

Brasilien

| | | | | | |
|--|------------------------|------------|----------------------------------|---------------------------|------------|
| Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,6/ Marktwirtschaft: 3,4) | | 7,0 | Ergebnis Management-Index | | 6,6 |
| Politisches System | Präsidentialdemokratie | | Bevölkerungsgröße | 174 Mio. | |
| Wahlbeteiligung | 79,5 % ^b | | BIP p. c. (\$, PPP) | 7.360 | |
| Frauenanteil im Parlament | 7 % (2000) | | Arbeitslosenquote | 7,1 % (2000) ^c | |
| Bevölkerungswachstum^a | 1,8 % | | HDI | 0,777 | |
| Größte ethnische Minderheit | 22 % | | UN-Education Index | 0,90 | |
| | | | Gini-Index | 60,7 (1998) | |
| Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. ^{b)} 2. Runde Präsidentschaftswahlen 2002. ^{c)} bezogen auf sechs metropolitane Großräume. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003. | | | | | |

1. Einleitung

Brasilien gehört zu den größten und bevölkerungsreichsten Ländern der Erde. Es ist ein komplexes, vielfältiges und widersprüchliches Land, geprägt von starken regionalen Disparitäten zwischen einem relativ entwickelten Süden und Südosten mit Bedingungen, die teilweise denen von Industrieländern gleichen, und einem rückständigen, oft oligarchisch beherrschten Nordosten und Norden. Mit der Amtsübergabe an Luiz Inácio „Lula“ da Silva endete im Januar 2003 die zweite Regierungszeit von Präsident Fernando Henrique Cardoso (1995-98; 1999-2002). Der Untersuchungszeitraum dieses Gutachtens erstreckt sich auf das letzte Jahr der ersten Regierungsperiode und die gesamte zweite Amtsperiode von Präsident Cardoso.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der vergangenen fünf Jahre kommt zu dem Ergebnis, dass bei der absoluten Zielverwirklichung leichte Fortschritte zu verzeichnen sind. Angesichts des schwierigen internationalen Umfeldes (Krisen in „emerging markets“, Argentinienkrise) und der akuten Vertrauenskrise in die brasilianische Wirtschaft zu Beginn des Beobachtungszeitraums ist dies als Managementenerfolg zu werten. Eine Erosion erreichter Standards konnte in allen Bewertungsbereichen verhindert werden. Hinsichtlich einiger Leistungskriterien gelang die Vertiefung der Transformation.

Die Regierung Cardoso hat ungelöste Schlüsselaufgaben in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Stabilisierung der demokratischen Repräsentations- und Ein-

stellungsmuster der Bürger, Reform der vorhandenen Markt- und Wettbewerbsordnung sowie Sicherung der Nachhaltigkeit ökonomischer Entwicklung hinterlassen. Deren Bewältigung wird mittelfristig den Transformationsprozess prägen.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Die *demokratische Transformation* erstreckte sich in Brasilien über einen Zeitraum von 16 Jahren. Erste Schritte zur Liberalisierung des autoritären Regimes (1964-85) begannen nach der Machtübernahme durch General Geisel im März 1974 und wurden unter Präsident Figueiredo (1979-85) fortgesetzt. Im Frühjahr 1984 erlebte Brasilien mit der Kampagne für die Durchführung der Direktwahl eines demokratischen Präsidenten (Diretas Já) die massivste politische Mobilisierung seiner Geschichte. Die Streitkräfte bestanden jedoch auf einer indirekten Wahl der ersten zivilen Regierung seit 1964.

Der von einem Wahlmännergremium im Januar 1985 zum Präsidenten gewählte Tancredo Neves, der aufgrund seiner persönlichen Integrität und Popularität auch von der Regimeopposition akzeptiert wurde, verstarb, bevor er sein Amt antreten konnte. Die Präsidentschaft übernahm stattdessen der gewählte Vizepräsident José Sarney, ein patronage-orientierter Politiker mit guten Beziehungen zu den Militärs. Seine Regierung (1985-90) zeigte sich wenig reformfreudig, sie verfügte aber auch nur über eingeschränkte Souveränität gegenüber den zunächst nach wie vor mit sechs Ministern im Kabinett vertretenen Streitkräften. Während der Verfassungsgebenden Versammlung (1987-88) verhinderten die Militärs eine allzu weit reichende Einschränkung ihrer institutionellen Autonomie. Die neue Verfassung trat im Oktober 1988 in Kraft.

Mit dem Amtsantritt des ersten direkt gewählten demokratischen Präsidenten, Fernando Collor de Mello, endete im März 1990 der Übergang zur Demokratie. In eine Korruptionsaffäre verwickelt, wurde der Populist Collor vom Parlament im September 1992 seines Amtes enthoben. Sein Mandat führte Vizepräsident Itamar Franco zu Ende. Bei den Präsidentschaftswahlen im Oktober 1994 siegte der international renommierte Soziologe Fernando Henrique Cardoso. Als Finanzminister unter Präsident Franco war es Cardoso mit dem Real-Plan gelungen, die brasilianische Volkswirtschaft nach mehreren gescheiterten Anläufen zu stabilisieren. Nachdem eine Verfassungsänderung die Wiederwahl des Staatspräsidenten ermöglicht hatte, wurde Cardoso als erster Präsident der brasilianischen Geschichte

1998 für eine zweite Amtszeit (1999-2002) wiedergewählt. Die Demokratie als Staats- und Regierungsform hat sich unter Cardoso gefestigt.

Mit dem ehemaligen Gewerkschaftsführer und Vorsitzenden der Arbeiterpartei (PT), Luis Ignacio Lula da Silva, genannt Lula, wurde am 27. Oktober 2002 zum ersten Mal in der Geschichte Brasiliens ein Vertreter derjenigen Schichten zum Staatspräsidenten gewählt, die bisher von der politischen und wirtschaftlichen Macht weitgehend ausgeschlossen waren. Der Amtsantritt Lulas im Januar 2003 symbolisierte daher nicht nur einen sozio-politischen Wandel, er verband sich auch mit den Hoffungen von Millionen von Brasilianern auf Reformen, durch die Armut und Ungleichheit noch systematischer als in den zurückliegenden Jahren bekämpft würden.

Die *marktwirtschaftliche Transformation* Brasiliens zum industriellen Schwellenland vollzog sich seit den 1930er Jahren unter weitgehender Abschottung des Binnenmarkts und orientierte sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges am Konzept der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI). Diese Politik verhalf Brasilien über mehrere Jahrzehnte zu hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten, sie schuf jedoch gleichzeitig eine Reihe von Verzerrungen. Es gelang nicht, genügend Wettbewerbsdruck zur Effizienzmaximierung der einheimischen Wirtschaft zu erzeugen, ein vollständig funktionsfähiges Bankenwesen zu organisieren und das Risiko von Zahlungsbilanzkrisen zu verringern. Die Industrialisierung trug sich nicht selbst. Vorhandene ökonomische, soziale und regionale Disparitäten nahmen weiter zu.

