

Brasiliens wirtschaftlicher und politischer Höhenflug

von Yesko Quiroga und Simone Reperger



Foto: www.fotolia.com, © cz

„Keine Angst vor einem besseren Leben“ lautete einst der erste Wahlkampflogan von Präsident Luiz Inácio „Lula“ da Silva und seiner Arbeiterpartei PT (*Partido dos Trabalhadores*) in Brasilien. Dieses Versprechen hatte der Staatschef am Ende seiner Amtszeit erfüllt. Die aufstrebende Wirtschaftsmacht ist in Zeiten der weltweiten Finanzkrise zum gefeierten *Cover-Girl* internationaler Nachrichtenmagazine geworden, erzielte große Erfolge in der Armutsbekämpfung und positionierte sich auf globaler Ebene als ernstzunehmendes, gestaltungswilliges Schwellenland.

Mit der Amtsübergabe von Lula an seine Wunschnachfolgerin Dilma Rousseff Anfang 2011 begann nun ein weiteres Kapitel in der Geschichte der brasilianischen Demokratie. In welchem Zustand hinterließ Lula seiner Nachfolgerin das fünftgrößte Land der Erde? Vor welchen Herausforderungen steht Brasilien? Und welchen politischen Weg schlägt die neue Präsidentin in ihren ersten Regierungsmonaten ein?

Lulas Erbe – ein beeindruckender wirtschaftlicher und politischer Aufstieg...

Einige Monate vor Ende seiner Amtszeit im Jahr 2010 wählte das Times Magazin den damaligen brasilianischen Präsidenten Lula zur einflussreichsten Persönlichkeit der Welt! Damit wurde ein Mann ausgezeichnet, dessen Lebensweg vom Schulabbrecher aus Armut über Etappen als Metallarbeiter und Gewerkschaftsführer, politisch Verfolgtem und Parteigründer ihn 2002 nicht nur an die Spitze des größten Landes Lateinamerikas führte, sondern der in den Folgejahren auch zum Sprecher der gesamten Region und der Schwellenländer des Südens wurde.

Brasilien ist heute Gewinner der Globalisierung, weil es sich neoliberaler Strukturanpassung weit weniger als andere Länder hingeeben und auf Binnenmarktförderung sowie einen starken Staat gesetzt hat. Das Land, das bis in die späten 80er Jahre wirtschaftlich abgeschottet war, ist heute zudem als Exportnation - gleichauf mit Indien - in allen Erdteilen vertreten.

Als typische *soft power* ist Brasilien in den letzten Jahren zum entscheidenden Faktor für die politische Stabilität in Südamerika geworden. Auf globaler Ebene positionierte Lula sein Brasilien als selbstbewusstes und gestaltungswilliges Schwellenland. Damit hat es in der letzten Dekade zu einer Machtverschiebung in den internationalen Beziehungen (G 20) und der Bedeutung neuer außenpolitischer Allianzen zwischen den „Ländern des Südens“ (den sogenannten BRICS – Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) beigetragen. Brasilien ist heute folglich ein wichtiger Partner für Deutschland und Europa bei den meisten Themen von *Global Governance*, wie etwa der Gestaltung multilateraler Klima- und Wirtschaftspolitik.

Last but not least reihte sich in die Liste der erfolgreichen Schlagzeilen unter Lulas Regierungszeit der Zuschlag für die Durchführung der nächsten Fußballweltmeisterschaft 2014 und der Olympischen Spiele 2016 in Rio de Janeiro ein. Damit wird dem bevölkerungsreichsten Land Lateinamerikas die Gelegenheit eröffnet, sich der Weltöffentlichkeit zu präsentieren.

Dieser Erfolg zahlte sich aus: 80% der Brasilianerinnen und Brasilianer waren mit der Bilanz ihres Präsidenten zufrieden. Lula ist damit der beliebteste Politiker aller Zeiten. Aufgrund seiner sozialpolitischen Erfolge geht es den Bürgerinnen und Bürgern heute besser denn je. In seiner Regierungszeit wurden nicht nur die absolute Armut halbiert und das Durchschnittseinkommen deutlich erhöht, sondern auch die Einkommensverteilung verbessert. Dies stellt ein Unikum in der Entwicklung des Landes der letzten 50 Jahre dar.

...und starke politische Allianzen mit den Gewerkschaften!

