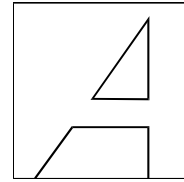




Nr. 2 – 26. Januar 2004



Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung

Studienzentrum Rio de Janeiro  
Leiter: Dr. Wilhelm Hofmeister

## **Warten auf den Wandel. Das erste Regierungsjahr von Präsident Lula da Silva in Brasilien**

*Wilhelm Hofmeister*

*„Mudança“ – Wandel, Reform, das war am 01. Januar 2003 das erste Wort der Antrittsrede von Präsident Luis Inacio Lula da Silva als neuer Präsident der Bundesrepublik Brasilien. Tatsächlich hatte der frühere Gewerkschaftsführer nach seinem deutlichen Wahlsieg im Oktober 2002 bei vielen Brasilianern Hoffnungen und Erwartungen auf deutliche und auch schnelle Reformen und Verbesserungen der sozialen und wirtschaftlichen Lage geweckt. Nach einem Jahr Regierung zeigt sich allerdings, dass es keineswegs so einfach ist, tiefgreifende Reformen mit unmittelbarer und nachhaltiger Wirkung auf die Lebensverhältnisse der Menschen zu verwirklichen. In Brasilien wurden gegen Ende des Jahres 2003 deshalb kritische Stimmen lauter, die den Präsidenten und seine Partei an die bislang uneingelösten Versprechen erinnerten; vor allem das von Präsident Lula vorher gesagte „Spektakel des Wirtschaftswachstums“ ist ausgeblieben.*

Die Bilanz des ersten Amtsjahres von Präsident Lula fällt zwiespältig aus: neben einigen unbestreitbaren Erfolgen und Reformen sind viele Versprechungen und Vorhaben (noch) nicht in konkrete Regierungspolitik oder gar erkennbare Fortschritte für die Lebenssituation der Menschen umgesetzt. Gerechterweise muss man jedoch zunächst an die schwierigen Ausgangsbedingungen erinnern: Brasilien befand sich seit 1998/99 infolge der internationalen Finanzkrise in einer schwierigen Entwicklungsphase. Das Wirtschaftswachstum war seither sehr gering und vor allem im Wahljahr hatte sich aufgrund der Ungewissheiten über den Wahlausgang die makroökonomische Situation erheblich verkompliziert; mit Spannung wurde erwartet, wie sich der voraussichtliche Wahlsieger Lula da Silva verhalten würde, der noch bis kurz vor Beginn des Wahlkampfes sozialistische und antiimperialistische Parolen auf der Zunge führte. Die Landeswährung Real verlor im zweiten Halbjahr 2002 deutlich an Wert, das Gespenst der Inflation tauschte wieder auf, Auslandsinvestitionen gingen zurück und die Bewertung des Länderrisikos erreichte unvorstellbare Höhen: Brasilien wurde nur noch von Nigeria und Argentinien „übertroffen“.

Ein Jahr später allerdings hat sich die makroökonomische Situation vollkommen stabilisiert. Präsident Lula und seine Regierungsmannschaft haben einen nicht erwarteten Schwenk ihrer politischen Orientierung vollzogen (den manche Mitglieder der regierenden Arbeiterpartei nur unter Mühen nachvollziehen konnten): Haushaltskonsolidierung und Stabilisierung waren die Kernpunkte der Politik. Die Regierung erfüllte gewissenhaft alle Vereinbarungen mit dem Internationalen Währungsfond und praktizierte eine strikte Sparpolitik, so dass zum Ende des Jahres die Gefahr der Inflation gebannt war und das Länderrisiko um mehr als die Hälfte zurückging.

Die makroökonomische Stabilisierung war sicherlich die wichtigste Leistung der Regierung Lula. Von besonderer Bedeutung sind zudem die Verabschiedung einer Rentenreform und einer Steuerreform sowie die Konsolidierung der Regierungskoalition im Parlament; das ist für die Regierungsarbeit und die Gesetzgebungsverfahren unerlässlich.

Daneben zeigten sich aber auch einige Probleme wie die unzureichende Erfahrung vieler neuer Regierungsmitarbeiter, der Widerstand gesellschaftlicher Interessengruppen gegen verschiedene Reformvorhaben sowie ein überraschender Mangel an Konzepten in vielen Bereichen.

„Mudancas“ – Reformen – waren im ersten Jahr des Präsidenten Lula noch nicht in dem Maße verwirklicht, wie sie die Regierung versprochen und manche Brasilianer erwartet hatten. Allerdings sind Anfangserfolge zu verzeichnen und die Perspektiven sind günstig, dass die Konsolidierungserfolge zusammen mit neuen Konzepten nun im Jahr 2004 ein höheres Wirtschaftswachstum und auch einige soziale Verbesserungen gestatten.

## 1. Die Konsolidierung der Regierung

Im brasilianischen Regierungssystem verfügt der Staatspräsident zwar über eine Fülle exekutiver Vollmachten und Initiativrechte im Bereich der Legislative, doch ohne das Parlament oder vorbei am Parlament kann er nicht regieren. Viele Gesetzesänderungen oder Reformen können nur in dem komplizierten Verfahren einer Verfassungsänderung geregelt werden, der jeweils u.a. eine qualifizierte Mehrheit von jeweils drei Fünfteln der Senatoren und Abgeordneten zustimmen muss. Freilich genügt es nicht, diese ohnehin schwierige Mehrheit im Parlament zu erhalten. Im brasilianischen Bundesstaat haben die 27 Bundesländer bei Gesetzgebungsverfahren und Verfassungsänderungen ebenfalls eine gewichtige Stimme. Ihre Beteiligung ist zwar formal nicht vorgesehen, doch in der Praxis üben die Gouverneure einen großen Einfluss auf die Parlamentarier eines Bundeslandes aus, weil deren politisches Schicksal von der Unterstützung durch die Landesregierung abhängt.

Eine der ersten politischen Bemühungen der neuen Regierung galt der Konstruktion einer breiten parlamentarischen Mehrheit. Das brasilianische Wahlsystem fördert keine stabilen parlamentarischen Mehrheiten. Im Oktober 2002 wurden Vertreter von 19 Parteien in die Abgeordnetenkammer gewählt; im Senat waren 11 Parteien vertreten.<sup>1</sup> Gleich nach den Wahlen nahmen der gewählte Präsident Lula da Silva und der bis dahin amtierende Vorsitzende der Arbeiterpartei, (*Partido dos Trabalhadores*, PT), José Dirceu, Verhandlungen mit verschiedenen Parteien auf, um diese in eine Regierungskoalition einzubinden und u.a. die Wahl der wichtigen Präsidenten des Senates und der Abgeordnetenkammer sowie die Vergabe weiterer parlamentarischer Funktionen vorzubereiten. Auch für die

<sup>1</sup> Vgl. Wilhelm Hofmeister: „Die Hoffnung besiegt die Angst“. Brasilien wählt den Wandel, in KAS-Auslandsinformationen 11/2002, S. 4-32.

Zusammenstellung der Kabinettsliste war diese Erweiterung der Regierungsbasis von großer Bedeutung.

Tatsächlich gelang es innerhalb weniger Wochen eine breite Mehrheit zu zimmern, die bisher weitgehend Bestand hatte. José Dirceu übernahm als Präsidentschaftsminister (*Casa Civil*) eine zentrale Rolle bei der Koordination der Regierungsarbeit und er arbeitet seither maßgeblich an der Konsolidierung dieser Koalition, u.a. durch die Vergabe zahlreicher Ämter und Posten in Regierung und öffentlichen Einrichtungen oder Unternehmen an Mitglieder der verschiedenen Regierungsparteien.

Von besonderer Bedeutung war der faktische Regierungseintritt der Partei PMDB, der, gemessen an der Zahl ihrer Abgeordneten und Senatoren, wichtigste Partei Brasiliens. Von 1994 bis 2002 war die PMDB Teil der Koalition von Präsident Cardoso; die Vizepräsidenten-Kandidatin von José Serra, dem Präsidentschaftskandidaten der Cardoso-Partei PSDB, kam aus der PMDB. Nach den Wahlen setzte eine innerparteiliche Gruppe der PMDB, angeführt von dem früheren Staatspräsidenten José Sarney, die Annäherung an die Regierung Lula durch; Senator Sarney wurde zum Dank dafür zum Senatspräsidenten gewählt. Die PMDB unterstützte weitgehend alle Regierungsvorlagen im Parlament, formal behielt sich die Partei jedoch eine unabhängige Position vor. Erst mit der Kabinettsumbildung im Januar 2004 wurden auch Vertreter der PMDB zu Ministern ernannt; zuvor waren PMDB-Repräsentanten allerdings schon mit anderen Posten bedacht worden (vgl. Tabelle 1 im Anhang mit der neuen Kabinettsliste). Insgesamt betraf diese Kabinettsumbildung weit weniger Ministerien, als ursprünglich erwartet.