Die Wirtschaftslage war in den 80er Jahren durch zunehmende Arbeitslosigkeit, rasch ansteigende Inflationsraten, stark schwankende Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP), zunehmende Probleme infolge der hohen Auslandsverschuldung und wachsende Defizite im Staatshaushalt gekennzeichnet. Nach dem Scheitern verschiedener heterodoxer Wirtschaftspläne wurden seit 1990, verstärkt seit Mitte der 90er Jahre, umfassende Maßnahmen zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung ergriffen. Als Finanzminister (1993-94) unter Präsident Franco und ab 1995 als Staatspräsident wurde Fernando Henrique Cardoso zum Architekten einer Stabilitäts- und Reformpolitik, die dem Land niedrige Inflationsraten, einen schlankeren, besser verwalteten und sparsamer haushaltenden Staat sowie konsistentere makro-ökonomische Rahmenbedingungen, aber auch eine wachsende Staatsverschuldung, extrem hohe nominale Zinssätze und nur bescheidene Wachstumsraten einbrachte.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Das staatliche Gewaltmonopol ist im Prinzip landesweit durchgesetzt, es funktioniert jedoch nicht ohne Beeinträchtigungen. Im Zusammenhang mit Landkonflikten kommt es immer wieder zur Ermordung von in Landrechtsfragen engagierten Menschen durch gedungene Killer, die in einigen Regionen mit der stillschweigenden Duldung der Polizei und der örtlichen Behörden operieren können. In mehreren großen Städten ist der Staat nicht durchgängig dazu in der Lage, die private und öffentliche Sicherheit zu garantieren. Private Wachdienste und durch massive Absperrungen gesicherte private Wohnviertel boomen, während weniger Begüterte sich von den staatlichen Sicherheitsorganen im Stich gelassen fühlen. Alle Bürger besitzen formal das gleiche Staatsbürgerrecht; die überwiegende Zahl erkennt grundsätzlich die Staatsverfassung an. Staat und Kirche/Religion sind weitestgehend getrennt, religiöse Dogmen besitzen keinen nennenswerten Einfluss auf Politik und Recht.

Der Staat ist auf großen Teilen des Staatsgebietes mit grundlegender Infrastruktur präsent, doch funktioniert diese teilweise nur mangelhaft. Der Staatsapparat agiert in einigen Bereichen professionell und effizient, andere Bereiche sind nach wie vor durch Klientelismus und Patronage charakterisiert und weisen erheblichen Reformbedarf auf. Probleme verursachen die weit verbreitete Korruption und die Gewalt durch organisierte Kriminalität. Das in einigen abgelegenen Teilen des Landes und in den Slums einiger Großstädte vorhandene Klima der Rechtlosigkeit wird durch eine schwache Justiz und einen oft gewalttätigen Polizeiapparat verstärkt.

(2) *Politische Partizipation*: Freie und faire Wahlen finden ohne Einschränkungen statt. Die gewählten Herrschaftsträger besitzen die Regierungsgewalt. Die politischen Einflussmöglichkeiten der Streitkräfte, die nach dem Ende der Militärdiktatur zunächst zahlreiche politische Privilegien genossen, beschränken sich inzwischen auf militärinterne Fragen und die Verteidigungspolitik. Auch diese Bereiche unterliegen der Budgetkontrolle durch die zivilen Machthaber. Die Verfassung garantiert uneingeschränkte Assoziations- und Versammlungsfreiheit. Meinungs- und Pressefreiheit sind gewährleistet.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Institutionelle Differenzierung, funktionspezifische Arbeitsteilung und wechselseitige Kontrolle zwischen Exekutive und Legislative sind prinzipiell gegeben. Regierbarkeitsprobleme ergeben sich aus dem Wahlsystem, dem fragmentierten Charakter des Parteiensystems und der besonderen Spielart des brasilianischen Föderalismus. Der Präsident hat das Recht zum Erlass von Dekreten. Im Jahr 2002 wurde diese Prärogative per Gesetz eingeschränkt: Während die Exekutive in der Vergangenheit Dekrete de facto immer wieder erneuern konnte, hat der Kongress nunmehr 30 Tage Zeit für Stellungnahme und Abstimmung über ein Präsidialdekret.

Die Justiz ist professionell ausdifferenziert und operiert in der Regel unabhängig von verfassungswidrigen Einmischungen anderer Institutionen. Sie ist jedoch stark überlastet und wird immer wieder durch Korruptionsskandale erschüttert. Eine extrem ungleiche Informations- und Ressourcenausstattung der Bürgerinnen und Bürger führt zu großen Ungleichheiten hinsichtlich des Zugangs zu Rechtsberatung und Rechtsprechung. Die obersten Gerichte leiden unter exzessiver Inanspruchnahme und einer damit verbundenen Überlastung der Richter. Die strafrechtliche Verfolgung korrupter Mandatsträger wird trotz neuer Anti-Korruptionsmaßnahmen weiterhin durch rechtliche und verfahrensmäßige Schlupflöcher behindert. Die Immunität von Abgeordneten gegenüber Strafverfolgungsmaßnahmen bei gewöhnlichen Verbrechen (Korruption) wurde Ende 2001 reduziert, aber nicht vollständig aufgehoben.

Die lockeren Regelungen zur Wahlkampffinanzierung eröffnen Spielräume für millionenschwere Wahlkämpfe mit aus Korruption stammenden Geldern. Das föderale System gewährt Gouverneuren und Bürgermeistern beträchtliche Autonomie und Vorrechte, wodurch eine effektive Korruptionsbekämpfung erschwert wird. Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind formal gewährleistet, sie finden ihre Grenzen jedoch in der extremen Armut und sozialen Ungleichheit.

3.1.2. Politische Verhaltens- und Einstellungsmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen arbeiten im Kern ihrer Funktionsbestimmung gemäß, das spezifische Zusammenspiel der wichtigsten Institutionen bewirkt jedoch Regierbarkeitsprobleme und erschwert die Durchsetzung von Reformen. Die Verfassung von 1988 zeichnet sich durch eine Tendenz zur Überregulierung aus, mit der Konsequenz, dass fast alle größeren Reformen eine Verfassungsänderung erforderlich machen und entsprechend

schwer durchsetzbar sind. Das Wahlsystem bewirkt eine deutliche Überrepräsentation der bevölkerungsschwachen und oft rückständigen nördlichen und nordöstlichen Bundesstaaten in Abgeordnetenhaus und Senat und erleichtert es traditionellen lokalen und regionalen Eliten, sich gegen Modernisierungstendenzen abzusichern. Alle relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteure akzeptieren die demokratischen Institutionen als legitim.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Das Parteiensystem zeichnet sich durch einen hohen Fragmentierungsgrad (effektive Zahl der Parteien im Jahr 2000 = 7,1), gemäßigte Polarisierung, eine geringe gesellschaftliche Verankerung der meisten Parteien (Ausnahme: die Arbeiterpartei PT) und hohe Wählervolatilität aus. Die Ursachen dafür sind zum Teil historischer Natur, sie hängen aber auch mit dem Wahlsystem zusammen: Für das Abgeordnetenhaus gilt ein Verhältniswahlrecht mit offenen Listen ohne Sperrklausel. Die Parteien stellen Landeslisten auf, aber die Wähler können ihre Stimme gezielt für einzelne Kandidaten abgeben – und ca. 90 % der Wähler tun dies. Dieses System erschwert eine Disziplinierung der Abgeordneten durch die nationalen Parteiführungen und fördert den überkommenen Personalismus, zumal die Wahlkämpfe weniger von den Parteien als von den Kandidaten selbst geplant und finanziert werden.

Das Fernsehen hat die Parteiorganisationen teilweise ersetzt, professionelle Imageberater spielen eine immer größere Rolle. Auf der nationalen Ebene sind die meisten Parteien organisatorisch schwach. Die Parteidisziplin und -loyalität der Kongressabgeordneten ist gering. Nach Wahlen finden extrem häufig Parteiwechsel innerhalb des Parlaments statt, meist von Oppositions- zu Regierungsparteien und oft über ideologische Grenzen hinweg. Motiviert sind diese Wechsel durch die Aussicht auf den Zugang zu staatlichen Ressourcen und Ausschussposten. Die Kosten eines Parteiwechsels sind gering, es gibt weder rechtliche noch politische Sanktionsmöglichkeiten.

