
BRASILIEN: DIE WIRTSCHAFTLICHE KRISE DER GEGENWART UND IHRE HISTORISCHEN WURZELN

Rezension von: Tulio Halperin Donghi, *Geschichte Lateinamerikas. Von der Unabhängigkeit bis zur Gegenwart*, Suhrkamp Taschenbuch st 2327, Frankfurt am Main 1994, 840 Seiten, öS 272,-;

Manfred Wöhlcke, *Brasilien. Diagnose einer Krise*, Beck'sche Reihe BsR 1076, München 1994, 160 Seiten, öS 155,-.

Halperin Donghi, Universitätsprofessor in Berkeley, gliedert seine umfassende Geschichte Lateinamerikas in drei Teile: Der erste skizziert die Entwicklung der Kolonialreiche sowie deren Konsequenzen. Der zweite trägt den Titel „Die neokoloniale Ordnung“ und behandelt den Zeitraum von den Unabhängigkeitskriegen bis 1930. Bis in die Mitte der achtziger Jahre führt der dritte Teil. Jedes der Kapitel in den drei Teilen enthält sowohl Ausführungen zu allgemeinen strukturellen Veränderungen als auch Abschnitte, die sich mit den einzelnen Ländern befassen.

Mit Brasilien, jenem Land, das im Rahmen dieser Doppelrezension im Vordergrund steht, beschäftigen sich exklusiv rund neunzig Seiten des Taschenbuchs. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der politischen Geschichte, weniger auf der Wirtschaftsgeschichte.

Im 17. Jahrhundert lag das wirtschaftliche Zentrum Brasiliens in der Zuckerwirtschaft des Nordostens (Bahia, Pernambuco). Die Zuckerrohrplantagen beruhten auf der Institution der Sklaverei. Der Fortbestand letzterer bis ins späte 19. Jahrhundert ver-

hinderte die Entstehung einer Mittelschicht aus bäuerlichen und handwerklichen Produzenten, bremste den technischen Fortschritt und führte zur Herausbildung oligarischer Herrschaftsstrukturen: Sowohl im Nordosten als auch in Rio de Janeiro entstand eine auf der Zuckerwirtschaft basierende Feudalgesellschaft (S. 82). Die Plantagenbesitzer waren die politisch einflußreichste Gruppe im kolonialen Brasilien und behielten auch nach der Unabhängigkeit eine wichtige Position.

Die Zuckerwirtschaft des Nordostens erlebte ihre Blüte zwischen 1550 und 1650. Gleichzeitig mit dem Auftreten der englischen, französischen und niederländischen Konkurrenz von den Antillen begann ab 1654 der langfristige ökonomische Niedergang der Nordostregion.

Mit der Entdeckung von Gold (1698) und später von Diamanten in Minas Gerais verlagerte sich der wirtschaftliche Schwerpunkt Brasiliens. Zwischen 1740 und 1770 erreichte der Gold- und Diamantenrausch seinen Höhepunkt. Die Folgen davon waren eine Einwanderungswelle aus dem Mutterland und ein erneuter Aufschwung des Sklavenimports. Der Zuzug europäischer Siedler mit nur wenigen Sklaven führte in Minas Gerais zu einer höheren Bevölkerungsdichte, einer komplexeren und ausgeglicheneren Sozialstruktur und der Entwicklung eines relativ dynamischen Binnenmarkts, welcher die regionalen Bauern und Handwerker sowie die Viehzüchter aus dem Süden des Landes (Rio Grande do Sul) begünstigte. Zur Ausbildung eines Manufakturwesens kam es jedoch nicht, da die portugiesischen Einwanderer kaum technisches und organisatorisches Know-how mitbrachten.

Seit dem Methuen-Vertrag von 1703 bildete Brasilien als portugiesische Kolonie einen Bestandteil des britischen Handelsimperiums. Handelsverträge in den Jahren 1810 und 1827

sicherten britischen Importen die Meistbegünstigung. Der Bedarf Brasiliens an industriellen Waren wurde im 18. und 19. Jahrhundert somit überwiegend durch Importe aus Großbritannien abgedeckt.

Die Exportzyklen des Zuckers und des Goldes hinterließen nur wenige positive, langfristig bedeutsame Entwicklungseffekte. Der Großteil der Gewinne floß nach Portugal bzw. nach Großbritannien; die Großgrundbesitzer und Händler verwendeten die Exporterlöse für den Import von Luxuswaren.

