

Sérgio Costa / Gerd Kohlhepp /
Horst Nitschack / Hartmut Sangmeister (Hrsg.)

Brasilien heute



BIBLIOTHECA IBERO-AMERICANA

Veröffentlichungen des Ibero-Amerikanischen Instituts
Preußischer Kulturbesitz
Band 134

Sérgio Costa / Gerd Kohlhepp /
Horst Nitschack / Hartmut Sangmeister (Hrsg.)

Brasilien heute

**Geographischer Raum · Politik ·
Wirtschaft · Kultur**

2. vollständig neu bearbeitete Auflage

Vervuert Verlag · Frankfurt am Main

2010

Inhaltsverzeichnis

I. Geographischer Raum, Bevölkerung und Umwelt	
<i>Gerd Kohlhepp</i>	
Geographischer Raum, Bevölkerung und Umwelt. Eine Einführung	13
<i>Dieter Anhuß</i>	
Naturräumliche Grundlagen	15
<i>Gerd Kohlhepp</i>	
Bevölkerungsentwicklung und -struktur	33
<i>Martin Coy</i>	
Stadtentwicklung und Stadtpolitik. Sozioökonomische Fragmentierung und Beispiele zukunftsorientierter Planung	51
<i>Martina Neuburger</i>	
Entwicklungsprobleme des ländlichen Raumes	75
<i>Gerd Kohlhepp</i>	
Regionale Disparitäten und Regionalplanung	91
<i>Gerd Kohlhepp/Martin Coy</i>	
Amazonien. Vernichtung durch Regionalentwicklung oder Schutz zur nachhaltigen Nutzung?	111
<i>Gerd Kohlhepp/Dieter Anhuß</i>	
Umweltprobleme und Umweltschutz	135
II. Gesellschaft und Politik	
<i>Sérgio Costa</i>	
Nationbildung: Geschichte und Gegenwart	159

© Vervuert Verlag 2010

Elisabethenstr. 3-9

D-60594 Frankfurt am Main

Tel. +49 69 597 46 17

Fax +49 69 597 87 43

Iberoamericana Editorial Vervuert

c/Amor de Dios, 1

E-28014 Madrid

Iberoamericana Vervuert Publishing Corp.

9040 Bay Hill Blvd.

Orlando, FL 32819

info@iberoamericanalibros.com

www.ibero-americana.net

ISSN 0067-8015

ISBN 978-3-86527-590-5

Depósito legal: SE-5696-2010

Satz: Anneliese Seibt

Umschlaggestaltung: Michael Ackermann

Alle Rechte vorbehalten

Gedruckt auf säure- und chlorfreiem, alterungsbeständigem

Papier

Gedruckt in Spanien

<i>Bila Sorj/Adriana Fontes/Danielle Carusi Machado</i> Geschlecht, Familie und Arbeit	173
<i>Sérgio Costa</i> Das politische System	191
<i>Klaus Frey</i> Öffentliche Verwaltung und neue Formen der Bürgerbeteiligung	207
<i>Wolf Paul</i> Strafrecht und Rechtsstaat in Brasilien. Ein kriminologisches Portrait	219
<i>Maria da Glória Gohn</i> Interessengruppen, soziale Bewegungen und Akteure der Zivilgesellschaft	235
<i>Bruno Wilhelm Speck</i> Korruption und Korruptionsbekämpfung	245
<i>Regine Schönenberg</i> Gewalt, Kriminalität und Drogenhandel	265
<i>Daniel Fliemes</i> Militär und Sicherheitspolitik	283
<i>Peter Birle/Susanne Gratius</i> Die Außenpolitik	297
III. Wirtschaft	
<i>Hartmut Sangmeister</i> Brasilien – Wirtschaftsgrößmacht von morgen? Zur Einführung	319
<i>Barbara Fritz</i> Orthodoxie und Sozialpolitik. Zur gemischten Bilanz der brasilianischen Wirtschaftspolitik	335

<i>Gerd Kohlhepp</i> Strukturprobleme der Agrarwirtschaft und Entwicklungsdynamik des <i>Agrobusiness</i>	349
<i>Gerd Kohlhepp</i> Energiewirtschaft im Umbruch	369
<i>Hartmut Sangmeister/Alexa Schönstedt</i> Zwischen Globalisierung und Regionalisierung: Brasilien in der Weltwirtschaft	383
<i>Wilhelm Hofmeister</i> Brasilien und die regionale Wirtschaftsintegration	399
<i>Christiane Ströh</i> Wirtschaft von unten. Solidarische Ökonomie als ein Weg aus der sozioökonomischen Misere?	415
<i>Bettina Boelke</i> Soziale Ungleichheit und Brasiliens Politikantwort in den neunziger Jahren. Ein Rückblick	429
IV. Kultur	
<i>Horst Nitschack</i> Der Kulturraum Brasilien und der <i>cultural turn</i>	443
<i>Sérgio Costa/Gundo Rial y Costas</i> Öffentlichkeit: Themen, Akteure, Strukturen	459
<i>Ligia Chiappini</i> Literatur und Grenzkulturen: Amazonien und Pampa	471
<i>Marcel Vejmelka</i> Städtische Kulturen und Bewegungen	487
<i>Claudius Armbruster</i> Film und Fernsehen. Medienerzählungen in Brasilien	499