Diese breite Koalition konstruiert und konsolidiert zu haben, gehört sicherlich zu den politischen Meisterstücken der neuen Regierung. Innerhalb der PT und einiger kleinerer Linksparteien waren nicht alle Partner sehr willkommen. Doch die Mehrheit der PT hat sich in dieser, wie auch in anderen Fragen sehr schnell der Logik der Regierungsführung und der politischen Macht angepasst. Präsident Lula und seine Regierung haben im Kongress keine Niederlage erlitten, auch wenn einige Projekte verändert wurden oder zurückgestellt werden mussten. Die Regierung verfügt nicht über eine verfassungsändernde Mehrheit von drei Fünfteln der Mitglieder beider Kammern und selbst die einfache Stimmenmehrheit ist stets Veränderungen unterworfen; damit wusste die Regierung geschickt umzugehen. Präsidentschaftsminister Dirceu und Finanzminister Palocci haben zudem allen Anfechtungen widerstanden, Wohlverhalten bei Abstimmungen durch Freigabe von Haushaltsmitteln für Projekte einzelner Parlamentarier zu honorieren. Diese sind über die Haushaltsdisziplin zwar frustriert, wagten aber nicht, die parlamentarischen Geschäfte der Regierung zu gefährden.

Mit den Gouverneuren, auch mit denen aus den Reihen der Oppositionsparteien, suchte Präsident Lula eine enge Zusammenarbeit. Die beiden wichtigsten Reformprojekte des Jahres 2003, die Rentenreform und die Steuerreform, wurden ausführlich mit den Landesregierungen diskutiert. Die im Parlament schließlich eingebrachten und verabschiedeten Gesetze, das gilt vor allem für die Steuerreform, nahmen ganz stark Rücksicht auf die Belange der Länder. Im Gegenzug setzten sich die Gouverneure gegenüber „ihren“ Parlamentariern für die Zustimmung zu den Gesetzen und Verfassungsänderungen ein. Das hat entscheidend dazu beigetragen, dass ein großer Kreis von Abgeordneten und Senatoren der Opposition beiden Vorhaben zustimmte.

## Mangel an Erfahrung und Konzepten

Die Fähigkeit, mit der die politischen Verhandlungen geführt wurden, zeigte sich keineswegs in den übrigen Regierungsbereichen. So souverän der Arzt Antonio Palocci, ein langjähriger Vertrauter von Präsident Lula, von Anfang an das Finanzministerium führte und seitens der Finanzwelt und der business community übers Jahr mit Elogien für seine strikte Haushalts- und Finanzpolitik bedacht wurde, so sachkundig manche anderen Minister ihre Geschäfte erledigten<sup>2</sup>, so zeigte sich doch in etlichen Ministerien und Ämtern ein teilweise überraschender Mangel an Erfahrung vieler neuer Regierungsmitarbeiter: in Brasilien werden nach einem Regierungswechsel ca. 20.000 Stellen in der öffentlichen Verwaltung, in Ministerien und nachgeordneten Behörden sowie staatlichen oder halbstaatlichen Unternehmen neu besetzt werden. Tatsächlich hat die neue Regierung von dieser Möglichkeit der Stellenbesetzung durch Parteigänger – im Volksmund als „*fisiologia*“ bezeichnet – ausgiebig Gebrauch gemacht, wobei jeweils u.a. die Interessen und Zugriffsrechte der verschiedenen Koalitionsparteien berücksichtigt werden mussten. Vor allem Gewerkschaftsführer gelangten in vielen Bereichen in exponierte Positionen. Viele Ämter aber wurden mit Personen besetzt, die auf ihre neuen Aufgaben aufgrund mangelnder Ausbildung oder Erfahrung nicht oder nur ungenügend vorbereitet waren. Die Regierungstätigkeit litt darunter sehr stark. Da zudem mit der Erweiterung der Koalition, vor allem durch die große Partei PMDB, weitere Partner Ansprüche auf Ämter und Positionen erhoben, ergaben sich in manchen Stellen schon nach kurzer Zeit neue Veränderungen, die der Kontinuität der Regierungsarbeit keineswegs zuträglich waren. Brasilien, so lässt sich wohl ohne große Übertreibung behaupten, hatte – sofern man die Wahlkampfzeit mit einbezieht – mehr als ein Jahr keine funktionierende Regierung. Angesichts der Probleme des Landes und der Aufgaben für eine Regierung ist diese Praxis des Austauschs vieler Beamter und Regierungsmitarbeiter nicht funktional.

Mit dem Mangel an Erfahrung ging der überraschende Mangel an Konzepten in etlichen Bereichen einher: die Vielzahl der Ministerien war keineswegs von einer Vielfalt und Originalität politischer Konzepte begleitet. Bei den beiden erfolgreichsten Politikprojekten – der makroökonomischen Stabilisierung und der Rentenreform - hat die neue Regierung letztlich die Politiken und Konzepte der Vorgängerregierung von Präsident Cardoso fort- bzw. durchgesetzt. Gerade in den Politikbereichen, in denen man am ehesten neue Ansätze und Maßnahmen erwartete - das gilt insbesondere für die verschiedenen Bereiche der „Sozialpolitik“ - , zeigt sich bei allem Willen zur Veränderung ein überraschender Mangel an neuen Konzepten (z.B. Armutsbekämpfung, Bildung-/Ausbildung, Gesundheitsvorsorge, Schaffung von Arbeitsplätzen, Rassengleichheit).

Ungeachtet dieser Einschränkungen genießt Präsident Lula da Silva in Brasilien (und auch in vielen lateinamerikanischen Nachbarländern) eine anhaltend hohe Popularität. Die Zustimmung für den Präsidenten lag Ende 2003 bei 66%. Die Akzeptanz der Regierung war dagegen geringer und lag nur bei 43% - ein Hinweis darauf, dass sich in der Bevölkerung eine gewisse Skepsis breit macht, auch wenn allgemein Hoffnung besteht, das Jahr 2004 werde besser als das Vorjahr.<sup>3</sup>

## 2. Parteien und Parlament

So stabil sich die Koalition erwies, so „dynamisch“ gestaltete sich das Erscheinungsbild der Parteien im Parlament: von Januar bis Anfang Oktober 2003 ereigneten sich insgesamt 127 Parteiwechsel von

<sup>2</sup> Beispielsweise Außenminister Amorim, Entwicklungs- und Außenhandelsminister Furlan, Agrarminister Rodriguez oder auch Planungsminister Mantega.

<sup>3</sup> Umfrage des Instituts IBOPE im Auftrag der CNI; vgl. Globo vom 18. Dezember 2003.

Parlamentarieren. Damit bestätigte sich einmal mehr die Tendenz, dass Parlamentarier die Nähe der Regierung suchen (vgl. Tabelle 2 im Anhang mit den Parteiwechseln 2003).

Das zeigte sich besonders deutlich im Fall der PMDB, die in den ersten Wochen als „Oppositionspartei“ zunächst Abgeordnete verlor, nach ihrer Annäherung an die Regierung dann aber wieder neue Abgeordnete hinzu gewann. Sie profitierte vor allem vom Parteiwechsel des ehemaligen Gouverneurs von Rio de Janeiro und Präsidentschaftskandidaten Antony Garotino, der zusammen mit etlichen Anhängern seine ehemalige Partei PSB (die weiterhin der Regierungskoalition angehört) verließ und der PMDB beitrug. Die PT war von den Parteiwechseln nicht betroffen, sondern sperrte sich wie bisher gegen die Aufnahme wankelmütiger Parlamentarier. Staat dessen lenkte Minister Dirceu sehr geschickt wechselwillige Abgeordnete in andere Parteien der Koalition.<sup>4</sup> Allerdings hat die PT ihre ehemals strengen Aufnahmekriterien etwas gelockert und große Anstrengungen unternommen, um ihre Mitgliedschaft zu erweitern – nicht zuletzt um Personen, die in öffentliche Ämter ernannt wurden. Damit schafft sich die PT eine wichtige Basis für die 2004 anstehenden Kommunalwahlen.

Als Folge der Parteiwechsel und des Eintritts weiterer Parteien in die Koalition konnte die Regierung seit dem Präsidentenwechsel ihre Basis in der Abgeordnetenkammer von 254 auf 390 Mandatsträger ausbauen und im Senat von 29 auf 53. Sie verfügt damit jeweils über eine solide absolute Mehrheit, in der Kammer sogar über eine für Verfassungsänderungen notwendige 3/5-Mehrheit, die aber nicht stabil ist.

