

Brasiliens Wirtschaftspolitik:

Neo-merkantile Exportausrichtung oder Stärkung des Binnenmarkts?

Stefan Schmalz

Die brasilianische Wirtschaft sieht sich seit der Jahrhundertwende einer vielschichtigen Veränderung ausgesetzt. War diese noch am Jahreswechsel 1998/1999 am Rande der Zahlungsunfähigkeit und wurde durch einen IWF-Stand-By-Kredit in der Höhe von 41,5 Mrd. US\$ gestützt, weist das Land im September 2007 Devisenreserven von rund 162 Mrd. US\$ auf. Weitere Indikatoren deuten auf eine Trendwende hin: Die Auslandsschulden sanken im Zeitraum von Ende 2002 bis August 2007 um über 30 Mrd. US\$ auf 194,3 Mrd. US\$. Der IWF wurde im Dezember 2005 mit einer Tranche von 15,5 Mrd. US\$ ausbezahlt. Das brasilianische Länderrisiko am EMBI+ fiel von über 2400 Punkte im Sommer 2002 auf weniger als 200 Punkte im September 2007.¹ Zusätzlich konnte im Jahr 2006 mit 46,5 Mrd. US\$ der höchste Handelsbilanzüberschuss der brasilianischen Geschichte erwirtschaftet werden!

Brasilien wird deshalb von verschiedenen Analysten als zukunftssträchtiger Wachstumsmarkt gehandelt (Wilson/Purushothaman 2003; Leme 2006). Bei genauerem Hinsehen existieren jedoch Gegentendenzen. Trotz der positiven Außenhandelsdaten durchlief die Regionalmacht im Vergleich zu anderen Schwellenländern mit durchschnittlichen BIP-Steigerungen von 2,7% seit 2003 ein eher träges Wachstum (ebd.: 9f.). Dem Rückgang der Auslandsverschuldung steht gar ein Anstieg der öffentlichen Binnenschulden von nur 41,2% am Jahresende 2002 auf 49% Ende 2005 gegenüber (Giambiagi 2006: 15). Zusätzlich weist der Staatshaushalt trotz selbst verordneter primärer Haushaltsüberschüsse real weiter ein Defizit auf. Dieses belief sich im Zeitraum von Juli 2006 bis Juli 2007 auf rund 2,08% des BIP (folha online, 25. 9. 07).

Die Entwicklungen werfen verschiedene Fragen auf: Wie ist die konjunkturelle Veränderung zu bewerten? Inwieweit setzt sich der Exportboom in eine positive Entwicklung auf dem Binnenmarkt um? Wie ist der Einfluss der Regierung Luiz Inácio »Lula« da Silva auf die wirtschaftliche Dynamik einzuschätzen? Handelt es sich beim Exportwachstum um eine kurze Periode auf den globalen Warenmärkten oder um eine langfristige Reorientierung? Welche Perspektiven sind mit dieser Veränderung verbunden?

Grundlagen des brasilianischen Entwicklungsmodells

Eine Bilanz dieser Umbrüche lässt sich nur vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung der brasilianischen Volkswirtschaft ziehen. Diese war als (semi)periphere Nation stets stark von ihrer Einbettung in den Weltmarkt geprägt. Es bestanden (und bestehen) Abhängigkeitsbeziehungen gegenüber den kapitalistischen Zentren, die sich jedoch im stetigen Wechselspiel zwischen den internen Entwicklungsprozessen und den Verschiebungen im globalen Machtgefüge rekonfigurieren (Schmalz 2007: 26ff.).² Die Wirtschaftspolitik der brasilianischen Regierungen hatte deshalb nicht nur eine Auswirkung auf die Regulation und Akkumulation im Inland, sondern

deren Außenwirtschaftspolitik bearbeitete und vermittelte auch stets zwischen nationaler und globaler Raumebene und verhandelte auf diese Weise die Außenabhängigkeit. Denn Außenwirtschaftspolitik ist der Ort, »der den entscheidenden Dreh- und Angelpunkt im Verhältnis von Nationalstaat und Weltwirtschaft, in hohem Maße sogar zwischen Innen- und Außenpolitik darstellt. Sie ist eine wichtige Ebene, auf der die politischen Auseinandersetzungen um die Veränderung interner wie externer Machtverhältnisse stattfinden, weil sie zu einem erheblichen Teil davon abhängen, um welchen Ausschnitt des weltmarktintegrierten Reproduktionszusammenhangs der jeweilige Nationalstaat seine politische Klammer schlägt.« (Ziebura 1984: 26)

In Brasilien hatte sich als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise im Jahr 1929 das Modell der »Importsubstituierenden Industrialisierung« verfestigt. Durch den autoritären Entwicklungsstaat (*Estado Novo*) wurden Getúlio Vargas ab 1937 rund sieben Jahre diktatorische Vollmachten zugeordnet. Direkte ökonomische Auswirkungen waren der Ausbau eines Binnenmarktes und eines nationalen Industriesektors. Nachdem bis in die späten 1940er Jahre vor allem eine einfache Konsumgüterindustrie angesiedelt wurde³, entstanden bereits Mitte der 1950er Jahre Grundzüge einer Kapitalgüterindustrie. Die Ausweitung des Industriesektors wurde dabei durch korporatistische Lohnaushandlungsmechanismen und Arbeitsregulierungen abgestützt (Novy 2001: 96f.). Diese Elemente eines »peripheren Fordismus« (Lipietz 1986: 32f.) wurden durch eine Außenhandelsstrategie abgestützt, in deren Mittelpunkt das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten stand (Cervo/Bueno 2002: 351). Dabei gelang es Brasilien, immer wieder materielle Konzessionen innerhalb dieser Allianz abzurufen. So wurde beispielsweise die erste moderne Stahlhütte *Volta Redonda* infolge des brasilianischen Kriegseintritts auf der Seite der Alliierten durch US-Investitionen finanziert (Hirst 2001a: 303).