<i>Petra Schaeber</i> "Ajaio!" Von den "Afoxés" zur "Axé-Music": Die Wege "schwarzer" Rhythmen aus dem Karneval Bahias in die <i>World Music</i>	515
<i>Nilma Lino Gomes</i> Reflexionen über die schwarze Körperästhetik: die "ethnischen Haarsalons" und das krause Haar als politischer Lebensstil	533
<i>Mirian Goldenberg</i> Der Körper als Kapital: Geschlecht und Älterwerden in der brasilianischen Kultur	553
<i>Rudolf von Sinner</i> Religion im Plural	569
V. Bildung und Wissenschaft	
<i>Wivian Weller</i> Ethnizität und Gender im brasilianischen Bildungswesen	587
<i>Elizabeth Balbachevsky/Simon Schwartzman</i> Das Hochschulsystem. Strukturen und Veränderungstendenzen	601
<i>Aparecida Perez/Gilberto Fraga de Melo/Bernad Fichtner</i> Brasilien – ein Land mit Zukunft (?). Bildungssystem und alternative Bildungspraktiken	623
VI. Deutschland und Brasilien	
<i>Gerd Kohlhepp/Hartmut Sangmeister</i> Die deutsch-brasilianischen Beziehungen. Eine Einführung	639
<i>Juan Albarracin/Thomas Stehnen</i> Die politischen Beziehungen zwischen Brasilien und Deutschland	643
<i>Hartmut Sangmeister/Alexa Schönstedt</i> Die brasilianisch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen. Aus Tradition in die Zukunft: Solide Geschäfte zwischen ungleichen Partnern	655

<i>Johannes Scholl/Ulrich Krammenschneider</i> Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Brasilien	669
<i>Gabriele Althoff</i> Wissenschaftliche Kooperation und akademischer Austausch	683
<i>Wolfgang J. Junk/Ulrich Saint-Paul/Karl Matthias Wantzen/ Klaus Henle/Marfred Denich</i> Tropenökologische Forschung in der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Brasilien: die Entwicklung der letzten 20 Jahre	701
<i>Jörg Weber</i> Das brasilianische Deutschlandbild. Ansichten und Kenntnisse der Brasilianer über die deutsche Kultur	719
<i>Peter Birle</i> Die zivilgesellschaftlichen Beziehungen Deutschland – Brasilien	727
<i>Giralda Seyferth</i> Deutsche Einwanderung nach Brasilien	739
VII. Anhang	
<i>Katja Hilser</i> Chronologie zur Geschichte Brasiliens	759
Sachregister	767
Personenregister	777
Autorinnen und Autoren	781

- Ray-Güde/Sangmeister, Hartmut/Schrader, Achim (Hrsg.): *Brasilien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 265-276.
- (2002): "Wirtschaftsformen und Verfassung in Brasilien". In: Häberle, Peter (Hrsg.): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*. NF 50. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 557-580.
- (2003): "'Seid realistisch, versucht das Unmögliche!'. Lateinamerikanische Wirtschaftspolitik zwischen den Imperativen von Effizienz und sozialer Gerechtigkeit". In: Bodemer, Klaus/Nolte, Detlef/Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): *Lateinamerika Jahrbuch 2003*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 9-29.
- (2008): "Technologischer Wandel und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Lateinamerikas". In: Graf, Patricia/Steiniken, Thomas (Hrsg.): *Lateinamerika. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. Baden-Baden: Nomos, S. 115-134.
- Simonsen, Mário Henrique (1975): *Brasil 2001*. Rio de Janeiro: APEC Editora.
- TI (*Transparency International*) (2008a): *Corruption Perceptions Index 2008*. <<http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.1237.0.html>>, 21.03.2009).
- (2008b): *Bribe Payers Index 2008*. Berlin: Transparency International.
- UNDP (*United Nations Development Programme*) (2008): *Human Development Indices: A Statistical Update 2008*. New York: United Nations Development Programme.
- Villares de Oliveira, Fábio (2005): "O Brasil e os dilemas do governo Lula". In: Dupas, Gilberto (Hrsg.): *América Latina no início do século XXI. Perspectivas econômicas, sociais e políticas*. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, S. 75-96.
- WEF (*World Economic Forum*) (2008): *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. World Bank (2008): *Doing Business 2009. Comparing Regulations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (2009): *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*. Washington, D.C.: The World Bank.
- WTO (*World Trade Organization*) (2008): *International Trade Statistics 2008*. Genf: World Trade Organization.

Barbara Fritz*

Orthodoxie und Sozialpolitik. Zur gemischten Bilanz der brasilianischen Wirtschaftspolitik

1. Geld- und Fiskalpolitik der Regierung Lula

Gemessen an den vergangenen Jahrzehnten ist es der Regierung des Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva – seit 2003 im Amt – gelungen, die brasilianische Wirtschaft mit Entschiedenheit in ruhiges Fahrwasser zu bringen. Auf den neuen Präsidenten – ein ehemaliger Gewerkschafter und armer Migrant aus dem Nordosten in die Industrieregion São Paulo – hatten sich die unterschiedlichsten Erwartungen und Befürchtungen gerichtet, als sich nach zwei Regierungsperioden von Fernando Henrique Cardoso sein Wahlsieg im Jahr 2002 abzeichnete. Eine hohe und instabile interne Staatsverschuldung sowie hohe Auslandsschulden des Landes hatten schon 1999 eine Maxi-Abwertung und eine Schuldenkrise erzeugt. In Nachwirkung dieser Krise, die zu einer massiven Erhöhung der staatlichen In- und Auslandsverschuldung geführt hatte und gemeinsam mit der Unsicherheit über den zukünftigen wirtschaftspolitischen Kurs nach dem Regierungswechsel, kam es im Jahr 2002 während der Wahlkampfphase noch einmal zu einer massiven Spekulationsattacke gegen die brasilianische Währung, den Real.

