

Gilberto Calcagnotto (Hamburg)

Ein Entwicklungsmodell und die Einkommensverteilung

Zwei Vorbemerkungen

Eine methodische Vorbemerkung: Folgende Arbeit entstand im Rahmen meiner Tätigkeit als Brasilienreferent im Institut für Iberoamerika-Kunde, einer Tätigkeit, der ich vorwiegend als Soziologe nachgehe. Ich sage «vorwiegend», weil entsprechend der satzungsmäßigen Aufgabenstellung des Instituts meine wissenschaftliche Beschäftigung mit Themen der latein-amerikanischen Aktualität einem «interdisziplinären» Ansatz folgen soll, der wissenschaftlich zumindest plausible, praxisrelevante Aussagen erlauben soll. In diesem Sinne habe ich im folgenden Artikel, so hoffe ich, auf der Grundlage soziologischer Fragestellungen und Erkenntnisse ökonomische Gesetzmäßigkeiten hinterfragt und sie vor einem politischen Hintergrund beleuchtet. Das Ergebnis stelle ich nun mit diesem Vortrag, der auf einen im *Jahrbuch Dritte Welt 1994* des Deutschen Übersee-Instituts veröffentlichten Aufsatz zurückgeht, als Diskussionsbeitrag vor.

Und eine inhaltliche Vorbemerkung: Das Thema hieß nach meinem ursprünglichen Vorschlag auf portugiesisch: «Modelo de desenvolvimento e distribuição da renda». Daraus wurde auf deutsch: «Ein Entwicklungsmodell und die Einkommensverteilung» – ein etwas seltsamer, dafür aber auch seltener Titel. Nach einigem Überlegen habe ich mich entschieden, den deutschen Titel so zu belassen. Denn trotz aller Kursänderungen der Wirtschaftspolitik Brasiliens seit dem Aufbruch der Industrialisierung unter Getúlio Vargas in den 30er Jahren bis hinein in die 90er Jahre – sie wechselte bekanntlich zwischen einem mehr nationalistischen und einem mehr internationalistischen Kurs mehrfach hin und her (manchmal sogar noch innerhalb derselben Regierung; Beispiel: die zweite Vargas-Regierung hat Volkswagen nach Brasilien geholt) –, ist die Behauptung durchaus gerechtfertigt, daß sich an Brasiliens

Entwicklungsmodell nichts Grundsätzliches geändert hat, nämlich an dem Modell einer staatlich induzierten, importsubstituierenden Industrialisierung nach westlichem Muster und mit entscheidender Beteiligung von Auslandskapital und ausländischer Technologie; zwar ist der Staat als Wachstumsmotor seit den 80er Jahren abgestorben, aber als Setzer der makroökonomischen und politischen Rahmenbedingungen, auch als direkter politischer Störfaktor behielt er eine erstrangige Bedeutung im Alltag der Unternehmen; der von Collor 1990 initiierte Rückzug des Staates ist nicht unidirektional vorangeschritten, wie mancher hofft, und die Ablösung des Importsubstitutionsmodells erfolgt gegenwärtig so behutsam, weil man nicht bereit ist, die nunmal vorhandenen Industrien schroff durch Importgüter zu substituieren. Ein neues Modell bahnt sich an, ist aber noch nicht greifbar.

Aus diesen Gründen spreche ich hier noch von dem «einen» Entwicklungsmodell, nämlich dem der importsubstituierenden Industrialisierung, und «der» ihm entspringenden, ja es ermöglichenden «Einkommensverteilung». Die Analyse möchte ich auf vier Engpässe konzentrieren, die mit Entstehung und Verschärfung von Einkommenskonzentration aufs engste verknüpft sind. Es sind vier Problemkomplexe mit einer starken exogenen Komponente. Es geht um die unangemessene Kapitalintensität, um verschuldete Industrialisierung, um Exportzwang und um die gewählte unangepaßte technologische Orientierung, aber diese exogene Komponente wäre nicht so stark ausgefallen, wenn beizeiten endogene Spielräume reformerisch genutzt worden wären, um beispielsweise die Grundlagen für eine gerechtere Einkommensverteilung durch Agrarreform, Bildungsreform und Steuerreform zu schaffen.

Man kann diese wirtschaftspolitischen Strategien auch als «Fallen» bezeichnen, weil man von ihnen zumindest deklamatorisch einen positiven Beitrag für allgemeine Einkommenszuwächse erhoffte, tatsächlich aber eine der weltweit ungerechtesten Einkommensverteilungsstrukturen bekam, nicht zuletzt und gerade aufgrund der verhinderten endogenen Sozialreformen.

Und die Frage, die sich auch dem neuen, mehr marktorientierten Modell, stellt, bleibt dieselbe: Inwieweit wird es die Engpässe überwinden? Werden die neuen Parameter die alte, reformverhindernde Strategie stützen oder, wie die Bevölkerungsmehrheit hofft, sprengen?