Die Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb dieser Koalition blieben jedoch begrenzt, da spätestens ab den 1950er Jahren die USA die brasilianischen Industrialisierungsbemühungen nicht mehr abstützen wollte (Schirm 1990: 31). Letzte Hoffnungen, dass die Regierung Kennedy einen »Marshall Plan für Lateinamerika« auflagen könnte, wurden durch den geringen Umfang der *Alliance of Progress* (1961) enttäuscht. Kein Wunder, dass es immer wieder zu Konflikten um die Ausrichtung des Entwicklungsmodells kam. Stark national orientierte Koalitionen, die »Entwickler« (*desenvolvimentistas*), wechselten sich mit den »Aushändigern« (*entreguistas*) ab (Vizentini 2003: 13ff.), die eine Strategie der assoziierten Entwicklung bevorzugten. Die Auseinandersetzungen der beiden Blöcke drehten sich dabei vor allem um die Rolle des ausländischen Kapitals bei der Ausgestaltung des Industrialisierungsprozesses. Trat mit der zweiten Regierung Vargas (1951 – 54) eine national orientierte Koalition hervor, so kamen mit der Regierung Café Filho (1954 – 56) und Juscelino Kubitschek (1956 – 1961) politische Kräfte in Regierungsverantwortung, die eher eine Außenorientierung durchsetzen wollten. Die Konflikte gipfelten in der Regierungszeit Quadros und Goulart (1961 – 1964), da diese mit ihrer »ungewohnt offensiven Außenpolitik« (Bernecker u. a. 2000: 266) nicht nur eine Diversifizierung der internationalen Beziehungen Brasiliens anstrebten, sondern auch mit Reformenschritten wie einer Steuer von 5% auf den Gewinntransfer ins Ausland ein eher unabhängiges Entwicklungsmodell durchsetzen wollten.

Diese Phase der *Política Externa Independente*, der unabhängigen Außenpolitik, wurde durch den Militärputsch am 31. März 1964 jäh unterbrochen. Die Militärs

legten die Grundlage für ein Modell der assoziierten Entwicklung, bei dem Elemente intensiver Akkumulation durch eine externe Finanzierung abgestützt wurden. Massive Auslandsinvestitionen bei einer dirigistischen staatlichen Wirtschaftsplanung, eine Exportorientierung und die relative Enge des Binnenmarktes bei einer hohen Einkommenskonzentration sowie die Aufnahme von billigen Auslandskrediten – vor allem in den 1970er Jahren – wurden zum Kennzeichen des neuen Entwicklungspfades. Dabei bildete sich eine dreigliedrige Wirtschaftsstruktur (*Tripé*) heraus: »[D]ie staatlichen Kapitalfraktionen stellten die Infrastruktur, die Energie und die industriellen Kapitalgüter her (Stahl, Maschinen). Die transnationalen Unternehmen produzierten die langlebigen Konsumgüter (Automobile und Haushaltsgeräte), und das private nationale Kapital wandte sich der Produktion von Halbfertigprodukten (Autoteilen) und kurzlebigen Konsumgütern zu.« (Vizentini 2003b: 46) Unter der Regierung Medici erreichte dieses Modell den Höhepunkt. Das Wirtschaftswachstum stieg auf durchschnittlich 11,5% in der Epoche 1968 – 1974; im langlebigen Konsumgüterindustriesektor sogar jährlich auf 23,8%. Der Boom kam jedoch lediglich dem reichsten Viertel der Bevölkerung zu Gute (Fiechter 1972: 232), sodass der Aufschwung von dem Konsum der Mittelschichten und einem Investitionsboom getragen wurde.

Eine aktive Außenwirtschaftspolitik stützte das Wachstumsmodell ab. Nachdem die erste Militärjunta Castelo Branco (1964 – 67) auf eine »Automatische Allianz« mit den USA gesetzt hatte, wurde schrittweise eine Außenhandelsstrategie etabliert, die paradoxerweise der unabhängigen Außenpolitik der Ära Quadros/ Goulart nicht unähnlich war (Brummel 1980: 146). Dabei ließen sich vier Orientierungen ausmachen (Oliveira 2005: 131 ff.): Erstens begannen diese schrittweise neue Exportmärkte zu erschließen, um die Abhängigkeit der USA zu verringern: Der Anteil der Exporte in die USA sank deshalb auch im Zeitraum von 1965 bis 1979 von 32,6% auf 19,3%, während umgekehrt im gleichen Zeitabschnitt der Anteil der Exporte in unterentwickelte Länder von nur 14,1% auf 30,5% anstieg. Zweitens waren die Militär stets darum bemüht, die Exporte von Industrieprodukten zu fördern. Diese wuchsen von nur 10,7% am Gesamtexport im Jahr 1968 auf 43,6% im Jahr 1979 an. Hiermit war drittens die merkantile Strategie verbunden, regelmäßige Außenhandelsbilanzüberschüsse zu erzielen. Zuletzt wurden die Finanzierungseingänge der Industrialisierungsbemühungen durch Auslandskredite gelöst. Die Außenverschuldung kletterte deshalb ab 1968 innerhalb von einem Jahrzehnt von nur 3,9 auf 43,5 Mrd. US\$ an. Trotz der außenwirtschaftlichen Wende blieb es bei einer engen Kooperation mit den USA, die mit einer gemeinsamen Bekämpfung linksgerichteter Regierungen auf dem Subkontinent einherging und sogar die Wahrnehmung Brasiliens als »Sub-Imperialismus« förderte (Brummel 1980: 173 ff.).