Der lose Charakter und die Schwäche der politischen Parteien machen den Ausgang parlamentarischer Entscheidungsprozesse schwer kalkulierbar. Auch numerische Mehrheiten der Regierungsparteien sind keine Garantie dafür, dass eine Exekutive ihre Reformvorhaben verwirklichen kann. Wenn es Regierungen trotzdem erstaunlich oft gelingt, ihre Reformvorhaben zu realisieren, so hängt dies damit zusammen, dass die Geschäftsordnung des Kongresses von der Exekutive als Disziplinierungselement gegenüber den Abgeordneten eingesetzt werden kann.

Brasilien verfügt über eine ausdifferenzierte Interessengruppenlandschaft, in der die Verbände von Arbeit und Kapital dominieren. Die Gewerkschaften sind trotz Divergenzen zwischen konkurrierenden Dachverbänden ein starker politischer Akteur. Nach der Demokratisierung fand eine schrittweise Abkehr von überkommenen staatskorporatistischen Mustern statt. Im Verlauf der 90er Jahre hat sich die Mobilisierungsfähigkeit verringert, der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist rückläufig. Die Unternehmer verfügen über einen nationalen Dachverband, politisch einflussreich ist v. a. der Industrieverband des Staates São Paulo.

Der Anteil von überzeugten Demokraten in der brasilianischen Bevölkerung ist mit 37% (2002) der niedrigste unter allen lateinamerikanischen Ländern, auch die Demokratiezufriedenheit liegt mit 21% noch unter dem – niedrigen – lateinamerikanischen Durchschnitt (32%). 62% der Bevölkerung würde es nichts ausmachen, wenn eine nicht-demokratische Regierung die Macht übernähme, vorausgesetzt, sie könnte die wirtschaftlichen Probleme lösen und Arbeitsplätze schaffen. Diese Daten sind allerdings vor dem Hintergrund der spezifisch brasilianischen Erfahrungen mit dem autoritären Regime zu interpretieren. Dieses war ab Mitte der 70er Jahre weniger repressiv als in vielen anderen lateinamerikanischen Ländern. Parteien, Wahlen und Parlamente hatten auch während der autokratischen Herrschaft eine gewisse Bedeutung, die wirtschaftliche Bilanz der Streitkräfte war nicht durchgehend negativ.

Trotz der niedrigen Zustimmungsraten zur Demokratie neigen politische Proteste normalerweise nicht zur Infragestellung des konstitutionellen Rahmens. Das interpersonale Vertrauen ist mit nur 3% (2002) sehr niedrig. Trotzdem existiert ein robustes Geflecht autonomer, selbst organisierter Gruppen und zivilgesellschaftlicher Organisationen. Dazu gehört eine wachsende Zahl von Nichtregierungsorganisationen, aber auch traditionellere soziale Bewegungen, allen voran die Mitte der 80er Jahre gegründete Bewegung der Landlosen, die öffentlichkeitswirksame Proteste gegen die neoliberale Wirtschaftspolitik und die soziale Ungerechtigkeit durchführt und immer wieder Landbesetzungen organisiert.

3.2. Marktwirtschaft

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die Ausgrenzung eines beträchtlichen Teils der brasilianischen Gesellschaft durch Armut und fehlende Bildung ist das gravierendste Problem des Landes. Soziale

Exklusionen sind quantitativ und qualitativ stark ausgeprägt und strukturell verfestigt. Hinsichtlich zentraler Indikatoren weist Brasilien zwar ein mittleres Entwicklungsniveau auf, landesweite Durchschnittswerte überdecken jedoch die extremen regionalen Disparitäten zwischen einem relativ entwickelten Süden und Südosten mit Bedingungen, die teilweise denen von Industrieländern gleichen, und einem rückständigen Nordosten und Norden.

Die vorhandenen Entwicklungsungleichgewichte zwischen den Regionen haben sich in den zurückliegenden Jahren nicht verringert. Das hohe Ausmaß an Ungleichheit zwischen den Regionen entspricht allerdings dem innerhalb der Regionen bzw. auch innerhalb der großen Metropolen in allen Regionen. Dies weist darauf hin, dass soziale Ungleichheit allgegenwärtig ist und nicht einfach auf regionale Spaltungslinien zurückgeführt werden kann. Mit einem Gini-Index von 60,7 gehört Brasilien weltweit zu den Ländern mit der ungerechtesten Einkommensverteilung.

3.2.2. Markt- und Wettbewerbsordnung

Der marktwirtschaftliche Wettbewerb ist institutionell geregelt, allerdings werden schätzungsweise 45% des BIP durch die Schattenwirtschaft erbracht. Die Konvertibilität der Landeswährung Real ist gewährleistet, seit Januar 1999 ist der Wechselkurs freigegeben. Die Preisbildung ist weitgehend frei. Seit Inkrafttreten des Wettbewerbsgesetzes Mitte 1994 hat sich die Antimonopol- und Antikartellpolitik stark verbessert, ihre Implementierung leidet zum Teil darunter, dass von den Kartellbehörden verhängte Strafen durch die Justiz aufgeschoben werden. Der Außenhandel ist im Prinzip liberalisiert, es existieren jedoch Ausnahmeregelungen und teilweise komplizierte Registrierungsformalitäten. Die Zollsätze für Güterimporte ändern sich häufig, sie lagen (für Importe von außerhalb des Mercosur) zuletzt bei durchschnittlich 13,5%.

Der Export wird durch zahlreiche tarifäre und nicht-tarifäre Hürden unnötig behindert. Die umfassende Neuordnung des Finanzsektors war eine der auffallendsten Entwicklungen der brasilianischen Volkswirtschaft der 90er Jahre. Die fortschreitende makroökonomische Stabilisierung hatte die in jahrzehntelanger Inflationsatmosphäre akkumulierten Ineffizienzen des Bankenwesens offenbart, zahlreiche Banken mussten Mitte der 90er Jahre liquidiert werden. Heute sind Bankensystem und Kapitalmarkt ausdifferenziert, international wettbewerbsfähig und an internationalen Standards orientiert. Eine funktionierende Bankenaufsicht existiert.

tiert. Unterentwickelt ist mit nur 28% des BIP allerdings die Kreditvergabe an den Privatsektor. Mangel herrscht auch an Finanzierungselementen für die Klein- und Mittelindustrie sowie an weiteren Meso-Politiken zur systematischen Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Industrie.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Seit Einführung des Plano Real 1994 konnte die Inflation stark reduziert werden, die Inflationskontrolle gehörte zu den Prioritäten der Regierung Cardoso. Seit Juni 1999 gibt die Regierung mittelfristige Inflationsziele vor (inflation-targeting), für deren Einhaltung die Zentralbank verantwortlich zeichnet. Die Unabhängigkeit der Zentralbank wurde in den 90er Jahren gestärkt, sie ist jedoch nicht vollständig autonom. Bis Ende 1998 war die Landeswährung Real im Rahmen eines administrierten Wechselkurses (crawling band system) an den US-Dollar gekoppelt. Als Reaktion auf die finanziellen Turbulenzen in der Folge der Asien- und Russlandkrise wurde der Kurs des Real im Januar 1999 freigegeben. Seitdem stand der Wechselkurs wiederholt unter massivem Abwertungsdruck.