1. Brasiliens Krise vor dem Ende?

Brasilien schloß das für ganz Lateinamerika «verlorene Jahrzehnt» — etwas verspätet — mit einer dreijährigen Wirtschaftsrezession ab, in der das Pro-Kopf-Brutto-Inlandsprodukt um -6,1 %, -0,8 % und -3,1 % brutal zurückging. Doch seit Ende 1992 mehren sich die Konjunkturdaten, die ein Ende der Krise anzeigen: Die Unternehmen produzieren mehr, verkaufen mehr und stellen kontinuierlich mehr Arbeitskräfte ein. Seit 1994 nehmen neben den Modernisierungs- auch die Erweiterungsinvestitionen erheblich zu, obwohl das Niveau der Wirtschaftswunderjahre noch nicht erreicht wurde. Mit einem neuen Stabilisierungsplan nach dem Motto einer Schocktherapie «in die Regierung hinein» gelang Fernando Henrique Cardoso, der von Mai 1993 bis Ende März 1994 Brasiliens Finanzminister war, ein zugleich wirtschaftspolitischer und wahlwirksamer Coup: Der in der akademischen wie in der Geschäfts- und Arbeitswelt weltweit hoch angesehene Soziologe und Mitbegründer einer differenzierten Abhängigkeitstheorie setzte ausgerechnet an einem «endogenen» Faktor der Krise – nämlich dem Fehlbetrag im Staatshaushalt – an, um dadurch ein gesamtwirtschaftlich wirksames Zeichen der Stabilisierung zu setzen, dem weitere Schritte einer zwischen Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern sektoral ausgehandelten Initiative zur Bekämpfung von Inflation, Wirtschaftsstagnation und Armut folgen sollten. Wirtschaftspolitisch wurde mit dem «Plano Real» ein durchschlagender Stabilisierungserfolg nicht zuletzt deshalb erzielt, weil das neue Maßnahmenpaket nicht mit abermaligen Preis- und Lohnstopps einseitig von der Regierung geschnürt wurde,

sondern erst nach zähen und mit großer Transparenz geführten Verhandlungen vom Parlament verabschiedet wurde; außerdem wurden dem «Plano Real» gleich drei Anker mitgegeben: ein fiskalischer, ein monetärer und ein Wechselkursgestützter Anker.

Als ein weiterer, nicht unwesentlicher Schritt im Kontext des «Plano Real» erwies sich die erfolgreiche Kandidatur von dessen Urheber bei den Präsidentschaftswahlen von 1994. Die Tatsache, daß Fernando Henrique Cardoso im Oktober desselben Jahres zum neuen Präsidenten gewählt wurde, verbannte die Gefahr, daß die Wirksamkeit des Planes durch eine zu kurze Amtszeit der maßgeblichen Regierungsmannschaft Abbruch erlitt. Damit wären die makroökonomischen und makropolitischen Bedingungen für Reformen und deren Umsetzung günstiger als zur Zeit der Dauerkrise in den 80er Jahren. Doch sind Reformen, die das Übel an der Wurzel packen, wirklich auf der Tagesordnung? Wo liegen die Wurzeln von Brasiliens Dauerkrise? Eine Analyse der zunehmenden Einkommenskonzentration kann den Zugang zu den Ursachen der Dauerkrise erleichtern.

2. Einkommenskonzentration im «verlorenen Jahrzehnt»

Eine der augenscheinlichsten Folgen der Dauerkrise der brasilianischen Volkswirtschaft liegt in der Diskrepanz zwischen dem erreichten Modernisierungs- und Differenzierungsgrad der Wirtschaftsstruktur einerseits und der äußerst geringen Verbreitung ihrer Wohlstandseffekte andererseits: Der Wirtschaftsleistung nach steht Brasilien weltweit an einer stolzen neunten Stelle (1950 belegte es noch den 60. Platz); die Pro-Kopf-Zahlen bringen es aber wieder auf den Teppich: hier bleibt Brasilien auf dem 37. Platz der Weltrangliste (vgl. Weltbank: *Weltentwicklungsbericht 1992*, S. 251 und 253). Aber dem Entwicklungsstand zufolge belegt es die 70. Stelle (d. h. wenn es am UN-Index der menschlichen Entwicklung gemessen wird, der die Gesundheits- und Bildungsbedingungen sowie die Sozialleistungen einbezieht). Nimmt man je-

doch als weitere Variable die Einkommensverteilung hinzu, so verschlechtert sich Brasiliens weltweite Position laut dem jüngsten UN-Bericht zur menschlichen Entwicklung noch weiter auf die 74. Stelle.

Brasilien ist das Paradebeispiel für das Zusammenfallen von Entwicklung und Unterentwicklung in ein- und demselben Land. Seine Bevölkerung ist verarmt: Noch 1989 erhielten 48,6 % der Erwerbsbevölkerung einen Monatslohn in Höhe von bis zu zwei gesetzlichen Mindestlöhnen (vgl. IBGE 1990b: 85; der Mindestlohn betrug 1989 umgerechnet rund 60,00 US\$). Zwar ging der Anteil von Mindestlohnbeziehern zwischen 1981 und 1989 um 5,8 % zurück, doch die Mindestlohnkaufkraft schrumpfte im gleichen Zeitraum um 22,6 %. Der nominale Mindestlohn müßte nach Angaben des Gewerkschaftlichen Forschungsinstituts DIEESE das Drei- bis Vierfache betragen, um die laufenden Ausgaben an Nahrung, Wohnung, Kleidung, Transport und Erziehung eines vierköpfigen Arbeitnehmerhaushalts zu decken.

Nicht nur die Kaufkraft, sondern auch die Einkommenskonzentration verschlechterte sich in den 80er Jahren. Zwischen 1960 und 1988 nahm der Einkommensanteil der oberen 10 % aller Einkommensgruppen erheblich zu (nämlich von 39,6 % auf 49,5 %), während der der unteren 40 % drastisch zurückging (nämlich von 11,3 % auf 7,9 %) (Bonelli / Sedlacek 1990). Und die Statistik zeigt, daß in dieser Zeit die Wachstumsrate der Gesamtwirtschaft stets positiv und im Lateinamerika-Vergleich gar überdurchschnittlich war, nämlich 5,4 % (1960-1970), 8,4 % (1970-1980) und 3 % (1980-1989) (Weltbank, verschiedene Jahre, in: Bustelo 1992: 1112).