Die größten Verluste erlebten die beiden wichtigsten Oppositionsparteien PFL und PSDB. Je nach dem weiteren Verlauf und Erfolg der Regierung und dem Ausgang der Kommunalwahlen droht diesen Parteien ein weiterer Verlust von Parlamentarieren.

Da die Regierung letztlich von diesem System profitierte – was von der PT in ihrer Oppositionszeit stets scharf kritisiert worden war –, ist auch die Neigung für eine politische Reform gesunken, zu deren Bestandteilen u.a. eine Erschwerung von Parteiübertritten gehören sollte.

Die PT war unter allen Umständen darum bemüht, sich als stabiler Anker der Regierungskoalition zu konsolidieren. Innerhalb der Partei gab und gibt es durchaus andere Vorstellungen zu manchen Regierungsprojekten bis hin zu scharfer öffentlicher Kritik und Ablehnung der der makroökonomischen Stabilisierung durch eine orthodoxe Wirtschaftspolitik. Die überwältigende Parteimehrheit jedoch folgt dem Kurs ihres Präsidenten, der von dem neuen Parteivorsitzenden José Genuino kompromisslos mitgetragen wird.

Bereits wenige Wochen nach dem Regierungswechsel hatten einige wenige „Altsozialisten“ innerhalb der PT eine dezidiertere „linke“ Politik gefordert. Zum Bruch mit der Regierung kam es im Rahmen der Rentenreform, als jene Abgeordnete und eine Senatorin die traditionellen Positionen der Partei nicht aufgeben wollten und u.a. jede Form der Eigenbeiträge bzw. Verringerung der Renten unter 100% des letzten Bruttolohnes ablehnten. Nachdem die Führung der PT von Anfang an klar gemacht hatte, dass abweichendes Verhalten und Abstimmen nicht toleriert werde, jene zwei Abgeordnete und die Senatorin bei der Schlussabstimmung dann aber doch gegen das Regierungsprojekt votierten, wurden sie im Dezember 2003 aus der Partei ausgeschlossen. Andere Abgeordnete, die sich ebenfalls

---

<sup>4</sup> Etwas voreilig war der neue Gouverneur von Roraima in die PT aufgenommen worden. Nach einem Korruptionsskandal in diesem Bundesland ließ er seine Parteimitgliedschaft ruhen. Für die PT war dieser Vorgang äußerst unangenehm.

zunächst kritisch geäußert hatten, blieben letztlich der Parteilinie treu. Partei und Regierung haben mit großer Entschiedenheit die Kohärenz der PT gewahrt. Mit Blick auf die Regierungsfähigkeit und kommende Wahlkämpfe ist das sehr wichtig.

Begünstigt wurde die Regierung im Parlament durch die Schwäche der Opposition. Nachdem sich die PMDB frühzeitig mehrheitlich der Regierung anschloss, blieben PSDB und PFL die wichtigsten Oppositionsparteien. Allerdings brauchten beide Parteien sehr lange, um sich in dieser neuen Rolle zurechtzufinden. Erschwert wurde ihre Lage dadurch, dass Präsident Lula einerseits anhaltend hohe Popularität genoss und es von daher schwierig war, den Präsidenten und seine Regierung zu kritisieren; andererseits bewies die Regierung eine überraschende Kontinuität in bestimmten Politikbereichen, so dass für die Oppositionsparteien kaum Raum für Kritik blieb.

Während die PFL als Partei landesweit, wenn auch mit unterschiedlichen regionalen Schwerpunkten, konsolidiert ist, machten sich bei der PSDB die Versäumnisse der vergangenen Jahre beim Aufbau einer soliden Organisationsbasis im Land deutlich bemerkbar. Die PSDB hatte vor allem von „ihrem“ Präsidenten Cardoso profitiert und die Technokraten in ihren Reihen hatten sich niemals sehr intensiv um die Parteibasis gekümmert. Entsprechend lange brauchte die Partei, um einen Neuanfang zu finden. Erst im Dezember haben sich die verschiedenen regionalen Führer auf die Neustrukturierung der Partei verständigt. Neuer PSDB-Vorsitzender wurde im Dezember der unterlegene Präsidentschaftskandidat José Serra. Ob er die Partei wieder beleben kann, wird sich spätestens im Oktober 2004 bei den Kommunalwahlen zeigen. Ex-Präsident Cardoso meldet sich zwar regelmäßig mit Kommentaren zu Wort und ist auch an den Absprachen zur Wiederbelebung der PSDB beteiligt, doch sein Einfluss auf die PSDB und die öffentliche Meinung schwindet merklich.

Für Regierung und Opposition werden die Kommunalwahlen im Oktober 2004 ein entscheidender Gradmesser sein. PSDB und PFL verfügen zwar aufgrund ihrer augenblicklichen Repräsentanz auf der kommunalen Ebene über dreimal soviel Werbezeit im Fernsehen wie die PT. Doch es ist bereits abzusehen, dass die Bundesregierung vor den Wahlen ein Füllhorn öffentlicher Zuwendungen über vielen Gemeinden und manchen Bevölkerungsgruppen ausgießen wird, was sicherlich seinen Effekt auf das Abstimmungsverhalten nicht verfehlt.

### **3. Wirtschafts- und Sozialpolitik**

Die wirtschaftliche und soziale Situation Brasiliens ist weiterhin prekär. Allerdings hat die Regierung mit ihrem unpopulären Stabilisierungskurs und mit Fiskaldisziplin die Turbulenzen des Vorjahres überwunden und einige makroökonomische Erfolge erzielt: Inflation, Zinsen und Risikofaktor des Landes konnten zum Teil deutlich gesenkt werden. Nach vorläufigen Berechnungen lag die Inflation 2003 mit 9,42% deutlich unter dem Wert des Jahres 2002 (24,68%). Für 2004 wird ein weiterer Rückgang der Inflation auf 5% erwartet.

Hohe Zinsen dienten in den letzten Jahren zur Eindämmung der Inflation, haben aber gleichzeitig das Wachstum gebremst. Mit anhaltender Konsolidierung konnte die Zentralbank bereits im Verlauf des Jahres 2003 die Zinsen schrittweise senken. Die Grundzinsen (*Taxa Selic*) gingen von 25,5% im Januar auf 16,5% im Dezember zurück. Allerdings wurden die Zinsen des Handels davon kaum berührt; der entsprechende monatliche Zinssatz gab von Januar bis Dezember lediglich von 6,64 % auf 6,17% nach, was für eine Stimulierung des Konsums gewiss zu gering ist.

Der Preis der Stabilisierungspolitik war bitter. Das Wachstum stagnierte, die Arbeitslosigkeit stieg an (in São Paulo vorübergehend auf 15%, im Jahresschnitt auf 12%), viele gesellschaftliche Gruppen und etliche Politiker, die auf staatliche Zuwendungen gehofft hatten, sahen ihre Erwartungen enttäuscht. Selbst für Bildung und Ausbildung wurden keine zusätzlichen Mittel ausgegeben, die öffentlichen Universitäten, das Gesundheitswesen und viele andere Bereiche leiden unter der Finanzknappheit. Doch die Regierung war bemüht, unter allen Umständen die Vereinbarung mit dem Währungsfond über einen Haushaltsüberschuss von 4,25% einzuhalten. Tatsächlich wurden in vielen Ministerien und Regierungsbereichen zum Teil bemerkenswerte Einsparungen erreicht, insgesamt 14 Milliarden Reais (ca. 4 Mrd. Euro; vgl. Tabelle 3 im Anhang zur Entwicklung der Staatsausgaben).

### Indikaroren zur Wirtschaftsentwicklung in Brasilien

	2000	2001	2002	2003	Erwartung für 2004
BSP in Mrd. US \$	585	503	510	602	
BSP pro Kopf	3.539	2.990	2.590	2.874	
Wachstum BSP (%)	4,36	1,31	1,93	0,25%	3,5
Inflation (%)	5,83	8,3	11,9	9,18	6
Zinsen (%)	17,45	17,32	19,17	16,5	14
Risiko Brasilien	749	863	1.486	485	
Handelsbilanz in Mrd. US \$	- 0,700	2,65	13,1	25	19
Direkte Auslandsinvestitionen in Mrd. US \$	30,5	24,7	14,1	9,2	12
öffentliche Schulden in Mrd. Reais und Euro	569,8 170,9	675,3 202,6	826,9 248	951,6 285,5	
öffentliche Schulden in % des BSP	48,7	45,4	55,9	57,8	56

Quelle: IPEA

### Historischer Handelsbilanzüberschuss

Zu den positiven Ergebnissen der Wirtschaftsentwicklung gehört der Handelsbilanzüberschuss in einer bisherigen Rekordhöhe von 24,831 Milliarden US Dollar. Das ist fast 90% mehr als im Vorjahr (13,126 Mrd. US \$). Die Exporte erreichten ebenfalls eine neue Rekordhöhe mit 73,084 Mrd. US \$. Begünstigt war diese Entwicklung einerseits von dem Wechselkurs; andererseits aber konnten auch neue Märkte gewonnen werden. So ist vor allem der Exportanstieg verarbeiteter Produkte bemerkenswert (u.a. Autos, Autoteile, Flugzeuge), die einen Wert von 12,7 Mrd. US \$ erreichten (2002: 6,65 Mrd.). Für 2004 werden weitere Steigerungen erwartet.