Die Krise des nationalen Entwicklungsprojekts und die Etablierung der neuen Außenabhängigkeit

Die Wende zur Hochzinspolitik durch den Zentralbankchef Paul Volcker in den Vereinigten Staaten im Jahr 1979 traf das brasilianische Modell an der Achillesverse (Altwater 1987: 247 f.). Die jährlichen Zinszahlungen an ausländische Gläubiger stiegen von nur 2,7 Mrd. US\$ im Jahr 1978 auf 10,5 Mrd. US\$ im Jahr 1982 an (Souza 2005: 314), sodass der Schuldenberg bis zum Jahr 1989 auf 145 Mrd. US\$ anstieg. Kein Wunder, dass nach der Schuldenkrise (1982) das Entwicklungsmodell zur Disposition

stand (Altvater 1987: 247f.). Dabei hatten sich zwei politische Blöcke herausgebildet: Auf der einen Seite standen Strömungen aus dem Unternehmerlager, die sich bereits ab 1975 mit einer Medienkampagne gegen die »Verstaatlichung der Ökonomie« und für rasche Privatisierungs- und Liberalisierungsschritte einsetzten; auf der Gegenseite hatte sich im Rahmen einer massiven Streikwelle im Bundesstaat São Paulo ab 1978 eine neue (gewerkschaftliche) Linke etabliert, die für eine sozialistische Alternative antrat und sich um die 1980 gegründete Arbeiterpartei PT gruppierte. Die wirtschaftliche Krise ging deshalb auch mit einer politischen Legitimitätskrise einher, in der eine Öffnung des politischen Systems gefordert wurde, worauf die Militärs einen kontrollierten Demokratisierungsprozess einleiteten (*distensão*).

Zunächst herrschte eine Pattsituation bei der Ausgestaltung des Wirtschaftsmodells vor. Auf der ökonomischen Ebene bewegten sich die letzte Militärregierung Figueiredo und die erste zivile Regierung Sarney zwischen der Einengung des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums und dem Versuch, das nationale Entwicklungsprojekt fortzusetzen. Dabei waren in der Außenwirtschaftspolitik folgende Dynamiken von Belang: Durch die wirtschaftliche Krise, die in den 1980er Jahren große Teile der Peripherie ergriff und in Lateinamerika als »Verlorenes Jahrzehnt« bekannt wurde, begann der Spielraum zur Außenhandelsdiversifizierung zu schwinden. Der Anteil der Exporte in die USA an den Gesamtexporten stieg alleine im Zeitraum von 1980 bis 1985 von 17,4% auf 27,1%. Gleichzeitig hatte sich mit den massiven Zinszahlungen und dem Profittransfer ins Ausland eine neue Form der Abhängigkeit etabliert (Schmalz 2007: 213ff.). Die Schuldenlast wurde durch den brasilianischen Staat in den frühen 1980er Jahren zunehmend vergesellschaftet, sodass die Zinszahlungen für brasilianische Staatsschulden bis zu 9% des BIP erreichten. Die damit verbundenen extrem hohen Realzinsen trugen dazu bei, dass sie oftmals mit der industriellen Profitrate konkurrierten (Altvater 1987: 96) und die Investitionsrate zeitweise deutlich unter 20% fiel. Dieses Rentiersregime fand seine institutionelle Absicherung durch den IWF, der den brasilianischen Staat, der mehrfach am Rande der Zahlungsunfähigkeit stand, mit Krediten versorgte (Arantes 2002: 102f.). Die Folge war eine Transformation von Staatlichkeit, die Leda Maria Paulani (2005: 8) mit dem Begriff des »Staates im wirtschaftlichen Ausnahmezustand« erfasst. Dieser zeichnet sich durch das Regieren mit Präsidialdekreten oder Verordnungen der Zentralbank aus, die keiner parlamentarischen Rückendeckung bedürfen und die verhängt werden, um den wirtschaftlichen »Notstand« zu bekämpfen. Der Ausnahmezustand ist dabei Selbstzweck, da dieser »sich nicht zum Ziel setzt, das Problem des »Notstands« anzugehen und es zu beenden. Sein wahres Ziel besteht darin, die Situation aufrecht zu erhalten und nicht zu überwinden.« (ebd.: 19)

Die ersten freien Präsidentschaftswahlen im Jahr 1989 waren deshalb auch stark politisiert (Novy 2003: 293), da nunmehr eine Richtungsentscheidung erwartet wurde. Im zweiten Urnengang standen sich die politischen »Neulinge« Fernando Collor de Mello, der von den traditionellen Mitte-Rechtsparteien PMDB, PFL und PDS unterstützt wurde, der Leitfigur der PT Luiz Inácio »Lula« da Silva gegenüber (Bernecker et al. 2000: 303). Die beiden Kandidaten verkörperten genau jene entgegengesetzte Projekte, die sich bereits Ende der späten 1970er Jahre abgezeichnet hatten: Collor de Mello setzte auf ein wirtschaftsliberales Programm, während Lula eine sozialistische Alternative einforderte. Der ehemalige Metallarbeiter Lula unterlag knapp Collor de Mello.