Diese zunehmende Einkommenskonzentration, die nun bereits im vierten und fünften Jahrzehnt intensiver Industrialisierung beobachtet wird, widerspricht sehr deutlich der vom Entwicklungsökonom Kuznets formulierten Erwartung, daß nämlich nach einer verstärkten Einkommenskonzentration in den *ersten* Entwicklungsjahrzehnten ein Abbau dieser Konzentration – beispielsweise dank der sich dann verstärkt verallgemeinern-

den Berufsbildung – zu erwarten sei. Warum weicht die Einkommensentwicklung in Brasilien von dieser Erwartung ab? Wie konnte Brasilien zu einem Wirtschaftsriesen werden, wenn sein Binnenmarkt aus vielen Millionen von Beziehern von Zwergeinkommen besteht? Sind die Menschen unfähig, ihre Produktionsfaktoren (Brasilien ist reich an Boden und an Bodenschätzen, an Arbeitskräften ebenso wie inzwischen auch an Kapital) nutzbringend für alle wirtschaftlich einzusetzen? Gibt es ein Hindernis, das Kapital, Technologie und Exporteinnahmen von ihrem vermeintlich spontanen Lauf zu allgemeinem Wohlstand abhält? Oder stimmt die Richtung schlechthin nicht?

3. Brasilien in der Falle

Zur *Ressourcennutzung*: Die brasilianischen Wirtschaftseliten haben im Laufe der Jahrzehnte aus ihrer Sicht kluge Entscheidungen getroffen, denn sie konnten die materielle Basis ihres Wohlstandes schaffen und festigen: eine moderne Landwirtschaft mit *cash crops* für den Binnen- und Außenmarkt, differenzierte Industriestruktur mit weitgehender Unabhängigkeit von Importen (selbst bei Erdöl liegt die Importabhängigkeit inzwischen bei rund 40 % des Verbrauchs), hoch automatisiertes, modernes Bankensystem und umfassende Dienstleistungen privater und öffentlicher Art.

Doch die Art und Weise, wie die Eliten gewirtschaftet haben, führte Brasiliens Wirtschaft in die Falle, und zwar nicht bloß in eine, sondern gleich in mehrere, nämlich in die Kapitalfalle, die Verschuldungsfalle, die Technologiefalle und die Weltmarktfalle.

Zur *Kapitalfalle*: Mit ihrer Entscheidung, auf die Produktion von dauerhaften Konsumgütern als Triebfeder für die angestrebte forcierte Industrialisierung zu setzen, ließen sich die Eliten auf ein Modell zunehmender Einkommenskonzentration ein. Denn dauerhafte Konsumgüter wie Autos, Elektrohaushaltsgeräte und dergleichen mehr sind — zumal in den ersten Phasen ihrer Einführung — relativ teuer. Für diese Produkte mußte erst

ein Markt geschaffen werden, ein zahlungskräftiger Markt. Und wie macht man so etwas in einem Land mit einer ungenügenden Anzahl von produktiven Arbeitsplätzen? Da gibt es grundsätzlich zwei Alternativen, die beide die öffentlichen Auseinandersetzungen in Brasilien in den 50er Jahren und Anfang der 60er Jahre stark polarisierten: Entweder man nimmt grundlegende Veränderungen an den gesellschaftlichen Strukturen zur Umverteilung von Grundbesitz, Einkommen, Bildung und Kapital vor oder man «modernisiert» sie lediglich und betreibt zum Zweck einer modernen und effizienten Ressourcenallokation eine Politik der gesamtwirtschaftlichen Umverteilung von Einkommen und Ressourcen von unten nach oben. Der erste Weg setzt voraus, daß erstens die Bevölkerungsmehrheit auch zu einer politischen Mehrheit wird und daß zweitens die gewählten Politiker eine Politik zugunsten der Bevölkerungsmehrheit auch umsetzen; der zweite Weg ist viel einfacher, weil er lediglich die Beibehaltung bestehender Verhältnisse voraussetzt, wobei die Bevölkerungsmehrheit politisch Minderheit bleibt und das Problem lediglich in der Mobilisierung von finanziellen und materiellen Ressourcen in ausreichender Menge für ein schnelles Wachstum (und langsames Durchsickern) liegt.

Brasiliens Eliten entschieden sich für den zweiten Weg; sie konnten ihn freilich aufgrund der politischen Mobilisierung der Bevölkerungsmehrheit Anfang der 60er Jahre nur durchsetzen, weil sie auf die brachiale Macht der Militärs zurückgreifen konnten. Niedrige Löhne in der Industrie bedeuten niedrige Kosten und höhere Gewinnmargen, die wiederum den höheren Einkommensschichten größeren Spielraum für Konsum (z. B. von dauerhaften Konsumgütern) und für Investitionen (z. B. in moderne, arbeitskraftsparende, numerisch gesteuerte Anlagen usw.) eröffnet. Deshalb sorgten die Militärregierungen für Niedriglöhne — einmal per Gesetz, zum anderen durch die Repression von freien Gewerkschaften. Dadurch konnten sich die Einkommen seit Mitte der 60er Jahre ungehindert weiter konzentrieren: Entfielen 1960 auf die unteren 10 % aller Einkommensschichten 1,9 % des Volkseinkommens, so ver-

minderte sich dieser Anteil auf 1,2 % im Jahre 1970, weiter auf 1,1 % 1980 und schließlich auf 0,8 % im Jahre 1990; die oberen 10 % konnten hingegen ihren Volkseinkommensanteil im gleichen Zeitraum beständig erhöhen, nämlich von 39,7 % auf 46,7 %, 47,7 % und schließlich 49,7 % (IBGE 1981, IBGE 1982 sowie *Gazeta Mercantil* vom 22. November 1991, S. 3).

Damit wurden die Einkommensvoraussetzungen dafür geschaffen, daß immer mehr höherwertige Konsumgüter mit immer größerem Kapitalaufwand für immer dünner und immer reicher werdende Konsumentenschichten hergestellt werden konnten. Die Bevölkerungsmehrheit ging leer aus. Darin besteht die *Kapitalfalle*. Sie bringt keine Entwicklung etwa im Sinne eines allgemein steigenden Wohlstands hervor.

