



# Focus Brasilien

Nr. 10 – 30. Dezember 2005

Studienzentrum Rio de Janeiro  
Leiter: Dr. Wilhelm Hofmeister

## Am Ende eines Jahres der Desillusion

von Wilhelm Hofmeister

**Die Krise ist die Konstante des politischen Prozesses in Brasilien. Der innenpolitische Handlungsspielraum der Regierung von Präsident Lula da Silva ist stark eingeschränkt. Für notwendige Reformen fehlen Konzepte und parlamentarische Mehrheiten. Auch außenpolitisch kann die Regierung keine größeren Erfolge nachweisen. Dennoch ist eine Wiederwahl des Präsidenten 2006 nicht auszuschließen.**

Die Opposition versuche „einen Putsch zu provozieren“ („*tentando fazer golpismo*“). Was und wie schnell er von seinem venezolanischen Kollegen lernen kann, sprach der brasilianische Präsident Lula da Silva an der Seite von Hugo Chavez anlässlich der Zeremonie der Aufnahme Venezuelas als „Vollmitglied“ des MERCOSUR am 09. Dezember aus. Mit der populistischen Anklage gegen die Oppositionsparteien versuchte Lula von der Aufdeckung zahlreicher Unregelmäßigkeiten und Veruntreuungen abzulenken, die von seiner Arbeiterpartei im Vorfeld der Wahlen und nach seinem Regierungsantritt begangen wurden, um schwarze Kassen zu finanzieren und parlamentarische Mehrheiten zu erkaufen. Diese Vorgänge provozierten die schwerste politische Krise der letzten zehn Jahre in Brasilien und haben die Handlungsfähigkeit der Regierung erheblich eingeschränkt. Sie hat keine parlamentarische Mehrheit mehr und erlitt in den letzten Wochen im Kongress mehrere Abstimmungs-niederlagen. Der Putschvorwurf wurde von den Oppositionsparteien als lächerliches Ablenkungsmanöver bezeichnet, zeigt aber, dass die Krise und ihre Begleitumstände am Nervenkostüm des Präsidenten zehren – zumal nun auch neue Umfragen belegen, dass sein Ansehen angesichts der Krise gelitten hat.

### Mandatsentzug von José Dirceu

Die schwerste Niederlage erlitt das Regierungslager bei der Abstimmung über den Entzug des Parlamentsmandats von José Dirceu, dem ehemaligen PT-Vorsitzenden und Architekten des Wahlsieges von Präsident Lula. Angeklagt als Hauptdrahtzieher der Korruptionszahlungen an eine Reihe von Abgeordneten der Koalitionsparteien, hatte Dirceu im Juni sein Amt als allmächtiger Chefminister des Kabinetts (*Casa Civil*) aufgegeben und sein ruhendes Abgeordnetenmandat wieder aufgenommen. Seither untersuchte die Ethik-

Kommission der Parlamentskammer seine Verwicklung in den Skandal. Der Abschlussbericht dieser Untersuchungskommission empfahl schließlich den Mandatsentzug. Dirceu kämpfte zwar mit allen politischen und juristischen Mitteln gegen das drohende Verdikt, erhielt dabei sogar mehrfach Unterstützung seitens des obersten Bundesgerichts (Superior Tribunal de Justicia, STF), was die Entscheidung über das Verfahren mehrmals verzögerte und viele Brasilianer an der Unparteilichkeit des Gerichts zweifeln ließ. Die Regierung versuchte zudem, durch die in solchen Fällen übliche Freigabe zusätzlicher Mittel für Eingaben und Projekte von Abgeordneten (sogenannte *emendas parlamentarias*) einzelne Mandatsträger von einem Votum gegen Dirceu abzuhalten. Doch weder dieser Geldregen der Regierung noch die juristischen Winkelzüge halfen dem Angeklagten. Nachdem ein letzter Einspruch Dirceus vom STF mit knappster Mehrheit am Nachmittag des 30. November abgelehnt worden war, stimmte das Plenum der Kammer noch am Abend über sein Schicksal ab. 293 Abgeordnete, 36 über der erforderlichen absoluten Mehrheit von 257, votierten für seinen Mandatsentzug, bei 192 Gegenstimmen, 8 Enthaltungen und 2 ungültigen Stimmen. Selbst der Einsatz solcher Politgrößen wie Antônio Carlos Magalhães, José Sarney, Jader Barbalho und auch der erst jüngst zurückgetretene Parlamentspräsident Severino Cavalcanti – die bis auf Sarney alle schon einmal frühzeitig ihr Mandat im Rahmen eines Skandals verloren hatten – zugunsten des Angeklagten konnte die Mehrheit gegen den noch vor Jahresfrist allmächtigen Dirceu nicht mehr abwenden. Vor drei Jahren wäre es für völlig undenkbar gehalten worden, dass eine Regierung Lula und die Arbeiterpartei PT in einer kritischen Situation einmal die Unterstützung dieser Politiker suchen würden.