Entwicklungseffekte ganz anderer Art zeitigte die Ausdehnung der Kaffeewirtschaft im Laufe des 19. Jahrhunderts. Während die erste Phase des Kaffeezyklus in Rio de Janeiro noch auf der Sklavenarbeit beruhte, erfolgte die Expansion der Kaffeeplantagen in São Paulo im letzten Viertel des Jahrhunderts unter Heranziehung freier Lohnarbeit europäischer – hauptsächlich italienischer – Einwanderer: Nach dem von Großbritannien durchgesetzten Verbot des Sklavenimports (1851) wurde Sklavenarbeit immer weniger rentabel, und 1888 setzten die Abolitionisten die Aufhebung der Sklaverei durch. Die Verknappung der Arbeitskräfte veranlaßte den Staat zur Förderung der Immigration, die in den achtziger Jahren massiv einsetzte.

Die Plantagenbesitzer unterteilten die Anbauflächen in kleine Parzellen, die europäische Landarbeiter bewirtschafteten, wofür sie außer ihrem Lohn einen Teil der Ernte erhielten (S. 344). Die Wachstumsdynamik der Kaffeewirtschaft in São Paulo bewirkte den raschen Ausbau eines Eisenbahnnetzes. Unabhängige Kleinbauern versorgten die Region mit allen benötigten Agrarprodukten: Die Nahrungsmittelproduktion und jene agrarischer Rohstoffe für die Weiterverarbeitung stiegen noch wesentlich schneller als die Kaffeeproduktion.

Diese breitgefächerte, dynamische Agrarentwicklung bildete die Grund-

lage für die Industrialisierung von São Paulo, die in den 1870er und 1880er Jahren begann. Kaffeepflanzer investierten ihre Gewinne in industrielle und gewerbliche Betriebe, gleichzeitig sicherten die Exporterfolge des Kaffeesektors den entstehenden Konsumgüterindustrien (Textilien, Bekleidung, Schuhe, Getränke, Bier, Tabak) einen wachsenden Absatzmarkt. Die italienischen Einwanderer stellten einen Großteil der Industrieunternehmer, Handwerker und Arbeiter. Die Überbewertung der Währung erleichterte den Import von Maschinen, und hohe Zölle schützten die jungen Industrien.

Um 1913 erreichte São Paulo bei einfachen Konsumgütern bereits einen hohen Selbstversorgungsgrad. Infolge der politischen Dominanz der traditionellen Agraroligarchien in den übrigen Landesteilen blieben die Modernisierung der Landwirtschaft und die Industrialisierung allerdings weitgehend auf São Paulo beschränkt.

Das Wachstum der Kaffeexporte und der Aufschwung der Industrie gingen weiterhin Hand in Hand. Das Jahrzehnt vor dem Ersten Weltkrieg und die zwanziger Jahre sahen Wellen der Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen in der Industrie, wobei die Kapazität für Kapitalgüterimporte durch die steigenden Exporterlöse des Kaffeesektors geschaffen wurde. In den zwanziger Jahren begann zudem der Aufbau einer inländischen Produktionsgüterindustrie (Metall, Zement).

Das Jahr 1930 stellt sowohl in der politischen als auch in der Wirtschaftsgeschichte Brasiliens eine Zäsur dar.

Die „Alte Republik“ (1889–1930) war eine Honoratiorendemokratie, in der die patriarchalische Herrschaft ungebrochen fortlebte: Die einflußreichsten Gruppen in den einzelnen Staaten (Zuckerbarone im Nordosten, Kaffeepflanzer in São Paulo usw.) bildeten die „Republikanische Partei“, welche die Politik beherrschte

(S. 399). 1930 putschte eine Koalition unzufriedener regionaler Interessen unter der Führung von G. Vargas aus Rio Grande do Sul. Vargas errichtete in der Folge ein autoritäres Regime, das sich zeitweilig auch auf die untere städtische Mittelschicht und die Industriearbeiterschaft stützte.

Die Weltwirtschaftskrise bewirkte einen drastischen Rückgang des Exportvolumens und der Exportpreise. Die staatlichen Interventionen zugunsten des Kaffeesektors wirkten in dieser Phase als antizyklisches Instrument der Nachfragestabilisierung: „Huge stocks of coffee were built up and about 80 million bags were destroyed in a ritual of political realism that lasted more than a decade.“ (Celso Furtado) Infolge der Aufrechterhaltung der inländischen Nachfrage erholte sich die Industrieproduktion bereits ab 1931 und verzeichnete in der Folge hohe Wachstumsraten, welche auf der vollen Auslastung der in den zwanziger Jahren installierten Kapazitäten beruhten. Insbesondere in den Produktionsgüterindustrien schritt die Importsubstitution voran.