Mit dem im Mai 2000 verabschiedeten „Gesetz zur finanzpolitischen Verantwortung“ (Lei de responsabilidade fiscal; LRF) setzte die Regierung Cardoso ein deutliches Signal zur Wahrung der makroökonomischen Stabilität. Das Gesetz unterwirft alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung Transparenz- und Disziplinarkriterien und macht sie für ihre fiskalische Performanz verantwortlich. Es macht Vorgaben für zu erwirtschaftende Primärüberschüsse sowie einzuhaltende Verschuldungsgrenzen und limitiert Gehaltserhöhungen der öffentlichen Bediensteten.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind hinreichend definiert. Unter Präsident Cardoso durchlief Brasilien einen radikalen Wandel der unternehmerischen Eigentumsformen. Über Jahrzehnte hinweg hatten staatliche Unternehmen fast alle Wirtschaftssektoren dominiert, in denen kein privates Kapital zur Verfügung stand. Erste Privatisierungsansätze gab es unter Präsident Collor (1990-92), sie wurden jedoch von seinem Nachfolger Franco (1992-94) nicht fortgesetzt. Präsident Cardoso hat dagegen auf der Grundlage mehrerer Verfassungsänderungen seit Mitte der 90er Jahre einen umfassenden Privatisierungs-

prozess eingeleitet und durchgeführt. Die Staatsmonopole in Schlüsselsektoren der brasilianischen Volkswirtschaft (Energie, Telekommunikation etc.) wurden abgeschafft, andere Sektoren wurden durchgreifend liberalisiert.

In vielen Bereichen ist die Privatisierung weit vorangeschritten. Dazu gehören die Grundstoffindustrien, der Transport- und Energiesektor sowie der Bereich Telekommunikation. Die Regulierung der liberalisierten Wirtschaftssektoren wurde durch Rahmengesetze geregelt und in vielen Fällen auf neu geschaffene Behörden übertragen, die technische, finanzielle und administrative Autonomie genießen. Der Privatisierungsprozess hat zu Effizienz- und Qualitätssteigerungen, aber auch zum Verlust zahlreicher Arbeitsplätze geführt. Spürbare Unzufriedenheit herrscht noch immer mit der Qualität der Dienstleistungen in den Bereichen Telekommunikation, Energie und Transport vor. Durch die Einrichtung der Regulierungsbehörden kann es zu einem Wandel der öffentlichen Verwaltungskultur kommen, doch müssen die neuen Einrichtungen noch wesentliche Institutionalisierungsproben bestehen.

3.2.5. Welfare Regime

Soziale Netze zur Kompensation von Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Invalidität sind partiell gut ausgebaut, sie decken jedoch nicht alle Risiken für alle Bevölkerungsschichten ab. Das öffentliche Gesundheitswesen ist in vielen Bereichen prekär. Das gut ausgebaute private Gesundheitswesen kann von den ärmeren Bevölkerungsschichten aus Kostengründen in der Regel nicht in Anspruch genommen werden. Armutrisiken für bedeutende Teile der Bevölkerung bleiben bestehen. Die brasilianische Gesellschaft ist deutlich heterogen, Einrichtungen zum Ausgleich der krassen sozialen Unterschiede existieren nur ansatzweise. Frauen sind formal gleichberechtigt, in der Realität ist jedoch sowohl der häusliche Bereich als auch das Berufsleben noch durch Ungleichheiten geprägt. Im Bildungsbereich haben sich die Abstände zwischen Männern und Frauen stark verringert, aufgrund größerer Studiendisziplin weisen Frauen im Durchschnitt höhere Bildungsabschlüsse auf als Männer. In Öffentlichkeit, Medien und Politik wächst, nicht zuletzt dank der Aktivitäten zahlreicher Frauenorganisationen, die Präsenz von Frauen.

3.2.6. Leistungsstärke der Volkswirtschaft

Das Wachstum des BIP ist niedrig und bleibt hinter dem Wachstumspotenzial der brasilianischen Volkswirtschaft zurück. Das BIP per capita stagniert. Dank eines klugen Krisenmanagements und eines außergewöhnlich umfangreichen finanziellen Hilfspakets durch bi- und multilaterale Gläubiger konnte die 1998 im Zuge der Asien- und Russlandkrise akut gewordene Vertrauenskrise in die brasilianische Wirtschaft im Laufe des Jahres 1999 rasch überwunden werden. Das Auslandskapital kehrte zurück, die ausländischen Direktinvestitionen bewegen sich auf konstant hohem Niveau und decken das Leistungsbilanzdefizit vollständig ab. Nach der Freigabe des Real-Wechselkurses im Januar 1999 kam es wiederholt zu massiven Abwertungen. Die Preisstabilität gehörte zu den wichtigsten Prioritäten der Regierung Cardoso, allerdings lag die Inflation im Jahr 2002 anders als in den Vorjahren über 10%.

Die Zinssätze, die im Laufe des Jahres 1998 auf über 40% erhöht worden waren, sanken auf ca. 20%, auch dies ist jedoch noch unbefriedigend hoch. Dank ihrer strikten Sparpolitik konnte die Bundesregierung seit 1999 einen primären Haushaltsüberschuss von jährlich 3-4% erzielen. Aufgrund des zu leistenden Schuldendienstes, dessen negative Auswirkungen sich infolge des Abwertungsdrucks

auf den Real noch verstärkten, wies der öffentliche Sektor jedoch weiterhin ein nominales Defizit auf. Der öffentliche Schuldenberg hat sich in den vergangenen Jahren weiter erhöht. Er entfällt zu 80% auf inländische Gläubiger, ca. 90% der inländischen Verschuldung sind indexiert. Die durchschnittliche Fälligkeit konnte von 9 Monaten (1999) auf 25 Monate (2002) erhöht werden.

Die Schulden der Bundesstaaten gegenüber der Zentralregierung wurden im Untersuchungszeitraum erfolgreich umstrukturiert. Dennoch bleibt die Verschuldung in Höhe von mehr als 50% des BIP eines der gravierendsten makroökonomischen Probleme des Landes. Der Exportsektor und die Tourismusindustrie hatten seit 2001 besonders unter den Folgen der Argentinienkrise zu leiden. Dennoch erholte sich die in den Jahren 1995-98 negative Handelsbilanz und wies seit 1999 ein positives Saldo auf.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologisch verträgliches Wachstum wird in Teilen des Wirtschaftslebens berücksichtigt. Eine breite Koalition aus nationalen und internationalen Akteuren hatte über Jahre hinweg Druck auf verschiedene brasilianische Regierungen ausgeübt, um die Zerstörung des tropischen Regenwaldes im Amazonas zu stoppen. Die Bedrohung des Regenwaldes und andere gravierende Umweltprobleme sind nicht aus der Welt, aber die brasilianische Umweltgesetzgebung hat in den vergangenen Jahren in vielen Bereichen eine positive Entwicklung genommen (z. B. Wassermanagement, Waldschutz, Biodiversität). Staatliche und private Einrichtungen für Bildung und Ausbildung sind vorhanden, die Qualität des Bildungssystems steigt bei den öffentlichen Schulen an.

Das öffentliche Grundbildungswesen befindet sich trotz eines erfolgreichen Reformprozesses noch in einem schlechten Zustand. Wer es sich leisten kann, schickt seine Kinder auf eine private Schule. Demgegenüber genießen die staatlichen Universitäten in der Regel ein höheres Ansehen als private Hochschulen. Die Berufsausbildung spielt innerhalb des Bildungssystems nur eine untergeordnete Rolle. Das Bewusstsein für die Bedeutung von Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) hat deutlich zugenommen, die entsprechenden Mittel wurden seit Ende der 90er Jahre stark aufgestockt. Die Leistungen in den Bereichen FuE und Technologietransfer werden vergleichsweise positiv eingeschätzt (Rang 10 im Global Competitiveness Report 2001-2002). Allerdings werden nur

30% der FuE-Ausgaben durch private Investoren getätigt, 70% entfallen auf den Staat.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Staatlichkeit, politische Partizipation und Rechtsstaat haben sich im Wesentlichen auf ihrem vorhandenen Qualitätsniveau gehalten, der Konsolidierungsgrad der Demokratie hat sich zwischen 1998 und 2003 nicht wesentlich verändert. Bereits zu Beginn der Untersuchungsperiode waren die politische Staatsbürgerschaft, die bürgerlichen Freiheiten, ein Mindestmaß an Säkularisierung, politische Partizipation sowie die Akzeptanz der demokratischen Institutionen durch alle relevanten Akteure gewährleistet. Hinsichtlich des staatlichen Gewaltmonopols sind stagnative Tendenzen zu beobachten, eine weitere Zunahme der organisierten Kriminalität könnte hier zu regressiven Entwicklungen führen.