Nach dem Verdikt der Kammer ist Dirceu nun acht Jahre lang „unwählbar“, d.h. er darf bei keiner Wahl als Kandidat antreten. Allerdings kann er in Partei oder Regierung Funktionen übernehmen. Zudem hat er noch einmal beim obersten Gericht eine Berufung gegen die Abstimmung in der Kammer eingelegt, und es kann angesichts des bisherigen Verhaltens des STF, das bereits verschiedenen Haupttätern des Korruptions- und Veruntreuungsskandals einen „Persilschein“ in Form eines präventiven *habeas corpus* ausstellte, nicht ausgeschlossen werden, dass das Votum der Kammer für nichtig erklärt wird, er sein Mandat zumindest vorläufig zurück erhält und das Verfahren noch einmal aufgerollt wird. Vorläufig scheint es so, dass Dirceu innerhalb der PT formell - als kooptiertes Mitglied des Parteivorstandes (*directorio nacional*) – oder informell politische Funktionen übernehmen wird. Präsident Lula jedenfalls hat seinen Parteifreund nach der Entscheidung als Opfer politischer Verfolgung verteidigt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Präsident im Falle einer erneuten Präsidentschaftskandidatur wieder auf die bewährte Hilfe von Dirceu zurückgreifen will.

Erwähnt sei in diesem Zusammenhang mit Blick auf die Rolle des Obersten Gerichts, dass am 30. November eine Umfrage der Brasilianischen Richtervereinigung (*Associação de Magistrados do Brasil*, AMB) veröffentlicht wurde. Von den 3.258 befragten Richtern waren 31,7% der Meinung, dass es mit der Unparteilichkeit des STF „schlecht“ bestellt sei, 48,9% meinten die Arbeitsweise der Justiz sei „schlecht“ oder „sehr schlecht“.

Nach dem Mandatsentzug von Dirceu stehen in den nächsten Wochen weitere Verfahren gegen Abgeordnete wegen der Verwicklung in den Korruptionsskandal zur Abstimmung und es wird damit gerechnet, dass einige ebenfalls ihr Mandat verlieren werden.

Für die PT sind die Krise und die ständigen öffentlichen Debatten verheerend. Seit ihrer Gründung vor 25 Jahren hat die Partei die „öffentliche Ethik“ betont und nie mit Anklagen gegenüber den übrigen Parteien gespart. Nun wird sie von vielen Brasilianern als eine weitere unter vielen korrupten Parteien wahrgenommen. Für die Wahlen des nächsten Jahres ist das eine denkbar schlechte Ausgangslage.

Das bedeutet nicht unbedingt, dass damit auch die Chancen von Präsident Lula auf eine Wiederwahl bereits zunichte wären. Dabei werden noch andere Faktoren eine Rolle spielen. Allerdings scheint jetzt bereits absehbar, dass Lula im Falle einer Wiederwahl noch weniger parlamentarische Unterstützung haben wird. Für die Regierbarkeit des Landes sind das keine guten Aussichten.

### **Finanzminister Palocci unter freundlichem und weniger freundlichem „Beschuss“**

Eine zusätzliche Belastung für Regierung und PT ergab sich aus der Situation von Finanzminister Antonio Palocci, der in den letzten Wochen gleich von mehreren Seiten unter Beschuss genommen wurde. Genoss er bisher aufgrund seiner konservativen, auf die Erhaltung stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen ausgerichteten Fiskalpolitik das Vertrauen der business- und Finanzcommunity im In- und Ausland, was ihn schon deswegen in den Augen etlicher seiner PT-Parteifreunde diskreditierte, äußerten sich auch Kabinettskollegen zunehmend kritisch an der Einhaltung und Übererfüllung des mit dem Internationalen Währungsfond vereinbarten Haushaltsüberschusses. Vor allem die neue Chefministerin Dilma Rousseff und daneben Landwirtschaftsminister Roberto Rodrigues und Vizepräsident José Alencar kritisierten Palocci in der Öffentlichkeit und forderten eine Abkehr von der strikten Spar- und Hochzinspolitik.

Zusätzlich unter Druck geriet der Minister wegen einer Anklage, er habe während seiner zwei Amtszeiten als Bürgermeister von Ribeirão Preto, SP, bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zusätzliche Zahlungen erhalten, die in die PT-Partei- und Wahlkampfkasse geflossen wären. Während einer Anhörung vor einem parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Senats am 16. November hat Palocci sich jedoch unter hoher Anteilnahme der Medien sehr eloquent verteidigt, zumal die Opposition darauf verzichtete, ihn wegen des Korruptionsvorwurfs härter zu befragen. Die Opposition wollte damit noch etwas zuwarten, doch der Auftritt von Palocci hat einer politischen Verfolgung vorläufig den Boden entzogen, auch wenn die Vorwürfe bisher nicht geklärt sind und die Staatsanwaltschaft Verfahren gegen einige frühere enge Mitarbeiter von Palocci wegen dieser Vorwürfe einleitete.

Vorübergehend schien der Minister mit Rücktrittsgedanken zu spielen, zumal auch die öffentlichen Solidaritätsbekundungen von Präsident Lula in der ersten Novemberhälfte etwas schwächer ausfielen. Erst nach Paloccis erfolgreichem Auftritt im Senat, bekräftigte Präsident Lula am 18. November wieder sein Vertrauen in den Finanzminister und betonte zugleich, dass die Wirtschaftspolitik nicht geändert werde. Die überraschend negativen Zahlen des Wirtschaftswachstums im 3. Quartal des Jahres haben freilich erneut Kritik am Kurs des Finanzministers laut werden lassen - auch seitens seiner Kabinettskollegen.

Finanzminister Palocci ist vorläufig wieder aus der Schusslinie. Doch die verschiedenen Untersuchungsausschüsse des Parlaments werden weiter tagen und die Öffentlichkeit bis auf weiteres mit Neuigkeiten über Korruption und Veruntreuung versorgen. Weniger wahrscheinlich dagegen ist, dass die Aufdeckung dieser Vorkommnisse vor den Wahlen noch tief greifende Konsequenzen erzeugen wird.