Die Wahlen machten den Weg für eine radikale Trendwende frei, die auch die außenwirtschaftliche Ausrichtung neu justierte. Collor de Mello leitete bereits im April 1990 mit dem *Programa Nacional de Desestatização* (PND) einen Privatisierungsschub ein und bediente dabei die Interessen des Unternehmerlagers.⁴ Gleichzeitig öffnete die Regierung die Märkte für Importprodukte, indem sie die Außenzölle massiv senkte und auf diese Weise auch Zukunftsindustrien, etwa die brasilianische Informatikindustrie, der ausländischen Konkurrenz auslieferte. Die Amtszeit von Collor zeichnete sich durch eine extreme außenpolitische Nähe zur USA aus. Die »Collorstroika« (Vizentini 2003b: 88) fand jedoch ein rasches Ende, da der Präsident die Unterstützung von protektionistischen Teilen der nationalen Bourgeoisie und der Mittelschichten verlor und schließlich an einer Korruptionsaffäre scheiterte. Die Amtsübernahme von Vizepräsident Itamar Franco führte zu einer kurzen Unterbrechung des Öffnungskurses, der durch Finanzminister Cardoso ab der zweiten Jahreshälfte 1993 erneut durchgesetzt wurde.

Mit der Wahl von Fernando Henrique Cardoso zum Präsidenten begann ab 1995 eine achtjährige Epoche, die neue Rahmenbedingungen für das wirtschaftspolitische Handeln absteckte. Cardoso, der einen stabilen Machtblock aus Ober- und Mittelschicht, liberalen Intellektuellen und rechten Gewerkschaftsvertretern der *Força Sindical* hinter sich scharte, setzte eine Wirtschaftspolitik um, die sich durch die Grundidee auszeichnete, mittels Inflationsbekämpfung und einem attraktiven Investitionsklima für ausländische Investoren den Grundstein für einen neuen Wachstumszyklus zu legen. Bei oberflächlicher Betrachtung schien das Konzept zunächst aufzugehen. Der Inflationsprozess wurde nach der Einführung des *Plano Real* im Jahre 1994 auf ein historisch niedriges Niveau gebracht. Durch die mit der Dollar-Koppelung verbundene Überbewertung des Real wurde eine signifikante Kaufkraftsteigerung der Unter- und Mittelschichten erreicht. Doch die Defizite des Modells begannen sich immer deutlicher zu zeigen. Ein chronisches Leistungsbilanzdefizit, die Vergrößerung des Bergs von Auslandsschulden von 145 Mrd. US\$ im Jahr 1993 auf 241 Mrd. im Jahr 1999, ein Rückgang der Investitionsrate von 20,7% im Jahr 1994 auf 18,8% im Jahr 2000, der Zufluss von überwiegend volatilen Kapitalströmen, die Gefahr von spekulativen Attacken und die damit verbundene Hochzins- und Devisenreservenstabilisierungspolitik bildeten offensichtliche Schwachpunkte des Modells (Boris 2003: 3ff., Rocha 2002: 10ff.).

Die Regierung Cardoso sah sich demzufolge gezwungen, sämtliche Bewegungen auf den internationalen Finanzmärkten mitzugehen. Auch wenn der »exchange-rate populism« (Rocha 2002: 10) der Regierung und die damit verbundenen Kaufkraftsteigerungen die Wiederwahl 1998 absicherten, war im Zuge der Asienkrise 1997/1998 eine Finanz- und Währungskrise im Ausbruch begriffen. Am 15.01.1999 musste die brasilianische Zentralbank den Realkurs freigeben, der daraufhin in acht Wochen um knapp die Hälfte fiel. Obwohl die brasilianische Wirtschaft die Turbulenzen auf den Finanzmärkten vergleichsweise unbeschadet überstand, konnte die Regierung Cardoso in der zweiten Legislaturperiode keine neuen wirtschaftspolitischen Impulse setzen. Dem Land wurde von dem IWF ein strenges Strukturanpassungsprogramm (SAP) verordnet. Der Real verlor zwischen Januar und Oktober 2001 erneut fast die Hälfte an Wert, und die brasilianische Wirtschaft geriet nach einem kurzen Aufschwung 2000 wieder ins Wanken.

Begleitet wurde die Stop-and-Go-Politik von einer noch stärkeren Privatisierung

und Entnationalisierung der brasilianischen Wirtschaft. 31 Mrd. US\$ an ausländischen Direktinvestitionen flossen in den Kauf von Staatsunternehmen. Es kam zu 1200 Übernahmen durch ausländische multinationale Unternehmen. Die klassische Tripé löste sich endgültig auf. Dieter Boris (2003: 9) resümiert: »Insgesamt kann die ökonomische Bilanz der Regierungszeit nur als negativ bezeichnet werden: Mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum des BIP von etwa 2,4 % und des Pro-Kopf-Einkommens von 1 % jährlich konnte diese Politik der brasilianischen Ökonomie und Gesellschaft keinen Impuls für eine nachhaltige Entwicklung geben.«

