

Xico Graziano

Landreform in Brasilien. Integration und Verteilungs- mechanismen

Aufwand und Nutzen stehen in der auf Verteilung gestützten Landreform in keinem ausgeglichenen Verhältnis; schlimmer noch, es fehlt an Mitteln und einer entschiedenen Politik, um ländliche Entwicklung, Beschäftigung und Einkommen auf dem Lande zu gewährleisten. Das kann so nicht weitergehen. Die moderne Landwirtschaft steht vor der Herausforderung, ihren Produzenten ein Auskommen zu sichern, damit Arbeit und Beschäftigung auf dem Lande erhalten bleiben. Staatliche Landwirtschaftspolitik muss die Erhaltung der Beschäftigung im Landesinneren zum Ausgangspunkt haben. Nicht mehr der Boden ist entscheidend für die Produktion und das Einkommen, sondern die Technologie, die Produktivität und die Einbeziehung in wettbewerbsfördernde Märkte, die auf der Grundlage komplizierter Produktionsketten entstanden sind. Millionen kleiner landwirtschaftlicher Produzenten, sogenannte Familienbetriebe, in Kleinunternehmer zu verwandeln – das ist die größte Herausforderung, die nur mit Hilfe genossenschaftlicher Formen und Vereinigungen zu bewältigen ist.

■ Executive Summary

Even now, the concept of the Brazilian land reform recalls the image of the 'landless worker' and his alleged superiority to the 'landed farmer'. While organised groups receive privileged treatment, the large mass of rural smallholders is discriminated. What is more, the relationship between cost and benefit in land distribution does not seem right – a situation that calls for corrective measures.

From the very beginning, the Brazilian land reform focused on large estates producing commodities for the export trade. In colonial times, a system of hereditary large estates had arisen in the rural areas for the cultivation of sugar cane, cocoa, and tobacco. In the 18th century, the focus of economic activity shifted away from Minas Gerais towards the centre and/or the south of the country, and in the 19th century, the coffee boom was one of the factors that helped establish it in the region of São Paulo.

In 1930, the political and economic landscape changed markedly in the wake of the world economic crisis. The industrial bourgeoisie secured its dominance over society, and the end of coffee farming triggered the redistribution of large landholdings, particularly in Brazil. When democracy consolidated itself in the '50s, the cities boomed, and the need for democratising ownership gave added strength to a new social stratum – that of the agrarian entrepreneurs.

Things changed only after the military putsch of 1960, when the 'Land Statute' was introduced to fight

the ‚socialist option‘. After 1970, a process of enhancing capital intensity and productivity began in the rural areas. Large estates were turned into agricultural enterprises. In 1985, the question of land reform rose to greater importance once again, ultimately becoming a social demand. The Landless Movement (MST) arose when productivity and growth rates soared because of the stabilisation of the economy, the growing importance of biotechnology, and the deregulation of the markets. While a succession of production records secured for Brazil a leading role in the agriculture of the world, a considerable proportion of rural smallholders was impoverished by it.

In legal terms, the Brazilian agriculture is based on the Land Statute whose most important concept is the ‚agricultural module‘, i.e. the ideal amount of land that is adequate to secure a living. This concept gave birth to the ‚fiscal module‘ for taxation purposes. Fundamental changes in the land reform were introduced by the new constitution of 1989, which says that holdings that are actually used for production as well as small and medium-sized holdings are exempt from expropriation.

All in all, the results of the Brazilian land reform are meagre. While the military government did promulgate the Land Statute, the 800 or so resettlement projects initiated by it mostly failed to show any productive results. After democracy had been reintroduced, a ministry specifically dedicated to the land reform was created. However, the number of families that actually received land from the ministry fell far short of the mark.

It was only President Cardoso’s government that provided a fresh impulse to the distribution of rural land, from which about 635,000 families benefited by 2002. However, when President Lula da Silva, against all expectations, dragged his feet over the resettlement programme, conflicts over land once again grew in intensity. Meanwhile, it appears that although Lula is making investments to enhance its quality, the reform itself has become a costly burden for the government because of the principle of market fairness.

The largely disappointing track record of the land reform so far gives rise to a number of questions, particularly because it is partially due to the fact that its originally economic character has been substituted by

social features. But even in social terms, the success of the project is meagre, as can be seen from the figures that reflect the standard of living in Brazil: The distribution of land at best has remained purely geographical in nature without doing anything to alleviate poverty.

When the Land Statute was promulgated in 1964, Brazilian agriculture was characterised by subsistence economy coexisting with the export-oriented production of coffee, cocoa, tobacco, etc. The tremendous exodus from farm to factory changed all that. Deforestation and environmental problems, urban poverty and unemployment, protectionism and external competition – these are the problems of today that clamour for corrections to the Brazilian model of land reform.

The idea that there is such a thing as an ideally-dimensioned landholding is being seriously challenged by technological developments. Of particular importance in this context is genetic modification, by which the characteristics of animals can be changed and more productive strains created quite independently of land ownership. Today, it is technology and not the size of a holding on which profitability depends in agriculture.

For the land reform to be successful in the 21st century, the distribution of land must be related to technology as well as to the market. Land reform must become part and parcel of agricultural policy, and support must be given to the landless as well as the landowners because both need it equally.

Agricultural policy in Brazil should aim at integrating small family operations into the agrobusiness concept. This integration should rest on five pillars – education, technological development, the establishment of civil organisations aiming at agroindustrial integration, and entrepreneurial action. First and foremost, the beneficiaries of this integration policy should include traditional family farms, the beneficiaries of the land reform, and those eligible for land ownership.

The true growth potential of the agricultural sector in Brazil showed itself in the course of the last few years. New record harvests, new jobs, and foreign-currency earnings helped to stabilise the country. The inclusive concept of agricultural policy should help to

make this potential available to all. Even the land issue itself has changed to some extent. Having ceased to be the controlling determinant, land as the basis of production is now subordinate to technology. Finally, agriculture itself is exposed to the inexorable dynamism of globalisation. Accepting this dynamism and exploiting the opportunities it offers is the key to resolving Brazil's current land issue.

■ Einleitung

Der Prozess der brasilianischen Landreform hält die furchtbar absurde Denkweise aufrecht, der „Arbeiter ohne Land“ sei dem „Bauern mit Land“ politisch überlegen. Starke organisierte Gruppen, die sich zur Besetzung von Landgütern zusammenschließen, werden privilegiert behandelt, während die Masse der ländlichen Kleinproduzenten in der Vergessenheit verbleibt und von der Gesellschaft diskriminiert wird.

Das lässt sich ablesen an der Definition öffentlicher Politikfelder und wird ganz offensichtlich bei den Haushaltsausgaben. Das Verhältnis von Aufwand und Nutzen bei der sich auf Verteilung gründenden Landreform ist unausgeglichen, schlimmer noch, es fehlt an Mitteln und einer entschiedenen Politik, um ländliche Entwicklung, Beschäftigung und Einkommen auf dem Lande zu gewährleisten.

Das kann so nicht weiter gehen. Die moderne Landwirtschaft steht vor der Herausforderung, ihren Produzenten ein Auskommen zu sichern, damit Arbeit und Beschäftigung auf dem Lande erhalten bleiben. In der Europäischen Union zielen die Veränderungen in der GAP – der Gemeinsamen Agrarpolitik – auf die Erhaltung der ländlichen Kultur und Landschaft, selbst wenn eine Verringerung des Produktionsniveaus in Kauf genommen werden muss. Besonders auffallend sind die Zahlen aus Frankreich, die eine Folge der gewaltigen Herausforderungen der globalisierten Welt sind: in 50 Jahren hat sich dort die Zahl der Bauern trotz zahlreicher Subventionen von zwei Millionen auf 500 000 verringert.

Ausgangspunkt staatlicher Landwirtschaftspolitik muss die Erhaltung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Landesinneren sein. Entscheidend für Produktion und Einkommen ist nicht länger der Boden, sondern die Technologie, die Produktivität und der Zugang zu den wettbewerbsfähigen Märkten, die auf der Grund-

■ Der Prozess der brasilianischen Landreform hält die furchtbar absurde Denkweise aufrecht, der „Arbeiter ohne Land“ sei dem „Bauern mit Land“ politisch überlegen.

■ **Eine veränderte Einstellung wird die Grundforderung an den neuen Bauern sein. Er muss klientelistische Positionen aufgeben und aktiv und interessiert mitwirken und nicht abhängig sein.**

lage komplizierter Produktionsketten entstanden sind. Millionen kleiner landwirtschaftlicher Produzenten, sogenannte kleine Familienbetriebe, in aktive Unternehmer zu verwandeln – das ist die größte Herausforderung, die nur mit Hilfe von Genossenschaften und Vereinigungen zu bewältigen ist.

