheren Systempartei der Militärregierung ARENA, die viele Jahre von Paulo Maluf aus São Paulo angeführt wurde. Vom PT lange Zeit geächtet und verachtet, ist der PP seit verganginem Jahr Mitglied der Regierungskoalition. Er stellt jetzt zusätzlich auch den ersten Vizepräsidenten der Kammer und wird möglicherweise noch mit einem Kabinettsposten belohnt, um Cavalcantis Wohlverhalten gegenüber der Regierung zu sichern.

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 Jahre aus.

Diäten (15 Monatsbezüge zuzügl. zwei weitere Monatsbezüge, sofern außerordentl. Sitzungen um die Jahreswende stattfinden)	12 847,20
Büro in Brasilia (erlaubt bis zu 20 Angestellten): (wird wahrscheinlich angehoben auf R\$ 35 000)	25 000,00
Wahlkreisbetreuung (Benzin, Büro, Unterkunft)	15 000,00
Telefon und Porto	4 278,55
Mietzuschuss	3 000,00
Insgesamt	60 125,75

**Die Bezüge brasilianischer Abgeordneter pro Monat (in Reais)**

Quelle: *O Globo* vom 16.02.2005

Innerhalb des 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 der 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 Kabinetts-umbildung wird nun umfassender ausfallen müssen, weil die Parteien PMDB und PP größere Ansprüche anmelden. Als unmittelbare Folge der Wahl Cavalcantis hat die Regierung die Abstimmung über eine vorläufige Maßnahme zurückgezogen, mit der eine Änderung der Einkommensteuertabelle vorgesehen war und die vor allem in Unternehmenskreisen stark kritisiert wurde. Da Cavalcanti den „Ruralisten“, d.h. den Vertretern der Agrarinteressen nahe steht, dürften gesetzgeberische Pläne im Bereich der Agrarreform künftig weitgehend aussichtslos bleiben.

■ **Perspektiven:  
der schwierige Weg  
politischer Reformen**

Präsident Lula und seine Regierung sind mit weit reichenden 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 zurückzuführen, die mit den ursprünglichen Ideen des PT und der übrigen Regierungsparteien wenig gemein haben. Deshalb gibt es auch immer wieder Kritik aus den eigenen Reihen, die freilich so lange verpufft, wie die makroökonomischen 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 tief greifender 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 politi-

schen 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 zahlreiche Parlamentarier 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 abhängt, 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 der PT stets das als *fisiologia* bekannte Schachern um Mandate, Posten und Abstimmungsverhalten abgelehnt und gebrandmarkt. Doch anstatt die 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 ihrem Handeln 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, seinem PT einige Schlüsselministerien zu entziehen, um seine Alliierten 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 Präsident Lulas wird darunter leiden.

Das Manuskript wurde Anfang März 2005 abgeschlossen.