Vize-Präsident José Alencar geriet übrigens ebenfalls ins Blickfeld der Untersuchungsausschüsse, als bekannt wurde, dass die Arbeiterpartei seiner Textilfirma Coteminas noch 12 Millionen Reais (ca. 4,4 Mio. Euro) für die Anfertigung von 2,7 Millionen T-Shirts schuldet, die die PT im Kommunalwahlkampf 2004 verteilt hatte.

### **Krisenfeste Wirtschaft – auf zu niedrigem Niveau**

Mit Genugtuung haben brasilianische Beobachter in den vergangenen Monaten darauf hingewiesen, dass die Wirtschaft des Landes von der politischen Krise nicht beeinflusst oder gar beeinträchtigt wird. Das ist richtig. Selbst ein eventueller Rücktritt von Finanzminister Palocci hat die Börse und den Wechselkurs kaum beeinflusst. Doch für die Entwicklung der brasilianischen Wirtschaft war das Jahr 2006 nicht sonderlich gut. Das Wachstum von 2,6% - ungefähr die Hälfte des Vorjahreswertes - blieb deutlich hinter den Erwartungen und Projektionen der Regierung zurück. Brasilien hat damit eine der geringsten Wachstumsraten in Lateinamerika. Die Inflation ist mit 5,7% höher als das ursprünglich gesteckte Inflationsziel (5,1%). Das „Wachstumsspektakel“, das Präsident Lula bei Amtsantritt vorausgesagt hatte, ist somit bisher nicht eingetreten. Nun hat er zwar für 2006 ein Wachstum von etwa 5% angekündigt, doch die Zentralbank hat diesen Wert schon wieder etwas nach unten korrigiert und erwartet ein Wachstum von 4%. Für die Schaffung von Arbeitsplätzen und insbesondere die Ausweitung formaler Arbeitsverhältnisse war die Wachstumsrate 2005 zu gering. Die Arbeitslosenrate betrug zum Jahresende 9,6% und es wurden im Jahresverlauf weniger neue formale Arbeitsverhältnisse abgeschlossen als im Jahr davor. Ein Grund für das geringe Wachstum sind die hohen Zinsen, die größere Investitionen behindern. Zur Erreichung der Stabilitätsziele aber sieht die Zentralbank trotz vielfacher Kritik aus Unternehmerkreisen vorerst keine Möglichkeit für eine deutliche Reduzierung des weltweit wohl höchsten Zinsniveaus.

Weiterhin sehr positiv hat sich der Außenhandel entwickelt. Der Handelsüberschuss betrug in den ersten 10 Monaten US\$ 36.350 Milliarden und ist damit bereits höher als während des gesamten Vorjahres 2004 mit US\$ 32.547 Mrd. Erstmals überschritt der Wert der Exporte im November die Marke von 100 Milliarden US\$ und obwohl in den letzten Wochen des Jahres einige Einbußen zu verzeichnen waren, erscheint es möglich, das Ziel der Regierung zu erreichen, 2005 Waren und Dienstleistungen im Wert von 117 Milliarden US\$ zu exportieren. Die günstigen Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt kommen den brasilianischen Exporteuren entgegen, die andererseits aber in der Aufwertung des Real eine Hürde für noch höhere Wachstumsraten sehen.

Die ausländischen Direktinvestitionen (FDI) haben sich nicht sehr dynamisch entwickelt. Bis Oktober waren es in der Industrie 4.8 Milliarden US\$ (30.9% aller FDI; im ganzen Jahr 2004 10,7 Mrd. US\$ = 52.8%), in der Landwirtschaft und im Minenwesen 788 Million (2004: 1,1

Mrd. US\$) und im Dienstleistungsbereich 10 Mrd. US\$ (2004: 8,5 Mrd.). Insgesamt beliefen sich die FDI damit auf 15,7 US\$ Mrd. (2004 im ganzen Jahr: 20,3 Mrd. US\$).

Die Stabilitätspolitik auf der Grundlage der hohen Zinsen hat es ermöglicht, das Ziel eines primären Haushaltsüberschusses (ohne Schuldentilgungen) von 4,25% des Sozialprodukts zu übertreffen. Voraussichtlich wird der Überschuss mehr als 6% betragen. Damit verfügt der Finanzminister über einen größeren Spielraum bei der Bedienung von Schulden und Zinsen. Am 13. Dezember hat Minister Palocci dann auch verkündet, dass eine letzte Schuldenrate gegenüber dem Internationalen Währungsfond (IWF) in Höhe von 15,5 Mrd. US \$ zum Jahresende vorzeitig zurückgezahlt werden würde; das Land spart damit 900 Millionen US\$ Zinszahlungen. Präsident Lula hat diese Entscheidung in den Tagen danach wiederholt mit der Bemerkung gefeiert, Brasilien sei nun „Herr der eigenen Nase“. Tatsächlich konnten die Auslandsschulden bis Ende 2006 auf den niedrigsten Stand der letzten zehn Jahre zurückgeführt werden. Sie betragen noch 165 Mrd. US\$. Die Schulden, die zu Beginn der Regierung Lula Ende 2002 noch 46% des Sozialprodukts ausmachen betragen jetzt nur noch 21% des BIP; das ist der niedrigste Stand seit 1975. Im Januar sollen auch die Schulden beim Pariser Club mit einer letzten Rate über 2,6 Mrd. US\$ getilgt werden.