Durch eine 1998 verabschiedete Verfassungsänderung und weitere Gesetze wurde die 1995 begonnene Reform der öffentlichen Verwaltung konsequent fortgesetzt. Wichtigster Architekt der an Grundlinien des New Public Management orientierten Verwaltungsreform war der damalige Finanzminister Luiz Carlos Bresser-Pereira. Die Implementierung der Reform machte während der zweiten Amtsperiode von Präsident Cardoso gute Fortschritte (u. a. Setzung von Obergrenzen für den Anteil der Personalausgaben an den Ausgaben des Bundes und der Einzelstaaten; Personalabbau in den öffentlichen Verwaltungen; neue Einstellungs- und Beförderungsrichtlinien; Controlling; Ausgabentransparenz; in einigen Bereichen Private-Public-Partnerships; Dezentalisierungsmaßnahmen u. a. im Bildungswesen; weitere Zunahme des Participatory Management unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure auf lokaler Ebene). Auch gab es zum ersten Mal kleine aber bestimmte Schritte zur sozialen Inklusion der schwarzen Bevölkerung.

Während der offizielle Diskurs in der Vergangenheit Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe als Klassenfrage definierte, begann die brasilianische Regierung in der zweiten Amtszeit Cardosos, die Notwendigkeit von Kompensationsmaßnahmen für die schwarze Bevölkerung zu bekräftigen. Trotz dieser progressiven Tendenzen stellen der traditionelle Patrimonialismus und Klientelismus in Teilen der Verwaltung nach wie vor ein großes Problem dar.

Partielle Fortschritte waren auch bei der Bekämpfung der Korruption zu verzeichnen. Die Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen hat sich nicht subs-

tanziell verbessert, die für eine Stärkung der politischen Integration und der Regierbarkeit notwendigen Reformen des Wahl- und Parteiensystems konnten nicht realisiert werden. Das Parteiensystem ist nach wie vor stark fragmentiert, die Parteien sind kaum gesellschaftlich verankert (Ausnahme: PT), organisatorisch schwach, wenig diszipliniert und sehr personalistisch. Die Zustimmung zur Demokratie als Regierungsform seitens der Bevölkerung war bereits zu Beginn der Untersuchungsperiode niedrig (1998: 48%) und ist weiter gesunken (2002: 27%).

Auch die Demokratiezufriedenheit hat von 27% (1998) auf 21% (2002) abgenommen. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen konnten ihre Stärke bewahren, hinsichtlich der Kommunikation zwischen Zivilgesellschaft und Staat waren Fortschritte zu verzeichnen. Das bereits 1998 mit nur 5% sehr niedrige Maß an interpersonalem Vertrauen ist weiter gesunken (2002: 3%), auf lokaler Ebene konnten jedoch in einigen Regionen positive Entwicklungen beim Aufbau von Sozialkapital verzeichnet werden.

(2) *Marktwirtschaft*: Der sozioökonomische Entwicklungsstand (middle income country; medium human development) hat sich während des Untersuchungszeitraums nicht signifikant verändert, für die letzte zur Verfügung stehende Fünfjahresperiode (1995-2000) hat sich der HDI-Wert des Landes leicht verbessert (von 0,737 auf 0,757). Bei der Bekämpfung von Armut, sozialer Ungleichheit und regionalen Disparitäten konnten in den insgesamt acht Jahren der Regierung Cardoso einige Verbesserungen erreicht werden. Trotz gezielter Armutsorientierung vieler staatlicher Programme haben sich die entsprechenden Kennzahlen seit 1998 allerdings nicht nennenswert verändert.

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich insgesamt verbessert. Dies gilt vor allem für die Stabilität des Banken- und Finanzsystems, die Wechselkurspolitik, die Inflationsbekämpfung und die Ausgabendisziplin der öffentlichen Hand. Kaum Fortschritte gab es hinsichtlich einer Reform des undurchsichtigen Steuersystems, der großen Belastung durch die Verschuldung und des hohen inländischen Zinsniveaus. Der Zugang zu Krediten für Klein- und Mittelunternehmen hat sich nicht verbessert. Die Infrastruktur weist in einigen Bereichen (z. B. Häfen) große Defizite auf.

Trotz eines insgesamt geschickten wirtschaftspolitischen Managements der Regierung Cardoso bleibt Brasilien anfällig gegenüber Weltmarktschwankungen und einem Vertrauensverlust der internationalen Finanzwelt im Falle von Krisen in „emerging markets“. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat sich quantitativ

und qualitativ leicht verbessert. Besonders positiv hervorzuheben ist das gekonnte Krisenmanagement in den Jahren 1998/99, aufgrund dessen das Vertrauen der internationalen Finanzwelt rasch zurückgewonnen werden konnte und die Rückkehr zu einem Wachstumskurs gelang. Auch in punkto Nachhaltigkeit waren positive Tendenzen zu beobachten.

Das 1996 verabschiedete Bildungsgesetz wurde Stück für Stück implementiert. Der Anteil der Erziehungsausgaben am BIP wuchs von 4,2% (1995) auf 5,6% (2000), der Anteil der Kommunen an den Bildungsausgaben stieg im gleichen Zeitraum von 27% auf 38%. Seit 1998 werden die Mittel für lokale und regionale Grundbildungseinrichtungen auf der Basis von Schülerzahlen vergeben, wodurch ein starker Anreiz für die Förderung des Schulbesuches geschaffen wurde. Die Einschulungsquote im Primarschulbereich hat sich zwischen 1996 und 2001 von 89% auf 96% erhöht. Die Verantwortlichkeiten der Kommunen im Bildungsbereich wurden ausgeweitet, nach wie vor bestehen allerdings große Performanzunterschiede hinsichtlich der Qualität der schulischen Ausbildung.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

| | HDI | HPI-1 | GDI | GDP-Index | Gini-Index | UN-Education Index | Politische Repräsentation von Frauen ^a | BIP p.c. (\$, PPP) |
|------|-------|-------|-------|-----------|------------|--------------------|---|--------------------|
| 1998 | 0,747 | 15,6 | 0,736 | 0,70 | 60,7 | 0,84 | 6,3 | 6.625 |
| 2000 | 0,757 | 12,2 | 0,751 | 0,72 | k.A. | 0,83 | 6,7 | 7.625 |

^a Anteil weiblicher Abgeordneter im Abgeordnetenhaus in % nach den Parlamentswahlen 1996 und 2000. Quelle: UNDP: Human Development Report, 2000, 2002.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|------|-------|------|------|-------|
| Wachstum des BIP in % | -0,1 | 1,0 | 4,0 | 1,5 | 1,5* |
| Wachstum des BIP per capita in % | -1,2 | -0,3 | 2,6 | 0,2 | 0,2* |
| Außenhandel | | | | | |
| Exportwachstum in % | -3,5 | -6,2 | 14,7 | 5,7 | 3,7 |
| Importwachstum in % | -3,4 | -14,7 | 13,3 | -0,5 | -15,0 |
| Inflation in % (CPI) | 1,7 | 8,9 | 6,0 | 7,7 | 12,5 |
| Arbeitslosigkeit in % (bezogen auf sechs metropolitane Großräume) | 7,6 | 7,6 | 7,1 | 6,2 | 7,3* |
| Haushaltsdefizit in % des BIP | -7,4 | -3,4 | -1,2 | -1,4 | -2,1* |
| Leistungsbilanzsaldo in % des BIP | -4,3 | -4,8 | -4,1 | -4,6 | k.A. |

* vorläufige Schätzung. Quellen: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Online unter: www.ibge.gov.br. CEPAL: Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Santiago 2002.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Brasilien weist ein mittleres Entwicklungsniveau („middle income country“; GNP p.c. PPP: 7.625 US-Dollar im Jahr 2000) und einen mittleren Bildungsstand (UN-Education Index 0,83 im Jahr 2000) auf. Es handelt sich um eine ethnisch heterogene (Weiße 53%, Mulatten 22%, Mestizen 12%, Schwarze 11%, indigene Völker ca. 2%), stark säkular geprägte Gesellschaft, die keine unversöhnlichen ethnischen und religiösen, aber krasse soziale Gegensätze aufweist. Das Land verfügt über starke zivilgesellschaftliche Traditionen. Rechtsstaatlichkeit und institutionelle Stabilität weisen ein mittleres Qualitätsniveau auf.