Agrarprodukte hatten mit einem Wert von insgesamt 30 Mrd. US \$, den größten Anteil an den Exporten, darunter vor allem Soja und Sojaprodukte mit 8,125 Mrd. US \$. Es folgen Fahrzeuge und Fahrzeugteile: 10,6 Mrd., Metallverarbeitete Produkte: 7,3 Mrd., Petroleum und Petroleumprodukte: 4,9 Mrd., chemische Produkte: 4,8 Mrd. Der Anteil der Agrarprodukte an den Exporten betrug 40%.

## Exporte Brasiliens

	EU	USA	ALADI	MERCOSUR	Asien	Naher Osten
2003	18,1	16,9	12,9	5,7	11,8	2,8
2002	15,1	15,5	9,9	3,3	8,9	2,3

Quelle: O Globo vom 03. Januar 2004;

Wirtschaftliche Stabilität, aber geringes Wirtschaftswachstum und die Schaffung zu weniger neuer Arbeitsplätze charakterisieren seit zwei Jahrzehnten die meisten lateinamerikanischen Länder. Deshalb haben sich in den letzten Jahren die Stimmen gehäuft, die eine Abkehr von der marktwirtschaftlichen Orthodoxie und eine Rückkehr zu den alten Politiken des Protektionismus, der Importsubstitution und der Industriepolitik fordern. Auch in Brasilien gibt es solche Stimmen – offensichtlich insbesondere innerhalb der staatlichen Entwicklungsbank BNDES (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*). Deren neuer Präsident Carlos Lessa hat durch einige aufsehen erregende Maßnahmen versucht, den in den letzten Jahren sich wandelnden Charakter der Bank wieder zu ändern. Die BNDES war im Zuge der Privatisierungen zu einer Art Investitionsbank geworden. Lessa und einige seiner Mitstreiter scheinen dagegen eher das Konzept einer traditionellen Entwicklungsbank zu verfolgen, die aktive Industriepolitik betreiben will. Eine der umstrittensten Entscheidungen der Bank war der Rückkauf eines Aktienpaketes der privatisierten Minengesellschaft Vale do Rio Doce für 1,5 Mrd. Reais (ca. 450 Mio. Euro) zugunsten eines von Gewerkschaften kontrollierten Pensionsfonds mit der Begründung, eine Kontrolle des Unternehmens durch ausländische Anleger verhindern zu wollen. Andererseits verlief die Vergabe von Krediten nur sehr schleppend.

Auch über die im Rahmen der Privatisierungen gegründeten Regulierungsbehörden, die eine Wettbewerbsaufsicht in den privatisierten Bereichen ausüben sollen, gab es einige kontroverse Diskussionen. Unverkennbar war die Neigung mancher Regierungsstellen, den staatlichen Einfluss auf diese Kontrollinstanzen zu erweitern und auch die Vereinbarungen mit Investoren, zumeist internationalen Unternehmen, neu zu verhandeln. Die Ministerin für Minen und Energie hat zwar dem politischen Druck widerstanden, die Regeln zu ändern, doch im Bereich der Telekommunikation gab es starke Tendenzen das vertraglich festgelegte Verfahren der Tarifierungen zu ändern. Von den Finanzmärkten werden solche Intentionen sehr aufmerksam beobachtet und bestraft, vor allem, wenn damit die Abkehr von Verträgen intendiert ist. In der globalisierten Welt erfolgen die Reaktionen auf solche Politiken rasch und führen in der Regel zu einem Abfluss von Kapital.

Dass die internationale Finanzwelt mit Aufmerksamkeit die Entwicklungen in Brasilien beobachtet, musste der Präsident der Zentralbank Henrique Meirelles Anfang Januar bei einer Tagung der *Bank for International Settlements* (BIS) erfahren. Die neue Regierung hatte zu Jahresbeginn 2003 verkündet, die Unabhängigkeit der Zentralbank durchzusetzen. Darüber gab es heftige Diskussionen innerhalb der PT und der linken Parteien, doch die Regierung hielt zumindest verbal an ihrer Entscheidung fest. Allerdings ist dieses Projekt im Verlauf des Jahres nicht sehr entschieden weiterverfolgt worden und der Zentralbankpräsident wurde nun ein Jahr später gefragt, wann und wie denn diese Maßnahme verwirklicht werden würde, die gewiss ein weiteres wichtiges Element zur Stärkung des Vertrauens der internationalen Finanzwelt in Brasilien wäre. Die Antwort auf diese Frage musste der Zentralbankpräsident vorerst schuldig bleiben.

## Soziale Probleme

Im sozialen Bereich beansprucht die Regierung Lula besondere Kompetenz. Allerdings sind Ergebnisse der Neuansätze bislang noch nicht recht erkennbar bzw. sehr umstritten. Dieses Politikfeld ist noch sehr stark durch konzeptionelle und praktische Schwächen gekennzeichnet. Das erste Programm, das über die Landesgrenzen hinaus viel Aufmerksamkeit erlangt, war „*Fome Zero*“ („Null Hunger). Damit sollte nicht nur eine angemessene Ernährung gesichert, sondern es sollten auch weitere Entwicklungsimpulse ausgelöst werden. Schon bald aber zeigten sich die konzeptionellen Schwächen des Programms, das im Wesentlichen auf die Verteilung von Nahrungsmitteln und geringere Geldbeträge angelegt war. Begleitet war dies von einem administrativen Wirrwarr, was schließlich dazu führte, dass der zuständige Minister dem Blickfeld der Öffentlichkeit weitgehend entzogen wurde und das ganze Programm schließlich in einem neuen Programm aufging. In diesem Programm „*Bolsa Familia*“ („Familien-Stipendium“) werden verschiedene Programme vereint, die vor allem aus direkten Geldzuwendungen an arme Familien bestehen. Nach Regierungsangaben sind bisher ca. 5 Millionen Familien in 1.227 Gemeinden von solchen staatlichen Programmen erfasst worden. Das ist nicht neu, weil auch die Vorgängerregierung ähnliche, zum Teil aber effizientere Programme durchführte.

Die Notwendigkeit einer aktiven Sozialpolitik kann in Brasilien von niemandem ernsthaft bestritten werden. Das Land ist weiterhin durch viele soziale Probleme gekennzeichnet. Allerdings lässt sich bei allen Problemen auch feststellen, dass in den letzten Jahren in einigen Bereichen Fortschritte und Verbesserungen erreicht wurden. Im Allgemeinen haben sich, gemäß einer Analyse des Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen, die Indizes der menschlichen Entwicklung in den Gemeinden Brasiliens in den letzten Jahren verbessert. Freilich gibt es weiterhin gravierende regionale Unterschiede. Im Nordosten konzentriert sich die Armut. Auf der Rangliste des UN-Entwicklungsindex steht Brasilien an 46 Stelle von 173 Ländern.

Neben den regionalen Unterschieden fällt auch die Rassenzugehörigkeit ins Gewicht. Das durchschnittliche Einkommen der Brasilianer mit schwarzer Hautfarbe ist zweieinhalb Mal geringer als das der weißen Brasilianer. Den wichtigsten Fortschritt für die schwarzen Brasilianer gab es in den neunziger Jahren im Bereich der Ausbildung, als die Alfabetisierungsrate dieser Bevölkerungsgruppe von ca. 70 auf 80% stieg und die Einschulungsrate von 58 auf 71 % (Weiße von 69 auf 85%).

Besonders problematisch ist die Zunahme der Arbeitslosigkeit, die mit 13% offener Arbeitslosigkeit einen langjährigen Höchststand erreichte. Zugleich fiel das durchschnittliche Arbeitseinkommen um 12%. Ohne die Schaffung von Arbeitsplätzen und Arbeitseinkommen ist die soziale Problematik kaum zu verbessern. Doch ohne ein anhaltendes außergewöhnlich hohes Wirtschaftswachstum ist die Arbeitslosigkeit kaum nachhaltig zu verringern. Die Regierung hat zu Jahresende ein neues Programm aufgelegt, das insbesondere Jugendlichen zwischen 16 und 24 Jahren durch staatliche Zuschüsse an einstellende Unternehmen einen ersten Arbeitsplatz verschaffen soll (Programm „*primeiro emprego*“). Die Mittel für dieses Programm sollen ab 2004 fließen.