Dieser Erfolg der restriktiven Haushaltspolitik findet jedoch nur in Finanzkreisen und dem IWF breites Lob. Für die politische Linke innerhalb und außerhalb der PT und selbst für Regierungsmitglieder ist sie jedoch Anlass ständiger Kritik an der Finanzpolitik. Dabei wird häufig übersehen, dass etliche Ministerien aufgrund konzeptioneller oder exekutiver Schwächen nicht in der Lage sind, die ihnen zustehenden Haushaltsmittel auszugeben.

Bis Mitte Oktober hatten die Ministerien nur 9,6% der Investitionsmittel für das Haushaltsjahr 2005 ausgegeben. Das hängt sowohl an der Sparpolitik wie an der mangelnden Umsetzungsfähigkeit der Exekutive. Im Bereich Gesundheit beispielsweise waren nur 5,3% der Investitionsmittel ausgegeben worden und im Bereich des Ministeriums für nationale Integration nur 4,5%. Für wirksame Maßnahmen in diesen Bereichen ist das zu wenig.

Angesichts anhaltender Kritik seitens der Opposition sowie aus den eigenen Reihen wegen der unzureichenden Investitionen hat Präsident Lula in der letzten Kabinettsitzung des Jahres am 19. Dezember die Bereitstellung von 7,91 Milliarden Reais (ca. 2,8 Mrd. Euro) angekündigt, die bis Jahresende ausgegeben werden sollen. Zudem hat der Präsident am 28. noch einmal 1 Milliarde Reais aus dem Haushalt 2005 freigegeben, davon 300 Millionen für die Projekte von Parlamentariern (*emendas parlamentares*) und 600 Millionen für die Umwidmung von Mitteln, die von einzelnen Ministerien nicht ausgegeben worden waren. Dass diese Praxis mit effizienter Haushaltsführung und Ausgabenpraxis zu tun, wird man wohl bezweifeln dürfen.

Zusätzliche Mittel wurden schließlich noch für den Straßenbau bereit gestellt. Der verheerende Zustand vieler Überlandstraßen, die mit tiefen Löchern und Rissen im Asphalt gespickt sind, welche das Fortkommen behindern, wird schon seit langem von vielen Unternehmern kritisiert, weil dadurch der Warentransport verzögert und verteuert wird. Nicht zuletzt aufgrund der bevorstehenden Ferienzeit hat das Thema schließlich auch in den Medien größere Aufmerksamkeit erhalten. Zwischen Bund und Ländern gab es gegenseitige Schuldzuweisungen wegen ausbleibender Investitionen in den Straßenbau. Doch aufgrund



der konzentrierten Medienberichte erklärte Präsident Lula schließlich am 27. Dezember den „Katastrophenfall“ („*estado de emergencia*“) der Straßen, um ab Januar mit einer „Operation Löcher-Stopfen“ („*operação tapa buracos*“) Ausbesserungsarbeiten ohne langwierige Ausschreibungsverfahren durchführen zu können. Für diese Operation wurden 440 Millionen Reais (ca. 160 Mio. €) bereit gestellt.

Solche Ziffern belegen immer wieder, dass die Lösung vieler Probleme Brasiliens nicht am Mangel an Geld scheitert. Im Gegenteil. Die Steuereinnahmen sind – zumal im lateinamerikanischen Vergleich – relativ hoch, die Quote der Steuern und Abgaben ist mit ca. 40% des BIP sogar im internationalen Vergleich relativ hoch. In den letzten Jahren wurden die Mechanismen der Steuereinzahlung verbessert, wodurch der Staat zusätzliche Einnahmen verbuchen konnte.

Gescheitert ist allerdings, zumindest vorläufig, das Projekt der Gründung einer „*Super Receita*“, einer zentralen Einnahmestelle von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Davon hatte sich die Regierung mehr Transparenz und Effizienz beim Einzug von Steuern und Abgaben und damit nicht zuletzt auch eine Erleichterung hinsichtlich der Reduzierung des primären Defizits (der Lücke bei den Staatseinnahmen und -ausgaben ohne Einbeziehung des Schuldendienstes) und damit auch des Defizits bei der Rentenversicherung erhofft. Nachdem ein entsprechendes Präsidentendekret in der Abgeordnetenversammlung befürwortet worden war, erhielt es im Senat keine Zustimmung. Das ist ein weiteres Beispiel für die eingeschränkte Regierungsfähigkeit infolge der politischen Krise.

Ebenso hat auch das Prestigeprojekt einer Public-Private-Partnership (PPP) noch nicht die parlamentarischen Hürden genommen. Die Regierung wollte damit ihre Offenheit gegenüber der Privatinitiative demonstrieren, doch nicht zuletzt Vorbehalte in den eigenen Reihen der Koalitionsparteien gegen die im Rahmen der PPP avisierten Privatisierungen bzw. Teilprivatisierungen öffentlicher Dienstleistungen verzögern die Verabschiedung dieses Projektes.