Daraufhin veröffentlichte Lula im Juni 2002, drei Monate vor der Präsidentschaftswahl, einen "Brief an das brasilianische Volk" (Silva 2002), in dem er sich verpflichtete, trotz des von ihm angestrebten Wechsels zu einer Wirtschaftsstrategie mit mehr sozialer Gerechtigkeit die Verträge und Verpflichtungen des Landes einzuhalten. Dies hieß im Klartext, dass Lula willens war, die Auslandsschulden weiter zu bedienen – was angesichts der Position des Nachbarlandes Argentinien, das im Vorjahr wegen drohendem Staatsbankrott die Zahlungen an die internationalen Gläubiger eingestellt hatte, durchaus nicht selbstverständlich war. Diese Selbstverpflichtung Lulas sowie ein daraufhin zugesagter Beistandskredit des Internationalen Wäh-

* Ich danke Fabiana Valencio Hoffmann für ihre Unterstützung bei der Erstellung des Artikels.

rungsfonds (IWF) über 30 Mrd. US\$ vermochten die drohende Zahlungsunfähigkeit Brasiliens im September 2002 gerade noch im letzten Augenblick abzuwenden. Nach diesem dramatischen Moment entspannte sich die Lage an der Schuldenfront für Brasilien sukzessive.

Tabelle 1: Verschuldung und externe Verwundbarkeit, 2003-2007*

Jahr	2003	2004	2005	2006	2007
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	553.603	663.783	882.439	107.1973	1.313.901
Exportertlöse	73.084	96.475	118.308	137.807	160.649
Brutto-Auslandsverschuldung	214.930	201.374	169.450	172.589	193.219
Zentrale Devisenreserven	49.296	52.935	53.799	85.839	180.334
Netto-Auslandsverschuldung	150.993	135.702	101.082	74.821	-11.948
Brutto-Auslandsverschuldung in % des BIP	38,8	30,3	19,2	16,1	14,7
Netto-Auslandsverschuldung in % des BIP	27,3	20,4	11,5	7,0	-0,9
Netto-Auslandsverschuldung in % der Exportertlöse	206,4	140,7	85,4	54,3	-7,4
Externer Schuldendienst in % des BIP	9,6	7,8	7,5	5,3	3,9
Externer Schuldendienst in % der Exportertlöse	72,5	53,7	55,8	41,3	32,3

* Angaben in Mio. US\$, wenn nicht anders angegeben.
Quelle: Banco Central do Brasil: *Boletim Anual 2007*.

Wie Tabelle 1 zeigt, stiegen nach 2002 die Exportertlöse und gleichzeitig auch die Brutto-Verschuldung (des Staates und des brasilianischen Privatsektors) leicht zurück. Zusammen mit dem zunehmenden Aufbau von Devisenreserven aufgrund einer positiven Leistungsbilanz und steigenden externen Kapitalzuflüssen verwandelte sich Brasilien rechnerisch in einen Netto-Gläubiger gegenüber dem Ausland – eine geradezu sensationelle Entwicklung, blickt man auf die 1980er und 1990er Jahre zurück. Brasilien folgte damit dem allgemeinen Trend in Entwicklungs- und Schwellenländern, die in diesem Jahrzehnt aufgrund gestiegener Rohstoffpreise und einer ins-

gesamt rasch wachsenden Weltwirtschaft Schulden abbauen und hohe Fremdwährungsreserven als Polster gegen zukünftige Schwankungen von Kapitalströmen und Wechselkursen aufbauen konnten.

Angesichts der im Jahr 2002 jedoch noch überaus prekären Ausgangslage und auf der Grundlage der Entscheidung, die Schuldentzahlungen aufrecht zu erhalten, optierte die Regierung Lula ab 2003 für eine Fortsetzung der orthodoxen Geld- und Fiskalpolitik der Vorgänger-Regierung Cardoso. Zuerst geschah dies in Übereinkommen mit dem IWF, der – wie immer – seinen Unterstützungskredit mit wirtschaftspolitischen Auflagen verband. Die brasilianische Regierung machte aber nie einen Hehl daraus, dass dies auch ihre eigenen Ziele seien. So veröffentlichte der Vertraute Lulas und Finanzminister Palocci im Jahr 2003 ein programmatisches Dokument mit dem Titel "Wirtschaftspolitik und Strukturformen". In diesem definierte er als "die oberste Pflicht (Hervorhebung im Original) der Wirtschaftspolitik der neuen Regierung, die schwerwiegenden fiskalischen Probleme zu lösen und eine endgültige Anpassung der öffentlichen Finanzen zu verfolgen" (Ministério da Fazenda do Brasil 2003: 7). Entsprechend verpflichtete sich die Regierung Lula in diesem Dokument, im öffentlichen Haushalt über die gesamte (erste) Amtszeit hinweg (2003-2006) einen primären Überschuss von 4,25% zu erzielen (Ministério da Fazenda do Brasil 2003: 8) – während die Regierung Cardoso sich in den Abkommen mit dem IWF noch mit einem Überschuss von 3,5% begnügt hatte. Der erhöhte primäre Überschuss des gesamten Staates sollte mehr Mittel für den staatlichen Schuldendienst auf die Verbindlichkeiten im In- und Ausland frei machen und einen allmählichen Schuldenabbau ermöglichen. Diese Politik wurde in der zweiten Amtszeit Lulas konsequent fortgesetzt (Tab. 2).