Eine veränderte Einstellung wird die Grundforderung an den neuen Bauern sein. Er muss klientelistische Positionen aufgeben und aktiv und interessiert mitwirken und nicht abhängig sein. Dies bedeutet eine kulturelle Umwandlung, eine wahrhafte Revolution. Hier liegt die Zukunft der brasilianischen Landwirtschaft.

■ **Ursprünge landwirtschaftlicher Verteilungsmechanismen**

Die brasilianische Landwirtschaft gründete sich von Anfang an auf den für das Ausland produzierenden Großbetrieb. Man sehe sich nur das hauptsächlich im Nordosten vorhandene Profil des kolonialen Zucker-, Kakao- und Tabakanbaus an. Wissenschaftler verweisen mit Recht auf das System der Erbhöfe und die spätere Nutzung unbebauter Ländereien als Ursprung des ländlichen Großgrundbesitzes in Brasilien.

Im 18. Jahrhundert verlagerte sich die Entwicklung von Minas Gerais in Richtung Zentrum/Süden, während im Nordosten der historische Niedergang einsetzte. Die Hauptstadt wurde nach Rio de Janeiro verlegt und gleichzeitig drang der Kaffeeanbau in die fruchtbaren Gebiete der São Paulo-Region vor, die dadurch ab Mitte des 19. Jahrhunderts zur Hauptquelle des nationalen Reichtums wurde. In derselben Zeit erlebte mit dem Erzabbau auch die Viehzucht in der Steppe von Rio Grande do Sul einen Aufschwung, und die Kautschukgewinnung verbreitete sich im Norden, womit die Ausbeutung des Amazonasgebietes begann.

Wie auch immer sich der Reichtum entwickelte, der Großgrundbesitz, die Plantage, war für die stets auf den Außenmarkt ausgerichtete Produktion zuständig. Aber wichtig ist folgendes: Auch wenn am Rande landwirtschaftlichen Großeigentums sich ein Bereich kleinerer Eigentümer herausbildete, der den Lebensunterhalt der vorwiegend ländlichen Bevölkerung gewährleistete, nahm das Land seit dem 19. Jahr-

hundert zu Lebensmittelimporten Zuflucht, um die Versorgung der in Entstehung begriffenen Städte zu ergänzen.

Die Weltwirtschaftskrise 1930 führte zu starken Veränderungen in der nationalen Wirtschaft und Politik. Indem er die Kaffee- und Milch produzierenden Oligarchien von São Paulo und Minas Gerais bezwang, (die dank eines Übereinkommens jahrzehntelang alternierend den Präsidenten stellten – d. Ü.), übernahm Getúlio Vargas die Macht und setzte der „Kaffe-mit-Milch-Politik“ ein Ende. Die Industrie-bourgeoisie begann ihre Vorherrschaft in der Gesellschaft geltend zu machen. Der durch die Überproduktion und eine Drosselung der Ausfuhren ausgelöste Zusammenbruch des Kaffeeanbaus führte zu einer gewissen Umverteilung des Großgrundbesitzes, auf die eine Diversifizierung der Landwirtschaft in São Paulo folgte, wobei besonders Baumwolle eine Rolle spielte. Ab 1940 wurde Paraná schnell besiedelt. Dabei wurde zum ersten Mal in der Geschichte des Landes das kleine und mittlere ländliche Eigentum begünstigt.

Eine neue Zeit brach in den fünfziger Jahren an. Die Demokratie war schließlich gefestigt, und in der Wirtschaft konnten sich die „goldenen Jahre“ auf eine in der Getúlio-Ära entwickelte öffentliche Infrastruktur stützen. Die Städte erlebten einen Aufschwung, die Kultur brach sich Bahn. Mit Juscelino Kubitschek wurde durch den Einfluss der Reformideen der lateinamerikanischen Linken die schnellere wirtschaftliche Entwicklung zu einer nationalen Leidenschaft. Zum ersten Mal wurde Brasilien die Unterentwicklung lästig. Die Landreform wurde zur nationalen Aufgabe.

Schluss mit dem Großgrundbesitz und Befreiung vom Imperialismus – das war seinerzeit das richtige Rezept gegen Armut und soziale Ungleichheit, die die aufstrebende Nation entwürdigten. In diesem Zusammenhang war die Demokratisierung des Besitzes an Boden ein ökonomisches Muss, d.h. eine Form der Erweiterung der Produktion, der Schaffung des Binnenmarktes und der Förderung des Wachstums in Brasilien. Die Zerschlagung des Großgrundbesitzes war demzufolge wirtschaftlicher Fortschritt, und deshalb erhielt der Reformansatz starke Unterstützung von den nationalen Unternehmern.

■ **Schluss mit dem Großgrundbesitz und Befreiung vom Imperialismus – das war seinerzeit das richtige Rezept gegen Armut und soziale Ungleichheit, die die aufstrebende Nation entwürdigten.**

Die damalige Außenpolitik der USA in Gestalt der propagierten Allianz für den Fortschritt spornte Reformen in den Agrarstrukturen der lateinamerikanischen Länder an mit dem Ziel, eine neue produzierende Klasse auf dem Lande zu stärken: die Agrarunternehmer. Mit kapitalistischen Absichten könnte die aufstrebende Mittelschicht auf dem Lande am besten die kommunistischen Versuchungen zügeln, die den Kontinent seit der kubanischen Revolution 1959 in Unruhe versetzten. Der Kapitalismus musste sich auf dem Lande ausbreiten.

Während João Goulart („Jango“) bei Antritt seiner Präsidentschaft grundlegende Reformen versprach, gaben im Nordosten die Bauernvereinigungen den Ton an im Kampf um die Landreform. Dann kam es aber 1964 zum Militärputsch. Die von Castelo Branco geführten Militärs nahmen überraschend das Thema der Linken auf und verkündeten das „Bodenstatut“ und schlugen eine sogenannte „demokratische Lösung“ gegenüber der „sozialistischen Option“ vor.

Das Bodenstatut entstand verständlicherweise als konservatives Dokument und diente als juristisches Instrumentarium, mit dem die sozialistische Revolution durch die Landreform bekämpft werden konnte. Damit wurden die rechtlichen Grundlagen für die Ausbreitung des Kapitalismus auf dem Lande gelegt. Die Strategie war klar: mit der Zerstörung der Lati-fundien und der Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen würde der ländliche Unternehmer gestärkt und die Produktivität erhöht werden, das Ganze einhergehend mit einer besseren Bodenbesitzverteilung. Die Bauern würden tendenziell verbürgerlichen.

Gleichzeitig gab die Reform des nationalen Finanzsystems und eines seiner Produkte, der subventionierte landwirtschaftliche Kredit, Impulse für die Modernisierung der Landwirtschaft. Ab 1970 begann unter Ausnutzung der „grünen Revolution“ ein starker Prozess der Kapitalintensivierung und Produktivitätssteigerung auf dem Lande. Es begann die sogenannte „schmerzhaftige Modernisierung“ der Landwirtschaft, die zu einer gewaltigen Landflucht führte. Vertrieben von der Mechanisierung der Landwirtschaft oder angezogen vom Bauwesen gingen Millionen Menschen in die Städte und entvölkerten den ländlichen Raum. 1950 lebten 64 Prozent der bra-

■ Ab 1970 begann unter Ausnutzung der „grünen Revolution“ ein starker Prozess der Kapitalintensivierung und Produktivitätssteigerung auf dem Lande. Es begann die sogenannte „schmerzhaftige Modernisierung“ der Landwirtschaft, die zu einer gewaltigen Landflucht führte.

silianischen Bevölkerung auf dem Lande; 1970 war dieser Anteil auf 44 Prozent gesunken; 1990 waren es 25 Prozent und der letzten Zählung zufolge hat sich die Zahl im Jahre 2000 auf 18,8 Prozent verringert.

Im Verlauf der Geschichte wurde jedoch die Landreform durch das Wirtschaftswunder der siebziger Jahre hintenangestellt. Entgegen den von den Linken verkündeten Thesen war die Aufteilung des Eigentums nicht notwendig, um die Akkumulation des Kapitals und die Industrialisierung voranzutreiben. Im Gegenteil: bei der Ausdehnung nach Mitte/West und nach Norden, in die Gebiete von Goiás und den Amazonaswald von Pará oder Mato Grosso, erhielten große landwirtschaftliche Projekte umfangreiche Steuervergünstigungen, wodurch einmal mehr das landwirtschaftliche Großeigentum begünstigt wurde.