5.2. Zielsicherheit

Die Regierung Cardoso zeichnete sich durch große Sachkompetenz und die Fähigkeit zur Setzung strategischer Prioritäten aus. Sie entwickelte für verschiedene Politikfelder Masterpläne, die im Hinblick auf zentrale Entwicklungs- und Transformationsprobleme die richtige Orientierung aufwiesen. Nicht alle strategischen Prioritäten konnten in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Die Reformpolitik war konsistent und kohärent, ihre einzelnen Elemente zielten auf die Realisierung von Demokratie und Marktwirtschaft. Die verfügbaren Kapazitäten wurden teilweise überschätzt, einige Reformen (z. B. Steuerreform, Weiterführung der Rentenreform) konnten nicht innerhalb des vorgesehenen Zeithorizontes verwirklicht werden. Die Regierung hat über ihre gesamte Amtszeit hinweg eine verlässliche und berechenbare Politik betrieben, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren Erwartungssicherheit ermöglichte.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung Cardoso hat die verfügbaren Personal-, Finanz- und Organisationsressourcen weitgehend auf effiziente Weise genutzt. Durch die 1995 begonnene und zwischen 1998 und 2002 fortgesetzte Verwaltungsreform hat sich das Verhältnis zwischen Personalaufwand und staatlichem Leistungsangebot in einigen Bereichen verbessert, die Zahl politisch motivierter Kündigungen und Neueinstel-

lungen von öffentlichen Bediensteten ist gesunken, Rekrutierungsverfahren werden durch entsprechende Vorschriften in wachsendem Maße vor politischer Einflussnahme geschützt.

Der Staatshaushalt weist aufgrund der hohen Verschuldung und des Leistungsbilanzdefizits ein prekäres Gleichgewicht auf, das gegenüber der Volatilität des Weltmarktes und einem Vertrauensverlust der internationalen Investoren sehr anfällig ist. Planung und Vollzug des Staatshaushaltes erfolgten auf transparente Art und Weise. Mit dem im Mai 2000 verabschiedeten „Gesetz zur finanzpolitischen Verantwortung“ (*Lei de responsabilidade fiscal*; LRF) wurden alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung Transparenz- und Disziplinarkriterien unterworfen und für ihre fiskalische Performanz verantwortlich gemacht. Damit sind die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Leitung der Verwaltung nach professionellen Rationalitätskriterien gegeben. Die Verwaltungsrealität weicht allerdings zum Teil deutlich von diesen Vorgaben ab.

Durch Dezentralisierungsmaßnahmen wurde die Effizienz des Bildungswesens gestärkt. Eltern, Gemeinden und gemeinnützige Organisationen wurden stärker in die Bildungsplanung auf lokaler Ebene einbezogen. Allgemeine Aussagen über die Qualität der Verwaltung in den insgesamt 5.560 Gemeinden des Landes gestalten sich schwierig, da die Unterschiede zum Teil gravierend sind. In inzwischen ca. 140 Kommunen wurde ein auch im Ausland stark beachtetes partizipationsorientiertes Budgetierungsverfahren eingeführt, das zivilgesellschaftlichen Organisationen beträchtliche Mitgestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten einräumt. Andere Gemeinden bevorzugen weniger prozess- und stärker ergebnisorientierte Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung. In einem beträchtlichen Teil der Kommunen herrschen jedoch nach wie vor klientelistische Beziehungsmuster zwischen Verwaltung und Bürgern vor.

Die Regierung Cardoso konnte nur einen Teil ihrer angekündigten Reformvorhaben realisieren. Die geplante Reform der Rentenversicherung war ebenso wenig durchsetzbar wie eine umfassende Steuerreform. Die von der Regierung bereitgestellten öffentlichen Dienstleistungen ermöglichen Entwicklungs- und Transformationsfortschritte, Defizite bestehen jedoch fort, vor allem in den Bereichen Bildung, Armutsbekämpfung und Gesundheit. Der Schutz der Eigentumsrechte ist in ausreichendem Maße gewährleistet, die Funktionsfähigkeit der Märkte hat sich verbessert, Gleiches gilt für die Funktionsfähigkeit des Bildungswesens. Die Fortschritte im Gesundheitswesen sind weniger deutlich. Positiv wirkte sich in diesem

Bereich die Einführung einer kostenlosen medizinischen Versorgung für AIDS-Patienten aus.

Eine unabhängige Berichterstattung der Medien über Korruption ist gewährleistet und hat seit den späten 80er Jahren stark zugenommen. Zur Aufklärung von Korruptionsvorwürfen gegen Regierung und Verwaltung sind in den vergangenen Jahren im Kongress wiederholt Ausschüsse eingerichtet worden. Seit den frühen 90er Jahren haben beide Häuser auch Maßnahmen ergriffen, um Korruptionsvorwürfe in den eigenen Reihen nachzugehen. Bei der Kontrolle der staatlichen Ausgabenpolitik hat es Fortschritte gegeben, aber die sehr lockeren Regelungen zur Wahlkampf- und Parteienfinanzierung bieten viele Ansatzmöglichkeiten für Korruption. Die strafrechtliche Verfolgung von Korruption ist nicht in ausreichendem Maße wirksam, vor allem weil das Justizsystem eine durchgreifende Reform benötigt. Es fehlen externe Kontrollbehörden, notwendig wären auch Änderungen der Strafgesetzgebung und des Prozessrechts, um den Ermittlern eine wirksame Eindämmung der „Straflosigkeit“ zu ermöglichen.

Die Regierung hat sich darum bemüht, fehlende Integritätsmechanismen einzurichten, allerdings nicht mit durchgreifendem Erfolg. Brasilien ist geprägt durch das weitgehend friedliche Zusammenleben einer Vielzahl von Ethnien, gerne pflegt das Land das Image einer Gesellschaft, die frei von Rassismus ist. Auch wenn dies nicht durchgehend der Realität entspricht, ist die kulturelle und ethnische Vielfalt des Landes und die friedliche Integration in die nationale Gesellschaft eine enorme zivilisatorische Leistung. Das Land und sein politisches System bleiben dadurch vor Konflikten verschont, die in anderen lateinamerikanischen Ländern zum Teil erhebliche Energien absorbieren.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die führenden politischen Akteure der Regierung Cardoso haben sich als lernfähig erwiesen und gescheiterte Politiken durch innovative Maßnahmen ersetzt. Ein hervorragendes Beispiel dafür bietet die – wenn auch verspätete – Freigabe des Wechselkurses der Landeswährung gegenüber dem US-Dollar im Zuge der Turbulenzen 1998/99. Mit Fernando Henrique Cardoso bekleidete ein seit langem international hoch angesehener Sozialwissenschaftler das Amt des Staatspräsidenten. Sein entgegen brasilianischer Traditionen wenig personalistischer Regierungsstil und der Verzicht der Exekutive auf Eingriffe in die Kompetenzbereiche der anderen Gewalten stärkte die politischen Institutionen des Landes. Die Leistungen des Präsidenten wurden im Dezember 2002 von der UNDP mit der Verleihung des Award for Leadership in Human Development gewürdigt.