Das voraussichtliche Wirtschaftswachstum von ca. 3,5% wird 2004 noch zu gering sein, um eine nachhaltige Entlastung auf dem Arbeitsmarkt zu besorgen. Zudem sind die bürokratischen und steuerlichen Hürden für viele Unternehmen in Brasilien weiterhin zu hoch, um formale Beschäftigung

in größerem Umfang anzuregen.<sup>5</sup> So kann allein die demographische Entwicklung etwas Erleichterung verschaffen. Doch erst ab dem Jahr 2015 wird ein Rückgang des Bevölkerungswachstums erwartet, das dann in den darauf folgenden Jahren den Druck auf den Arbeitsmarkt nehmen wird. Bis dahin jedoch wird es im Land weiterhin große Schwierigkeiten geben, das Kontingent an Jugendlichen, die auf den Arbeitsmarkt drängen, zu absorbieren.

#### 4. Wichtige Reformprojekte

Im Wahlkampf und nach den Wahlen haben Präsident Lula und seine Arbeiterpartei viele Hoffnungen auf tief greifende Reformen in verschiedenen Bereichen genährt. Nach dem Modernisierungsprozess während der Regierungsjahre von Präsident Cardoso (1994-2002) versprach man jetzt mehr soziale Gerechtigkeit, mehr Arbeitsplätze, mehr Effizienz in der staatlichen Verwaltung, mehr Partizipation der Bürger und auch eine angemessenere Vertretung brasilianischer Interessen auf der internationalen Bühne.<sup>6</sup> Noch in der Wahlnacht im Oktober 2002 hat Präsident Lula mit dem Versprechen, den Hunger zu beseitigen, ein neues Thema bestimmt, das die sozialen Ziele seiner Regierung in einer populären Formel artikulierte, die innerhalb Brasiliens und von der internationalen Gemeinschaft viel Zustimmung erhielt. Das nach dem Regierungswechsel rasch ins Leben gerufene Programm „Fome Zero“ war dann zwar ein Ausdruck für die Veränderungsbereitschaft und den Reformelan, doch hier wie bei anderen Reformprojekten zeigte sich sehr bald, dass tiefgreifende Veränderungen keineswegs so rasch zu verwirklichen waren.

Am Ende des ersten Regierungsjahres waren viele Reformen zwar in der Diskussion, doch nur zwei, allerdings sehr wichtige Projekte, waren in den parlamentarischen Verfahren abgeschlossen und verabschiedet: die Renten- und die Steuerreform. Beide Reformen sind für das Land von großer Bedeutung.

#### Die Reform der Sozialversicherung

Die Reform der Sozialversicherung, d.h. eine Rentenreform, war in Brasilien überfällig. Im Jahr 2002 bezahlte die staatliche Sozialversicherung INSS (*Instituto Nacional do Seguro Social*) 88 Mrd. Reais (ca. 26,5 Mrd. Euro) an 19 Millionen Versicherte; dem standen Einnahmen von 71 Mrd. Reais (21,3 Mrd. Euro) in Form von Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gegenüber. Zusätzlich wurden 61 Mrd. Reais (18,3 Mrd. Euro) an 3,2 Millionen Rentner aus dem öffentlichen Dienst gezahlt; dem standen Einnahmen in Höhe von 17 Mrd. Reais (5,1 Mrd. Euro) gegenüber. Aus staatlichen Zuschüssen musste somit allein 2002 39 Milliarden Reais (11,7 Mrd. Euro) für den öffentlichen Dienst und 17 Mrd. Reais (5,1 Mrd. Euro) für die Rentner des Privatsektors aufgebracht werden. Das Defizit der Rentenversicherung beträgt heute 4,3% des BIP (Bund, Länder, Gemeinden und INSS) und bedingt die erheblichen Anstrengungen, um den Haushaltsüberschuss von 4,25% zu erreichen. Es war offensichtlich, dass dieses Defizit in wenigen Jahren den Staatshaushalt zum Bankrott führen würde.

<sup>5</sup> So dauert es beispielsweise, wie eine Weltbank-Studie festgestellt hat, in São Paulo 152 Tage, um eine Firma zu gründen; in New York sind es 4, in Santiago 28 und in Mexiko 51 Tage; erfolgt die Firmengründung mit Hilfe eines Anwaltes ist der Prozess rascher: in New York in einem Tag, in Santiago in 7, in Mexiko in 31 und in São Paulo immerhin noch 74 Tage; „Doing Business 2004“, zit. nach „Valor Econômico“ vom 13. Januar 2004.

<sup>6</sup> Auf eine nähere Betrachtung der Außenpolitik wird hier u.a. aus Platzgründen verzichtet; vgl. dazu Wilhelm Hofmeister: Brasilien und seine Nachbarn. Regionaler Führungsanspruch in Südamerika. Europa América Latina 13/2002.

Neben diesem allgemeinen Finanzproblem ist die privilegierte Behandlung der Angehörigen und Rentner des öffentlichen Dienstes offensichtlich.

Die Regierung Cardoso hatte schon vor einigen Jahren einen zaghaften Versuch zur Reform der Sozialversicherung unternommen, dieses Projekt aber aufgrund des Widerstands der Gewerkschaften und der Arbeiterpartei wieder aufgegeben. Angesichts der steigenden Belastungen aber wurde eine Reform immer dringender, die einen Einschnitt der Leistungen und anderer Vergünstigungen<sup>7</sup> beinhalten musste. Auch um Mittel für andere Programme zu reservieren, war die Rentenreform unvermeidlich.

Das Reformprojekt, das die Regierung im Parlament schließlich einbrachte, entsprach sehr stark dem Vorhaben, das unter der Vorgängerregierung von Präsident Cardoso schon einmal diskutiert worden war – und das die PT damals zusammen mit den Gewerkschaften heftig bekämpft und abgelehnt hatte. Die Oppositionsparteien verwiesen immer wieder genüsslich darauf, dass die Regierung Lula „ihr“ Projekt verwirkliche – was sie letztlich dazu veranlasste, der Gesetzes- und Verfassungsänderung zuzustimmen.

Der schärfste Widerstand und Protest gegen das Reformprojekt kam aus den Reihen der Gewerkschaften und von Seiten einiger PT-Abgeordneter. Die Abgeordneten wurden allerdings isoliert und die Gewerkschaften haben ihre Proteste nach einigen Demonstrationen schließlich eingestellt. In der breiten Öffentlichkeit bestand letztlich kein Verständnis für die Aufrechterhaltung der Privilegien der Staatsbeamten, die nur einen relativ geringen Anteil der arbeitenden Bevölkerung repräsentieren. Zudem konnte die Regierung mit ihrem starken Einfluss auf die Gewerkschaften die Protestbewegungen letztlich steuern. Gleichwohl musste sie einigen Gruppen Zugeständnisse machen, darunter insbesondere den Militärs und den Richtern, die sogar mit einem Streik drohten, um ihre Privilegien zu verteidigen.

Die Reform, die schließlich verabschiedet wurde, ist für Brasilien von großer Bedeutung. Sie entlastet die öffentliche Hand in den nächsten 20 Jahren um ca. 60 Milliarden Reais (ca. 18 Mrd. Euro), davon ca. 47 Mrd. Reais im Bereich der Union und ca. 13 bis 15 Mrd. bei den Bundesländern. Außerdem bedeutet sie einen Einstieg in einen schwierigen Prozess des Umdenkens und der Verhaltensänderung.

Die wichtigsten Elemente der Reform sind:

- künftig wird den Staatsbeamten nicht mehr das volle Gehalt im Rentenalter ausbezahlt;
- Rentner mit einer Rente über der Bemessungsgrenze von 1.058 Reais müssen künftig einen Beitrag zur Sozialversicherung abführen;
- die Lebensarbeits- und Beitragszeiten wurden auf 60 bzw. 55 Jahre bei Männern/Frauen angehoben und wer früher ausscheidet hat Einbußen bei der Rente;
- abgeschafft wurden die zum Teil exorbitanten „Luxusrenten“ für einige ehemalige Beamte und andere privilegierte Gruppen (z.B. unverheiratete Offizierstöchter, denen bis zu ihrem eigenen Lebensende die Rente ihres Vaters weiterbezahlt wurde)
- eine private Zusatzrente durch Einzahlung in einen geschlossenen Rentenfonds wurde eingeführt;
- eine allgemein Höhe der Rente für normale Staatsbeamte wurde auf 2.400 Reais festgelegt.