Zusätzlich zog die Politik der Regierungen Collor und Cardoso schwerwiegende Veränderungen in der Einbindung Brasiliens in den Weltmarkt nach sich (Schmalz 2007: 120ff.). Dabei ließ sich eine Umkehr der Entwicklungstendenzen seit der Militärdiktatur erkennen: 1) Das erste Mal seit 1962 kam es zu einer negativen Handelsbilanz. Im Zeitraum von 1995 – 2000 bestand ein Defizit, das im Jahr 1997 6,8 Mrd. US\$ erreichte. Dieses war eng mit der Währungsankoppelung des Reals verbunden. 2) Zusätzlich wurde das Niveau der Importzölle von durchschnittlich 41% (1988) auf rund 16,7% (1998) gesenkt. Diese Außenöffnung war von einer Veränderung der Struktur der Exporte begleitet, die sich in der Abnahme des Anteils von Industriegütern manifestierte (Economist 7. 2. 2004: 52f.). 3) Darüber hinaus wurden in dieser Periode Weichenstellungen für verschiedene Verhandlungsprozesse vorgenommen, bei denen eine weitere Außenöffnung und Einschränkung der wirtschaftspolitischen Handlungsfähigkeit des Landes zur Debatte stand (Nogueira Batista jr. 2005: 73ff.). Neben der Errichtung der WTO (1995) waren dabei insbesondere die von US-Kapitalinteressen angeleiteten Verhandlungen zur panamerikanischen Freihandelszone ALCA (ab 1994) sowie der Prozess zum EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen (ab 1999) von Bedeutung. 4) Allerdings konnte die Regierung eine geringfügige Re-Diversifizierung des Außenhandels erreichen: Zum Ende der zweiten Legislaturperiode 2002 wurden 28,27% des Außenhandels mit dem NAFTA-Raum abgewickelt, 26,84% mit der EU, 15,6% mit Asien, 8,29% mit dem Mercosur sowie 4,56% mit dem Nahen Osten und 4,68% mit dem subsaharischen Afrika.

Die Finanz- und Währungskrise 1998/99 und die damit einhergehende Abwertung des Reals legten die Grundlage für eine erneute Veränderung. So wurde bereits 2002 ein Positivsaldo in der Handelsbilanz von 13,1 Mrd. US\$ erwirtschaftet. Allerdings blieb die Situation fragil. Vor der Wahl der Regierung Lula, von der eine Trendwende hin zu einer sozialeren Politik erwartet wurde, kam es im Sommer 2002 zu einer erneuten Finanz- und Währungskrise, die die Aufnahme eines IWF-Kredits über 30 Mrd. US\$ und ein weiteres SAP nach sich zog, das einen primären Haushaltsüberschuss von 3,75% des BIP vorsah.

Der Balanceakt: Die Wirtschaftspolitik der Regierung Lula

Die Regierung Lula, die sich auf eine Klassenallianz mit Teilen der Industrie stützt und ein sozialdemokratisches Programm verfolgt, stand vor einem Balanceakt. Sie musste entweder eine Fortführung der Austeritätspolitik auf sich nehmen und die rechtlichen Rahmenbedingungen der Weltmarktbindungen mühsam neu aushandeln oder einen Bruch mit den Gläubigerinstitutionen und damit eine erneute Finanz- und Währungskrise zu riskieren. Die Regierung entschied sich für die erste Option, legte aber eine veränderte außenwirtschaftspolitische Strategie auf. Den Kern

dieser Ausrichtung bildete die Fortführung der Sparpolitik. Die Regierung Lula erhöhte 2003 sogar den mit dem IWF vereinbarten primären Haushaltsüberschuss zur Schuldenbedienung auf 4,25%. Diese Orientierung wurde auch beibehalten, nachdem Brasilien sich im März 2005 entschloss, kein Folgeabkommen mit der Institution zu schließen. Außerdem blieben die Leitzinsen in der ersten Legislaturperiode weiterhin auf einem extrem hohen Realzinsniveau von 8-10%. Abweichend von dieser Tendenz war, dass die brasilianische Regierung gezielt die öffentlichen Schulden umschichtete. Bis Ende 2005 sank der Stand der öffentlichen Auslandsschulden von 14,3% auf 2,6% am BIP, während im Gegenzug die internen Schulden von 41,2% auf 49% angestiegen waren. Brasilien entschuldete sich schließlich im Dezember 2005 beim IWF.

Diese monetaristische Ausrichtung wurde durch zwei weitere Punkte relativiert. Zum einen setzte die Regierung Lula vermehrt auf eine aktive Rolle des Staates zur Förderung strategischer Industriebereiche (Fatheuer 2003: 205). Dies zeigt sich u. a. durch ein rasches Wachstum des Industriesektors, der schneller als die Gesamtwirtschaft expandierte. Außerdem wurden verschiedene sozialpolitische Maßnahmen ergriffen, die strukturpolitischen Charakter hatten. Bis zum Ende der ersten Legislaturperiode wurden ca. 4 Mio. formelle Arbeitsplätze geschaffen und der Mindestlohn real um rund ein Viertel gesteigert. Nach Regierungsangaben konnten bis Ende 2006 rund 11,1 Mio. Familien durch das Bolsa-Familia-Programm mit monatlichen Geldleistungen von durchschnittlich 61 Reais (24 €) versorgt werden. Bis zum Jahr 2010 wird das Bolsa Familia-Programm in ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle in Brasilien lebenden Menschen umgewandelt (Zimmermann 2005).

Dennoch hat die restriktive Finanzpolitik zur Folge, dass der Binnenmarkt nur ein geringes Entwicklungspotential aufwies. Folglich war der Wachstumsmotor der brasilianischen Volkswirtschaft der Exportsektor. Jährlich kam es zu steigenden Handelsbilanzüberschüssen: Diese wuchsen von 13,2 Mrd. US\$ im Jahr 2002 auf rund 46,5 Mrd. US\$ im Jahr 2006 an! Die Exportförderungs politik unterlag dabei der politischen Steuerung. Denn die Regierung Lula begann systematisch den Außenhandel so zu diversifizieren, dass das Exportwachstum gefördert wurde. In den internationalen Handelsverhandlungen vertrat sie die Export-, aber auch Schutzinteressen der brasilianischen Wirtschaft mit größerer Festigkeit (Schmalz 2007: 123ff.). Direkte Folge waren das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancún 2003 und die inhaltliche Entleerung des WTO-Gipfels in Hongkong 2005 durch die Aktivitäten der G20. Die Doha-Welthandelsrunde, die anfangs Themengebiete wie die Liberalisierung des Investitionsverkehrs sowie das öffentliche Auftragswesen auf der Agenda hatte, wurde somit ausgebremst. Auch auf regionaler Ebene brachte die brasilianische Regierung zusammen mit ihren Verbündeten aus Argentinien und Venezuela das ALCA-Projekt zu Fall. Ebenso stocken seit Herbst 2004 die Verhandlungen zum EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen, dessen Inhalte sich stark an der Welthandelsrunde orientieren.