Eines ist klar: Mit der Amtsübergabe von Lula an seine Wunschnachfolgerin Dilma Rousseff Anfang 2011 hat ein weiteres Kapitel in der

Geschichte der brasilianischen Demokratie begonnen. Zum ersten Mal seit der Gründung der linken Arbeiterpartei PT vor 30 Jahren nahm Lula nicht als Kandidat an den Wahlen teil. Dilma Rousseff – unter Lula zunächst Energieministerin und dann Präsidentschaftschefin – setzte sich im zweiten Wahlgang gegen den konservativen Oppositionspolitiker und Gouverneur des Bundesstaates São Paulo, José Serra, durch. Es zeigte sich, dass Lula Dilma nicht nur die politischen Erfolge, sondern auch die Allianzen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen vererben konnte. Die Gewerkschaften, allen voran die Central Única dos Trabalhadores (CUT) – der bedeutendste Gewerkschaftsdachverband des Landes und damit ganz Lateinamerikas – verstehen sich als Teil des politischen Projektes der Arbeiterpartei PT. Fünf der sechs anerkannten Dachverbände haben bei den Wahlen Dilma Rousseff unterstützt.

Durch eine starke Einbindung der Zivilgesellschaft in politische Debatten auf nationaler Ebene und der Einführung innovativer Instrumente, wie dem partizipativen Bürgerhaushalt auf Städteebene, gelang der Arbeiterpartei PT – trotz weiterhin bestehender Defizite – in den letzten beiden Dekaden ein entscheidender Schritt zur Verwirklichung einer lebendigen Demokratie und einem starken linken Projekt. Aber erst mit Lula erhielten sie nach drei vergeblichen Kandidaturen eine politische Mehrheit aus zahlreichen Parteien und stellten die Regierung. Heute verfügt die PT selbst im Kongress nur über wenig mehr als ein Sechstel der Stimmen. Die neue Präsidentin steht nun vor der Herausforderung diese Allianzen fortzusetzen – auch wenn sie sich nicht mit dem charismatischen Gewerkschafter und Mann aus dem Volke vergleichen lässt und seinen stets selbstverständlich jovialen Umgang mit Freund und Feind nicht imitieren kann.

Die Sozialpolitik spielt eine Schlüsselrolle

So unterschiedlich die politische Praxis und die Rhetorik der Linksregierungen in La-

teinamerika sind, so gibt es doch die Übereinstimmung, dass der Sozialpolitik eine Schlüsselrolle zukommt. Dies gilt auch für Brasilien unter Lula und wohl künftig auch unter Dilma: Bereits vor dem Einsetzen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und entgegen dem neoliberalen Zeitgeist stärkte die Regierung die aktive Rolle des Staates bei der Umverteilung. Ein Beispiel dafür ist die Einführung ambitionierter Sozialtransferprogramme, welche große Erfolge bei der Armutsbekämpfung erzielten. Durch das berühmte Programm *Bolsa Familia* erhalten heute mehr als 12 Millionen brasilianische Familien – und damit jeder vierte Bürger – finanzielle staatliche Unterstützung von bis zu 100 Euro im Monat unter der Auflage, ihre Kinder in die Schule und die Familie regelmäßig zu ärztlichen Untersuchungen zu schicken. Diese Politik zeigt große Wirkung: Die sozialen Entwicklungsindikatoren verbesserten sich erheblich. Ein Beleg ist der Rückgang der Kindersterblichkeit zwischen 2003 und 2010 um mehr als ein Viertel, der Anstieg der Lebenserwartung auf 73,2 Jahre sowie der Rückgang des Analphabetismus auf 9 % der Bevölkerung. Zudem ist die Armut in Brasilien von 2003 bis 2010 mehr als halbiert worden, die extreme Armut ist sogar noch stärker zurückgegangen. Die aktive staatliche Sozialpolitik Brasiliens überzeugt mittlerweile auch Weltbank und Internationale Entwicklungsbanken. Sie empfehlen heute Entwicklungs- und Schwellenländern in allen Weltregionen dieses Transferprogramm zu kopieren: Brasilien hat einen innovativen politischen Exportschlager!

Kritisch anzumerken ist allerdings, dass in Brasilien noch immer über 16 Millionen Menschen von weniger als einem Euro pro Tag leben und die Regierung für *Bolsa Familia* lediglich 0,4 % des Bruttoinlandproduktes aufwendet und damit noch immer viel zu wenig in seine ärmsten Bürger investiert. Das Sozialtransferprogramm alleine ermöglicht folglich kaum strukturelle Veränderungen. Tra-

ditionell ungerechte Machtstrukturen – wie die hohe Konzentration von Land und Besitz in den Händen weniger – und Reformen zur Schaffung von mehr sozialer Gerechtigkeit nimmt bislang in Brasilien auch die dritte PT-Regierung nicht in Angriff, da der politische Handlungsspielraum innerhalb einer sehr heterogenen Koalition begrenzt ist.

Soll das politische Versprechen der neuen Präsidentin, die extreme Armut in Brasilien auszurotten, erfüllt werden, muss die Regierung, die bereits eine Erhöhung der Sätze von *Bolsa Familia* verkündet hat, neue Instrumente und deutlich mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Nur so kann es gelingen, dass Brasiliens wirtschaftlicher Erfolg mit dem von Dilma Rouseff geprägten Slogan „Nur ein Land ohne Armut ist ein reiches Land“ in Einklang gebracht wird.