So wird verständlich, dass die erste Revolution in der Landwirtschaft zwischen 1970 und 1980 die Produktion in großen Betrieben nicht nur beibehielt, sondern sie noch verstärkte. Es zeichnete sich jedoch ein grundlegender Unterschied im Vergleich zu früheren Entwicklungen der Agrarwirtschaft ab, der in der technologischen Modernisierung mit ihren starken Auswirkungen auf den Produktivitätszuwachs bestand. Die Latifundien wurden nach und nach zu landwirtschaftlichen Unternehmen. Sie waren weiterhin groß, aber sie wurden zu produktiven ländlichen Betrieben.

Gleichzeitig führte das beschleunigte Wachstum der Städte zu einem größeren Bedarf an Lebensmitteln für die Versorgung der Bevölkerung, wofür die Landwirtschaft gefragt war. Das Land blieb weiter in wenigen Händen konzentriert, aber merkwürdigerweise ist keine Tendenz für ein Verschwinden der kleinen landwirtschaftlichen Produktion zu erkennen. Man sehe sich nur die statistischen Erhebungen in der Land- und Viehwirtschaft an: 1950 verfügten 86,5 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Betriebe über weniger als 100 Hektar; 1970 stieg ihr Anteil auf 90,8 Prozent; und den letzten Angaben zufolge waren es 1995/1996 89,3 Prozent. Das Klein-eigentum behauptet sich in der Landwirtschaft trotz unzähliger Schwierigkeiten.

Mit dem Beginn der Neuen Republik 1985 trat das Thema der Landreform wieder auf den Plan der nationalen Debatte. Der Ruf nach ihr war aber nicht

■ Mit dem Beginn der Neuen Republik 1985 trat das Thema der Landreform wieder auf den Plan der nationalen Debatte. Der Ruf nach ihr war aber nicht mehr auf wirtschaftliche Fragen gerichtet, sondern wurde zur sozialen Forderung.

mehr auf wirtschaftliche Fragen gerichtet, sondern wurde zur sozialen Forderung. Die Tagelöhner von 1980 übernahmen die Rolle des Bauern der sechziger Jahre im Nordosten. Es entstand die Bewegung der Landlosen MST, die über die alte Gewerkschaftsstruktur der CONTAG hinausging. Und die oligarchische CNA verlor die politische Vertretung auf dem Lande an die entstehende UDR.

Die Einführung des ersten PNRA – Nationaler Plan für die Landreform – 1986 erhitzte das Klima des politischen Streits auf dem Lande. Kurz danach riefen die Debatten in der Verfassungsgebenden Versammlung, die 1988 gebildet wurde, eine Konfrontation zwischen der für Reformen eintretenden Linken und den ländlichen Produzenten hervor. Es schien, als ob auf dem Lande ein Bürgerkrieg ausbrechen würde.

Aber weit entfernt von dieser politischen Verwicklung begann zur selben Zeit die zweite Revolution in der Landwirtschaft, die diesmal die Viehzucht mit einschloss. Die Stabilität der Wirtschaft, die Grundlagen der Biotechnologie, die Öffnung der Märkte, unternehmerische Aktivitäten, das alles zusammen rief eine phantastische Zunahme der Produktivität und die Überschreitung der nationalen Grenzen der Land- und Viehwirtschaft hervor. Hohe Wachstumsraten führten zu hohen Erträgen, wodurch die Beschäftigungssituation im Landesinneren verbessert wurde. Außerdem wurden Devisen eingenommen durch ständige und wachsende Überschüsse in der Handelsbilanz. Selbst in Anbetracht des Protektionismus der reichen Länder übertrafen die Exporte aus Agrargeschäften alle Erwartungen. 2003 stammten 42 Prozent der brasilianischen Exporte aus dem Agrobusiness und brachten der Volkswirtschaft 25,8 Milliarden US-Dollar ein. Diese Devisen trugen zur Erhaltung von Millionen Arbeitsplätzen bei, die direkt in der Landwirtschaft oder in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte geschaffen wurden und heute ganze Produktionsketten umfassen.

In den letzten Jahren wurden immer neue Produktionsrekorde aufgestellt, was Brasilien einen hervorragenden Platz in der internationalen Landwirtschaft sichert. Die Land- und Viehwirtschaft, das also, was man nun gemeinhin Agrobusiness nennt, war eine ständige Quelle guter Nachrichten für die Gesellschaft.

■ In den letzten Jahren wurden immer neue Produktionsrekorde aufgestellt, was Brasilien einen hervorragenden Platz in der internationalen Landwirtschaft sichert. Die Land- und Viehwirtschaft, das also, was man nun gemeinhin Agrobusiness nennt, war eine ständige Quelle guter Nachrichten für die Gesellschaft.

schaft. Das zeigt auch die letzte Veröffentlichung des IBGE (Brasilianisches Institut für Geografie und Statistik) zum Nationaleinkommen, derzufolge das Bruttoinlandsprodukt 2003 um 0,2 Prozent gesunken ist, während die Land- und Viehwirtschaft um fünf Prozent zugelegt hat.

Diese günstige Entwicklung kommt aber nicht allen landwirtschaftlichen Produzenten gleichermaßen zugute, und das ist eine Herausforderung für die Agrarökonomie. Ein beträchtlicher Teil der kleinen Landwirte, die weiter entfernt vom Markt sind, bleibt verarmt. Und das Schlimmste ist, dass Tausende an den Projekten der Landreform beteiligte Familien von der Produktion abgeschnitten sind und in unsicheren Verhältnissen leben. Eine solche Masse von kleinen Familienbetrieben in die Welt des Agrobusiness einzubeziehen ist die große Aufgabe staatlicher Landwirtschaftspolitik. Dieses riesige Unterfangen ist nicht nur eine Aufgabe der Regierung, es erfordert das entschiedene Engagement der Unternehmer des brasilianischen Agrobusiness. Hier geht es um eine Pflicht zu gesellschaftlicher Verantwortung.

■ **Das Rechtsmodell des Bodenstatuts**

Die brasilianische Landreform gründet sich auf das Rechtsmodell des Bodenstatuts. Das wichtigste Konzept der brasilianischen Agrargesetzgebung ist das „landwirtschaftliche Modul“. So wird der ideale Anteil an Grund und Boden bezeichnet, der zur Sicherung des Lebensunterhalts ausreicht und dem Bauern und seiner Familie sozialen und ökonomischen Fortschritt garantiert. Auf der Grundlage des landwirtschaftlichen Moduls werden die Grundstücke auf dem Lande unterteilt. Besitz, der kleiner als ein landwirtschaftliches Modul ist, wird Minifundium genannt und ist per Definition nicht in der Lage, den Lebensunterhalt für die Familie zu erwirtschaften. Da das Scheitern vorherbestimmt ist, sollten sich diese Kleinbauern mit Hilfe der Landreformprogramme zusammenschließen.

Ländliche Grundstücke von über 600 Modulen sind laut Bodenstatut wegen ihrer Ausdehnung Lati-fundien, die als erste auf der Liste für Enteignungen zum Zwecke der Landreform stehen sollten. Zwischen dem Minifundium und den nach ihrer Ausdeh-

■ **Die brasilianische Landreform gründet sich auf das Rechtsmodell des Bodenstatuts. Das wichtigste Konzept der brasilianischen Agrargesetzgebung ist das „landwirtschaftliche Modul“. So wird der ideale Anteil an Grund und Boden bezeichnet, der zur Sicherung des Lebensunterhalts ausreicht und dem Bauern und seiner Familie sozialen und ökonomischen Fortschritt garantiert.**

nung klassifizierten Latifundien stehen die ländlichen Unternehmen und die nach ihrer Bewirtschaftung klassifizierten Latifundien. Der Unterschied zwischen diesen beiden hängt vom Nutzungsgrad des Grund und Bodens und der erreichten Produktivität ab. War der Besitz unproduktiv, wurde er als enteignungswürdiges Grundstück eingeordnet.

In der Praxis hat das Konzept des landwirtschaftlichen Moduls ein fiskalisches Modul genanntes Steuerkonzept hervorgebracht. Der Umfang des fiskalischen Moduls wurde auf der Grundlage der mittleren Ausdehnung der brasilianischen Kommunen berechnet, die in Abhängigkeit von der historischen Nutzungsverteilung und den Merkmalen der lokalen landwirtschaftlichen Produktion unterschiedlich ist. Zum Beispiel beträgt das mittlere fiskalische Modul für die Agrarregionen São Paulo oder Paraná zwischen zehn und 20 Hektar, während es in Mato Grosso oder Goiás 50 bis 100 Hektar sind.