Aber in den 70er Jahren kam ein verschlimmernder Umstand hinzu, der in die zweite Falle führte: Die Militärregierung beschloß, auch Kapitalgüter und Zwischenprodukte im Lande selbst herzustellen, statt sie weiterhin einzuführen. Vertiefung der Importsubstitution hieß die Strategie. Hierzu reicht freilich die Politik der Einkommenskonzentration nicht mehr aus. Denn dazu braucht man Devisen für den Kauf von im Inland nicht vorhandenen Maschinen und Anlagen, die für die Herstellung von anderen Maschinen und Anlagen erforderlich sind. Und die brasilianische Währung ist keine Devisen, weil sie auf internationalen Märkten nicht zum Umtausch akzeptiert wird. Weil aber dieses Importsubstitutionsprogramm in die Kapazitätsberechnung – großteils auf Betreiben der Weltbank hin – auch noch eine Exportkomponente einbezog, wurde es von Anfang an überdimensioniert, was einen übermäßigen Devisenbedarf nach sich zog; und dies führte Brasilien geradewegs in die Verschuldungsfalle, in deren Folge sich auch der Weltmarkt als Falle entpuppte.

Zur *Verschuldungsfalle*: Anfang der 70er Jahre fielen die Darlehenszinsen auf den internationalen Kapitalmärkten aufgrund der Petrodollar-Schwemme auf ein derart niedriges Niveau, daß zeitweise nicht einmal die internationalen Inflationssätze mehr ausgeglichen wurden. Brasilien witterte die

Gunst der Stunde und griff zu: Innerhalb von nur zehn Jahren vervierzehnfachte sich Brasiliens Auslandsschuld von 5 (1970) auf 70 Mrd. US\$ (1980). Zwei Jahre später lag der Schuldenstand bereits bei 90 Mrd. US\$. Und seitdem hört der Berg nicht zu wachsen auf. Die Spitze des Jahres 1987 (121,2 Mrd. US\$) wurde 1990 mit 122,2 Mrd. US\$ übertroffen (vgl. Banco Central 1992); 1995 liegen die Auslandsschulden nach Angaben der brasilianischen Zentralbank laut *Gazeta Mercantil* (São Paulo) bei über 150 Mrd. US\$. Für die Bedienung der Schulden (Tilgung und Zinszahlungen) reichen die Deviseneinnahmen aus den auslandsfinanzierten Großprojekten aber nicht aus; es müssen neue Kredite her. Der Schneeball rollt weiter bzw. er wird höchstens angehalten; aber er schmilzt nicht.

Das Ergebnis: heute kann Brasilien zwar 80 % seines Maschinenbedarfs im Land selbst decken, doch die Entscheidung über seine Wirtschaftsstrategie trifft es nicht mehr souverän. Oberstes Gebot war seit dem schwarzen September von 1982, als Mexiko einen Zahlungsstopp für seine Auslandsschulden beschloß, Devisen nur noch in begrenztem Umfang über Kredite herbeizuschaffen; vielmehr sollen sie über Außenhandelsüberschüsse erwirtschaftet werden. Die ganze Volkswirtschaft geriet damit aus den Fugen. Der Staat erhöhte seine Schulden im inländischen Kapitalmarkt, um von den inländischen Exporteuren Devisen einzukaufen und damit den Schuldendienst aufzubringen. Für staatliche Investitionen engte sich der Spielraum immer mehr ein. Der Staat versagte als Wachstumsmotor. Die Geldmenge wuchs, ohne daß die reale Güterproduktion mitgewachsen wäre. Die Inflation wurde dreistellig (1985: 233 %), vierstellig sogar (1989: 1863,6 %, 1993: 2489,1 %, vgl. CEPAL 1995). Am schlimmsten sind die daran, die nur Bargeld haben, also die unteren Einkommensschichten. Denn nur Spargeld ist inflationsgeschützt (Ausnahme: Collor-Plan I 1990). Bargeld verlor z. B. gegen Ende 1992 noch Monat für Monat 26 % (im Juni 1994, am Vorabend des «Plano Real», gar knapp 50 %) an Wert; einen teilweisen Inflationsausgleich gab es zu dieser Zeit alle zwei

Monate, einen vollen Inflationsausgleich aber nur alle vier Monate. Dies ist die Verschuldungsfalle: Die Überschuldung begründet einen Zwang zur Erwirtschaftung von Handelsbilanzüberschüssen, die ihrerseits die Inflation weiter anheizen, die wiederum vorwiegend Nur-Bargeld-Besitzer, d. h. die unteren Einkommensschichten, bestraft. Damit verhindert die als Überschuldung mißratene Auslandsverschuldung das, wofür sie gedacht war: die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

Die *Weltmarktfalle* besteht darin, daß immer größere Mengen an Rohstoffen benötigt werden, um einen gleichbleibenden Gegenwert an Devisen zu erzielen. Typische Dritte-Welt-Produkte, wie Tee und Kaffee, unterliegen spekulations- und erntebedingt nicht nur starken Schwankungen des Weltmarktpreises von einem Jahr zum anderen, sondern auch oft einem starken Preisverfall über mehrere Jahre, wie zuletzt seit 1986. Und insgesamt steigen die Exportpreise für die Waren aus der Dritten Welt im allgemeinen nicht so schnell an wie die Importpreise der von der Dritten Welt bezogenen Waren (ungünstige, sich verschlechternde Austauschverhältnisse).