Viele Kabinettsposten besetzte Cardoso mit renommierten Wissenschaftlern. Trotzdem verfügte die Regierung angesichts der hohen institutionellen Reformhürden und des fragmentierten Parteiensystems nicht immer über hinreichende politische Autorität zur Verwirklichung ihrer Reformen. Die Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung findet ihre Grenzen darüber hinaus in den Bestimmungen des brasilianischen Föderalismus, der den Einzelstaaten und Kommunen zum Teil erhebliche Autonomie einräumt. Allgemeine Aussagen über die Einzelstaaten und deren Reformpolitik sind angesichts der enormen regionalen Disparitäten kaum möglich.

Die allokative Effizienz der Kapital-, Güter- und Arbeitsmärkte hat sich durch die Politik der Regierung Cardoso verbessert. Die Reformer haben grundsätzlich mit großer politischer Klugheit bei der Wahl von einzelnen Reformschritten, -instrumenten und -strategien gehandelt. Sie mussten allerdings für die Verfassungsreform, die die Wiederwahl Cardosos 1998 ermöglichte, einen hohen politischen Preis bezahlen.

5.5. Konsensbildung

Alle wesentlichen politischen Akteure stimmen darin überein, eine marktwirtschaftliche Demokratie aufzubauen. Unterschiedliche Ansichten bestehen allerdings hinsichtlich der Prioritätensetzung auf dem Weg zur Verwirklichung dieser Ziele. Während die Regierung Cardoso ihre Politik stark auf die Erhaltung der makro-ökonomischen Stabilität ausrichtete, forderten Teile der Opposition mehr Verteilungsgerechtigkeit und eine Forcierung des Kampfes gegen Armut und soziale Disparitäten. Antidemokratische Veto-Akteure konnten bereits vor Beginn des Untersuchungszeitraums erfolgreich und dauerhaft integriert werden.

Die Regierung Cardoso verstand es, Reformkoalitionen zur Durchsetzung vieler von ihr angestrebter Politiken zu schmieden. Insbesondere in den ersten Jahren ihrer achtjährigen Amtszeit setzte sie dabei auch auf Allianzen mit den alten politischen Bossen des Landes und gewährte Pfründe im Gegenzug für eine Unterstützung ihrer Politik. Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an politischen Entscheidungsprozessen und die Kontrolle staatlichen Handelns durch gesellschaftliche Akteure haben auf allen Ebenen des Gemeinwesens zugenommen. Spielräume dafür bieten sich etwa in den dezentralisierten Bereichen des

Bildungswesens oder hinsichtlich der seit Mitte der 90er Jahre neu geschaffenen Regulierungsbehörden.

Die Regierung konnte eine Eskalation der strukturbildenden Konflikte innerhalb der brasilianischen Gesellschaft – vor allem geht es hierbei um die krassen sozialen Unterschiede und die regionalen Disparitäten – verhindern. Eine Verringerung der existierenden Gegensätze ist ihr jedoch allenfalls ansatzweise gelungen. Die Regierung hat sich darum bemüht, die Solidaritätsbereitschaft zu fördern, was jedoch kaum gelungen ist. Mit der Bewilligung von Entschädigungszahlungen für die Opfer der letzten Militärdiktatur hat die Regierung einen Beitrag zur Versöhnung für historische Unrechtstaten geleistet.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die politischen Akteure haben internationale Hilfeleistungen gezielt im Hinblick auf Erfordernisse ihrer Transformation genutzt und Lernfähigkeit demonstriert. In vielen Bereichen ihrer Reformpolitik stimmte die Regierung Cardoso grundsätzlich mit den Konzepten von internationalen Organisationen wie IWF, Weltbank, UNDP und Interamerikanischer Entwicklungsbank überein. In zahlreichen Reformfeldern (Bildung, Armutsbekämpfung, Sozialpolitik, Finanzsystem, Arbeitsgesetzgebung u. a.) arbeitete sie eng mit den genannten Organisationen zusammen. Der letzte Progress Report der Weltbank (2002) bescheinigt Brasilien „satisfactory progress on fiscal and social reforms“. Entsprechend wurde die Regierung von der internationalen Umwelt als zuverlässig und berechenbar eingestuft.

Die „risk ratings“ der internationalen Agenturen entwickelten sich zwar im Verlauf des Präsidentschafts- und Parlamentswahlkampfes 2002 und der Aussicht auf einen Wahlsieg des PT-Kandidaten Lula da Silva sehr ungünstig für Brasilien, nachdem dessen Wahlsieg feststand, normalisierten sie sich jedoch wieder. Die Zuverlässigkeit der Regierung Cardoso bestätigte sich einmal mehr in der Zeit zwischen dem Wahlsieg Lulas und dessen Amtsübernahme: Die scheidende Regierung arbeitete vorbildlich konstruktiv mit dem zukünftigen Amtsinhaber und dessen Team zusammen und ermöglichte so eine – für lateinamerikanische Verhältnisse alles andere als normale – reibungslose Übergabe der Regierungsverantwortung.

Die Regierung Cardoso bemühte sich aktiv und erfolgreich um den Aufbau und die Vertiefung möglichst vieler internationaler Kooperationsbeziehungen. Die

Beziehungen mit den Nachbarstaaten sind konstruktiv, schon vor Beginn des Beobachtungszeitraums war eine dauerhafte Überwindung überkommener Bedrohungsperzeptionen (z. B. gegenüber Argentinien) gelungen. Brasilien hat es unter Präsident Cardoso verstanden, seine Rolle als Regionalmacht im südlichen Amerika durch eine aktivere Außenpolitik zu stärken.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) in den Jahren 1998 bis 2003 zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen*: Im Vergleich zur Situation in den ersten Jahren nach dem Rückzug der Streitkräfte in die Kasernen hatte die *demokratische Transformation* bis zum Beginn des Beobachtungszeitraums bereits deutliche Fortschritte gemacht. Gegenüber dem konservativen Patrimonialismus von Präsident Sarney, dem Populismus von Fernando Collor und der nur zögerlichen Reformbereitschaft von Präsident Franco setzte sich Präsident Cardoso von Beginn seiner Amtszeit an positiv ab. Seine Regierung respektierte die demokratischen Institutionen, vermied einen übertriebenen Personalismus und setzte sich konsequent für Reformen ein.

Schon vor 1998 bestanden in Brasilien keine grundlegenden Staatlichkeitsprobleme, es gab eine demokratische Verfassung, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie freie und faire Wahlen waren garantiert, die grundsätzliche Gewaltenteilung funktionierte und antidemokratische Veto-Akteure spielten keine Rolle. An negativen Faktoren standen dem überkommene Traditionen wie Klientelismus, Personalismus und Korruption sowie eine schwache Justiz, ein oft gewalttätiger Polizeiapparat, ein fragmentiertes Parteiensystem, ein wenig repräsentatives Wahlsystem, ein reformbedürftiger Föderalismus, ein geringer Anteil überzeugter Demokraten, eine geringe Demokratiezufriedenheit und das weitgehende Fehlen interpersonalen Vertrauens – trotz starker zivilgesellschaftlicher Traditionen – gegenüber.