■ 1989 wurde durch die neue Verfassung die grundlegende Bestimmung für die Landreform geändert. Es wurde festgelegt, dass produktiv genutzter Besitz von der Enteignung aus gesellschaftlichem Interesse ausgenommen ist. Ebenso wurde kleiner und mittlerer Besitz von der Landreform verschont.

1989 wurde durch die neue Verfassung die grundlegende Bestimmung für die Landreform geändert. Es wurde festgelegt, dass produktiv genutzter Besitz von der Enteignung aus gesellschaftlichem Interesse ausgenommen ist. Ebenso wurde kleiner und mittlerer Besitz von der Landreform verschont. Das als Agrargesetz bekannte Zusatzgesetz 8629/93 legte folgende neue Konzepte fest: Kleinbesitz entspricht einem bis vier fiskalischen Modulen; ein mittleres Eigentum verfügt über vier bis 15 Module. Was über dieser Größenordnung liegt, wäre damit Großeigentum. Und nur dieses kann für die Zwecke der Landreform enteignet werden, wenn es als nicht produktiv gekennzeichnet wird. So wird also verständlich, dass die traditionellen Bezeichnungen „Minifundium“ und „Latifundium“ nicht mehr zum juristischen Sprachgebrauch Brasiliens zählen.

Zur Kennzeichnung eines ländlichen Grundstücks in Bezug auf seine Produktivität wendet das Institut für Kolonisierung und Landreform (INCRA) zwei Berechnungsmethoden an: den „GUT“ – Nutzungsgrad des Bodens, und den „GEE“ – Effektivitätsgrad der Bewirtschaftung. Um als produktiv zu gelten, muss ein landwirtschaftliches Eigentum einen höher als 0,8 betragenden GUT haben, d.h., es muss mindestens 80 Prozent der Gesamtfläche bewirtschaften, abzüglich der nicht nutzbaren Fläche und der legalen

Waldreserve. Der GEE muss notwendigerweise im Vergleich zu offiziellen Kennziffern, die ein Mindestmaß an Produktivität für den landwirtschaftlichen Anbau und die Viehzucht festlegen, über 100 Prozent liegen. Um diese Art der Kennziffernberechnung, die statisch von der Produktion ausgeht, ohne den Grad der eingesetzten Technologie zu berücksichtigen, drehen sich die großen Auseinandersetzungen und juristischen Dispute, die zum Prozess der Landreform in Brasilien gehören.

■ **Ergebnisse der brasilianischen Landreform**

Die Regierung begann im Sinne der Landreform im Wesentlichen ab der Verkündung des Bodenstatuts im Jahre 1964 tätig zu werden. Bis dahin gab es lediglich die lokalen Erfahrungen in den Bundesstaaten, z.B. die „Agrarrevision“ der Regierung Carvalho Pinto in São Paulo, die zur Geschichte der brasilianischen Landreform gehört.

Die Zeit der Militärregierung (1964–1995)

Zwar war die Militärregierung für die Verkündung des Bodenstatuts zuständig, doch machte während ihres Bestehens die Landreform kaum Fortschritte. Besonderes Augenmerk wurde auf Kolonisierungsprojekte gelegt, wodurch die Besetzung der vom Staat verwalteten Brachen sowie der unter Bundesgerichtsbarkeit liegenden Flächen angestoßen wurde, zum Beispiel mit Projekten in Transamazonien.

Ungefähr 800 Besiedlungsprojekte wurden in Angriff genommen, die meisten von ihnen in Amazonien. Legale Steuervorteile wurden durch das Entwicklungsamt Amazonien (Sudam) reichlich auf den Weg gebracht für die Erweiterung der Landwirtschaft und Viehzucht und begünstigten die großen Wirtschaftsgruppen. Damit man eine Vorstellung davon bekommt, sei nur angemerkt, dass die durchschnittliche Größe der 17 größten Projekte in Mato Grosso damals jeweils 222 000 Hektar erreichte. Die Produktionsergebnisse dieser Projekte waren stets zweifelhaft.

Die Neue Republik (1995–1999)

Mit der Wiedereinführung der Demokratie im Land übernahm Sarney das Präsidentenamt in der Neuen

■ **Zwar war die Militärregierung für die Verkündung des Bodenstatuts zuständig, doch machte während ihres Bestehens die Landreform kaum Fortschritte.**

Republik und legte den ersten Nationalen Plan für die Landreform (PNRA) vor, den der größte brasilianische Agrarwissenschaftler, der Agronom José Gomes da Silva koordinierte, der Präsident des INCRA wurde. Ziel des PNRA war die Ansiedlung von 1,4 Millionen Familien in vier Jahren. Unter Einrechnung von Urbarmachern, Teilhabern, Pächtern, Landarbeitern und Kleinsteigentümern wurde geschätzt, dass sechs bis sieben Millionen Familien Nutznießer sein würden. Ein Sonderministerium für die Durchführung der Landreform wurde geschaffen.

Zum Ende der Sarney-Regierung hatten nur 82 690 Familien Land erhalten, weniger als sechs Prozent des gesteckten Ziels. 4,2 Millionen Hektar Land wurden enteignet, nur 2,3 Prozent des im PNRA den Latifundien zugerechneten Grund und Bodens. Das Modell der Bodenverteilung war nicht gelungen und hinterließ eine Spur politischer Verwicklungen und ideologischer Auseinandersetzungen, die bis heute die nationale Debatte prägen.

Die Präsidentschaft von Fernando Henrique Cardoso (1995–2002)

■ **Zwischen der Verfassung von 1988 und dem auf ihr basierenden Agrargesetz von 1993 gab es ein Abschwellen der Landreform. Während der Collor-Itamar-Regierung waren nur 2,3 Millionen Hektar Land enteignet worden.**

Zwischen der Verfassung von 1988 und dem auf ihr basierenden Agrargesetz von 1993 gab es ein Abschwellen der Landreform. Während der Collor-Itamar-Regierung waren nur 2,3 Millionen Hektar Land enteignet worden. Nach seiner Wahl versprach Fernando Henrique Cardoso ein Programm zur Verteilung von Land an 280 000 Familien. 1995 begann ein neuer Zyklus der Verteilung von Agrarland.

Ende 2002, nach acht Jahren Cardoso-Regierung, hatten 635 000 Familien Land erhalten, davon bekamen 579 000 vom INCRA enteignete oder erworbene Flächen, die anderen bekamen das Land durch die „Bodenbank“ oder spezielle Ansiedlungsprogramme. Die übergroße Mehrheit der Ansiedlungen, 70,8 Prozent, gab es im Norden/Nordosten; im Südosten/Süden wurden 63 700 Familien bedacht, etwa elf Prozent der Gesamtzahl.

Enteignungen und Erwerb betrafen fast 20 Millionen Hektar. Zum Vergleich sei angeführt, dass in der Landwirtschaft des Bundesstaates São Paulo 270 000 Produzenten tätig sind, die eine Fläche von 6,2 Millionen Hektar bewirtschaften. Im gesamten

Land umfasst die mit Körnerfrüchten bebaute Fläche 41 Millionen Hektar.

Enormes ist geleistet worden. Auch im Hinblick auf die Kosten. In den acht Jahren der Regierung Fernando Henrique Cardosos erreichten die Haushaltsausgaben des INCRA in aktualisierten Werten fast 20 Milliarden Reais. Dies bedeutet, dass pro Ansiedlung durchschnittlich 40000 Reais ausgegeben worden sind. Die Ausgaben beziehen sich auf die Kosten der Enteignung und des Erwerbs der Ländereien sowie auf Anschubfinanzierungen und subventionierte Kredite sowie auf die Verwaltungskosten des INCRA.

■ Enormes ist geleistet worden. Auch im Hinblick auf die Kosten. In den acht Jahren der Regierung Fernando Henrique Cardosos erreichten die Haushaltsausgaben des INCRA in aktualisierten Werten fast 20 Milliarden Reais. Dies bedeutet, dass pro Ansiedlung durchschnittlich 40 000 Reais ausgegeben worden sind.

Die Regierung Lula

Entgegen den allgemeinen Erwartungen bremste die Lula-Regierung den Rhythmus der landwirtschaftlichen Ansiedlungen stark aus, gleichzeitig schienen Landnahmen und Bodenkonflikte zuzunehmen. Nach Angaben des INCRA wurden 2003 32000 Familien bedacht, diese Zahl schließt jedoch die Wiederbesetzung leerstehender alter Ansiedlungen ein.

Neben finanziellen Problemen weisen unterschiedliche Faktoren darauf hin, wie schwierig es in der Praxis ist, neue Ländereien durch Enteignung zu erlangen. Ungenutzte Flächen waren entweder schon von der Cardoso-Regierung enteignet worden oder wurden zum Glück unter Ausnutzung jüngster Fortschritte in der Land- und Viehwirtschaft in produktive Farmen umgewandelt.