Für Brasilien mit seiner diversifizierten Exportstruktur sieht es zunächst rosig aus, denn über drei Viertel der brasilianischen Exporte bestehen aus verarbeiteten Endprodukten. Einem näheren Hinsehen jedoch erweisen sich die brasilianischen Exporterfolge im Bereich der Industriegüter als Pyrrhus-Sieg. Denn sie verdanken einen Großteil ihrer weltweiten Wettbewerbsfähigkeit staatlichen Subventionen. In den 80er Jahren wirkten sich die hohen Handelsüberschüsse auch deshalb inflationstreibend aus, weil der Staat es nicht fertig brachte, die durch Umwandlung von Devisen in Cruzeiros expandierende Geldmenge wieder einzuschränken. Mit dem Abbau und der teilweisen Abschaffung der Exportsubventionen stagnierten Brasiliens Ausfuhren jahrelang; werden sie aber durch stärkere Abwertung des Cruzeiros im Ausland verbilligt, so heizen sie in Brasilien die Inflation noch einmal an (u. a. weil sich durch die Abwertung die Importe automatisch verteuern).

Die Exportfalle besteht folglich darin, daß für die Anschaffung von ausländischen Maschinen harte Währungen erwirtschaftet werden müssen, da auf internationalen Märkten nicht mit brasilianischen Cruzeiros gehandelt wird; daß aber für die gleiche Menge ausländischer Währungen immer mehr nationale Ressourcen aufgewendet werden müssen: Mehr Ackerland muß erschlossen bzw. von Binnenmarkt- auf Exportkulturen umgewidmet, mehr Staatssubventionen gewährt und/oder moderne Technologien müssen zunehmend angewandt werden. Die Gefahr der Verringerung vom Binnenmarktangebot wird dadurch geradezu heraufbeschworen; Prozesse der Inflation und der Binnenmarktrezession werden noch bestärkt.

Schließlich ist auf die *Technologiefalle* einzugehen. Denn die Ressourcen, die für dieses Entwicklungsmodell eingesetzt wurden, entsprachen nicht der vorhandenen bzw. verfügbaren Ausstattung an Arbeitskraft, Wissensstand, Boden und Kapital. Bodenreform, Steuerreform, Bildungsreform und die damit einhergehende Einkommensumverteilung hätten diese Ressourcen mobilisieren und den Binnenmarkt erschließen können. Doch schon die versuchte Durchführung der genannten grundlegenden Reformen durch die Regierung von João Goulart Anfang der 60er Jahre führte – mit versteckter oder offener Unterstützung durch die USA und andere Industrieländer – zum Militärputsch von 1964: die führenden Eliten aus Politik und Wirtschaft fühlten sich durch die angestrebte Reformpolitik vom Kommunismus, zumindest aber von einer «Gewerkschaftsrepublik», bedroht. Also suchten sie den Ausweg in einer Entwicklung ohne Reformen, wofür insbesondere der Beitrag vom ausländischen Kapital gewonnen werden sollte.

Entsprechend dieser Entwicklungsideologie gewährten sie seit den ersten Nachkriegsjahren ausländischen Direktinvestitionen vielfache Vergünstigungen, Subventionen und Anreize, insbesondere für die verarbeitende Industrie, die zudem den Vorteil von geschützten und expandierenden Binnenmärkten genoß. Angesichts des — nach anfänglichem Zögern — ab Ende der 60er Jahre reichlich fließenden Investitionskapitals und

technologischen Wissens stellte man keine Fragen nach Beeinflussung der Konsumgewohnheiten, Anpassungsgrad der angewandten Technologie, Umweltfreundlichkeit, Beschäftigungsbeitrag usw. Absolute Priorität kam lediglich dem Beitrag zur Importsubstitution auf der jeweils angestrebten Produktionsstufe (Konsumgüter, Produktionsgüter, Grundstoffe usw.) zu.

Zwar begann die Automobilindustrie bereits 1953, unter dem populistisch-nationalistischen Präsidenten Getúlio Vargas, ihre Tätigkeit; und deren Förderung wurde wenig später (1955-1960) von dem populistisch-internationalistischen Präsidenten Juscelino Kubitschek enthusiastisch aufgegriffen; aber unter den Militärregierungen ab 1964 erreichten die Auslandsinvestitionen im Rahmen verschiedener sektoraler und regionaler Förderungsprogramme Rekordhöhen. Dabei wurden solche Ressourcen (und Ressourcenintensität) privilegiert, deren Nutzen erst im Rahmen von in den Industrieländern entwickelten, technologischen Fertigpaketen voll zur Geltung kommen. Daß diese Pakete für ganz andere als die Grundbedürfnisse einer armen Bevölkerung entwickelt wurden, übersah man geflissentlich. Weder wurde auf dem vorhandenen Wissen der ungebildeten Arbeitskraft in Stadt und Land aufgebaut noch wurden umfassende Bildungsprogramme zur Wissensvermittlung an die Masse der Arbeitnehmer umgesetzt. Die Folge: Ausgrenzung der Ungebildeten aus dem Wirtschaftskreislauf. Rosenberg (1991: 62) verdeutlicht diesen Zusammenhang anhand von vier unterschiedlichen Einkommenskurven, die die Situation von weißen Männern, schwarzen Männern, weißen Frauen und schwarzen Frauen je nach Schulbesuch darstellen: Sämtliche Kurven zeigen nach oben, je länger die Schulausbildung dauerte (die Tatsache, daß dabei weiße Männer am besten, schwarze Frauen am schlechtesten abschneiden, wirft zweifelsohne ein Schlaglicht auf die brasilianische Rassen- und Geschlechtsdemokratie). Verschlimmernd kommt hinzu, daß selbst unter der Schulbevölkerung die Ungebildeten nach wie vor die Mehrheit stellen: 57 % aller Kinder bis 17 Jahre haben höchstens den Abschluß der ersten vier Grundschuljahre; die übrigen 43 % brauchen

durchschnittlich 11,4 Jahre, um alle acht Grundschuljahre abzuschließen.