---

<sup>7</sup> Z.B. ist Brasilien das Land Lateinamerikas mit der geringsten Lebensarbeits- und Versicherungszeit bis zur Erreichung eines Rentenanspruchs.

## Die Steuerreform

Das zweite wichtige Reformprojekt war die die Steuerreform, die am 17. Dezember verabschiedet wurde. Seit Ende April war um diese Reform zwischen Regierung und Bundesparlament, Regierung und Bundesländern sowie innerhalb des Parlaments heftig gerungen worden. Nach der letzten Abstimmung im Senat äußerte Präsident Lula zwar „endlich, endlich wurde die Steuerreform verabschiedet von der wir so sehr geträumt haben“.<sup>8</sup> Doch viele Politiker, Unternehmer, Wissenschaftler und Kommentatoren sind sich einig, dass diese Reform nur der Einstieg in weitere Reformen sein kann, die dringend notwendig sind, um Unternehmen zu entlasten und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu verbessern. Einige wichtige Elemente einer umfassenderen Reform sind bis 2005 und 2007 zurückgestellt worden, bedürfen aber noch der Zustimmung durch das Parlament, die angesichts der großen Meinungsunterschiede keinesfalls gesichert ist.

Die wichtigsten Bestandteile der Steuerreform, die ab Januar 2004 in Kraft traten sind:

- die Banksteuer (CPMF), die jede Kontobewegung mit einer Steuer in Höhe von 0,38% belegt, wurde als vorläufige Maßnahme fortgeschrieben; das ist eine außerordentliche Belastung für Unternehmen und Privatpersonen, für die Bundesregierung aber eine der wichtigsten Einnahmequellen;
- die freie Verfügungsgewalt der Bundesregierung über 20% des Bundeshaushalts wurde bis 2007 verlängert;
- die Anteile an der Benzinststeuer CIDE wurden neu verteilt: 25% des Aufkommens gehen an die Staaten, die davon 25% an die Gemeinden weitergegeben sollen;
- ein Fond zur Kompensierung von Exporten wurde gegründet; als eine Art Exportförderung gewährt die Bundesregierung den exportierenden Bundesstaaten 6,5 Milliarden Reais; zudem wurde eine Art Exportversicherung mit einem Volumen von 2 Mrd. Reais eingeführt;
- verlängert wurde der Status der Freihandelszone von Manaus, was unter Experten zwar als teure und unnötige Subvention gilt, doch die Parlamentarier der nördlichen Bundesstaaten machten ihre Zustimmung zu der Steuerreform von der Fortschreibung dieser Subvention abhängig.

Die Steuerreform umfasste noch einige Punkte, die jedoch vor ihrem in Kraft treten zunächst noch der Verabschiedung von Durchführungsbestimmungen bedürfen. Dazu gehören:

- die von vielen Unternehmen herbeigesehnte Abschaffung der sogenannten Kaskadensteuer (COFINS) auf Importprodukte, die zu einer Mehrfachbesteuerung und Verteuerung einzelner Waren führte;
- die Umstellung der Berechnung der Beiträge der Unternehmen zur Sozialversicherung (INSS) auf die Basis ihrer Rechnungsstellung;
- die Flexibilisierung der Behandlung von Kapitalgütern;
- die Vereinfachung der Besteuerungsverfahren für Klein- und Kleinstunternehmen;
- Einführung des Prinzips des Mindesteinkommens bei der Besteuerung, das allerdings noch genauer gefasst werden muss.

---

<sup>8</sup> Zit. nach O Globo vom 18. Dezember 2003.

Noch nicht verabschiedet wurden folgende Elemente, die vorerst weiterhin im Kongress diskutiert werden:

- die Struktur eines Regionalen Entwicklungsfonds, mit dem die Regierung 2,2 Mrd Reais Investitionsmittel in Aussicht stellt; davon sollen 93% für die Staaten des Nordens, Nordostens und Zentralwestens bestimmt sein, 25% davon jeweils für die Gemeinden; allerdings sollen sich die Bundesländer im Gegenzug darauf verpflichten, keinen „Steuerkrieg“ zu führen, das meint den Wettbewerb um Investitionsmittel durch unterschiedliche Besteuerung;
- die Regierung will im ersten Halbjahr 2004 ein Gesetz zur Industriepolitik im Parlament einbringen, mit dem u.a. Investitionen angeregt und gelenkt werden sollen;
- der Gemeindeförderungsfond (*Fundo de Participação dos Municípios*) soll 2004 um 1% aufgestockt werden, was einem Betrag von 1 Milliarde Reais entspricht; für 2005 und 2006 sind zusätzliche Aufstockungen um 1,5 Mrd. Reais vorgesehen;
- der vorläufige Charakter der Schecksteuer (CPMF) soll geändert und diese in eine Dauereinrichtung umgewandelt werden mit einer Steuerrate zwischen 0,38 und 0,08%;
- der „Steuerkrieg“, d.h. Wettbewerb um Investitionsmittel über Landessteuern soll verboten werden.

Für die 2. Phase der Steuerreform ab 2005 ist vorgesehen:

- die Vereinheitlichung der Gesetzgebung über die Umsatzsteuer (ICMS) mit einer Reduzierung der Raten;
- die Reduzierung der ICMS auf die Waren des Grundwarenkorb;es;
- die Flexibilisierung der Behandlung von Kapitalgütern im Rahmen der ICMS.

Für eine 3. Phase der Steuerreform ist vorgesehen:

- die Einführung einer Mehrwertsteuer und in diesem Zusammenhang die Abschaffung verschiedener Landessteuern;
- die Neuverteilung der Steueranteile zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Allerdings wird es gewiss noch vieler Diskussionen bedürfen, ehe diese Reformen, die nach Meinung von Experten dringend notwendig sind, tatsächlich eingeführt werden.

## **Justizreform**

Eine Justizreform gilt in Brasilien seit vielen Jahren als überfällig, um den Zugang zum Recht sowie die Transparenz und die Effizienz des Justizwesens zu verbessern. Jährlich werden 12 Millionen Gerichtsprozesse begonnen, die sich grösstenteils über Jahre und Jahrzehnte, zuweilen mit bis zu 120 Widerspruchsverfahren, hinziehen. Der Staat selbst ist in sehr vielen Gegenstand von Verfahren, weil er seinen vielen Verpflichtungen, die er selber (bzw. die im Staat verantwortlichen Politiker) schafft, nicht nachkommen will oder kann. Die Mehrheit der Brasilianer hat in die Justiz kein großes Vertrauen, das zudem immer wieder durch Korruptionsfälle im Justizbereich stark erschüttert wird. Die Richter aber, die angesichts der Prozessflut vollkommen überlastet sind, streuben sich gleichzeitig gegen alle Ansätze Verfahren zu vereinfachen und Transparenz zu vergrößern. Sie genießen eine Reihe von Privilegien, die sie vehement verteidigen.

Die Regierung Lula will bis 2007 eine umfassende Justizreform vom Kongress verabschieden lassen. Justizminister Tomás Bastos hat deshalb ein Sekretariat für die Justizreform begründet, das zunächst von den Richtern als Einmischung der Regierung in die inneren Angelegenheiten der Justiz abgelehnt wurde. Das Verhältnis zwischen führenden Repräsentanten der Justiz und der Regierung war, nicht zuletzt auch wegen der vorgesehenen Beschneidung von Privilegien der Richter im Rahmen der Rentenreform, äußerst gespannt, hat sich aber zum Jahresende entkrampft. Die Regierung hofft nach anstehenden Wechselln an der Spitze einiger höchster Gerichte auf mehr Reformbereitschaft innerhalb der Richterschaft. Dennoch gibt es weiterhin Widerstand gegen Reformen von Richtern und Anwälten, die als wichtige Lobbygruppe ebenfalls nur bedingtes Interesse an einer Änderung des Systems haben, weil sie von den bestehenden Verhältnissen profitieren.

### **Agrarreform**

Das Thema Landkonflikt und Landreform gehört zu den kompliziertesten gesellschaftspolitischen Themen in Brasilien. Seine Ursache hat der Konflikt einerseits in der höchst ungleichen Verteilung des Landes sowie andererseits in der hohen Zahl von Menschen, die als Landlose in ländlichen Gebieten umherziehen und Land fordern. Nur ein Teil dieser Menschen wandert ab in die Städte, wo sie das Heer der Marginalisierten vergrößern. Die anderen leben, unter zum Teil sehr ärmlichen Bedingungen in den ländlichen Gebieten, vor allem in den Bundesländern im Süden, Südosten und Nordwesten. Ihre Zahl wird auf über 3,5 Millionen geschätzt. Viele gehören der Bewegung der Landlosen an (MST, *Movimento dos sem Terra*), die 1984 mit wesentlicher Unterstützung durch die Katholischen Kirche gegründet worden war. Politisch stand die MST stets der Arbeiterpartei PT sehr nahe.