Tabelle 2: Finanzierungsbedarf des öffentlichen Haushalts, 2003-2007
(in % des BIP)*

Jahr	2003	2004	2005	2006	2007
Primärhaushalt	-3,91	-4,21	-4,35	-3,89	-4,0
Zinszahlungen	7,24	6,46	7,11	6,77	6,3
Nominalhaushalt	3,33	2,25	2,75	2,88	2,3

* Positive Zahlen: Haushaltsdefizit. Negative Zahlen: Haushaltsüberschuss.
Quelle: Banco Central do Brasil: *Sistema Gerenciador de Séries Temporais* (2008).

Beschäftigung, sondern auch die Fiskalpolitik trug in mehrfacher Weise zu einer regressiven Umverteilung bei: Zum einen fand eine Umverteilung durch die hohen Zinszahlungen an Vermögenswerten auf Kosten anderer Staatsausgaben wie beispielsweise Sozialausgaben statt. Zum anderen wurden die Primärüberschüsse durch steigende effektive Steuerzahlungen erreicht, vor allem über eine bessere Kontrolle der Steuerschulden bei abhängig Beschäftigten, was in erster Linie die Mittelklasse traf, sowie eine lückenlosere Erhebung von Mehrwertsteuern, die Ärmere wegen ihres höheren Konsumanteils bei den Ausgaben überproportional belastet. Seit dem Ende der 1990er Jahre ist die Steuerbelastung der brasilianischen Ökonomie beständig gewachsen und liegt inzwischen bei 38,90% (*Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário*, <<http://www.ibpt.com.br>>, 06.11.2008). Dieser Aufwuchs an Steuereinnahmen fand jedoch innerhalb eines Systems statt, das hoch kompliziert, an vielen Stellen ineffizient, ungerecht und wachstumshemmend ist, ohne dass sich gleichzeitig die staatlichen Leistungen wie Bildung, Sozialversicherungen etc. nennenswert verbessert hätten.

Diese negativen Umverteilungswirkungen konnte die Sozialpolitik der Regierung Lula nur partiell kompensieren. Das groß angelegte Sozialprogramm für arme Familien "Bolsa Família" und das Bestreben, die gesamte Bevölkerung mit Strom zu versorgen ("Luz para todos"), sorgten neben anderen Maßnahmen dafür, dass sich trotz konservativer und insgesamt regressiv wirkender makroökonomischer Politik die gemessene Einkommensverteilung verbesserte: Nach einer Studie des staatlichen Wirtschaftsforschungsinstituts *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA) ist der Gini-Koeffizient, der die Einkommensverteilung von 0 (völlige Gleichverteilung) bis 1 (höchstmögliche Einkommenskonzentration) misst, von 0,543 Ende 2002 auf 0,505 im ersten Quartal 2008 gesunken. Dies ist ein echter Fortschritt, der zeigt, dass eine Sozialpolitik greift, die zum ersten Mal in der brasilianischen Geschichte eine flächendeckende öffentliche Unterstützung der Ärmsten zum Ziel hat. Ob die sozialpolitisch erzeugten Verteilungsgewinne im Rahmen dieser Programme auf die Dauer haltbar oder gar noch zu steigern sind und wie nachhaltig dieser Umverteilungseffekt sein wird, hängt jedoch nicht zuletzt von den längerfristigen Arbeitsmarktperspektiven für diesen Teil der Bevölkerung ab.

Während die Regierung Lula in puncto Steuerreform wenig bewegen konnte, ging sie das zweite große angekündigte Reformprojekt der öffentlichen Finanzen bereits im ersten Amtsjahr mit Entschiedenheit an: Die Reform des öffentlichen Rentensystems. Dieses Reformprojekt ist an der

Schnittstelle zwischen Fiskalisierung und Sozialpolitik zu verorten. Die Veränderung der Rentenansprüche für Staatsangestellte war zwar in erster Linie sparpolitisch motiviert, bei aller Rotstift-Logik zielte die Reform aber gleichzeitig auf eine höhere soziale Gerechtigkeit und die Beibehaltung sozialstaatlicher Elemente anstelle der Einführung von reinen Marktmechanismen. Denn für das Rentensystem der öffentlichen Angestellten galt bis dahin, was für ganz Brasilien charakteristisch ist: Einige wenige ehemalige Staatsbedienstete kamen in den Genuss sehr hoher Pensionsansprüche, während sich die große Masse der ehemaligen Staatsangestellten mit minimalen Renten, meist in der Höhe eines Mindestlohns, zufriedengeben müssen.

Zentrum der Reform war die Einführung einer Obergrenze, ab der die Bessergestellten unter den staatlichen Pensionären, die bisher wie alle anderen Rentner steuerfrei waren, nun Steuern in Höhe von 11% zu zahlen haben. Daneben wurden Obergrenzen für öffentliche Pensionsansprüche eingeführt, die bis dahin nach teilweise recht kurzen Einzahlungszeiten erworben werden konnten, die zudem teilweise die Höhe des letzten Gehalts überstiegen. Diese Reform, überaus unpopulär bei den öffentlichen Beschäftigten, zeichnete sich nicht zuletzt dadurch aus, dass ein sozialstaatlich orientiertes Umlagesystem reformiert wurde; hingegen wurde im vergangenen Jahrzehnt in vielen anderen Ländern der Welt, einschließlich den lateinamerikanischen Nachbarn, ein Kapitalmarkt-basiertes Rentensystem eingeführt, das auf individuellen Einzahlungen und Ansprüchen basiert und Umverteilungselemente stark zurückdrängt (Müller 2003; Schwarzer 2004).