Die Periode von 1945 bis 1962 war von außerordentlich hohen Wachstumsraten gekennzeichnet. Die rasche Senkung der Importkoeffizienten in den Industriezweigen galt als Erfolgsindikator. Ein abgestuftes Wechselkursystem und die Zölle wurden als Instrumente der importsubstituierenden Industrialisierung verwendet. In der Phase bis 1955 ermöglichte der erneute Kaffeexportboom den Ersatz der abgenutzten, veralteten und den Aufbau neuer Produktionsanlagen durch Kapitalgüterimporte. Ab 1955 verfielen jedoch die Terms of Trade. Der massive Zustrom ausländischen Kapitals in der Form von Direktinvestitionen und Krediten brachte den Ausweg aus der Krise der Zahlungsbilanz und der Industrialisierungsstrategie.

Die industrielle Bilanz der Nachkriegsepoche fiel zum Teil eindrucksvoll

voll aus: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Industrieproduktion belief sich im genannten Zeitraum auf über neun Prozent. Während die Importsubstitution im Konsumgüter- und Produktionsgüterbereich bereits vor 1945 stattgefunden hatte, betraf sie danach vor allem den Kapitalgütersektor.

Zwischen 1962 und 1967 stagnierte das Pro-Kopf-Einkommen. Die unmittelbare Ursache dieser Stagnation war die politische Krise, welche das Ende der populistischen Ära Brasiliens markierte. Präsident Goulart (1961–64) suchte eine Verbreiterung der Basis des populistischen Regimes herbeizuführen (S. 626 f). Seine tiefgreifenden Reformprojekte (Landreform, Legalisierung der Bauernorganisationen, Wahlrecht für Soldaten und Analphabeten) stießen auf den erbitterten Widerstand der Agraroligarchie und des Militärs. Mit dem Putsch des Jahres 1964 begann die mehr als zwei Jahrzehnte dauernde Militärherrschaft.

Aber unter den politischen Ursachen wurden einige strukturelle Gründe der wirtschaftlichen Krise sichtbar: Anfang der sechziger Jahre war es nicht mehr möglich, den Importkoeffizienten des industriellen Sektors weiter zu senken. Die Abhängigkeit von Importen moderner Kapitalgüter bestand fort; infolge der Vernachlässigung nichtagrarischer Exporte waren die Mittel zur Finanzierung letzterer aber nicht ausreichend. Und ausländische Direktinvestitionen blieben während der politischen Krise aus.

Die Wirtschaftspolitik der Militärregierungen zielte zunächst auf die makroökonomische Stabilisierung, insbesondere die Senkung der Inflation, ab. Damit sollte ein für ausländische Investoren attraktives Investitionsklima geschaffen werden. Die neue, von der Dreierallianz aus Staat, ausländischen transnationalen Konzernen und nationalen Unternehmern getragene Wachstumsstrategie beruhte in erster Linie auf Direktinvestitio-

nen internationaler Konzerne, staatlicher Investitionstätigkeit, Exportdiversifizierung und Umverteilung der Einkommen nach oben.

Der Stagnation Mitte der sechziger Jahre folgte das „Brasilianische Wirtschaftswunder“ der Jahre 1967 bis 1974. Die jährlichen Wachstumsraten des BIP lagen zwischen 9 und 14 Prozent. Der Boom läßt sich auf einen Nachholeffekt und die wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik zurückführen. Der dramatische Anstieg der Industrieproduktion (14,5 Prozent p. a.) bewirkte eine höhere Auslastung der Kapazitäten und induzierte Erweiterungsinvestitionen. Das Produktionswachstum konzentrierte sich auf die Bereiche der Kapital- und Produktionsgüter sowie jene der dauerhaften Konsumgüter. Die gesamtwirtschaftliche Bruttoinvestitionsquote stieg von 21 Prozent (1959) auf 32 Prozent (1974). Ermöglicht wurde dies durch den Zustrom von Auslandskapital, Kapitalmarktreflexen und die massive Investitionstätigkeit des Staates, sowohl im Infrastruktursektor als auch in den verstaatlichten Industrien (Schwerindustrie, Petrochemie, Bergbau). Transnationale Konzerne trugen rund zehn Prozent der Industrieinvestitionen bei, aber ihre faktische Bedeutung war infolge der Dominanz in dynamischen Industriezweigen (Maschinen, Fahrzeuge, Chemikalien) und der Schlüsselstellung in bezug auf die industriellen Ein- und Ausfuhren wesentlich größer. Die Förderung der Exporte verarbeiteter Produkte durch schrittweise Abwertungen, steuerliche Anreize und Subventionen verringerte die Abhängigkeit Brasiliens von Primärgüterausfuhren.