Als Gegenprojekt begann die brasilianische Regierung, die Süd-Süd-Kooperation auszuweiten und die regionale Integration in Südamerika voranzutreiben. In der Süd-Süd-Zusammenarbeit waren dabei zum einen die Arbeit mit den übrigen BRICS-Staaten von Bedeutung, mit denen bilaterale (Handels)Abkommen und mit dem IBSA-Dialogue Forum sogar ein interregionaler Verbund zwischen Indien, Brasilien und Südafrika aufgebaut wurde. In Wechselwirkung mit der raschen wirtschaftlichen Entwicklung schwoll der Handel mit den BRICS-Staaten im Zeitraum von 2001 bis

2006 deshalb auch massiv von 4,76% auf 10,94% an (Schmalz 2007: 255). Besonders rasant wuchs dabei (der politisch gewollte) Handelsaustausch mit China, dessen Anteil am Gesamthandel in nur 5 Jahren von 2,03% auf 7,15% anstieg! Zusätzlich bemühte sich die Regierung Lula ebenfalls um eine verbesserte Kooperation in den Staaten im Nahen Osten, im subsaharischen Afrika und mit den südostasiatischen Tigerstaaten, was sich ebenfalls in wachsenden Handelsverknüpfungen widerspiegelte. Im Gegenzug fiel der Anteil der Zentrenstaaten (USA, EU, Japan) am brasilianischen Gesamthandel im Zeitraum von 2001 – 2006 um beinahe 12%.

Dennoch konnte die Regierung bisher keine wirksamen institutionellen Bündnisse für eine Gegenhegemonie des Südens schmieden. Gerade das südamerikanische Integrationsbündnis Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay), das im Zentrum der Lateinamerikapolitik der Regierung Lula stand, konnte diese Rolle bisher nicht wahrnehmen. Obwohl dieses durch Initiativen wie den Strukturfonds sozialpolitisch angereichert wurde, und mit Venezuela dieses Jahr ein neues Vollmitglied erwartet blockierte paradoxerweise gerade die Süd-Süd-Kooperation die südamerikanische Integration. Politisch, da Brasilien durch die Zusammenarbeit mit den BRIC-Staaten in Südamerika die Rolle einer unilateral handelnden Großmacht annimmt; wirtschaftlich, da der Exportboom in den globalen Süden zu Lasten des Mercosur-Intrahandels ging. Ende 2006 blieb der Außenhandelsanteil Brasiliens mit dem Mercosur mit rund 10% hinter dem Niveau aus dem Jahr 2001 von 11,75% zurück.

Heizt der Exportboom die Binnenwirtschaft an?

Brasilien unter Lula griff den »Terceiro Mundismo« der Militärs neu auf, setzte aber gleichzeitig eine konservative Finanzpolitik um, die ein Erbe der Regierung Cardoso ist. Bisher hat sich das Modell des exportgeleiteten Wachstums dank der positiven Weltkonjunktur ab dem Jahr 2004, die von dem Wachstum der großen Schwellenländer getragen wurde, die Finanzierung von umfangreichen Sozialprogrammen durch die steigenden Exporterlöse ermöglicht. So ist auch die Verbesserung der ökonomischen Rahmendaten zu erklären: Das Land sammelte Devisenreserven von 162 Mrd. US\$ an. Der Staat konnte den Anteil der öffentlichen Schulden am BIP auf 43,1% im August 2007 zu senken (globo online, 26. 9. 2007). Das Land trat im Jahr 2006 sogar als Nettokapitalexporteur auf und hielt im Juli 2007 US-amerikanischer Staatsanleihen im Wert von 104,7 Mrd. US\$. Die neomerkantile Außenwirtschaftspolitik hat einen semiperipheren Wettbewerbskorporatismus erzeugt. Dieser geht von der Basisprämisse aus, dass über Exportförderung ein hohes Wirtschaftswachstum erzielt wird, das anschließend zur Umverteilung genutzt werden kann. Bisher hat sich das Modell durch die günstigen Weltmarktbedingungen und die sozialpolitischen Maßnahmen wie die spürbare Erhöhung der Mindestlöhne bewährt, aber vergleichsweise niedrige BIP-Steigerungsraten von 2,7% seit dem Jahr 2003 hervorgerufen.

Dennoch bestehen zwei Widersprüche. Zunächst basiert das Modell darauf, dass die Ankoppelung an die boomenden Märkte der aufstrebenden Schwellenländer, insbesondere Südasiens, einen selbst tragenden Wachstumszyklus einleitet. Die sehr guten Rahmenbedingungen – d. h. die niedrigen Länderrisikopunkte – und die Möglichkeiten zur Schuldenreduzierung, speisen sich aus der Überliquidität auf den Finanzmärkten. Allerdings stößt die Diversifizierungspolitik des Außenhandels seit dem Jahr 2007 zunehmend an Grenzen.