2. Rohstoffboom und verhaltenes Wachstum

Die harte Geldpolitik unter der Regierung Lula führte auch dazu, dass der Wechselkurs des Real (R\$) zum US\$ erheblich aufwertete. Hatte der Kurs im Höhepunkt der Krise 2002 noch bei fast 4 R\$ je US\$ gelegen, lag er Mitte 2008 auf 1,60 US\$ pro R\$, bei gleichzeitiger jährlicher Inflation von 7,11%. Gemessen am Ausgangswert 1999 ergibt dies eine reale Erhöhung des Real gegenüber dem Ausland um insgesamt etwa 20%, die eine entsprechende verschlechterte Wettbewerbssituation auf dem Weltmarkt darstellt. Grund dafür war zum einen das im internationalen Vergleich sehr hohe Realzinsniveau von durchgängig annähernd etwa 10% (Grafik 1). Dies zog erhebliche Kapitalzuflüsse nach sich (Tab. 4), die teilweise in Direktinvestitionen, aber auch zu erheblichen Anteilen in die brasilianische Börse und Staatsschuldentitel flossen. Der Kapitalzufluss wiederum sorgte für eine erhöhte Nachfrage nach der brasilianischen Währung, was deren Preis erhöhte.

Das Ziel allerdings, einen absoluten und realen Abbau der heimischen Staatsverschuldung zu realisieren, konnte mit dieser Politik auch bis zur ersten Hälfte der zweiten Amtszeit nicht erreicht werden. Tatsächlich ist die öffentliche Inlandsverschuldung seit Ende 2002 nominal um 49% gestiegen, im Verhältnis zum Volkseinkommen bis 2007 von 37,4 auf 51,8%.

Tabelle 3: Öffentliche Verschuldung, 2000-2007 (in % des BIP)

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Öffentliche Verschuldung*	45,54	48,44	50,46	52,36	46,99	46,47	44,72	42,8
- intern	36,54	38,85	37,48	41,66	40,17	44,14	47,38	51,8
- extern	9,00	9,59	12,99	10,69	6,82	2,33	-2,66	1,2

* Verschuldung des gesamten öffentlichen Sektors.

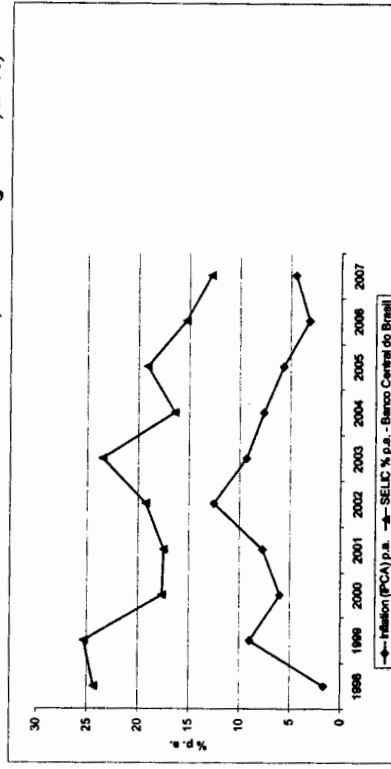
Quelle: Banco Central do Brasil: *Boletim Anual* 2007.

Ein primärer Haushaltsüberschuss bedeutet längst nicht, dass der Staat einen effektiven Überschuss der öffentlichen Einnahmen über die Ausgaben erreicht hätte, denn bei diesem Konzept sind die Zinszahlungen noch nicht einberechnet. Zweck dieses Konzeptes ist es, die Priorität der öffentlichen Ausgabenpolitik für den Schuldendienst zu demonstrieren, während alle anderen Ausgaben, die im Primärhaushalt erfasst werden, im Prinzip als politisch verhandelbar gesetzt werden. Betrachtet man das fiskalische Ergebnis einschließlich des Schuldendienstes, also das nominale Haushaltsergebnis, dann zeigt sich, dass der brasilianische Staat seit 2003 durchgängig Defizite von bis zu 3% jährlich realisiert hat, trotz seiner konsequenten Sparpolitik. Dies liegt an den hohen Zinszahlungen, die der Staat auf seine Schulden zu leisten hatte, und zwar in erster Linie auf seine heimischen Verbindlichkeiten. Geht man von einem Staatsanteil von annähernd 40% innerhalb der brasilianischen Ökonomie aus, gemessen an der Steuerquote, dann hat der brasilianische Staat beispielsweise im Jahr 2007 etwa 17% seines Budgets für den Schuldendienst verwendet.

Dass die interne Verschuldung des Staates trotz der konsequenten Sparpolitik nicht, wie angestrebt, gesunken ist, lag also zuvorderst an der Hochzinspolitik der Zentralbank (Grafik 1). Denn neben der Politik der Haushaltskonsolidierung stand die Inflationsbekämpfung durch harte Geldpolitik im Zentrum der wirtschaftspolitischen Strategie. Auf diese Weise sollte das

Vertrauen der nationalen und internationalen Investoren wiedergewonnen und der erneute Kapitalzufluss in das Land gewährleistet werden.

Grafik 1: Nominale Zinsen und Inflation, 1998-2007 (jährlich, in %)



IPCA (Índice de Preços ao Consumidor); SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia).

Quelle: Banco Central do Brasil: *Sistema Gerenciador de Séries Temporais* (2008).

In punkto Inflationsbekämpfung war die brasilianische Zentralbank trotz schwerer anfänglicher Wechselkursstürbungen beeindruckend erfolgreich – ein Erfolg, der für ein Land wie Brasilien mit seinen überaus lang anhaltenden und teilweise traumatischen Erfahrungen in den 1980er und 1990er Jahren mit bis zu vierstelligen Inflationsraten nicht gering geschätzt werden darf (Grafik 1). Doch hatte diese Politik gravierende Folgen für Wachstum, Verteilung und Wettbewerbsfähigkeit des Landes.