Sowohl aufgrund des eigenen Reformanspruchs als auch aufgrund der engen Verbindungen zu der Landlosenbewegung gab es seitens der MST große Erwartungen, mit dem Regierungswechsel werde ein entscheidender und vor allem auch schneller Schritt zur Verbesserung der Situation der Landlosen geleistet, hauptsächlich in Form von Landverteilung und einer Agrarreform. Bis 2006 sollen 530.000 Familien Land erhalten. Der Kandidat Lula hatte das im Wahljahr versprochen. Genährt wurden diese Erwartungen noch dadurch, dass nach dem Regierungswechsel in vielen Bundesländern das Personal der Agrarreformbehörde INCRA ausgetauscht und durch Mitglieder oder Sympathisanten der MST bzw. des progressiven Teils der Katholischen Kirche ersetzt wurde. Präsident Lula zeigte seine Sympathie für die MST, als er während eines Empfangs die Mütze der Bewegung aufsetzte. Diese Geste bescherte ihm jedoch gleich zwei Probleme. Zum einen fühlte sich die MST ermuntert, mit radikalen Aktionen, d.h. vor allem Landbesetzungen, auf einen rascheren Reformverlauf zu drängen; dadurch aber wurde der Konflikt mit den Landbesitzern nur verschärft, der in einigen Gegenden in bewaffneten Auseinandersetzungen zu eskalieren drohte. Zum anderen sahen sich viele Landwirte, die mittelgroße Familienbetriebe bewirtschaften, und Vertreter des Establishments in ihren Befürchtungen gegenüber der „linken“ Regierung bestärkt. Es kostete den Präsidenten und seine Regierung viel Mühe, bei den Bauern um Vertrauen zu werben und gleichzeitig die MST von einer weiteren Eskalation ihrer radikalen Aktionen abzuhalten.

Der Saldo der Reformbemühungen ist ernüchternd. Es verdoppelte sich nicht nur die Zahl der Landbesetzungen 2003 gegenüber dem Vorjahr von 103 auf 222, sondern auch die Zahl der Toten infolge von Landkonflikten von 22 auf 42.<sup>9</sup> Die Agrarreform selbst kam nur mühsam voran. Ein neues Konzept ließ auf sich warten, die Landverteilung folgte letztlich dem bisherigen Rhythmus.

<sup>9</sup> Vgl. Folha de São Paulo vom 12. Januar 2004.

Das Problem aller Reformbemühungen war bisher noch stets, dass zwar Land in größerem oder geringerem Umfang verteilt wurde, der Effekt im Hinblick auf Produktivität und eine Verbesserung der Lebenssituation aber weitgehend ausblieb. Die meisten Kleinbauern, ebenso wie eine große Zahl von MST-Mitgliedern werden über staatliche Sozialhilfeprogramme alimentiert. Gerade diese Konzentration auf den sozialhilferischen Aspekt ist wahrscheinlich eine Achillessehne aller Reformbemühungen. Fachleute schlagen vor, den betroffenen Familien Anreize für eine Steigerung der Produktivität zu geben. Das ist jedoch unbequem und zunächst auch nicht billig, sondern erfordert Ausbildung und auch Investitionen in Form von Krediten an diejenigen, die Land erhalten. Die Antwort darauf, ob und wie solche Konzepte in dem vom zuständigen Minister Rossetto angekündigten „revolutionären Agrarreformplan“ aufgegriffen und umgesetzt werden sollen, blieb bisher offen. Auf diese Weise aber kann der Landkonflikt nicht gelöst werden.

### **Bekämpfung der Korruption**

Am 19. Dezember hat Präsident Lula den „Rat für Öffentliche Transparenz und Bekämpfung der Korruption“ ins Leben gerufen (*Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção*). Dem Rat gehören 18 Vertreter der Regierung und der Zivilgesellschaft an. Er soll eines der schwierigsten Übel Brasiliens bekämpfen: die Korruption.

Es vergeht kaum ein Tag, an dem in den brasilianischen Medien nicht über Korruptionsfälle berichtet wird. Die wohl spektakulärsten Fälle des Jahre 2003 waren: die Aufdeckung eines Netzes von Finanzbeamten und Betriebsprüfern in Rio de Janeiro („*propinoduto*“), die im Rahmen von Prüfverfahren von Unternehmen „Schutzgebühren“ zur Vermeidung von Steueranzeigen und Steuernachzahlungen in Millionenhöhe forderten und mindestens 30 Millionen US Dollar auf Konten in der Schweiz verschoben hatten; in São Paulo ist ein Netz von Richtern, Polizeibeamten und Unternehmern bekannt geworden („*Anaconda*“), die in unzählige Betrugs- und Strafverfahren verwickelt sind – vom Schmuggel, über den Verkauf gestohlener oder illegal eingeführter Waren, Verkauf von Gerichtsurteilen etc. – und ebenfalls mehrere zig Millionen US Dollar ins Ausland verschoben haben; im Bundesstaat Roraima wurde ein von dem ehemaligen Gouverneur kreierte System aufgedeckt, bei dem Bundeszuschüsse für Gehaltszahlungen von nicht existierenden Landesbeamten („*gafanotos*“) kassiert und zwischen dem Gouverneur und seinen Helfern verteilt wurden; in zahlreichen Gemeinden werden bei Untersuchungen des Bundesrechnungshofes (*Controladoria Geral da União*) immer wieder Unregelmäßigkeiten aufgedeckt, bei denen Bundeszuweisungen durch falsche oder überhöhte Rechnungen, durch falsche Personallisten etc. veranlasst und dann anschließend verschoben werden.

Auch wenn die Aufdeckung solcher spektakulären Fälle die Bemühungen zur Bekämpfung der Korruption belegen, zeigt sich daran, dass es noch immer zahlreiche Korruptionsfälle auf nahezu allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung gibt. Die Kreativität bei der Erschleichung und Fehlleitung von öffentlichen Mitteln ist immer wieder erstaunlich. Da die Bundesregierung letztlich angesichts der Weite des Landes auf die Zusammenarbeit mit den Kommunen angewiesen ist, sind viele Verfahren kaum oder nur sehr schwierig zu kontrollieren.

Das Bekanntwerden solcher Korruptionsfälle und wohl nicht zuletzt die Berichterstattung über das „*propindouto*“, über „*Anaconda*“ und die „*gafanotos*“ von Roraima haben dazu beigetragen, dass nach einer Umfrage im Dezember 26,4% der Brasilianer meinten, die Korruption habe im Verlauf des

Jahres 2003 zugenommen; 47,4% äußerten, es habe sich nichts geändert und nur 19% glaubten, sie habe abgenommen (Umfrage von CNT-Sensus).

Ob und in welcher Form die Korruption tatsächlich zu- oder abgenommen hat, ist ungemein schwer festzustellen. Das Gesetz für die Ausgabenverantwortung (*lei de responsabilidade fiscal*) der Regierung Cardoso hat zweifellos zu mehr Transparenz der öffentlichen Verwaltung beigetragen und manche Korruptionsmöglichkeiten verschlossen. Allerdings gibt es noch immer etliche Bereiche, in denen es an Transparenz mangelt und in denen sich mit kleineren oder größeren Geldbeträgen Dinge regeln oder Verfahren beschleunigen lassen. Das gilt nicht zuletzt für die Justiz und die Polizei, die für das Vertrauen der Bürger in den Staat eine zentrale Bedeutung haben.

Die Bundesregierung und viele Landesregierungen waren nicht von Korruptionsfällen berührt. Lediglich gab es einige Fälle von administrativem Fehlverhalten. Dennoch hat das Phänomen der Korruption einen nachhaltigen Einfluss auf das Image der Regierung und des Landes insgesamt – nicht zuletzt im Ausland. Mit der Einberufung jenes Rates der Korruptionsbekämpfung hat Präsident Lula zwar deutlich gemacht, dass seine Regierung die Korruption bekämpfen will, doch es wird nicht einfach sein, nachhaltige Fortschritte bei der Bekämpfung dieses Übels zu erzielen.

### **Zurückstellung weiterer Reformprojekte**

In anderen Politikbereichen ist die Regierung entweder weniger exponiert oder Reformvorhaben wurden zurückgestellt.

Eine politische Reform wird zwar von etlichen Parlamentariern und vielen Beobachtern als notwendig empfunden, um beispielsweise die Probleme der ungleichen Repräsentativität der einzelnen Regionen im Parlament auszugleichen, die Zahl der Parteien im Parlament zu verringern und damit die Effizienz der Parlamentsarbeit zu erhöhen sowie Parteiwechsel zu erschweren. Doch die kleinen Regierungsparteien profitieren von den gegenwärtigen Regelungen und sperren sich gegen Reformen.