Ende 2003 legte die Bundesregierung den zweiten PNRA auf. Darin wurde das Ziel gesteckt, neben weiteren Programmen zur Regulierung und zur Vergabe von Grundstückstiteln 400 000 Familien neu anzusiedeln. Die Ansiedlungskosten pro Familie wird auf 31 000 Reais geschätzt, das bedeutet bis zum Ende des Regierungsmandats eine Gesamtsumme von 12,4 Milliarden Reais nur für Neuansiedlungen.

2004 ging es mit den Ansiedlungen nur schleppend voran. Einem Streik im INCRA wird schließlich die schwerfällige Entwicklung zugeschrieben, wobei die Behörden nicht davon abgehen, dass die Ziele beibehalten werden. Es stellt sich heraus, dass die Regierung sehr unschlüssig vorgeht: Sie will in die Qualität der Reform investieren und die durchgeführten Ansiedlungen vollenden, wird aber zur Geisel der Landlosenbewegung MST und der Nationalen Landarbeit-

■ Die zweite, sich in den letzten acht Jahren abzeichnende technologische Revolution hat der Produktion neue Dimensionen verliehen und die Produktivität in allen Regionen und bei allen Produkten erhöht, unabhängig von der Größe des landwirtschaftlichen Besitzes.

tergewerkschaft CONTAG, die auf der Taktik der Landnahme der nunmehr produktiven Flächen beharren und dadurch die Regierung aufreißten. So wuchsen in der PT-Regierung die Konflikte um den Boden.

Die zweite, sich in den letzten acht Jahren abzeichnende technologische Revolution hat der Produktion neue Dimensionen verliehen und die Produktivität in allen Regionen und bei allen Produkten erhöht, unabhängig von der Größe des landwirtschaftlichen Besitzes. Im Ergebnis dessen, das ist ungewöhnlich, sind die unproduktiven Flächen immer mehr verschwunden. Dafür ist der Preis spürbar gestiegen.

Dadurch haben sich die Kosten für Grund und Boden in Brasilien mehr als verdoppelt, was die Fortsetzung der Landverteilung erschwert. Es wird geschätzt, dass die Kosten pro Familie, die auf weit entfernten Ländereien mit geringer Bodenqualität oder mit Wildwuchs angesiedelt wurden, um die 50 000 Reais betragen.

Aus dieser Situation heraus beschloss die Bundesregierung, den Weg der Landreform „marktgerecht“ fortzusetzen, d.h. Land auf dem Verhandlungswege zu erwerben, durch Kaufverträge. Unter der scharfen Kritik der größten Verfechter des alten Verteilungsmodells, die in der Enteignung die beste Form sehen, das „Latifundium“ abzustrafen, stellt sich die Lula-Regierung der Realität. Wenn kein Land zum Enteignen da ist, bleibt nur der direkte Kauf von Landgütern, selbst von produktiven, übrig.

Das letzte Geschäft wurde mit der Farm Itamaraty getätigt, die dem Unternehmer Olacir de Moraes gehörte. 25 500 Hektar wurden in Mato Grosso do Sul zum Preis von 165 Millionen Reais erworben. Jede angesiedelte Familie wird die öffentlichen Kassen 80 500 Reais kosten. Dies bezieht sich nur auf den Kauf des Landes, hinzu kommen noch die Ausgaben für die Ansiedlung selbst. Am Ende wird jede Ansiedlung rund 100 000 Reais gekostet haben.

So wird die Landreform zur belastendsten Sozialpolitik der Regierung mit einem sehr ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis. Bei der Itamaraty-Ansiedlung entsprechen die Kosten der Bezahlung einer Familie mit dem monatlichen Mindestlohn über 32 Jahre. Hier handelt es sich um ein für die Nation unerträgliches Projekt.

■ **Beurteilung der Landreform**

Seit der Durchführung der Kolonisierungsprojekte durch die Militärregierung hat die Landreformpolitik nur spärlich Früchte getragen. In Transamazonien war das Scheitern Aufsehen erregend, weder wurde die Bevölkerung dort gehalten noch wurde produziert. Diese Schwierigkeit, die Landreformprojekte produktiv zu untermauern, ist seit den Ansiedlungsversuchen der Sarney-Regierung zu verzeichnen und tauchte auch in den letzten Jahren der Cardoso-Regierung auf.

Bis heute ist nicht einmal bekannt, welche land- und viehwirtschaftliche Produktion aus den Landreformgebieten kommt. Es gibt keine klaren Erhebungen über Produktivitätsdaten, die Forscher stützen sich auf Fallstudien oder regionale Untersuchungen, die normalerweise von den Universitäten durchgeführt werden. Die Regierung von Fernando Henrique Cardoso veranstaltete einen sogenannten Landreformzensus (als Beweismethode), der durch Forscher der Landwirtschaftshochschule und der Universität São Paulo koordiniert wurde und speziell die Lebensbedingungen der angesiedelten Familien untersuchte.

Die Umwandlung des ökonomischen Charakters der Landreform, der die anfänglichen Ziele in den sechziger Jahren kennzeichnete, hin zu einer sozialen Prägung scheint der entscheidende Grund dafür zu sein, dass die Reform so wenig produktive Entwicklung zeigt. Im Grunde genommen ist es so, als ob dieser Aspekt keine Bedeutung hätte und nur der soziale Charakter der Politik in den Vordergrund trete, also die Betreuung marginalisierter Bevölkerungsschichten sowie der bestrafende Charakter der Landenteignung.

Misst man die Landreform in Brasilien qualitativ nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis der Ansiedlungen, so ist das Ergebnis im Grunde genommen enttäuschend. Neben der Frage der Produktivität ist noch viel schlimmer, dass die Zahlen über die Verbesserung des Lebensstandards nicht dazu berechtigen, an den sozialen Erfolg der durchgeführten Politik zu glauben – und schließlich hat die Verteilung von Land doch soziale Ziele. Bei 40 Prozent der Ansiedlungen gibt es keine medizinische Versorgung; weniger als

■ **Die Umwandlung des ökonomischen Charakters der Landreform, der die anfänglichen Ziele in den sechziger Jahren kennzeichnete, hin zu einer sozialen Prägung scheint der entscheidende Grund dafür zu sein, dass die Reform so wenig produktive Entwicklung zeigt.**

■ Nimmt man die älteren Ansiedlungen aus, die seit Jahren staatliche Mittel erhalten und so zur neuen Staatsklientel wurden, hat die Verteilung von Boden ganz einfach nur die Armut von einem Ort zum anderen verlagert.

30 Prozent haben elektrisches Licht. Was das Erziehungswesen betrifft, so bestehen Schulen in 88 Prozent der Ansiedlungen, aber in zwei Dritteln davon fällt bei Regen der Unterricht aus, weil die Straßen unbenutzbar sind.

Nimmt man die älteren Ansiedlungen aus, die seit Jahren staatliche Mittel erhalten und so zur neuen Staatsklientel wurden, hat die Verteilung von Boden ganz einfach nur die Armut von einem Ort zum anderen verlagert. In einigen Fällen hat die Verteilungspolitik nur Verelendung auf dem Land gebracht. Auffällig hoch ist die Zahl derjenigen, die aufgeben: etwa 30 Prozent der Familien verlassen ihre Parzelle bis zum zweiten Jahr der Ansiedlung. Dieser Wert erreicht bei einigen Ansiedlungen in Goiás und Mato Grosso do Sul 40 Prozent, fällt jedoch im Durchschnitt in São Paulo auf 18 Prozent.

Die Aufgabe von Parzellen hat zu einer Konzentration der Flächen innerhalb der Ansiedlung geführt, in einem Prozess des „Verkaufs“ der Konzession zu einem geringen Preis. Leider zeigt die Realität, dass mit diesem Modell der Landreform keine Entwicklung, weder eine wirtschaftliche noch soziale, gelingt. Die Gewährleistung der Versorgung der angesiedelten Familien mit Lebensmitteln scheint noch das größte Verdienst zu sein.

Die geringe Qualität der enteigneten Ländereien ist einer der Gründe für die verheerenden Ergebnisse. 1998 gehörten 26,7 Prozent der enteigneten Flächen zur Kategorie 5 bis 8, d.h. zu den *schlechtesten* Böden im Sinne des agronomischen Begriffs der Bodennutzbarkeit. 1999 stieg dieser Prozentsatz auf 34,8 Prozent, ein Beweis für die Verschärfung des Problems. Seitdem sind solche Informationen nicht mehr veröffentlicht worden.