Zum anderen blockiert die Exportpolitik weiterhin Potentiale zur Entwicklung des Binnenmarkts. Gerade im landwirtschaftlichen Bereich hat diese dazu beigetragen, eine Agrarreform zu verhindern, die weiterhin durch die starken sozialen Bewegungen Brasiliens, insbesondere der Landlosenbewegung MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) gefordert wird. Diese Problematik lässt sich an der jüngsten Debatte um Biokraftstoffe verdeutlichen. Durch die Rohölpreise von beinahe 80 US\$ pro Barrel sowie das ab Ende des Jahres 2007 gültige Gesetz in den USA, eine Beimischungsquote von 2% »Biodiesel« in die einheimisch verbrauchten Dieselmotorkraftstoffe einzuhalten, boomt der Biokraftstoffexport. Folgerichtig erfolgt eine Ausweitung der Anbauflächen mit Energiepflanzen: »Addieren wir die Ansprüche der Zuckerrohr-, Soja und Eukalyptuspflanzer, stehen wir vor einer Flächenexpansion von ca. 23 Millionen Hektar, etwa einem Viertel der Nutzfläche Brasiliens (ohne Viehzucht).« (Jaschefski 2007: 129) Neben den negativen ökologischen Auswirkungen werden die Räume für die kleinbäuerliche Landwirtschaft weiter eingeengt und eine Reintegration der rund 5 Mio. landlosen Bauernfamilien in den Binnenmarkt massiv erschwert.

Dennoch hat die Wiederwahl der Regierung Lula im Jahr 2008 die Möglichkeit für die Durchsetzung einer keynesianisch-orientierten Wirtschaftspolitik eröffnet, die den Binnenmarkt stärken könnte. Mit dem PAC (Programa de Aceleração de Crescimento) wurde ein öffentliches Investitionsprogramm mit einem Umfang von rund 504 Mrd. R\$ für den Zeitraum 2007–2010 verabschiedet (Governo da República Federativa do Brasil 2007). Dieses umfasst eine Fülle von Infrastrukturmaßnahmen im Verkehrsbereich und der Energieversorgung, ein Wohnungsbauprogramm und Steueranreize zur Investitionsförderung. Zielsetzung des PAC ist eine jährliche BIP-Steigerungsrate von 5%.

Kurz, das vorerst erfolgreiche außenwirtschaftliche Projekt einer neomerkantilen ausgerichteten Diversifizierung der Exportmärkte scheint an seine Grenzen zu stoßen. In diesem neuen Kontext soll das PAC den fortlaufenden Exportboom in eine Binnendynamik umsetzen, was jedoch auf strukturelle Widersprüche – z. B. im Landwirtschaftssektor – stoßen könnte. Doch ob der semiperiphere Wettbewerbskorporatismus sich in eine stabile Entwicklungsweise umwandeln wird, ist von der weiteren Finanz- und Wirtschaftspolitik der Regierung – vor allem der Gestaltung der Außenfinanzbeziehungen – und der mittelfristigen Entwicklung der Weltwirtschaft abhängig.

Literatur

- Altwater, Elmar (1987) Sachzwang Weltmarkt. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung – der Fall Brasilien, Hamburg: VSA
- Arantes, Aldo (2002) O FMI e a Nova Dependência Brasileira, São Paulo: Editora Alfa-Omega
- Bernecker, Walther L./ Pietschmann, Horst/ Zoller, Rüdiger (2000) Eine kleine Geschichte Brasiliens, Frankfurt/Main: Suhrkamp
- Boris, Dieter (2003) Die Transformation in Brasilien. Supplement der Zeitschrift Sozialismus 32:11
- Brummel, Hans-Jürgen (1980) Brasilien zwischen Abhängigkeit, Autonomie und Imperialismus: die Grundlinien der brasilianischen Außenpolitik (1964–1978) unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen zu Lateinamerika, Frankfurt/M: Haag & Herche
- Cardoso, Fernando Henrique/ Faletto, Enzo (1976) [1969]: Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika, Frankfurt/M: Suhrkamp