## **Sozialpolitik ohne nachhaltige Wirkung**

Sind die Leistungen der Regierung Lula in der allgemeinen Wirtschaftspolitik keineswegs herausragend, so gilt um so mehr für den Bereich der Sozialpolitik, dass bisher viele Erwartungen nicht erfüllt wurden. Angetreten mit großen Versprechungen erweist sich die Sozialpolitik als eine Achillessehne der Regierung. Zwar haben sich in langfristiger Perspektive seit 1993 einige Sozialindikatoren in Brasilien verbessert, doch Verbesserungen bei der Armutsbekämpfung sind bisher eher gering. Eine im Dezember veröffentlichte Studie der Fundação Getúlio Vargas kommt auf der Grundlage anderer statistischer Erhebungen zu dem Schluss, von 2003 auf 2004 habe sich der Anteil der Armen in der Bevölkerung von 27,26 auf 25,08 % (d.h. um ca. 3 Millionen Personen) verringert. Doch im Hinblick auf die Veränderung von Strukturen zur nachhaltigen Verbesserung der Situation der Armen sind keine wirklichen Fortschritte erzielt worden. Beispielsweise wurde das Programm „*primeiro emprego*“, das vor allem Jugendliche in formale Arbeitsverhältnisse führen sollte, zum Jahresende 2005 wegen Erfolglosigkeit eingestellt. Die Reduzierung der Armen ist daher wohl hauptsächlich auf die staatlichen Sozialhilfeprogramme zurück zu führen.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang insbesondere das Sozialhilfeprogramm „*bolsa família*“ („Familienstipendium“). Die Zahl der Hilfeempfänger wurde deutlich angehoben. Mittlerweile sind etwa 11,2 Millionen Familien im Rahmen dieses Programmes registriert. Bis Ende 2006 soll diese Zahl auf 15,5 Millionen angehoben werden. Familien mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen von bis zu R\$ 50,- erhalten den Basiszuschuss von 50,- R\$ pro Monat sowie einen variablen Zuschuss für Schwangere und Kinder bis 15 Jahre in Höhe von 15,- R\$ für maximal drei Personen. Als Gegenleistung für den Erhalt der Zuschüsse müssen die Familien den Impfausweis der Kinder auf dem neusten Stand halten, deren Schulbesuch nachweisen, die öffentlichen Gesundheitseinrichtungen aufsuchen und an bestimmten Fortbildungsprogrammen teilnehmen.

Zwar wurden auch schon mehr als 150.000 Fälle registriert, bei denen sich Empfänger die Hilfe mit falschen Angaben erschwindelt hatten, doch insgesamt konnte offensichtlich in den letzten beiden Jahren sichergestellt werden, dass tatsächlich bedürftige Familien die Zahlungen erhalten. Auch wenn der Einzelbetrag nicht hoch ist, bedeutet er für die Familien doch eine wichtige zusätzliche Einnahmequelle. Der wahlpolitische Effekt dieses Programms sollte keineswegs unterschätzt werden. Es ist absehbar, dass das Programm „*bolsa família*“ bei der Kampagne zur Wiederwahl von Präsident Lula eine zentrale Rolle spielen wird.

Für die Agrarreform trifft das weniger zu. Nach Angaben des zuständigen Ministeriums wurden bis Ende 2005 ca. 117.500 Familien auf neuem Land angesiedelt und damit seit Antritt der Regierung insgesamt ca. 235.000. Bis Ende nächsten Jahres soll das ursprüngliche Ziel der Ansiedlung von 400.000 Familien erreicht sein. Ebenfalls nach Regierungsangaben seien bisher in drei Jahren etwas mehr als 16 Millionen Hektar Land im Rahmen der Agrarreform umverteilt worden, während in acht Regierungsjahren von Präsident Cardoso knapp 20 Millionen Hektar umverteilt wurden. Die Landlosenbewegung MST allerdings hat Zweifel an diesen Zahlen geäußert und behauptet, die Regierung würde mit Ziffern inflationär umgehen, Umsiedlungen aus früheren Agrarreformsiedlungen als neue Ansiedlungen mitzählen und im Norden des Landes Ansiedlungen auf schlechtem öffentlichem Landbesitz vornehmen, während die großen Landbesitzer und Landhändler von der Reform ausgenommen blieben.

Ganz problematisch ist die Situation nach wie vor im Erziehungswesen. Das wichtige Vorhaben einer Neustrukturierung der Finanzierung des öffentlichen Schulwesens kommt nicht von der Stelle. Die Regierung hat das frühere System FUNDEF, das trotz vieler Defizite einigermaßen funktionierte, praktisch außer Kraft gesetzt, ohne das neue System FUNDEB bereits verabschiedet zu haben. Seit Juni „hängt“ das Projekt im Kongress und kommt dort aufgrund fehlender Regierungsmehrheit nicht von der Stelle. Von dem neuen Finanzierungssystem sollen 47,2 Millionen Schüler und ihre Lehrer profitieren. Die Paralyse der Reform bedeutet einen erheblichen Nachteil für das ohnehin sehr defizitäre öffentliche Schulwesen. Auch die avisierte Universitätsreform kommt nicht von der Stelle.

### **Eine angestregte internationale Agenda**

Angesichts der innenpolitischen Probleme waren Präsident Lula und seine Regierung auch im Jahr 2005 wiederum sehr bemüht, das daheim verlorene Prestige durch internationale Aktionen auszugleichen. Mehr als fünf Weltumrundungen hat der Präsident an

Reisekilometern im Jahr 2006 zurück gelegt. Das Ergebnis dieser Reisen aber, so hieß es in etlichen Kommentaren, sei sehr dürftig. Besonders markant ist die Erfolglosigkeit des wichtigsten Prestigeprojekts eines ständigen Sitzes im UN-Sicherheitsrat. Wohl kein Land hat mit soviel Verve auf dieses Ziel hingearbeitet. Ohne Erfolg blieben auch die beiden Versuche, jeweils einen Brasilianer an der Spitze der Welthandelsorganisation (WTO) und der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) zu plazieren. Das Gipfeltreffen mit den arabischen Staaten hat viel Stirnrunzeln in den USA und Europa und selbst bei einigen Lateinamerikanern provoziert, aber bislang kaum vorzeigbare Vorteile. Vor allem aber hat bei all diesem Engagement auf internationaler Ebene das Image innerhalb der eigenen Region gelitten, so dass Brasiliens Position als anerkannte regionale Führungsmacht zum Jahresende 2005 viel schwächer erscheint als 12 Monate zuvor.