Die von vielen Unternehmen als dringlich empfundene Reform des Arbeitsrechts wurde auf 2005 zurückgestellt. Offensichtlich wollte die Regierung den Gewerkschaften nach der Rentenversicherung nicht noch ein weiteres, schwer verdauliches Projekt zumuten.

Im Bereich der Umweltpolitik sind kaum Neuansätze zu erkennen. Die Ministerin Marina Silva genießt aufgrund ihrer persönlichen Biographie zwar hohe Popularität; doch es hat sehr lange gedauert, bis die neue Mannschaft im Ministerium Tritt fasste. Der politische Einfluss der Ministerin war zu gering, um die Zulassung von genveränderten Sojapflanzen zu verhindern.<sup>10</sup>

## **5. Perspektiven**

---

<sup>10</sup> Vgl. Susanne Käss: Der Streit um genmanipulierte Lebensmittel, in: Focus Brasilien 1/2004, [www.adenauer.com.br](http://www.adenauer.com.br).

„Heute kann ich mit großer Gewissheit behaupten, dass die Grundlagen eines neuen Projekts der Nation 2003 fest geschaffen wurden“.<sup>11</sup> Mit diesen Worten hat Präsident Lula am Ende Bilanz seines ersten Regierungsjahres gezogen. Gewiss wird man dem Präsidenten konzedieren können, dass es an Reformbereitschaft nicht gemangelt, dass seine Regierung viele Projekte in Angriff genommen hat, um „mudancas“ herbeizuführen. Tatsächlich wurden auch einige wichtige Projekte verwirklicht, die insbesondere für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen von großer Bedeutung sind. Allerdings bleiben noch viele gesellschaftspolitische Aufgaben zu lösen.

Der Handlungsspielraum der Regierung hängt von der Wirtschaftsentwicklung ab. Die Voraussetzungen für diese Wachstumserwartungen sind günstig. Die Produktivität der brasilianischen Wirtschaft hat zugenommen, insbesondere in der Landwirtschaft und die Industrie hat sich modernisiert. Allerdings erfolgt das Wachstum von einer relativ niedrigen Grundlage aus. Zudem hängen die günstigen Perspektiven vom Wechselkurs und vom Verhalten des internationalen Finanzmarktes sowie von den Rohstoffpreisen auf dem internationalen Markt ab, die Brasilien nicht bestimmen kann.

2004, so hoffen viele Brazilianer, wird besser als das Vorjahr. Für diese Hoffnung gibt es einigen Anlass – so wie die Hoffnung auf eine bessere Zukunft die Entwicklung des Landes schon seit langem begleitet.

---

<sup>11</sup> Zit. Nach O Estado de São Paulo vom 19. Dezember 2003.

**Anhang****Tabelle 1: Das 2. Kabinett von Präsident Lula da Silva in Brasilien, Januar 2004**

Minister und Staatsminister	Name	Partei und Herkunftsstaat
Präsidentenamt / Regierungskoordination (Casa Civil)	José Dirceu	(PT-SP)
Politische Artikulation*	Aldo Rebelo*	(PC do B-SP)
Finanzen	Antonio Palocci	(PT-SP)
Entwicklung, Industrie und Handel	Luiz Fernando Furlan	parteilos
Verteidigung	José Viegas Filho)	(PT-MS)
Auswärtige Beziehungen	Celso Amorim	(não tem)
Justiz	Márcio Tomaz Bastos	parteilos
Presseamt der Regierung	Luiz Gulshiken	(PT-SP)
Generalsekretariat des Präsidentenamtes	Luiz Dulci	(PT-MG)
Agrarentwicklung	Miguel Rossetto	(PT-RS)
Arbeit	Ricardo Berzoini**	(PT-SP)
Bildung	Tarso Genro**	(PT-RS)
Bundesrechnungsbehörde	Waldir Pires	(PT-BA)
Fischerei	José Fritsch	(PT-SC)
Frauen	Nilcéia Freire*	(PT-RJ)
Geheimdienst	Jorge Félix	parteilos
Gesundheit	Humberto Costa	(PT-PE)
Kommunikation	Eunício Oliveira*	(PMDB-CE)
Kultur	Gilberto Gil	(PV-BA)
Nationale Integration	Ciro Gomes	(PPS-CE)
Landwirtschaft	Roberto Rodrigues	parteilos
Menschenrechte	Nilmário Miranda	(PT-MG)
Minen und Energie	Dilma Roussef	(PT-MG)
Planung	Guido Mantega	(PT-SP)
Rat für wirtschaftliche Entwicklung	Jacques Wagner**	(PT-BA)
Förderung der Rassengleichheit	Matilde Ribeiro	(PT-SP)
Soziale Entwicklung	Patrus Ananias*	(PT-MG)
Sport	Agnelo Queiroz	(PC do B-DF)
Stadtentwicklung	Olívio Dutra	(PT-RS)
Sozialversicherung	Amir Lando	(PMDB-RO)
Tourismus	Walfrido dos Mares Guia	(PTB-MG)
Umwelt	Marina Silva	(PT-AM)
Wissenschaft und Technologie	Eduardo Campos*	(PSB-PE)
Verkehr	Anderson Adauto	(PL-MG)

\* neu im Kabinett \*\* auf ein neues Ministerium gewechselt

**Tabelle 2: Parteienwechsel von Abgeordneten und Senatoren 2003**

## a) Abgeordnetenkammer

Partei	2002 gewählt	Eröffnung des Kongresses im Februar 2003	Oktober 2003
PT	91	90	93
PMDB	75	69	76
PFL	84	75	66
PSDB	70	63	52
PP	49	43	48
PTB	26	41	54
PL	26	33	42
PPS	15	21	21
PSB	22	28	17
PDT	21	17	13
PCdoB	12	12	10
PSC	1	1	7
Prona	6	6	6
PV	5	6	6
PMN	1	2	1
PSD	4	0	0
PST	3	0	0
PSL	1	1	1
PSDC	1	0	0
Parteilos	0	0	0

## b) Senat

Partei	2002 gewählt	Eröffnung des Kongresses im Februar 2003	Oktober 2003
PMDB	19		23
PFL	19		17
PT	14		14
PSDB	11		11
PDT	5		5
PSB	3		3
PL	3		3
PTB	3		3
PPS	1		2
PP	1		0
PSD	1		0
Parteilos	1		0

Quelle: O Estado de São Paulo vom 04. Oktober 2003.

**Tabelle 3: Vergleich zwischen dem vom Parlament bewilligten Haushalt und den tatsächlichen Ausgaben (in 1.000 Reais)**

<b>Organe und Ministerien</b>	<b>Bewilligt</b>	<b>Ausgeführt</b>	<b>% Ausführung</b>
Präsidentschaft der Republik	524.366	290.780	55,5%
Vize-Präsidentschaft	2.188	1.965	89,8%
Bundesanwaltschaft	68.427	51.658	75,5%
Geheimdienst	34.773	23.066	66,3%
Menschenrechte	114.786	27.450	23,9%
Frauen	21.436	3.601	16,8%
Nahrungsmittelsicherheit	1.672.251	883.461	52,8%
Fischerei	8.698	3.771	43,4%
Landwirtschaft	722.939	489.600	67,7%
Wissenschaft und Technik	1.991.086	1.728.626	86,8%
Finanzen	1.323.490	1.123.037	84,9%
Bildung	7.585.070	6.253.503	82,4%
Entwicklung, Industrie und Handel	461.021	332.988	72,2%
Justiz	1.459.970	1.040.565	71,3%
Minen und Energie	878.632	346.064	39,4%
Soziale Sicherheit	1.615.375	1.074.112	66,5%
Außenbeziehungen	762.413	628.201	82,4%
Gesundheit	24.671.671	22.206.556	90,0%
Arbeit	925.099	533.843	57,7%
Transport	3.937.427	1.105.908	28,1%
Kommunikation	609.134	295.311	48,5%
Kultur	264.811	85.634	32,3%
Umwelt	811.642	271.387	33,4%
Planung	368.268	261.163	70,9%
Landwirtschaftliche Entwicklung	1.154.643	503.909	43,6%
Sport	371.417	55.714	15,0%
Verteidigung	4.813.323	3.665.364	76,2%
Nationale Integration	2.046.375	177.414	8,7%
Tourismus	345.646	60.863	17,6%
Soziale Fürsorge und Förderung	1.237.311	818.776	66,2%
Städte	2.140.786	308.322	14,4%
Andere Mittel	168.854	129.145	76,5%
<b>GESAMT</b>	<b>63.113.328</b>	<b>44.781.757</b>	<b>71,0%</b>

Quelle: Planungsministerium