Auch hinsichtlich der *marktwirtschaftlichen Transformation* waren bereits vor 1998 grundlegende Reformen initiiert worden, um die in den 80er und frühen 90er Jahren akut gewordenen Krisensymptome der brasilianischen Volkswirtschaft – eine stagnierende Realwirtschaft, ein Finanzsystem in prekärem Zustand sowie

eine konzeptionslose und erratische Wirtschaftspolitik – zu überwinden. Der Außenhandel war liberalisiert, die makro-ökonomische Situation stabil, die Inflation niedrig, die Privatisierung der Staatsunternehmen hatte begonnen, das Banken- und Finanzsystem befand sich nach den Turbulenzen Mitte der 90er Jahre auf dem Weg zur Stabilisierung, eine grundlegende Reform der öffentlichen Verwaltung und des Bildungssystems waren auf den Weg gebracht worden. Trotz der initiierten Reformen bestanden allerdings nach wie vor gravierende Defizite in Verwaltung, Bildung und Gesundheitswesen.

Trotz eines Rückgangs der absoluten Armut prägten die soziale Ausgrenzung eines großen Teils der Gesellschaft, extreme Ungleichheiten und regionale Disparitäten das Land. Negativ ins Gewicht fielen auch der starre Wechselkurs, die tarifären und nichttarifären Exportbarrieren, die hohe Staatsverschuldung, die mangelhafte Ausgabendisziplin der Einzelstaaten sowie die trotz begonnener Reformen fortbestehenden Defizite in Verwaltung, Bildung und Gesundheitswesen.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Die *demokratische Transformation* war in den Jahren 1998 bis 2002 geprägt durch ein kontinuierliches Festhalten an dem seit 1994 eingeschlagenen Weg. Rückschritte gegenüber dem erreichten Konsolidierungsstand konnten vermieden werden. Kleine Fortschritte gab es im Justizsektor. Voraussetzung für einen weiteren Konsolidierungssprung wären insbesondere Reformen des Wahl- und Parteiensystems. In dieser Hinsicht waren keine Erfolge zu verzeichnen. Auch die Demokratiezufriedenheit, die demokratischen Überzeugungen und das interpersonale Vertrauen innerhalb der brasilianischen Gesellschaft weisen sehr niedrige Werte auf, ohne dass daraus jedoch auf eine Bedrohung der demokratischen Stabilität geschlossen werden könnte.

Hinsichtlich der *marktwirtschaftlichen Transformation* hatte Brasilien im ersten Jahr des Beobachtungszeitraums mit einem zunehmenden Vertrauensverlust der internationalen Anleger zu kämpfen, der schließlich Anfang 1999 zur Freigabe des Wechselkurses führte. Dank eines klugen Krisenmanagements gelang die schnelle Rückkehr zu Stabilität und – wenn auch bescheidenen – Wachstumsraten. Grundsätzlich hielt die Regierung Cardoso auch im wirtschaftlichen Bereich kontinuierlich an dem eingeschlagenen Reformkurs fest. Die Rahmenbedingungen der marktwirtschaftlichen Ordnung haben sich weiter verbessert, allerdings ist die ökonomische Transformation zur leistungsfähigen sozialen Marktwirtschaft noch lange nicht abgeschlossen.

Die deutlichsten Fortschritte gab es bei der Reform der öffentlichen Verwaltung (Transparenz, Ausgabendisziplin) sowie im Bildungsbereich, wenig erfolgreich waren dagegen die Bemühungen um Reformen des Steuer- und des Rentensystems. Weiterhin vernachlässigt wurden Reformen im Bereich der Meso-Ebene. Die Vulnerabilität der brasilianischen Volkswirtschaft gegenüber Schwankungen im internationalen Umfeld bleibt unverändert groß, die starke Verschuldung schränkt die Spielräume für staatliches Handeln deutlich ein.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt positiv aus. Im Hinblick auf Zielsicherheit, effektive Ressourcennutzung und internationale Zusammenarbeit muss man der Regierung Cardoso gute Noten ausstellen. Weniger erfolgreich war sie hinsichtlich der Gestaltung und Durchsetzung innenpolitischer Reformen. Angesichts der für die Durchsetzung von Reformen schwierigen institutionellen Rahmenbedingungen (hohe Reformhürden durch die Verfassung, wenig repräsentatives Wahlsystem, fragmentiertes Parteiensystem, weit reichende Kompetenzen des Parlaments, starke Einzelstaaten) ist es jedoch als Managementenerfolg zu werten, dass es der Regierung überhaupt gelang, Mehrheiten zumindest für einige ihrer Reformvorhaben zu gewinnen.

7. Ausblick

Die Übernahme des Präsidentenamtes durch Luiz Inácio Lula da Silva am 1. Januar 2003 war für die brasilianische Politik ein Akt von großer symbolischer Bedeutung. Mit Lula trat erstmals in der Geschichte Brasiliens ein Vertreter derjenigen Schichten als Staatspräsident an, die bisher von der politischen und wirtschaftlichen Macht weitgehend ausgeschlossen waren. Lulas Arbeiterpartei (PT) bekämpfte in den 90er Jahren viele der von der Regierung Cardoso angestrebten und verwirklichten Reformen. Sie attackierte Cardoso als „neoliberal“ und bestand auf einem Wirtschaftsmodell mit einer stärkeren sozialen Komponente, das mehr den Bedürfnissen der Menschen als denen der Banken und Unternehmen gehorchen müsse.

Mit fortschreitender Dauer der Regierung Cardoso musste jedoch auch die PT eingestehen, dass viele Politiken der Regierung Cardoso zu Ergebnissen führten, die besser waren als von der Opposition erwartet. Wenn Lula nach drei vergeblichen Anläufen in den Jahren 1990, 1994 und 1998 schließlich im Jahr 2002 mit deutlicher Mehrheit zum Präsidenten gewählt wurde, dann nicht zuletzt deshalb,

weil er eine grundsätzliche Kontinuität gegenüber dem eingeschlagenen Kurs in Aussicht stellte und sich wesentlich moderater gab als früher.

Lula versprach, den Verpflichtungen Brasiliens gegenüber den internationalen Finanzorganisationen nachzukommen und die Stabilitätspolitik seines Vorgängers fortzusetzen. Er zeigte viel Gespür für Unsicherheiten und Zweifel in der brasilianischen Gesellschaft und von Seiten der internationalen Finanzwelt gegenüber seiner Person und vor allem seiner Partei. Gleichzeitig machte er die Bekämpfung des Hungers und mehr soziale Gerechtigkeit zu einer Achse seines Wahlkampfes. Die Regierung Lula sieht sich mit großen Herausforderungen konfrontiert. Nicht zuletzt die hohen Erwartungen innerhalb der eigenen Anhängerschaft könnten der Regierung Probleme bereiten, insofern es nicht in absehbarer Zeit gelingt, Erfolge vorzuzeigen.

Die ersten Schritte der neuen Regierung und insbesondere die Zusammensetzung des Kabinetts lassen sowohl mit Blick auf die demokratische Transformation als auch hinsichtlich der marktwirtschaftlichen Transformation im Wesentlichen Kontinuität gegenüber der Regierung Cardoso erwarten. Die Spielräume der Regierung sind angesichts des drückenden Schuldenberges und der schwierigen Haushaltssituation äußerst gering. Nur wenn es gelingt, deutlich mehr Wachstum als in den vergangenen Jahren zu erzielen, wird die Regierung ihre Versprechungen im Hinblick auf mehr Verteilungsgerechtigkeit und mehr Investitionen im Bereich der sozialen Wohlfahrt erfüllen können, ohne dadurch die Stabilität zu gefährden. Brasilien befindet sich auf einem positiven Transformationspfad, steht aber auch in den kommenden Jahren weiter vor großen Aufgaben und Herausforderungen.