Auf regionaler Ebene häuften sich in den letzten beiden Monaten des Jahres 2005 noch einmal wichtige Ereignisse.

### **Der IV Gipfel der Americas – das Ende eines anspruchsvollen Projektes**

Vom 03. bis 05. November fand in dem argentinischen Badeort Mar del Plata das 4. Gipfeltreffen der *Americas* statt. Auf der offiziellen Tagesordnung standen zwar soziale Themen wie Armutsbekämpfung durch Schaffung neuer Arbeitsplätze, doch beherrscht wurde der Präsidentengipfel durch die Frage nach dem Schicksal des Projekts einer Amerikanischen Freihandelszone (FTAA / ALCA).

Die brasilianische Regierung hatte sich im Vorfeld des Treffens bemüht, das Thema ALCA von der Tagesordnung auszusparen. Doch die Diskussion um die Freihandelszone dominierte sowohl das offizielle Treffen als auch die zwei Tage zuvor stattfindende Veranstaltungen eines „Gipfels der Völker“. Bei dieser Gelegenheit stießen der venezolanische Präsident Hugo Chavez, der bolivianische Präsidentschaftskandidat Evo Morales und der argentinische Fussbalstar Diego Maradona Tiraden gegen den US-amerikanischen Imperialismus und gegen die Freihandelszone aus. Selbst im Kreis seiner Präsidentenkollegen mäßigte Chávez später den Ton kaum und lieferte sich vor allem mit dem mexikanischen Präsidenten Vicente Fox noch in Mar del Plata und auch danach eine heftige Auseinandersetzung, weil sich Fox vehement für eine Erklärung zugunsten eines baldigen Abschlusses einer Amerikanischen Freihandelszone einsetzte. Tatsächlich erreichte Fox schließlich, dass 22 der anwesenden Regierungschefs eine Resolution zugunsten der FTAA/ALCA verabschiedeten. Lediglich die vier MERCOSUR-Staaten und Venezuela stimmten dagegen. Das Projekt der Freihandelszone ist damit bis auf Weiteres gestoppt.

Nachdem sich das Bemühen der Brasilianer zur Aussparung des Themas FTAA/ALCA als vergeblich erwiesen hatte, übte die Delegation aus Brasília erkennbar Zurückhaltung bei der Diskussion um diesen Punkt. Die skeptische bis negative Haltung der brasilianischen Regierung gegenüber der FTAA/ALCA war ohnehin bekannt. Doch offensichtlich wollte man angesichts des Besuchs von US-Präsident Bush in Brasilia unmittelbar nach dem Gipfel in Mar del Plata das ohnehin etwas schwierige Verhältnis zwischen Brasillia und Washington nicht zusätzlich belasten. Nicht verhindern konnte die brasilianische Delegation das Votum der 29 Staaten zugunsten der ALCA. Auch wenn dieses Votum für das Zustandekommen des Projektes angesichts der Ablehnung durch die MERCOSUR-Staaten letztlich irrelevant ist,



zeigte sich jedoch, dass der brasilianische Führungsanspruch in Südamerika keineswegs auf breite Gefolgschaft stößt. Nicht der brasilianische Präsident Lula, der früher abreiste, um den Empfang von Präsident Bush vorzubereiten, sondern Hugo Chavez und Vicente Fox waren die beiden wichtigsten Protagonisten des Gipfeltreffens.

### **Kurzbesuch von Präsident Bush – Brasilien als regionaler „Stabilitätsanker“**

Der Kurzbesuch von Präsident Bush in Brasilia mit einem Aufenthalt von weniger als 24 Stunden verlief verhältnismäßig unspektakulär. Über das Thema ALCA gab es nach Mar del Plata nicht mehr viel zu sprechen. Schon vor seinem Besuch hatte Präsident Bush mit seinem Kollegen Lula telephoniert, um eine entspannte Atmosphäre des Treffens zu garantieren. Mit Blick auf die WTO-Tagung in Hongkong im Dezember stellte Bush Konzessionen hinsichtlich des Imports von Agrarprodukten in Aussicht.

Die Präsidenten Bush und Lula da Silva trafen sich am Sonntagnachmittag, 06. November bei einem *churrasco* in betont lockerer Atmosphäre, die das gute Verhältnis zwischen beiden dokumentieren sollte. In der Tat ist Washington offensichtlich trotz gelegentlicher bissiger Kommentare aus Brasilia um ein entspanntes Verhältnis zu der Regierung Lula bemüht, weil man in Brasilien gegenüber den Entwicklungen in Bolivien, Ekuador, Peru und Paraguay – zusätzlich zu dem Problem Chavez in Venezuela – einen regionalen Stabilitätsanker sieht, der dazu beitragen soll, eine Radikalisierung in jenen Ländern zu verhindern.