Was die Fiskalpolitik angeht, so sorgte der Leitzinssatz der brasilianischen Zentralbank – der anfänglich nominal weit über 20% lag und in der gesamten Periode zweistellig blieb – dafür, dass der öffentliche Schuldendienst immense Summen verschlang und einen effektiven Abbau der Staatsverschuldung verhinderte.

Obwohl Lula explizit angetreten war, soziale Gerechtigkeit in einem Land herzustellen, in dem trotz Industrialisierung die Einkommensverteilung im internationalen Vergleich eine der polarisiersten ist, hatte seine Politik sehr ambivalente Wirkungen auf die Einkommensverteilung. Nicht nur das Bremsen des Wachstums aufgrund der restriktiven Geldpolitik und damit der

Die reale Aufwertung des Wechselkurses führte nur deshalb nicht zu einer generellen Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Wirtschaft, da gleichzeitig die internationalen Rohstoffpreise enorm anstiegen. So verdoppelte sich der Preisindex der Nahrungsmittel- und Industrierohstoffe von 2004 bis Juni 2008 – um dann innerhalb von fünf Monaten im Kontext der globalen Finanzkrise aber wieder ein Drittel einzubüßen (HWWI-Rohstoffpreisindex, <<http://hwwi-rohindex.org/>>, 06.11.2008).

Tabelle 4: Zahlungsbilanz, 2000-2007 (in Mio. US\$)

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Handelsbilanz	-698	2.650	13.121	24.794	33.641	44.703	46.457	40.028
Exporte	55.086	58.223	60.362	73.084	96.475	118.308	137.807	160.649
Importe	-55.783	-55.572	-47.240	-48.290	-62.835	-73.606	-91.351	-120.621
Leistungsbilanz	-24.225	-23.215	-7.637	4.177	11.679	13.985	13.643	1.461
Kapitalbilanz	19.326	27.052	8.004	5.111	-7.523	-9.464	16.299	89.155
Devisenbilanz	2.262	-3.307	-302	-8.496	-2.244	-4.319	-30.569	-87.484

Quelle: Banco Central do Brasil: *Boletim Anual* 2007.

Schon zuvor war der Ausbau strategischer Infrastrukturprojekte im Westen des Landes Strategie der Regierung Cardoso, um die Produktion und den Export von Agrarprodukten wie Fleisch, Soja und Ethanol zu steigern; diese Strategie wurde mit wenigen Änderungen von der Regierung Lula beibehalten. Ein erheblicher Anteil der Exportsteigerung und damit verbunden der wachsende Leistungsbilanzüberschuss zwischen 2003 und 2006 ist auf die zunehmende Ausfuhr von *commodities* in einen stark wachsenden Weltmarkt zurückzuführen. Der Vorteil dieser Entwicklung war, wie in anderen Ländern Südamerikas mit ähnlichem Exportmuster, dass sich die externe Schuldenfront innerhalb weniger Jahre extrem entspannte, indem Schulden abgebaut und Devisenreserven aufgebaut werden konnten. Der Nachteil einer solchen Exportspezialisierung besteht zum einen darin, dass diese Primärgüter eine relativ geringe Wertschöpfung und Beschäftigungsintensität aufweisen und ihre Preise tendenziell stärker schwanken als die von Industriegütern (Carvalho/Silva 2005; Prates 2006). Auch haben über einen längeren Zeitraum hinweg keineswegs alle agrarischen Rohstoffe von dem Boom

profitieren können: So lag der Preis von Weizen Mitte 2008 im Vergleich zum Durchschnittspreis 1945-1980 um 90% höher, während der Preis von Zucker und Baumwolle beispielsweise zu diesem Zeitpunkt 50% unter dem langfristigen Durchschnitt der Nachkriegszeit lag.¹ Zudem bringt diese Spezialisierung ökologische Probleme mit sich, da eine Ausweitung der Produktion kaum über Produktivitätssteigerungen, sondern vor allem über eine Ausweitung der Anbaufläche möglich ist. Damit verbunden war in Brasilien eine Tendenz zur Verdrängung kleinbäuerlicher Produktion sowie die weitere Ausweitung der Agrargrenze, das heißt die Rodung und landwirtschaftliche Nutzung von bis dahin naturbelassenen Flächen wie amazonischem Regenwald.

Insgesamt ergab die orthodoxe Wirtschaftspolitik im Kontext des globalen Wirtschaftsbooms ein deutlich höheres Wachstum als in den Vorperioden: In den Jahren 2003-2007 wuchs die Ökonomie des Landes durchschnittlich real um 3,8%, während dieser Wert in den 1990er Jahren lediglich 1,7% erreicht hatte. Dieser Erfolg relativiert sich jedoch, bewertet man das Wachstum der brasilianischen Ökonomie im regionalen und globalen Vergleich: Im Durchschnitt erzielten die lateinamerikanischen Länder im selben Zeitraum ein Wirtschaftswachstum von 4,8% p.a., die Gruppe der *emerging markets* sogar von 6% jährlich, und die gesamte Weltwirtschaft, also unter Einbeziehung der langsamer gewachsenen Industrieländer wie beispielsweise der Euro-Region, immer noch um 4,24%. Brasilien blieb also deutlich unter dem Durchschnitt aller relevanten Vergleichsgruppen.