Neben ungeeigneten Böden ist auch der Qualifikationsgrad der Angesiedelten problematisch. Die Landbesetzungen führen Arbeiter jeglicher Couleur zusammen. Im Allgemeinen sind es Arbeitslose aus den Städten, die nicht immer für die Landarbeit befähigt sind. Es gibt Lager der „Landlosen“, in denen nach Angaben des INCRA 50 bis 75 Prozent der Leute aus der Stadt stammen. Es sind besitzlose, fast immer arbeitslose Arbeiter, die von der Sozialpolitik der Regierung Hilfe brauchen, jedoch weit davon entfernt sind, zu den „Landlosen“ im klassi-

schen Sinne zu gehören, also zu den Ausgeschlossenen auf dem Lande. Sie sind die Elenden aus den Städten.

Lediglich 155 landwirtschaftliche Ansiedlungen konnten in die Selbständigkeit entlassen werden (sie wurden nach der Terminologie des INCRA konsolidiert), das sind 4,4 Prozent der Gesamtzahl. Die Bewegung der Landlosen und andere Organisationen haben sich aus augenfälligen Gründen der Selbständigkeit widersetzt: sie wollen ihren politischen Einfluss auf die Ansiedlungen erhalten.

■ Eine moderne Sicht der ländlichen Entwicklung

Die neue Realität auf dem Lande

Das Bodenstatut wurde 1964 verkündet. In jener Zeit war die brasilianische Landwirtschaft dadurch gekennzeichnet, dass neben der traditionell auf den Binnenmarkt ausgerichteten Subsistenzwirtschaft dynamischere Exportzweige bestanden, z.B. Kaffee, Kakao, Tabak. Die Produktivität in der Landwirtschaft war gering, weil der Einsatz der Technik gerade erst begonnen hatte. Schließlich begann erst 1960 die Produktion der ersten Traktoren im Land. Brasilien war noch eine Export-Agrarwirtschaft.

Heute, 40 Jahre später, hat sich diese Realität grundlegend gewandelt. Die außerordentlich starke Landflucht hat die Verteilung der Bevölkerung ins Gegenteil verkehrt. Landwirtschaft und Viehzucht verwandelten sich von der Subsistenzwirtschaft in einen Überschüsse an Lebensmitteln und Rohstoffen produzierenden Zweig zur Versorgung der städtischen Bevölkerung und der verarbeitenden Industrie. Unter Zusammenführung von Stadt und Land entstand ein Wirtschaftskomplex aus mehreren Produktionsketten mit den produktionsvorbereitenden Zweigen (Input, Maschinen, Forschung), der eigentlichen landwirtschaftlichen Produktion und den nachgelagerten Bereichen (Verarbeitung, Vermarktung, Kreditwesen). Die landwirtschaftlichen Betriebe, ob nun Groß- oder Familienbetriebe, bilden heute eine neue ländliche Welt, die unter dem Namen Agrobusiness bekannt ist.

In diesem Zusammenhang änderte sich die Landfrage, und die Gesellschaft wurde durch neue Themen beunruhigt. Abholzung und Umweltproblema-

■ Das Bodenstatut wurde 1964 verkündet. Die Produktivität in der Landwirtschaft war damals gering, weil der Einsatz der Technik gerade erst begonnen hatte. Schließlich begann erst 1960 die Produktion der ersten Traktoren im Land. Brasilien war noch eine Export-Agrarwirtschaft. Heute, 40 Jahre später, hat sich diese Realität grundlegend gewandelt.

Armut in den Großstädten, Arbeitslosigkeit infolge neuer Technologien, das Überleben des landwirtschaftlichen Familienbetriebs, Protektionismus und äußerer Wettbewerb – das alles bildet eine Agenda, die neue Lösungsvorschläge fordert. Eine Korrektur des Landreformmodells in Brasilien ist somit ein historisches Erfordernis, ein Imperativ der neuen Zeit.

Das Beharren auf der Verteilung von Land als bevorzugte Form der Demokratisierung ländlicher Verhältnisse bekundet historische Unverantwortlichkeit und kann zur Vergeudung öffentlicher Ressourcen führen. Hervorzuheben ist, dass der kürzliche Wachstumszyklus in der Land- und Viehwirtschaft den Bodenpreis wesentlich in die Höhe getrieben hat, nämlich um das Dreifache in Grenzregionen, was starke Auswirkungen auf die Enteignungskosten und demzufolge auf die ländlichen Ansiedlungen hat.

■ Die neue Zeit erfordert Änderungen am Kurs der Landwirtschaftspolitik, um der wichtigsten Herausforderung der Landfrage begegnen zu können: dem Drama der Land Besitzenden.

Die neue Zeit erfordert Änderungen am Kurs der Landwirtschaftspolitik, um der wichtigsten Herausforderung der Landfrage begegnen zu können: dem Drama der Land Besitzenden. Stark unter Druck stehen in allen Ländern die traditionellen kleinen und mittleren Bauern, die sich mit riesigen Schwierigkeiten herumschlagen, um in die moderne Welt des Agrobusiness Eingang zu finden. Es ist jedoch nicht leicht, die von der Technologie und den höchst wettbewerbsfähigen Märkten errichteten Schranken zu überwinden. In Brasilien benötigen 4,1 Millionen traditionelle Familienbetriebe, die vor Zeiten um Land gekämpft haben, den Schutz der staatlichen Politik. Dazu kommen noch etwa 600 000 neue Bauern, die im Rahmen von Landreformprogrammen angesiedelt wurden und marginalisiert, an den Rand der Marktgemeinschaft gedrängt sind und ums Überleben kämpfen. Die Anerkennung dieser Tatsache lässt als Schlussfolgerung nur eine vorrangige Aufgabe zu: Vor der Schaffung weiterer Ansiedlungen müssen erst einmal die traditionellen und auch die zuletzt angesiedelten landwirtschaftlichen Familienbetriebe gestärkt werden.

Die Überwindung des landwirtschaftlichen Moduls

Die alte Vorstellung, dass es eine ideale Größe für das Eigentum an Land gibt, ist durch die jüngste

technische Entwicklung ad acta gelegt. Damals, in den fünfziger Jahren, als die landwirtschaftliche Produktion mit Einsatz von Maschinen oder chemischen Substanzen noch am Anfang stand, als es keine genetischen Veränderungen an Pflanzen und Tieren gab, bestimmte die Arbeitsmenge die Produktion.

Produktivität und Gewinn in der Landwirtschaft hingen im Wesentlichen von den natürlichen Produktionsbedingungen ab. Die Natur übte eine geradezu bedrohliche Macht auf die land- und viehwirtschaftliche Produktion aus und setzte der menschlichen Arbeit Grenzen. Bodenfruchtbarkeit, Klima und Regen bestimmten Art und Ort der Produktion. Weintrauben gediehen nur im Hochland in Rio Grande do Sul, Bananen an der Küste von São Paulo und Reis auf den weiten Ebenen; das Huhn fraß Mais und der Ochse Gras auf der Weide; Steppenland war untauglich und immer so weiter.

Mit dem technologischen Fortschritt wurden diese natürlichen Grenzen durchbrochen. Genetische Veränderungen verbesserten tierische Eigenschaften und schufen produktivere, widerstandsfähigere und den Bedingungen besser angepasste Rassen und Hybride. Die Mechanisierung, zunächst mit dem Traktor, erleichterte die Arbeit und erlaubte die Durchführung früher nicht möglicher Tätigkeiten. Zusätze wie Kraftfutter, Düngemittel, Schädlingsbekämpfung- und Pflanzenschutzmittel, Bewässerungssysteme, elektrische Umzäunungen, satellitengestützte Überwachungssysteme (GPS), all das, was heutzutage die moderne landwirtschaftliche Produktion ausmacht, hat die Grenzen zwischen dem Klein- und Großbesitz auf dem Lande weit verschoben.

Nunmehr ist es die Technologie und nicht die Besitzgröße, die bestimmend ist für Rentabilität und Beschäftigung auf dem Lande. Die direkte Verbindung zwischen Flächenausdehnung und Rentabilität in der Landwirtschaft gibt es nicht mehr. Durch den Einsatz der richtigen Technik kann eine kleine Produktionsstätte produktiver und rentabler sein als ein riesiger Viehzuchtbetrieb. Unter diesen Bedingungen hängt die Rentabilität von vielen anderen Faktoren ab, von der Art des Produkts, von der Technologie, vom Management, vom Standort und, was nicht weniger wichtig ist, von der Marktdynamik.