Fernando Henrique Cardoso, der gegenwärtige Präsident Brasiliens, damals ein international bekannter Vertreter der Dependenz-Theorie, zog es angesichts der Wachstumserfolge seines Landes vor, nicht mehr von abhängiger, sondern von „assoziierter Entwicklung“ zu sprechen. Während des

Wachstumsschubs nahmen allerdings die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte zu, wobei die Maßnahmen der Militärs diese verschärften und ihre strukturellen Ursachen zementierten.

Darüber hinaus änderte der Boom wenig an der grundlegenden Verletzbarkeit der brasilianischen Wirtschaft gegenüber den Schwankungen der weltwirtschaftlichen Konjunktur und der Rohstoffpreise. Brasilien fehlte nach wie vor ein moderner, international wettbewerbsfähiger Kapitalgütersektor und ein seinen Anforderungen entsprechendes Bildungssystem. Der Aufschwung und die Diversifizierung der Exporte (der Anteil der Industrieprodukte überstieg fünfzig Prozent) gingen einher mit dem noch rapideren Anstieg der Importe von Kapitalgütern und Zwischenprodukten, welche durch ausländische Investitionen oder Kredite finanziert werden mußten.

Die außenwirtschaftliche Anfälligkeit wurde nach dem ersten Ölpreisschock augenfällig. Die reichlich zur Verfügung stehenden Kredite zu niedrigen Zinssätzen milderten allerdings die Folgen der drastisch verteuerten Energieimporte und verhalfen Brasilien in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zu einem erneuten Wachstumsschub mit jährlichen Wachstumsraten des BIP zwischen fünf und acht Prozent. Im Unterschied zu den anderen lateinamerikanischen Ländern nutzte Brasilien die Verschuldung zum Ausbau des Produktionsapparates.

Mit den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungen in Brasilien während der achtziger und frühen neunziger Jahre beschäftigt sich M. Wöhlckes Band „Diagnose einer Krise“.

Infolge des zweiten Ölpreisschocks, der Verdoppelung des internationalen Zinsniveaus und der drastischen Verschlechterung der Austauschbeziehungen spitzten sich die Inflations-, Zahlungsbilanz- und Verschuldungsprobleme zu. Die als Antwort darauf

gestaltete restriktive Politik verstärkte den Konjunkturreinbruch 1981/2, den tiefsten seit 1929. Der Zusammenbruch der internationalen Zahlungsfähigkeit Brasiliens konnte Ende 1982 nicht verhindert werden, die Militärregierung mußte sich an den IWF wenden, welcher der Wirtschaftspolitik eine Reihe von Auflagen machte: u. a. Subventionsabbau, antiinflationäre Lohnpolitik, Importdrosselung, Exportförderung.

Tatsächlich erwirtschaftete Brasilien ab 1983 erhebliche Handelsbilanzüberschüsse, die in einigen Jahren mehr als zehn Milliarden US-Dollar betragen (siehe Wöhlcke S. 74). Allerdings waren diese Überschüsse weniger das Ergebnis verbesserter internationaler Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie als der sich abflachenden Einkommensentwicklung, der hohen Zölle und nichttarifären Hindernisse, welche die Importe stark dämpften. Ein auf dem Exportsektor basierendes Wachstum blieb illusionär, denn die Exportquote der brasilianischen Volkswirtschaft lag bei rund zehn Prozent.