Eine aktive Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik als Markenzeichen linker Politik in Brasilien

Ausschlaggebend für den Erfolg Brasiliens war in den letzten Jahren in erster Linie sein rasantes Wirtschaftswachstum. *Last in, first out* – so der für das Land erfreuliche Krisenbefund, der als Beleg für die starken makroökonomischen Grunddaten sowie die erfolgreiche Fiskalpolitik gelten kann. Die Rückführung der Inflationsrate, die Tilgung der Auslandsschulden, der Aufbau von Devisenreserven sowie das effiziente und von den Turbulenzen auf den Finanzmärkten weitgehend verschonte Bankenwesen ermöglichten ein erfolgreiches Krisenmanagement der Regierung. 2010 lag das Wirtschaftswachstum mit 7,5% über allen Werten des letzten Vierteljahrhunderts. Für 2011 werden derweil 4% prognostiziert. Dabei setzt Brasiliens Politik in erster Linie auf die Stärkung des Binnenmarktes und der Kaufkraft durch eine aktive Mindestlohnpolitik, reale Lohnzuwächse in beinahe allen Branchen sowie die Schaffung von 15 Millionen Arbeitsplätzen bis heute und den Kreditzugang für eine breite Öffentlich-

keit. Diese Markenzeichen der Regierung Lula waren entscheidend, nicht nur für die gute soziale, sondern auch die stabile wirtschaftliche Entwicklung.

Das durchschnittliche Einkommen hat sich nach einer Dekade der Stagnation seit 2003 um real ein Fünftel auf heute etwa 500 Euro erhöht. Das Land hat es zudem geschafft, ein stetiges pro Kopf-Wachstum mit einer gerechteren Einkommensverteilung zu verknüpfen. Dies ist einer der zentralen Unterschiede zwischen den Regierungen Lula und ihren Vorgängern: Die soziale Ungleichheit verringerte sich. Der Gini-Index fiel seit 2002 von 0,59 auf 0,53 (IPEA 2011)¹. In Brasilien setzt damit ein sozialer Wandel ein, der einen im internationalen Vergleich raschen Prozess sozialer Mobilität ausgelöst hat. Mehr Wohlstand und weniger Ungleichheit lautet daher die Bilanz!

Ökologie versus Ökonomie – eine ungelöste Herausforderung für die neue Präsidentin

Aufgrund der genannten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungstrends ist Brasilien heute sicherlich zu Recht der gefeierte Star internationaler Nachrichtenmagazine und ein spannendes Labor für innovative post-neoliberale Politiken. Die Präsidentin Dilma Rousseff steht allerdings vor der dringlichen Herausforderung, den schnellen Fortschritt ihres Landes in Einklang mit ökologischer Nachhaltigkeit zu bringen. Es zeigt sich, dass es zunehmend zu einem Spannungsverhältnis zwischen Umweltschutz und dem derzeitigen Entwicklungsmodell kommt.

Zwar dämmte Brasilien in den letzten Jahren erfolgreich die Abholzung des Regenwaldes zur Gewinnung landwirtschaftlicher

Nutzflächen ein. Die im Rahmen eines neuen Waldgesetzes angekündigte Amnestie hat jedoch in den letzten Monaten zu einer starken Zunahme der Rodungen (+72%)² geführt. Der aktuelle Gesetzesentwurf sieht zudem eine Lockerung des Waldschutzes vor. Der bisher gesetzlich vorgeschriebene Erhalt von 80% der ursprünglichen Vegetation für Ländereien von unter 440 Hektar soll aufgehoben werden. Zudem würde die Wiederaufforstung von 29 bis 47 Millionen Hektar entfallen. Und auch der Schutz der ökologisch wichtigen Bewaldung der Flussläufe würde reduziert. Wissenschaftler befürchten daher, dass das geplante Waldgesetz die von Brasilien in der Klimakonferenz von Kopenhagen angekündigte Reduzierung der Abholzung um 80% sowie des CO₂-Ausstosses in Höhe von 39% bis 2020 zunichte machen wird.

Ein weiteres Beispiel ist der Ausbau der Wasserkraft, mit der 77% (2009) der elektrischen Energie generiert wird. Die Pläne, im Norden des Amazonas das voraussichtlich drittgrößte Wasserkraftwerk der Welt zu errichten, haben kürzlich national und international Proteste erregt. Die interamerikanische Menschenrechtskommission der Organisation der amerikanischen Staaten rief Brasilien nun formell dazu auf, den Bau zu stoppen. Aus Sicht der Kommission verletzt das Bauvorhaben die in der Verfassung und der Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) verankerten Beteiligungsrechte der lokalen indianischen Bevölkerung. Brasilien bezeichnete den Vorwurf als unbegründet und legte Einspruch ein.