Tabelle 5: Wachstum: Brasilien im internationalen Vergleich (jährliche Veränderung des BIP, inflationsbereinigt)

Jahr	Brasilien		Lateinamerika		emerging markets		Welt
	absolut	pro Kopf	absolut	pro Kopf	absolut	absolut	absolut
2003	1,1	-0,3	2,1	0,8	5,0	4,0	4,0
2004	5,7	4,2	6,2	4,8	6,0	6,0	6,0
2005	3,2	1,7	4,6	3,3	6,6	3,5	3,5
2006	3,8	2,3	5,6	4,2	6,7	3,9	3,9
2007	5,4	4,0	5,6	4,2	6,0	3,8	3,8

Quelle: Banco Central do Brasil: *Indicadores Econômicos* (Sept. 2008); Cepal (2008); World Bank: *World Development Indicators* (2008).

1 *LatinAmerican EconoMonitor: This is a Boom of Mineral, Not Agricultural Prices* (<<http://www.rgemonitor.com/latam-monitor/>>, 09.05.02008).

Hätte Brasilien die Chance gehabt, in dieser goldenen Phase der Weltwirtschaft so schnell zu wachsen wie die anderen *emerging markets*? Und hat es diese Chance verpasst, weil es so ausdauernd wie wenige andere Länder in diesem Zeitraum an einer sehr orthodoxen Geldpolitik und – damit verbunden – an einer realen Aufwertung des Wechselkurses festhielt? Genau werden wir es nie wissen, das Experiment ist nicht wiederholbar. Jedenfalls hat die Regierung Vorschläge für eine weniger orthodoxe Wirtschaftspolitik immer vom Tisch gewischt. So schlug eine Reihe von Ökonomen vor, Kapitalimportkontrollen einzurichten, etwa nach dem chilenischen Vorbild während der 1990er Jahre. Damit hätte Druck vom Zins- und vom Wechselkursniveau genommen werden können, was mehr Raum für heimische Investitionen und steigende Exporte auch jenseits von Rohstoffen gegeben hätte (Paula et al. 2003; Sicsú 2006). Für eine solche Politikausrichtung in der krisenhaften wirtschaftlichen Situation zu Anfang der Regierung Lula in Verbindung mit dem akutem Devisenengpass wäre sicherlich kein Spielraum gewesen, wohl aber später, als die Leistungsbilanzüberschüsse beständig anstiegen.

3. Der *emerging market* Brasilien in der globalen Finanzkrise – keine feste Burg

Im September 2008 verwandelte sich die globale Finanzkrise mit dem Bankrott der US-amerikanischen Investitionsbank "Lehman Brothers" vom Schmelbrand in eine Kernschmelze des globalen Finanzsystems. Lange zuvor schon war über Ausbruch und Verlauf dieser Krise spekuliert worden und die sogenannte Entkoppelungshypothese ging um, dass *emerging markets* wie Brasilien inzwischen eine so große Dynamik an den Tag legten, dass sie nicht nur unberührt von einer Finanzkrise in den USA und anderen Industrieländern bleiben würden, aber ein globales Einbrechen der Weltwirtschaft mit ihrem anhaltenden Wachstum verhindern könnten. Zwar war diese Erwartung allen voran an Länder wie China und Indien gerichtet, doch auch Länder wie Brasilien mit zwar nicht ganz so hohem, aber doch robustem Wachstum und hohen Devisenreserven wurden in solche Einschätzungen einbezogen. Noch Anfang Oktober 2008 verkündete Präsident Lula, angesprochen auf die Auswirkungen der Krise in seinem Land: "Geht und fragt Bush, es ist seine Krise und nicht meine" (Hofmeister 2008). Doch wenige Wochen später wurde auch sein Land vom Wirbelsturm der globalen Finanzkrise erfasst. Jedoch erlebte Brasilien anders als bei vergleichbaren externen Krisen der Vergangenheit keinen dramatischen Kollaps, der dann in

der Regel mit akuten Zahlungsschwierigkeiten und der Notwendigkeit drastischer Anpassungsmaßnahmen unter den Vorzeichen des IWF einhergegangen war.

Aber von Entkoppelung kann inzwischen in praktisch keinem Land der Welt mehr die Rede sein, und Brasilien ist keine Ausnahme. Die Börse von São Paulo hat 2008, wie auch in vielen anderen Ländern außerhalb der USA und Europas, innerhalb eines halben Jahres 50% Verlust eingefahren, der Real hat in nur zwei Monaten 30% an Wert verloren, weshalb die brasilianische Zentralbank im Verlauf des Jahres 2008 bis zu 50 Mrd. US\$ zur Stützung des Wechselkurses zur Verfügung stellte. Die Anzeichen, dass die Unternehmen die Investitionen zurückfahren, weil sie Finanzierungsschwierigkeiten haben, mehren sich. Der Staat hat darauf über die Stützung des Wechselkurses hinaus mit Kreditleichtungen für die Exportindustrie reagiert und die großen staatlichen Banken angewiesen, gegebenenfalls Anteile an Not leidenden privaten Banken zu erwerben.

Warum wurde wieder Kapital aus Brasilien abgezogen, wo doch mehrere internationale *rating*-Agenturen noch Mitte 2008 dem Land eine erhöhte Kreditwürdigkeit verliehen hatten? Ein wenig mag eine veränderte Sichtweise auf die Ökonomie des Landes eine Rolle gespielt haben: Der Boom in Brasilien basierte auch auf außergewöhnlich hohen Preisen für Soja, Eisen-erz und andere wichtige Exportprodukte Brasiliens. Ansonsten sind es jedoch vor allem exogene Gründe: Zum einen zogen Investoren vielfach Kapital von der Börse etc. ab, um ihre Verluste in den USA und anderswo zu decken – und erzeugten damit paradoxerweise eine Erhöhung des US-amerikanischen Wechselkurses, was weiteres Kapital in diese Richtung zog. Hinzu kam die weltweit rapide gesunkene Nachfrage nach Rohstoffen ebenso wie nach anderen – halbverarbeiteten und verarbeiteten – Gütern, die Brasilien in den vergangenen Jahren in alle Regionen der Welt exportierte.