Dem Industrialisierungsmodell Brasiliens – wie dem anderer Schwellenländer auch – liegt insbesondere eine bildungs-, erdöl-, energie- und chemieintensive Technologie zugrunde. Die Modernisierung des brasilianischen Energiesektors führte zur Dominanz von Erdöl als Primärenergiequelle — ausgerechnet einem Rohstoff, bei dem die hohe Importabhängigkeit erst ab Ende der 70er Jahre durch verstärkte Förderung im eigenen Land erheblich abgebaut wurde (gegenwärtiger Anteil der nationalen Förderung: ca. 60 %). Diese Erdöldominanz bedingte zwei Problemfelder: a) die im Zuge des Devisenengpasses dringende Erdölsubstitution und b) die unbewältigten Probleme der Luftverschmutzung. Im Zuge der Erdölsubstitution entstanden sogenannte «Energiesmonokulturen» (vor allem Zuckerrohr zur Herstellung von Alkoholtreibstoff) mit allen Folgeproblemen von Monokulturen in den Tropen und Subtropen (sozial: Konzentration von Grundbesitz; ökologisch: Seuchen, Erosion, Zerstörung der Mikro- und Makrofauna); ferner wurden gigantische Stauseen zur Stromerzeugung errichtet, die ihrerseits erhebliche soziale (Umsiedlung, Landflucht, verschärfte Konzentration von Grundbesitz) und ökologische Auswirkungen zeitigten. Besonders stark kommen die unbewältigten Probleme der erdölbedingten Luftverschmutzung in Städten wie Cubatão und Rio de Janeiro, wo nach wie vor hoch schwefelhaltiges Öl als Kraft- und Brennstoff benutzt wird, zum Ausdruck.

Die forcierte Modernisierung der Landwirtschaft führte zu einer Erhöhung der für einen rentablen Betrieb erforderlichen Mindestgröße – folglich auch zur beschleunigten Konzentration des Grundbesitzes. Der Verteilungsindex verschlechterte sich zwischen 1975 und 1985 von 0,850 auf 0,854 (zur Erläuterung: beim Index 1 konzentriert sich der gesamte Grundbesitz auf 1 Einheit).

Mit der Bodenbesitzkonzentration hängt die Landflucht zusammen — Flucht in die Städte (Folge: Verslumung, aber auch wachsendes kritisches Wählerpotential) und Flucht nach

Amazonien. Um diese Landflucht auch noch zu erleichtern, ließen die brasilianischen Militärregierungen in den 70er Jahren Straßen bauen:

- Die 4 700 km lange «Transamazônica» (die Ost-West-Verbindung zwischen dem armen Nordosten und Amazonien) ist nur die berühmteste aller Straßenbauprojekte, die mit insgesamt 150 000 km das 1970 von General Medici gestartete «Nationale Integrationsprogramm» ausmachten. Mit einem geschätzten Anteil von 4 % an Amazoniens Entwaldung ist der Zerstörungsbeitrag der Anrainer dieser Straße jedoch sicher nicht der größte (Mahar 1989: 12), da die geplanten Siedlungsprojekte bis Anfang der 80er Jahre weitgehend gescheitert waren.
- Viel erfolgreicher und zugleich zerstörerischer wirkte sich — trotz sorgfältiger Konzeption — das von Weltbank und BID (*Banco Interamericano de Desarrollo*) finanzierte Straßenbauprojekt BR-364 Cuiabá-Porto Velho in Westamazonien aus: Nach Fertigstellung der Straße im Jahre 1968 ging die Einwanderungswelle im von ihr durchquerten, zu vier Fünfteln mit Regenwald bedeckten Bundesstaat Rondônia von durchschnittlich 3 000 Menschen pro Jahr (1960-1970) auf 30 000 (1970-1980); von 1980 bis 1983 beschleunigte sich die Einwanderungsrate auf 65 000 pro Jahr; nach erfolgter Asphaltierung im Jahre 1984 stieg sie sprunghaft auf 160 000 pro Jahr (1984-1986) an. Hier übertraf die spontane Migration von landvertriebenen Migranten aus dem Süden bei weitem die gelenkte. Das zur Verringerung von Abholzungen konzipierte, zu einem Drittel von der Weltbank mitfinanzierte 1,5-Mrd.-Dollar-Regionalprogramm POLONOROESTE bewirkte genau das Gegenteil vom beabsichtigten Erfolg: von 1980 bis 1988 stieg der im Projektgebiet abgeholzte Anteil von 3 % auf 24 % des Regenwaldgebietes an (Mahar 1989: 13).
- Auch vom Osten her wird der Angriff auf Amazoniens Kern geführt: Das 1967 zufällig entdeckte Bergbau-Areal von

Carajás mit einer Fläche von 895 000 qkm birgt außer geschätzten 18 Mrd. Tonnen Eisenerz große Vorkommen an Kupfer, Mangan, Kassiterit, Nickel, Bauxit und Gold. Das von Weltbank (300 Mio. US\$), EG (600 Mio. US\$) u.a. finanzierte, 1983 in Betrieb genommene 5-Mrd.-US\$-Eisenerzprojekt der staatlichen CVRD (*Companhia Vale do Rio Doce*) wurde mit derart hohen Umweltauflagen (Wert: 54 Mio. US\$) verbunden, daß es sich schließlich wie eine ökologische Insel mitten in einem durch die Stich-Eisenbahn zum Exporthafen durchschnittenen Chaos von landlosen Migranten, Goldwäschern und Arbeitsuchenden ausnimmt. Sollte die für die Eisenschmelze benötigte Energie tatsächlich durch die aus dem Regenwald gewonnene Holzkohle geliefert werden, so erwartet eine Weltbankstudie eine Abholzung von bis zu 1,4 Mio. Hektar in den nächsten sieben Jahren (Mahar 1989: 16).