■ Nunmehr ist es die Technologie und nicht die Besitzgröße, die bestimmend ist für Rentabilität und Beschäftigung auf dem Lande. Die direkte Verbindung zwischen Flächenausdehnung und Rentabilität in der Landwirtschaft gibt es nicht mehr. Durch den Einsatz der richtigen Technik kann eine kleine Produktionsstätte produktiver und rentabler sein als ein riesiger Viehzuchtbetrieb.

Eine gesamtheitliche Politik auf dem Lande

Früher gingen die Agrarökonomen immer von Gegensätzen aus: Binnenmarkt – Außenmarkt, Kleineigentum – Großgrundbesitz, Subsistenzwirtschaft – Export, Landwirtschaftspolitik – Landreform. Diese Sicht, die große und kleine landwirtschaftliche Produzenten gegeneinander stellt, ist durch die technologische Modernisierung und die Globalisierung der Wirtschaft überwunden. Heutzutage gibt es nur eine einzige Gleichung: die Verteilung des Bodens hängt von der Technologie und von den Märkten ab. Es bringt nichts, nur auf dem Land zu produzieren: spannend ist der Vermarktungsprozess, der immer mehr von den Interessen der inzwischen von den an die Supermarktregale gewöhnten anspruchsvollen Verbraucher bestimmt wird.

■ **Die Entwicklung der Gesellschaft und der Wirtschaft erfordert den Bruch mit dem alten Gegensatz zwischen den sogenannten agrarischen und den landwirtschaftlichen Fragen. Wenn die Landreform des 21. Jahrhunderts erfolgreich sein soll, müssen traditionelle Agrar- und Landwirtschaftspolitik miteinander verschmelzen.**

Die Entwicklung der Gesellschaft und der Wirtschaft erfordert den Bruch mit dem alten Gegensatz zwischen den sogenannten agrarischen und den landwirtschaftlichen Fragen. Wenn die Landreform des 21. Jahrhunderts erfolgreich sein soll, müssen traditionelle Agrar- und Landwirtschaftspolitik miteinander verschmelzen, vor allem muss die Verteilung von Land an die Technologie und den Markt gebunden sein. Es darf keine Landreform ohne Landwirtschaftspolitik mehr geben: die „Landlosen“ benötigen ebenso Unterstützung wie die „Land Besitzenden“.

Die Gewähr, dass die Landwirte Einnahmen erzielen und damit ihre Arbeitsplätze erhalten, muss die Grundvoraussetzung der ländlichen Entwicklungspolitik sein. Es genügt nicht, über produktivitätssteigernde Technik zu verfügen, der Markt muss auch gerechte, dem Produzenten zu zahlende Preise festsetzen. Dem Kleinbauern muss ein von der Gesellschaft subventioniertes Mindesteinkommen garantiert werden, damit er seine Arbeit nicht aufgibt und in die Städte abwandert.

Der Bürger auf dem Land braucht auch eine Sozialpolitik und Infrastruktur. Bildung, Gesundheitswesen, Wohnungswesen, Transportwesen, Telekommunikation, Elektrifizierung, Freizeitmöglichkeiten, also alles, was das städtische Leben genussvoll macht, muss voll und ganz auch die ländlichen Regionen erreichen. Die Lebensqualität auf dem Lande so wie in den Städten zu verbessern und dadurch Landflucht zu verhindern ist eine Hauptaufgabe der Regierung.

Agrobusiness und landwirtschaftliche Familienbetriebe

Gab es in der Vergangenheit eine starke gegenseitige Abhängigkeit zwischen kleinen und großen Landwirtschaftsbetrieben bzw. zwischen dem sogenannten Exportsektor und der Subsistenzwirtschaft, so besteht auch in heutiger Zeit kein Gegensatz zwischen Agrobusiness und landwirtschaftlichem Familienbetrieb. Allerdings sind die Begriffe nicht miteinander vergleichbar. Der Begriff *Familienbetrieb* bezieht sich hauptsächlich auf die Organisation und Nutzung der Arbeit auf dem Besitz; *Agrobusiness* geht über die eigentliche landwirtschaftliche Produktion hinaus, der agroindustrielle Komplex ist entstanden.

Es gibt sehr zurückgebliebene und wenig produktive Großbauern und Unternehmer und daneben die moderne Welt des Agrobusiness, wo Qualität und die Einhaltung von Standards gefordert sind. Andererseits stehen Tausende kleiner Landwirte und Familienunternehmer an der Spitze beim Einsatz neuer Technologien und stellen mit exzellenten Produktivitätswerten Körnerfrüchte, Fleisch, Obst und Blumen her, die sie auf wettbewerbsfördernden Märkten verkaufen. Oft ermöglicht eine Kooperative oder Vereinigung diesen Produktivitätsschub und macht die Kleinen stark und gut organisiert.

Es stimmt wohl, dass die meisten Kleineigentümer eine schwach entwickelte Subsistenzwirtschaft betreiben, deren Weiterbestehen in Frage gestellt ist. Wenn man das weiß, besteht die große Herausforderung für die staatliche Politik darin, diese Familienbetriebe zu prosperierenden Produzenten, zu Teilnehmern am Markt zu machen, indem die Technologie genutzt und die Welt des Agrobusiness erlebbar gemacht wird. Alles andere hieße die Armut zum Kult zu erheben und die Isolierung zu zementieren. Die Kleinproduzenten in der Landwirtschaft wollen wachsen, Erträge erzielen, ihren Kindern Bildung ermöglichen, Teilhabe als Bürger haben.

■ **Vorschlag zur Einbeziehung auf dem Lande**

Hauptziel der Landwirtschaftspolitik der Regierung muss die Einbeziehung der kleinen Familienproduzenten in den Gesamtrahmen des Agrobusiness in

■ **Gab es in der Vergangenheit eine starke gegenseitige Abhängigkeit zwischen kleinen und großen Landwirtschaftsbetrieben bzw. zwischen dem sogenannten Exportsektor und der Subsistenzwirtschaft, so besteht auch in heutiger Zeit kein Gegensatz zwischen Agrobusiness und landwirtschaftlichem Familienbetrieb. Allerdings sind die Begriffe nicht miteinander vergleichbar.**

Brasilien sein. Das setzt die Abstimmung zwischen Landwirtschaftspolitik und Agrarpolitik im weiteren Sinne voraus, was die tatsächliche sozialökonomische Einbeziehung der Landfamilien und die volle Garantie ihrer Bürgerrechte zur Folge haben wird.

„Agrarpolitische Einbeziehung“ könnte der Vorschlag genannt werden, durch den die Interessen des Agrobusiness mit den Erwartungen der landwirtschaftlichen Familienbetriebe in Brasilien verschmelzen statt einander gegenüberzustehen. Wenn die Kleinproduzenten gestärkt werden und so ihr Einkommen garantiert wird, ist die Beschäftigung auf dem Lande gesichert.

Die wichtigsten Betätigungsfelder

■ **Auf fünf Hauptpfeilern beruht die Arbeit, um den Prozess der Eingliederung auf dem Land zum Erfolg zu führen: Bildung, technologische Entwicklung, Bildung von Vereinigungen, agroindustrielle Integration und unternehmerisches Handeln.**

Auf fünf Hauptpfeilern beruht die Arbeit, um den hier vorgeschlagenen Prozess der Eingliederung auf dem Land zum Erfolg zu führen: Bildung, technologische Entwicklung, Bildung von Vereinigungen, agroindustrielle Integration und unternehmerisches Handeln.

Bildung ist das Haupterfordernis für menschlichen und sozialen Fortschritt. Kinder und Jugendliche, Söhne und Töchter armer Bauern können nur dann auf die Durchsetzung ihrer Bürgerrechte drängen, wenn sie am Unterricht teilnehmen und wenn sie insbesondere eine nicht entrückte, bedarfsgerechte und ihrer sozialökonomischen Situation angepasste Schulbildung erhalten.

Die Technologie wird den Weg weisen für Produktivitätszuwächse und Qualitätsverbesserungen, wie sie von den Vermarktungskanälen des Agrobusiness verlangt werden. Die Kenntnisse aus den Agrarwissenschaften – Agronomie, Zootechnik, Veterinärmedizin, Forstwirtschaft und Fischfang – haben sich weiterentwickelt und neue Technologien hervorgebracht, die den Landwirten ganz schnell durch technische Hilfe unter Einsatz der modernen Kommunikationssysteme nahe gebracht werden müssen.

Bleiben die landwirtschaftlichen Familienbetriebe jedoch isoliert, wird es für sie sehr schwer, die Hürden der Technologie und insbesondere der Märkte zu überwinden. Deshalb besteht ihre einzige Chance für eine Erhöhung der Produktivität als auch für eine bessere Vermarktung in der Bildung von Vereinigungen oder Genossenschaften.