- Cervo, Armado Luiz/ Bueno, Clodoaldo (2002) *História da Política Exterior do Brasil*, Brasília: Editora Universidade de Brasília
- Fatheuer, Thomas (2003) *Brasilien unter Lula: Der Klassenkampf findet nun in der Regierung statt*, in: *Jahrbuch Lateinamerika – Analysen und Berichte* 27, 197-206.
- Fiechter, Georges André (1972) *Le Régime Modernisateur du Brésil 1964 – 1972*, Genf: Institut Universitaire des Hautes Études Internationales
- Giambiagi, Fabio (2006) *A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual è o limite para o aumento do gasto público?*, Texto para Discussão N° 1169, Rio de Janeiro: IPEA.
- Governo da República Federativa do Brasil (2007) *Programa de Aceleração de Crescimento*, in: www.brasil.gov.br/pac/ (Zugriff: 5.07.07)
- Hirst, Mônica (2001) 1945 – 1964 Period, in: Silva, Raul Mendes/ Brigagão, Clóvis (2001) (Hg.) *História das Relações Internacionais do Brasil*, Rio de Janeiro: CEBRIL, 285-309
- Laschefski, Klemens (2007) *Weltmarkt für Bioenergie: Ein »grüner Imperialismus«?* Erfahrungen aus Brasilien, in: *Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung* 18:3, 128-140.
- Leme, Paulo (2006) *The »B« in BRICs: Unlocking Brazil's Growth Potential*. Global Economics Paper No. 150, New York et al.
- Lipietz, Alain (1986) *New Tendencies in the International Division of Labour: Regimes of Accumulation and Modes of Regulation*, in: Scott, Allen J./ Storper, Michael (Hg.) *Production, Work, Territory: the Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Boston/ London: Allen&Unwin, 16-39
- Nogueira Batista jr., Paulo (2005) *O Brasil e a Economia Internacional. Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional*, Rio de Janeiro: Elsevier
- Novy, Andreas (2001) *Brasilien: Die Unordnung der Peripherie. Von der Sklavenhaltergesellschaft zur Diktatur des Geldes*, Wien: Promedia
- Oliveira, Henrique Altemani de (2005) *Política Externa Brasileira*, São Paulo: Editora Saraiva
- Paulani, Leda Maria (2005a) *Capitalismo Financeiro e Estado de Emergência Econômico no Brasil: o Abandono da Perspectiva do Desenvolvimento*, in: www.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/713Paulani.pdf#search=%22Paulani%20emergencia%20economico%22 (Zugriff: 9.10.07)
- Rocha, Geisa Maria (1994) *Redefining the Role of the Bourgeoisie in Dependent Capitalist Development. Privatization and Liberalization in Brazil*, in: *Latin American Perspectives* 21:1, 72-98
- Rocha, Geisa Maria (2002) *Neo-Dependency in Brazil*, in: *New Left Review* 43:4, 5-33
- Schmalz, Stefan (2007) *Brasilien in der Weltwirtschaft. Die Regierung Lula und die neue Süd-Süd-Kooperation*, Münster: Westfälisches Dampfboot
- Schirm, Stefan A. (1990) *Brasilien: Regionalmacht zwischen Autonomie und Dependenz. Außenpolitik, Wirtschaft und Sicherheit im internationalen und lateinamerikanischen Kontext (1979 – 1988)*, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde
- Souza, Nilson Araújo de (2005) *A Longa Agonia da Dependência. Economia Brasileira Contemporânea*, São Paulo: Editora Alfa-Omega
- Ströh, Christiane (2005) *Brasilien und Globalisierung – Handlungsspielräume aktueller brasilianischer Wirtschaftspolitik*, Ulm: polymundo.
- Vizentini, Paulo Gilberto Fagundes (2003) *Relações internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*, São Paulo: Fundação Perseu Abramo
- Wilson, Dominic/ Purushothaman, Roopa (2003) *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Global Economics Paper No. 99, New York et al.
- Ziebur, Gilbert (1984) *Weltwirtschaft und Weltpolitik 1922/24 – 1931*, Frankfurt/M.: Suhrkamp
- Zimmermann, Clóvis (2005) *Neue Strategien zur Hungerbekämpfung in Brasilien: Das Grundeinkommen für alle*, in: *Tópicos* 1/2005, 26-28.

Anmerkungen

- 1 Die Länderrisikopunkte ziehen einen Zinsaufschlag (spread) für die Staatsanleihen von Schwellenländern im Vergleich zu den US-Staatspapieren nach sich (Ströh 2005: 10). Im brasilianischen Fall bedeutet die Senkung des Risikos von 2400 auf 200 Punkte die Reduktion des spread von 24% auf 2%!
- 2 Abhängigkeit wird in diesem Artikel im Sinne von Cardoso/ Faletto (1976: 31) verstanden:

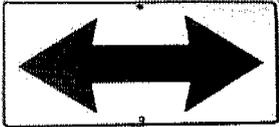
»Abhängigkeit findet also nicht nur intern einen ›Ausdruck‹, sie ist vielmehr der Modus der strukturellen Beziehungen, eines spezifischen Typs von Beziehungen zwischen Klassen und Gruppen, der eine Situation bezeichnet, welche eng mit der ›Außenwelt‹ vermittelt ist. Daraus folgt, dass Abhängigkeit nicht länger als ›externe Variable‹ betrachtet werden darf; die Abhängigkeitsanalyse muss statt dessen von der Struktur [...] des Systems der Beziehungen ausgehen, die zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Klassen innerhalb der abhängigen Nation selbst bestehen.«

- 3 Noch 1949 wurden 49% des Gesamtwerts der Industrieproduktion im Textilsektor und der Nahrungsmittelproduktion erwirtschaftet (Souza 2005: 53).
- 4 »Needless to say, the PND and the overall liberalization of the economy met with overwhelming support of the elite local capital. At a dinner in July 1992 in honor of Economy Minister Marcilio Marques Moreira, more than 1200 members of the industrial bourgeoisie, organized as the new Movimento Brasil S.A. (Movement Brazil S.A.), presented a manifesto in support of the reforms.« (Rocha 1994: 88f.)

Wo Menschen Wissenschaft nützlich machen wollen.
 Wo Wissenschaft sich auf sich selber anwendet.
 Wo sie Verschwiegenes benennt, Handlungsmöglichkeiten diskutiert.
 Wo sie nützlich wird, kritisiert, eingreift –
 – da ist FORUM WISSENSCHAFT. Das kritische Wissenschaftsmagazin.

Aktuelle Ausgabe (4/2007): »Ja, mach nur einen Plan ...«. Erfahrungen mit gesellschaftlicher Planung; Voraussetzungen, Gegenstandsbereiche; Probleme; Geschichte und Heutiges.
 Außerdem: Geschlechtergerecht studieren können (II). Studierfähigkeitstests. Geschlechter und Haushalte. Klimawandel: Was fragen nächste 68er? Nanotechnologie-Visionen und -Realitäten.

Jedes Vierteljahr immer politisch. Immer mit einem aktuellen Themenschwerpunkt.
 Immer kompetent. Immer mit anspruchsvoller Illustration.



FORUM WISSENSCHAFT
 www.forumwissenschaft.de
 P.O. Box 1000, D-10000 Berlin, Tel. +49 30 2500 1000