Auch im Bereich der Ethanol- und Sojaproduktion gibt es eine Debatte über die Verdrängung der Fleischproduktion in die Feuchtgebiete des Amazonas und des Pantanals. Brasilien ist trotz seinem hohen Anteil erneuerbarer Energien an der Energiematrix inzwischen unter den weltweit größten

1 1. Der wichtigste objektive Indikator für den Grad sozialer Gleichheit ist der Gini-Koeffizient. Je höher sein Wert, desto ungleicher ist die Verteilung von Einkommen und Besitz innerhalb einer Gesellschaft. Eine Länderliste mit den aktuellen Gini-Koeffizienten enthält der Human Development Report 2009. Weitere Informationen zu Brasilien unter http://agencia.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9195

2 http://www.inpe.br/noticias/namidia/img/clipo4072011_01.pdf

Emittenten von Treibhausgasen. 58% hiervon waren im Jahr 2008 auf die Abholzung von Wäldern zurückzuführen und 22% auf die Landwirtschaft!³

Diese problematischen Entwicklungen und die – trotz wichtiger Fortschritte – ungelöste Frage nach sozialer Gerechtigkeit, führen zunehmend zu einer kritischen Debatte über das derzeitige Wirtschaftsmodell in Brasilien. Gerade in der wachsenden Mittelschicht und der jungen Generation vollzieht sich in dem aufstrebenden Schwellenland ein Wertewandel. Soziale und ökologische Nachhaltigkeit könnten mittelfristig zu einer politischen Forderung werden. Noch wird Dilma Rousseff aber eher aufgrund des internationalen Drucks Antworten auf das Spannungsverhältnis zwischen Ökologie und Wirtschaftswachstum finden müssen. Bislang entschied sie sich, die auch unter Lula für das Wachstumbeschleunigungsgesetz (PAC) zuständig war, stets für den ökonomischen Fortschritt.

Der internationale Höhenflug Brasiliens wird auch künftig anhalten ...

In der Außenpolitik sprechen alle Anzeichen für eine Fortsetzung von Lulas ambitionierter Agenda. Sowohl die Brasilienreise von Obama als auch das Treffen der BRICS-Staaten im ersten Halbjahr 2011 waren für die neue Präsidentin ein voller Erfolg. Der nord-amerikanische Präsident sprach alle Stichworte an, die das heutige Selbstverständnis Brasiliens als ein auf wirtschafts- und sozialpolitischen Erfolgen aufbauender und im *Global Governance*-System engagierter Akteur beschreiben. Brasilien sei nicht nur als „strategischer globaler Partner“ relevant, sondern auch als ein Land, das mit den USA eine ähnliche Geschichte, gleiche Werte und die Fähigkeit sich selbst zu erfinden teile, auch wenn es hin und wieder Meinungsunterschiede gäbe. Dilma und Obama setzten

durch ihr Treffen neue Akzente. Denn lange Zeit sahen die Vereinigten Staaten in Brasilien nur ihren „Hinterhof“. Und die beiden haben die – unter Lula vernachlässigte - Kommunikation der beiden Länder auf der obersten Ebene wiederbelebt.

Auch das parallele Treffen der BRICS-Länder bewerteten die Regierung sowie die brasilianischen Medien als positiv. Im Schlusskommuniqué forderten die fünf Länder vor allem eine Reform des UN-Sicherheitsrats. Dabei unterstützten die ständigen Mitglieder China und Russland die Aspirationen der anderen drei Staaten. Dies ist insbesondere ein Erfolg für die brasilianische und indische Diplomatie und zeigt den Anspruch der fünf größten Schwellenländer auf mehr Mitsprache im internationalen System.

All diese Entwicklungen sprechen dafür, dass sich Brasiliens nationaler und internationaler Höhenflug unter Dilma Rousseff fortsetzen wird. Sowohl die ökonomischen wie auch die sozialen Entwicklungstendenzen der noch jungen Demokratie sprechen dafür. Aufgrund einer aktiven Rolle des Staates in der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik ist das Land ein interessantes Labor für progressive Politik. Auch für die europäische Linke lohnt sich daher ein Blick nach Südamerika. Zudem ist Brasilien wegen des großen Gestaltungswillens in *Global Governance*-Fragen heute ein interessanter Partner für die Formulierung multilateraler Lösungsansätze. Die Brasilianerinnen und Brasilianer haben daher genügend Gründe positiv in die Zukunft zu blicken! ■

☞ Yesko Quiroga ist Politikwissenschaftler und Leiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brasilien, São Paulo.

☞ Simone Reperger ist Politikwissenschaftlerin und Referentin der Friedrich-Ebert-Stiftung für Brasilien, Uruguay, Nueva Sociedad und Regionalkoordination.

3 <http://unfccc.int>