- Riesige Wasserkraftwerke verdoppelten zwischen 1975 und 1984 Brasiliens installierte Leistung von 16 193 MW auf 35 524 MW; ein einziges Wasserkraftwerk — Itaipu, an der Paraguay-Grenze — ist mit 18 Turbinen und 12 600 MW auf die Lieferung von 78 % der bis dahin installierten Leistung ausgelegt. Mit einer Wasseroberfläche von 1 355 km² bedeutet es einen erheblichen Eingriff in die Ökologie mit schwerwiegenden Folgen für das lokale Niederschlagsregime, Kleinklima, Flußfauna, Windgeschwindigkeit, Erdbewegungen usw. (s. o.).

Die *Technologiefalle* läßt sich folgendermaßen kurz darstellen: Um eine beschleunigte Industrialisierung zu erreichen, werden außerhalb des Landes vorhandene Ressourcen als Ersatz für strukturell kaum mobilisierbare inländische Ressourcen eingesetzt; die ausländischen Ressourcen kommen aber erst in fertigen Technologiepaketen zur Geltung, die für andere Bedürfnisse festgeschnürt worden waren; bildungs-, energie-, erdöl- und chemieintensive Technologien aber verstärkten die Strukturverzerrungen (Einkommensdisparitäten, Grundbesitzkon-

zentration, Marginalisierung, ökologische Kosten), die die Mobilisierung nationaler Ressourcen hemmen.

4. Auswege aus den Fallen

Die vier bisher erläuterten Fallen schnappten in Brasilien letztlich deshalb zu, weil sowohl die brasilianischen Führungseliten als auch die mit ihr verbundenen internationalen Interessengruppen die zur Behebung des kolonialen und neokolonialen Erbes notwendigen Strukturreformen zu verhindern wußten, während der im klientelistischen Gestrüpp verfangene Staat sich als unfähig / unwillig erwies, ein Konzept der sozial ausgewogenen Entwicklung aufzustellen und umzusetzen. Die vier oben erwähnten wirtschaftspolitischen Strategien hätten viel von ihrem «Fallencharakter» eingebüßt, hätten die genannten Akteure beizeiten zumindest drei grundlegende Reformen durchgeführt: Eine *Agrarreform*, die auch verarmten Kleinbauern den Zugang zu Bodenbesitz und zu einer existenzsichernden Bodenbearbeitung dauerhaft gesichert hätte, eine Agrarreform also, die den Konzentrationstendenzen der modernen Landwirtschaft zumindest über eine ausreichend lange Übergangszeit erfolgreich entgegengewirkt hätte; eine *Steuerreform*, die — statt der bisher die unteren Einkommenschichten überproportional belastenden, indirekten Besteuerung — eine progressive Beteiligung der höheren Einkommenschichten vorgesehen hätte; und eine *Bildungsreform*, die — statt des bisherigen elitären Bildungssystems — den Zugang zu modernem, berufsbezogenem Wissen für die breite Bevölkerung eröffnet hätte.

Diese Reformen standen schon einmal auf der Tagesordnung (vgl. Goulart 1991-1992: 111-141). Ein von den USA und vom internationalen Großkapital unterstützter Putsch durch von den nationalen Eliten auf den Plan gerufene Militärs stürzte die damals reformwillige demokratische Regierung (deren populistischer Verbalradikalismus freilich das Seinige zur Abschreckung der Eliten tat).

Die Sozialbewegung Brasiliens (die Bewegung der Landlosen, die Gewerkschaftsbewegung, kirchliche Basisgemeinden, Studentenorganisationen u. a. m.) sowie Teile der politischen Parteien haben seit ihrer Neuformierung ab Mitte der 70er Jahre diese Reformen auf ihrem Forderungskatalog.

Präsident Sarney (1985-1990) erbt vom ersten Zivilpräsidenten der Neuen Republik, dem vor der Amtsübernahme verstorbenen Tancredo Neves, einen anspruchsvollen Agrarreformplan für die Ansiedlung von zwei Millionen Familien bis zum Jahr 2000; die Tatsache, daß bis 1989, dem letzten Jahr seiner Amtszeit, lediglich 115 070 landlose Bauernfamilien eine Landbesitzurkunde erhielten (vgl. *Jornal do Brasil*, 30. Juli 1995, S. 15), zeigt, wie sehr Anspruch und Wirklichkeit auseinanderklaffen. Eine Steuerreform, die diesen Namen verdiente, hat Sarney ebensowenig wie eine Bildungsreform mit praktischen Folgen durchgeführt.

Nach dem vor einer drohenden Absetzung wegen Korruption im Amt zurückgetretenen Präsidenten Fernando Collor (1990-1992), dessen Reformprogramme lediglich auf eine wirtschaftspolitische Kehrtwendung in Richtung Marktöffnung zusammengeschrumpft waren und dessen Agrarreform lediglich 474 Familien ansiedelte, brachte es Präsident Itamar Franco (1992-1994) gar so weit, die Einführung einer «Scheck-Steuer» als Steuerreform und ein Gesetz zur Regelung der agrarreformfeindlichen Verfassung von 1988 als ersten Schritt zur Agrarreform auszugeben. Mit 36 481 Familien kam er auf gerade noch auf gut ein Drittel der von Sarney erreichten Anzahl von Landbesitztiteln. Unter Franco durchlief die Bildungsreform zwar die Beratungen in den parlamentarischen Fachausschüssen, gelangte jedoch nicht zur Abstimmung im Plenum. Bis zum Ende der Amtszeit im Dezember 1994 sind Itamar Franco kaum mehr als Alibi-Reformen gelungen.