Der veröffentlichte Themenkatalog des Treffens erwähnt diese Sorge freilich nicht, sondern nannte die UN-Reform, den Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, FTAA, die Rolle der UN-Friedenstruppen in Haiti und die Frage des Umgangs mit intellektuellen Eigentumsrechten als wichtigste Gesprächsthemen. Das Treffen endete ohne dramatische Erklärungen oder Vereinbarungen.

### **Das Verhältnis zu Argentinien**

Nach der zunächst freundlichen, ja herzlichen Beziehung zwischen den Präsidenten Lula und Kirchner – der Brasilianer hatte dem Argentinier sogar unverholene Wahlkampfhilfe geleistet – war das beiderseitige Verhältnis in den letzten beiden Jahren merklich abgekühlt – was nicht zuletzt an den Reaktionen und öffentlichen Verlautbarungen des Präsidenten aus Buenos Aires lag, der sich kontinuierlich über den brasilianischen Überschuss im bilateralen Handel beklagt und Schutzmaßnahmen einfordert, den brasilianischen Führungsanspruch in Südamerika nicht anerkennen will und wiederholt fast beleidigend mit seinem brasilianischen Kollegen umging, beispielsweise als er im Mai ohne Vorankündigung den arabisch-südamerikanischen Gipfel in Brasilia verließ und auch vom Südamerika-Gipfel im Oktober in Brasilia wieder vorzeitig abreiste.

Am 30. November trafen sich Lula und Kirchner auf der argentinischen Seite der Drei-Länder-Grenze in Porto Iguazú aus Anlass des 20. Jahrestages des ersten bilateralen Handelsabkommens, das eine Grundlage für die spätere Gründung des MERCOSUR war. Präsident Kirchner stellte seine neuen Kabinettsmitglieder vor und beide Präsidenten unterzeichneten 23 Abkommen über diverse Themen und Bereiche (gemeinsame Regelungen für Reaktorsicherheit, den Umgang mit Reaktormaterial, die gemeinsame

Herrstellung von Militärfahrzeugen, Erziehungsfragen, Telekommunikation, Immigration etc.). Diese Abkommen sind zwar einerseits ein Beleg dafür, dass die praktische Zusammenarbeit unterhalb der Ebene präsidentieller Rhetorik durchaus funktioniert. Doch die anderen MERCOSUR Mitglieder haben sich wenige Tage später darüber beschwert, dass Argentinien und Brasilien jene Abkommen außerhalb der Regionalgemeinschaft unterzeichneten.

Ein anderes Thema war die Aufnahme Venezuelas als Vollmitglied des MERCOSUR. Von Präsident Kirchner wird dies nachdrücklich gefördert, wohl nicht nur deshalb, weil er den Anti-Amerikanismus seines venezolanischen Kollegen teilt, sondern auch, weil er in den letzten Monaten deutliche Finanzhilfen aus Venezuela erhalten hat und weil der Eintritt dieses Landes auch das Gewicht Brasiliens innerhalb des MERCOSUR relativieren würde. Von brasilianischer Seite wurde diese Erweiterung des MERCOSUR auffallend zurückhaltend kommentiert. Bei aller Sympathie für Chavez schient man hier auch die Gefahr einer möglichen Destabilisierung des Regionalblockes zu sehen.

### **MERCOSUR Gipfel – Weitreichende Entscheidungen ohne öffentliche Resonanz**

Am 09. Dezember fand in Montevideo ein MERCOSUR-Gipfeltreffen statt, bei dem Venezuela als „Vollmitglied“ des Regionalblocks akzeptiert wurde. Allerdings soll Venezuela noch einige Bedingungen erfüllen, bevor es tatsächlich ein vollkommen gleichberechtigtes Mitglied der Gemeinschaft ist. So muss Venezuela u.a. schrittweise den gemeinsamen Außenzoll einführen. Die endgültige Aufnahme als „Vollmitglied“ soll bis Ende 2006 abgeschlossen sein. Neben Argentinien war übrigens auch Uruguay sehr stark für die Integration Venezuelas, weil man in Montevideo damit eine bessere Ausbalancierung des Gewichts von Brasilien und Argentinien erhofft. Peru und Ekuador wurden anlässlich des Gipfeltreffens als assoziierte Mitglieder des MERCOSUR aufgenommen und haben damit nun den gleichen Status wie Chile und Bolivien.

Vereinbart wurde in Montevideo auch die Einberufung eines MERCOSUR-Parlaments bis Dezember 2006. Jedes nationale Parlament soll 18 Repräsentanten in dieses gemeinsame Parlament entsenden. 2010 sollen erste direkte Wahlen zu diesem Parlament stattfinden, 2014 soll es Entscheidungsfunktionen ähnlich dem Europäischen Parlament ausüben. Allerdings bleiben noch viele Einzelheiten dieses ambitionierten Projektes zu definieren.

Ein weiteres wichtiges Projekt des MERCOSUR-Gipfels war die Grundsatzentscheidung zugunsten des Baus einer Gaspipeline, die acht südamerikanische Länder miteinander verbinden soll: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela.

Der Mercosur-Gipfel hat, wohl nicht zuletzt wegen der ständigen Reibereien zwischen Argentinien und Brasilien, keineswegs eine sehr herausragende Wahrnehmung durch die brasilianischen Medien erfahren. Zudem sind die Modalitäten der MERCOSUR-Erweiterung für viele Beobachter keineswegs einfach zu verstehen und vor allem bleibt es vorerst etwas ungewiss, auf welche Weise Venezuela sich vollständig integrieren und welche Konsequenzen dies für die Andengemeinschaft haben wird. Dennoch könnte mit den Entscheidungen des MERCOSUR-Gipfels eine Entwicklung eingeleitet worden sein, die nachhaltige Konsequenzen für die regionale Integration haben wird.