Organisatorische Abläufe führen landwirtschaftliche Produzenten und Rohstoffkäufer, Agroindustrie, Genossenschaften und andere Glieder der Produktionskette in diesem Zweig zusammen. Je enger diese Verbindung ist, desto leichter ist der Verhandlungsprozess, weil mehr Vertrauen geschaffen wird, und das ist ein Schlüsselerfordernis in der Wirtschaft, die durch Warenlieferungsverträge und entsprechende Preisvereinbarungen geregelt ist. In der Folge steigt das Niveau der Planung im jeweiligen Zweig und sichert Mehrerträge.

Und schließlich müssen auf allen Etappen und bei allen Punkten dieser Agenda für die ländliche Entwicklung unternehmerisches Handeln und Mitwirkung an die Stelle der passiven und abwartend-abhängigen Haltung treten, die bisher in der Landwirtschaft besonders bei den ärmsten Schichten zu beobachten war. Die Suche nach dem Fortschritt, die wirkliche Aufgabe der ewigen Erwartungshaltung, Spenden von der Regierung oder von Gott zu bekommen – das könnte eine der größten Revolutionen für die Familienbetriebe werden, durch die sie endlich auf dem Lande mit dem traditionellen Klientelismus aufräumen können, der seit der Zeit *coronéis*, der Obersten der Nationalgarde, das Landleben in Brasilien kennzeichnet.

Die Handlungsstrategie

Es lassen sich mindestens drei Gruppen von Nutznießern unseres Vorschlags zur Einbeziehung auf dem Lande unterscheiden: die traditionellen Familienbetriebe, die Begünstigten der Landreform und die Anwärter auf Land.

a) Traditionelle landwirtschaftliche Familienbetriebe

Das gegenwärtige Nationale Programm für die Stärkung der Familienbetriebe in der Landwirtschaft – Pronaf – ermöglichte die Bereitstellung von Finanzmitteln für die kleineren Produzenten durch eine demokratischere Gestaltung der Vergabe von landwirtschaftlichen Krediten. Das Pronaf muss jedoch noch verbessert werden, denn weil Sicherheiten verlangt werden, bleibt der Zugang zu Finanzierungen eingeschränkt. Die ländliche Versicherung, ein dank des persönlichen Einsatzes des Ministers für Landwirtschaft und Versorgung bereits verabschiedetes

■ Das gegenwärtige Nationale Programm für die Stärkung der Familienbetriebe in der Landwirtschaft – Pronaf – ermöglichte die Bereitstellung von Finanzmitteln für die kleineren Produzenten durch eine demokratischere Gestaltung der Vergabe von landwirtschaftlichen Krediten. Das Pronaf muss jedoch noch verbessert werden, denn weil Sicherheiten verlangt werden, bleibt der Zugang zu Finanzierungen eingeschränkt.

und in der Regulierungsphase befindliches Gesetz, wird sicher zur Vervollkommnung des landwirtschaftlichen Kredits beitragen.

Finanzielle Gleichstellung allein löst jedoch nicht das Problem der ländlichen Armut, sie kann sie sogar noch verschärfen, weil die Gefahr der Verschuldung besteht. Kräftige staatliche Investitionen in die produktive Infrastruktur, in Straßen, Lagerhallen, in die Elektrifizierung oder in Maßnahmen gegen Boden-erosion werden notwendig sein, um angemessene Voraussetzungen für das Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion zu sichern. Die geforderte technische Verbesserung kann aber nur durch die Förderung genossenschaftlicher Zusammenschlüsse erreicht werden, wenn die Bauern dazu gebracht werden, an die Kraft ihres Zusammenhalts zu glauben. Wenn sich die ländlichen Produzenten organisieren, werden sie die notwendigen Erfordernisse des Marktes aufzudecken wissen, der dann für sie von Nutzen und nicht länger wegen seiner Wirkungsmechanismen nachteilig sein wird.

b) Begünstigte der Landreform

■ Die Landreformprojekte erfordern eine kühne Strategie gegen Aufgabe und Mutlosigkeit, die sich bei den meisten Angesiedelten breit machen. Wenn man die Geschichte der Angesiedelten kennt, wird verständlich, dass der Schlüssel im Projektmanagement liegt.

Die Landreformprojekte erfordern eine kühne Strategie gegen Aufgabe und Mutlosigkeit, die sich bei den meisten Angesiedelten breit machen. Wenn man die Geschichte der Angesiedelten kennt, die nämlich zum Großteil geringe Fähigkeiten für die Landarbeit mitbrachten, wird verständlich, dass der Schlüssel im Projektmanagement liegt. Weder die staatliche Macht noch die beginnenden Formen der genossenschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Begünstigten der Landreform konnten bisher die Integration fördern und technologischen Fortschritt gewährleisten.

Unser Vorschlag lautet angesichts des Produktionsrückgangs bei den Landreformbauern, eine ausgesprochene Partnerschaft zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor unter Einbeziehung der Genossenschaften und der Agrobusinessbetriebe herzustellen, um so günstige Bedingungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt für die Landreform-Ansiedlungen und ihre Nachhaltigkeit zu schaffen. Eine Partnerschaft in der Landreform würde ehemaligen Landlosen Mut machen, zu entschlossenen Landbesitzern zu werden, was letzten Endes ihr größter Wunsch sein sollte. Ein Vorankom-

men ist nur möglich durch gemeinsame Anstrengungen zur Lenkung der Produktion und zur Auswahl der fähigsten Bauern.

c) Anwärter auf Land

Massenhafte neue Ansiedlungen scheinen gar nicht ratsam zu sein, bedenkt man die Lage der schon bestehenden. Jedoch ist das Vorgehen organisierter Gruppen allgemein bekannt, die Zugang zu Land haben wollen und eine Nachfrage schaffen, die Druck auf die Regierung im Sinne einer Konfliktlösung ausübt. Die Auswahl künftiger Nutznießer muss von strengeren Kriterien ausgehen, d.h. es geht um eine richtige Verpflichtung zur Produktion. Kinder von traditionellen Bauern und von in Fach- und Hochschulen ausgebildeten Agrarwissenschaftlern sollten, wenn sie bedürftig sind, vorrangig durch neue Ansiedlungen bedacht werden. Auf alle Fälle sollte aber auch dann die Herstellung einer Partnerschaft in der Landreform die wesentliche Voraussetzung für durchführbare produktive Vorhaben sein.

■ **Schlussbemerkung**

Das Wachstumspotenzial der brasilianischen Land- und Viehwirtschaft ist durch das außerordentliche Engagement der letzten fünf Jahre zutage getreten. So werden im Land immer neue Ernterekorde erzielt und die wichtigsten Konkurrenten auf dem Exportmarkt überflügelt. Dieser Erfolg des Agrobusiness in einer Zeit, da die Wirtschaft insgesamt in Schwierigkeiten steckt, weckt das Interesse der Gesellschaft, die schließlich dessen Wert und Anteil am Wachstum erkennt. Jedenfalls sind die in diesem Zweig geschaffenen Arbeitsplätze und erwirtschafteten Devisen außerordentlich wichtig für die Stabilität Brasiliens.

Der Vorschlag zur agrarpolitischen Einbeziehung soll gewährleisten, dass die Nutzung dieses riesigen aus dem Boden erwachsenden Potenzials allen dient, seien es nun kleine, mittlere oder große Produzenten, kleine Familienbetriebe oder große Unternehmen, traditionelle oder neu angesiedelte Bauern. Die moderne Zeit erfordert jedoch, dass alle Produzenten Fachleute in der Landwirtschaft sind, d.h. dass sie ihre Tätigkeit kompetent, gut organisiert, produktiv, qualitätsgerecht und engagiert durchführen und Mehrwert beim Anbau ihrer Kulturen oder bei der

Viehzucht schaffen. So werden sie unabhängig von ihrer Größe im unternehmerischen Geist mit ihrer Arbeit einen Beitrag zur nationalen Entwicklung leisten.

Die Landfrage in Brasilien hat sich verändert. Der Boden als früheres Hauptproduktionsmittel wird der Technologie untergeordnet, mit der die Produktion gesichert, jedoch nicht unbedingt die Rentabilität der landwirtschaftlichen Unternehmung gefördert wird. Die Märkte und die Läden in den großen Städte setzen die Regeln dafür fest, dass die Auswahl rigoros nach der Qualität und fast immer nach niedrigen Preisen erfolgt.

Das Verständnis der unerbittlichen Dynamik der globalisierten Landwirtschaft und die Entdeckung von Möglichkeiten zum Schutz der kleinen Landwirte wird die große Aufgabe der Wissenschaftler sein. Hier, in der Einbeziehung auf dem Lande, liegt die Lösung für die neue Landfrage in Brasilien.