Der Regierungswechsel Franco zu Fernando Henrique Cardoso (seit 1. Januar 1995) wäre eine gute Gelegenheit gewesen, dem Reformprozeß eine kontinuierliche Entwicklung zu geben. Doch für die genannten Reformen scheinen die nach

wie vor maßgebenden parlamentarischen Eliten keine Zeit zu haben. Im Zuge der Inflationsbekämpfung haben sie ganz andere Prioritäten vor Augen. Ihnen geht es zunächst um die kurz-, bestenfalls mittel- und langfristige Sanierung der Staatsfinanzen. Obige Strukturreformen aber dauern länger. Denn für sie wäre eine andere Machtkonstellation mit mehr sozialem Rückhalt erforderlich. Und durch seine Entscheidung, sich mit den zivilen Trägern des alten Militärregimes zu einem Wahlbündnis zusammenzuschließen, hat Fernando Henrique Cardoso eher die Kontinuität im Sinne einer Reformverhinderung gewählt. Als Sozialdemokrat hat er sich damit in ein gravierendes inneres und äußeres Spannungsverhältnis begeben. Die Tatsache, daß bis vier Monate vor der Wahl sein Kontrahent Luiz Inácio Lula da Silva, Vorsitzender der Arbeiterpartei, in allen Meinungsumfragen haushoch überlegen war, zeigt doch, daß die Wählermehrheit ein sozialreformerisches Programm stützt; und die Tatsache, daß nach dem durchschlagenden Stabilisierungserfolg des «Plano Real» ab Juli 1994 dessen Urheber zum Staatspräsidenten in den Oktoberwahlen desselben Jahres gewählt wurde, zeigt andererseits, daß die Wählerschaft diese Reformen ebenso will wie die wirtschaftliche Stabilisierung. Ein Auseinanderklaffen von Stabilisierungskurs und Reformpolitik würde die sozialen und politischen Spannungen erheblich verschärfen. Denn für die bestehenden herrschenden Muster der Einkommensverteilung findet sich gegenwärtig in Brasilien weder bei den Eliten (hier zumindest deklamatorisch nicht) noch an der Basis eine Legitimation.

5. Literatur

- Banco Central do Brasil (1992): *Brasil Programa Econômico — Brazil Economic Program*, Brasília: Banco Central do Brasil (März).
- Bonelli, R. / Sedlacek, G. (1990): *A evolução da distribuição de renda entre 1983 e 1988*, Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão; 199).

- Bustelo, Pablo (1992): «La industrialización en América Latina y Asia Oriental: un análisis comparado», in: *Comercio Exterior* 42/12 (Dezember), S. 1111-1119.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1992): *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90*, LC/L.716 (Conf. 82/6), 92-10-1644.
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1995): «Balance preliminar 1994», in: *Spiegel der lateinamerikanischen Presse* 1/95, S. 164-184.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (1992): *Economic Panorama of Latin America 1992*, Santiago de Chile: United Nations.
- Fórum Capital e Trabalho (1992): *Carta Educação: Estudos Avançados* 6 (12), (IEA; Universidade de São Paulo), S. 207-208.
- Gazeta Mercantil* São Paulo), 22. November 1991, S. 3.
- Gepa — Gesellschaft zur Förderung der Partnerschaft mit der Dritten Welt mbH (1989): «Von Kaffeebohnen und Teeblättern: ein Leseheft für einen alternativen Handel», August.
- Goulart, João (1991-1992): «As reformas de base», in: *Carta: informe de distribuição restrita do Senador Darcy Ribeiro*, Brasília: Senado Federal.
- IBGE (1990b): *Síntese de indicadores da pesquisa básica da PNAD de 1981 a 1989*, Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE (1981 und 1982): *Anuário Estatístico do Brasil*, Rio de Janeiro: IBGE.
- Keck, Margaret (1989): «The New Unionism in the Brazilian Transition», in: Stepan, A. (Hrsg.): *Democratizing Brazil*, New York: Oxford University Press, S. 252-295.
- Kindernothilfe e. V. (1990): *Brasilien: eine Länderinformation der Kindernothilfe e.V.*, hrsg. von Christian Wilmsen, Duisburg: Kindernothilfe e. V.

- Koch, Gisela (1992): «Einkommensverteilung in Brasilien: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und wirtschaftspolitische Einflußmöglichkeiten», Diplomarbeit, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, 1992.
- Mahar, Dennis (1989): «Erschließung um jeden Preis: Regierungspolitik zerstört den Regenwald», in: *Der Überblick* 3 (Hamburg), S. 34-53.
- Maia, Rosane / Saldanha, Rosângela (1989): «Política de salário mínimo», in: Sedlacek, Guilherme Luís / Barros, Ricardo Paes (Hrsg.): *Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea*, Rio de Janeiro: IPEA-Serviço Editorial, S. 261-280.
- Rodgers, Gerry (1989): «Introduction: Trends in Urban Poverty and Labour Market Access», in: ders. (Hrsg.): *Urban Poverty and the Labour Market: Access to Jobs and Incomes in Asian and Latin American Cities*, Geneva: International Labour Office, S. 1-33.
- Romão, Maurício Costa (1988): «Heterogeneidade estrutural, estilo de desenvolvimento e distribuição de renda no Brasil», in: *Revista Econômica do Nordeste* 19/1 (Fortaleza), S. 4-44.
- Rosenberg, Fúlvia, 1991: Educação — da heterogeneidade para a igualdade. In: *Revista de Administração Municipal*, 38(200), S. 58-68
- Sáinz, Pedro / Calcagno, Alfredo (1992): «En busca de otra modalidad de desarrollo», in: *Revista de la Cepal* 48 (Diciembre), S. 7-39.
- Weltbank (verschiedene Jahre): *Weltentwicklungsbericht*, Washington, D. C.: Weltbank.