## **WTO-Tagung in Hongkong – ein Erfolg in letzter Minute**

Einen letzten Kraftakt auf internationaler Bühne hat schließlich die Ministertagung der Welthandelsorganisation (WTO) von der brasilianischen Diplomatie abverlangt. Nachdem im Jahresverlauf die außenpolitischen Erfolge deutlich hinter den Ambitionen zurückgeblieben waren, unternahmen Außenminister Amorim und seine Diplomaten vor und während der Tagung in Hongkong erhebliche Anstrengungen, um doch noch zu einem Abkommen zu gelangen, das den brasilianischen Interessen wenigstens in einigen Punkten entgegen käme.

Diese Anstrengungen hatten durchaus Erfolg. Brasilien gelang es, zwischen verschiedenen Entwicklungs- und Schwellenländern einige gemeinsame Positionen abzusprechen und dabei auch mit den USA einige gemeinsame Interessen gegenüber der Europäischen Union abzustimmen. Nach harten Verhandlungen konzedierte die Europäer schließlich, bis 2012 ihre Subventionen für Agrarexporte einzustellen. Damit konnte die brasilianische Regierung in einem wichtigen Punkt einen Erfolg verbuchen. Die Begeisterung im Land über dieses Ergebnis blieb dennoch relativ verhalten, weil die WTO-Tagung insgesamt keine sehr bedeutenden Fortschritte für die Handelsarchitektur und insbesondere die Interessen Brasiliens brachte.

## **Perspektiven**

2005 war ein Jahr der großen Desillusionierung. 2006 ist ein Jahr der Wahl – und der Fußballweltmeisterschaft. Zumindest im Hinblick auf die WM in Deutschland besteht in Brasilien die Hoffnung, wenn nicht gar schon Gewissheit, dass man nach dem „Penta“ nun auch „Hexakampeon“ werden könne. Brasilianische Kommentatoren üben auf jeden Fall schon einmal fleissig die altgriechischen Ziffern, um sich auf weitere künftige Erfolge vorzubereiten.

Nicht zuletzt Präsident Lula da Silva, der ohnehin gerne Analogien aus der Welt des Fußballs zieht, hofft, ein Erfolg des brasilianischen Teams am 9. Juli in Berlin werde auch ihm einen Erfolg bei den Wahlen am 1. Oktober (Datum des ersten Wahlgangs) bescheren. Auch wenn er es öffentlich noch nicht bestätigt hat, wird allenthalben fest damit gerechnet, dass er zur Wiederwahl antritt.

Der Ausgang der Wahlen ist zur Zeit noch offen. In der letzten Umfrage des Instituts Datafolha, veröffentlicht Mitte Dezember, schnitt Lula erstmals schlechter ab als sein möglicher Herausforderer José Serra (PSDB), Bürgermeister von São Paulo und Gegenkandidat Lulas bei den Wahlen 2004. Auch ein anderer möglicher Herausforderer, der Gouverneur von São Paulo Geraldo Alckmin (ebenfalls PSDB), hat gegenüber Lula deutlich aufgeholt. Präsident Lula selbst hat verschiedentlich angedeutet, dass seine Arbeiterpartei PT bei den Wahlen wegen der bekannt gewordenen Vorgänge, die die politische Krise auslösten, werde leiden müssen.

Vorhersagen über den Wahlausgang sind zur Zeit reine Spekulation. Einerseits hat Präsident Lula immer noch hohe Sympathiewerte und es ist zu erwarten, dass die Regierung im Jahresverlauf sehr viel Geld für Investitionen, Sozialhilfeprogramme und nicht zuletzt für

Propaganda ausgeben wird. Das kann die Stimmungswage zugunsten des Präsidenten kippen lassen. Andererseits können neue Skandale oder Details der bisher aufgedeckten Vorgänge bekannt werden, die den Präsidenten und seine Partei noch stärker betreffen. Ungewiss bleibt vorerst, wer die Gegenkandidaten von Lula sein und vor allem auch, welche Wahlkoalitionen gebildet werden. Davon hängen nicht zuletzt die Fernsehzeiten ab, die jedem Kandidaten und seiner Partei zur Verfügung stehen. Da der Kongress möglicherweise noch einige Modalitäten des Wahlrechts ändern wird, bleibt abzuwarten, in welcher Formation die Parteien in die Wahlauseinandersetzung gehen.

Von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung ist keine entscheidende Wahlhilfe für Lula zu erwarten. Denn in wirtschaftlicher Hinsicht sind die Perspektiven zwar gut, aber keineswegs so optimistisch, wie es die Regierung und vor allem das Land bräuchten, um bei der Überwindung der aktuellen Probleme einen entscheidenden Schritt voran zu kommen. Das Wachstum wird voraussichtlich zwischen 3,5 und 4% betragen – weniger als die Regierung verspricht (5%). Die Inflation wird mit 4,5 bis 5% voraussichtlich etwas niedriger sein als im Vorjahr. Die Basiszinsen (Tasa Selic) werden bis Jahresende mit 15% weiterhin international vergleichsweise sehr hoch bleiben. Der Dollar wird eventuell leicht abgewertet, was der Exportwirtschaft zugute kommt.

Also insgesamt *more of the same* im Jahr 2006? Für Brasilien wäre das zu wenig.