Angesichts der immer noch eher prekären Haushaltslage (gestiegene Binnenverschuldung trotz andauernder Austeritätspolitik) wird der brasilianische Staat kaum in der Lage sein, ein größer angelegtes Konjunkturprogramm aufzulegen, sofern die globale Rezession noch stärker als bisher auf Brasilien zurückwirken sollte. Hier zeigen sich die makroökonomischen Unterschiede zwischen Brasilien und einem Land wie China, dem es gelungen ist, seit längerer Zeit Binnen- und Exportdynamik zu sehr hohen ge-

2 So zum Beispiel: "Brasilien: Fitch vergibt 'Investment Grade'". In: *LatAmConsult* (02.06.2008).

samtwirtschaftlichen Wachstumsraten und deutlich höheren Devisenreserven bei erheblich niedrigerer Außenverschuldung zu verbinden.

4. Fazit

Brasilien hat, ökonomisch gesehen, in den vergangenen Jahren deutlich ruhigere Gewässer erreicht. Dies zeigt sich vor allem in niedrigen Inflationsraten und einer deutlich gesunkenen Auslandsverschuldung. Allerdings hatte die Regierung Lula den Vorteil einer außergewöhnlichen Wachstumsperiode der Weltwirtschaft bei gleichzeitig niedrigen Zinsen auf den internationalen Finanzmärkten, wodurch die Preise für Rohstoffexporte und die Nachfrage nach Halbfertigwaren Brasiliens weltweit anstiegen. Der Mix aus orthodoxer Geld- und Fiskalpolitik und aktiver Sozialpolitik hatte bemerkenswerte positive Umverteilungseffekte, sorgte aber gleichzeitig dafür, dass das wirtschaftliche Wachstum Brasiliens deutlich hinter dem anderer lateinamerikanischer Länder und vor allem hinter dem anderer *emerging markets* zurückblieb.

Die 2008 ausgebrochene globale Finanzkrise zeigte, dass die Ökonomie des Landes im Vergleich zu früheren Perioden deutlich robuster ist, aber keineswegs frei von Anfälligkeiten. Und sie zeigt auch, dass in dieser Lage der brasilianische Staat nach wie vor deutlich weniger Mittel als andere vergleichbare Ökonomien hat, einer derartigen Krise entgegenzusteuern. Ob eine Reform der Institutionen des internationalen Finanzsystems Ländern wie Brasilien mehr Stimme und damit mehr Fähigkeiten des koordinierten multilateralen Krisenmanagements gibt, wird sich erweisen.

Literaturverzeichnis

- Banco Central do Brasil (2008): *Indicadores Econômicos* (<<http://www.bcb.gov.br/7INDECO>>, 06.11.2008).
- Cardoso Jr., José Celso/Jacoud, Luciana (2005): "Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal". In: Jacoud, Luciana (Hrsg.): *Questão Social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, S. 181-260.
- Carvalho, Maria Auxiliadora de/Silva, Cesar Roberto Leite da (2005): "Vulnerabilidade do Comércio Agrícola Brasileiro". In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 43, 1, S. 9-28.
- CEPAL (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*) (2008): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007*. Santiago de Chile.
- Hofmeister, Wilhelm (2008): "'Fragen Sie Bush!' – Brasilien und die internationale Finanzkrise". In: *KAS, Focus Brasilien*, 6 (<http://www.kas.de/wf/doc/kas_14941-544-1-30.pdf>, 21.11.2008).

Ministério da Fazenda do Brasil (2003): *Política Ínica e Reformas Estruturais*. Brasília, Abril. (<<http://www.fazenda.gov.br/>>, 17.1.

Müller, Katharina (2003): *Privatising Old-Age Security: America and Eastern Europe Compared*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgashing.

Paula, Luiz Fernando de/Oreiro, José Luis/Silva, Guilt J. Costa da (2003): "Fluxos e controle de capitais no Brasil: avaliação e proposição política". In: Sicsú, José/Oreiro, José Luis/Paula, Luiz Fernando de (Hrsg.): *Agenda: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*. Barueri/São: Editora Manole.

Prates, Daniela (2006): "Inserção externa da Economia no Governo Lula". In: Carneiro, Ricardo (Hrsg.): *Supremacia dos Mercad/Política Econômica do Governo no Lula*. São Paulo: Editora Unesp, S. 67-111.

Schwarzer, Helmut (2004): "La reforma de previdencia Brasil". In: Hujo, Katja/Mesa-Lago, Carmelo/Nitsch, Manfred (Hrsg.): *Públicos o los? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Nueva Sociedad, S. 67-76.

Sicsú, João (2006): "Rumos da Liberalização Financeira". In: *Revista de Economia Política* (São Paulo), 26, S. 364-380.

Silva, Luiz Inácio Lula da (2002): *Carta ao povo leiro*. São Paulo, 22.06.2002 (<http://www.fpabramo.org.br/sala_leitura/carta_posileiro.htm>, 17.06.2004).

Suzigan, Wilson/Furtado, João (2005): "Política Industriaisenvolvimento". In: De Paula, João Antonio (Hrsg.): *Adeus ao desenvolvimento: Ab do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, S. 163-185.

World Bank (2008): *World Development Indicators*. Wasn, D.C.