Die befürchteten sozialen Konsequenzen des vom IWF inspirierten Sanierungsprogramms wurden deutlich spürbar, aber der Schuldenberg wuchs dennoch weiter. 1987 sah sich die demokratisch gewählte Regierung Sarney gezwungen, ein Moratorium für den Schuldendienst zu verkünden. Dieser Schritt verschlimmerte jedoch nur die Situation. 1988 suchte die Regierung erneut eine Normalisierung der Beziehungen zu den internationalen Finanzinstitutionen und trat in Verhandlungen über günstigere Konditionen für die Schuldentrückzahlung. In den folgenden Jahren entschärfte sich das Verschuldungsproblem deutlich (S. 81).

Die Gratwanderung zwischen Hyperinflation und schwerer Rezession des von 1990 bis 1992 regierenden populistischen Präsidenten Collor de Mello, welcher letztlich wegen Kor-

ruption des Amtes enthoben wurde, mißlang gründlich: Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen fiel in dieser Zeit auf den Stand von 1978 zurück, die Inflationsrate lag 1992 bei 1.000 Prozent.

Erst mit dem Stabilisierungsprogramm „Plano Real“ des damaligen Finanzministers und nunmehrigen Präsidenten Cardoso erfolgten ab Mitte 1994 wesentliche Fortschritte bei der Inflationsbekämpfung. Neben dem Abbau des Haushaltsdefizits und der Deindexierung der Wirtschaft setzt dieses Programm auf den Wechselkurs als nominalen Anker. Im Juli 1994 wurde der Real als neue Währung eingeführt und an den Dollar gekoppelt. Der inflationssenkende Effekt des Stabilisierungsplans übertraf alle Erwartungen: Die Preissteigerungsrate sank von monatlich 45 Prozent im Juli 1994 auf 0,8 Prozent im Jänner 1995. Der längerfristige Erfolg bei der Inflationsbekämpfung wird vor allem davon abhängen, ob es dem Präsidenten gelingt, die politischen Widerstände gegen eine nachhaltige Senkung des staatlichen Haushaltsdefizits zu überwinden.

Nicht selten wird in der Diskussion externen Ursachen die Schuld an den wirtschaftlichen und finanziellen Problemen der brasilianischen Wirtschaft in den achtziger Jahren, dem „verlorenen Jahrzehnt“, zugewiesen. Wöhlcke jedoch legt überzeugend dar, daß die Entwicklungsdefizite des Landes nicht in erster Linie auf externe Faktoren zurückzuführen seien. „Wenn seitens der brasilianischen Elite zum Beispiel die externe Verschuldung gegenwärtig als eines der entscheidenden Entwicklungshemmnisse hervorgehoben wird, so werden dahinter gerne eigene Versäumnisse versteckt, die mit der Verschuldung nichts zu tun haben, zum Beispiel Defizite in bezug auf die Durchführung einer Agrarreform, die Nivellierung der Einkommensverteilung . . .“ (S. 15)

Das Resümee lautet somit: Obwohl es objektive externe Entwicklungs-

hemmnisse gibt, „fallen die internen Faktoren entschieden stärker ins Gewicht“. (S. 117) Zu letzteren zählt Wöhlcke insbesondere das hohe Bevölkerungswachstum, fehlerhafte bzw. von Sonderinteressengruppen dominierte wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen, überhaupt den Mangel an „*good governance*“ und politischer Moral der Eliten.

Die Qualität der nationalen Wirtschaftspolitik entscheidet zu einem ganz erheblichen Maß darüber, inwieweit eine vorausschauende oder schadensbegrenzende Anpassung an Änderungen der externen Rahmenbedingungen möglich ist. In der brasilianischen Wirtschaftspolitik spiegeln sich alle Defizite wider, die auch in anderen Politikbereichen festzustellen waren (S. 82): mangelnde Kontinuität, Neigung zur Improvisation, unzureichende Vorsorge, Interventionismus, Bürokratismus, Klientelismus und

Korruption. Die gesellschaftliche Elite verfolgte traditionellerweise eine Strategie der Privilegienverteidigung und zeigte ein geradezu „klassisches Desinteresse am Wohl der ganzen Nation“. (S. 99) Manchen Beobachter muten daher auch die ohnehin sehr vorsichtigen Versuche des derzeitigen Präsidenten, einige dieser Privilegien zu beseitigen, als aussichtsloser Kampf gegen Windmühlenflügel an.

Wöhlcke gelingt es, die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Politikbereichen anschaulich zu machen. Sein Band ist nicht nur den mit Brasilien oder Lateinamerika befaßten Lesern, sondern allen entwicklungspolitisch Interessierten zu empfehlen. Und dem Suhrkamp-Verlag sei dafür gedankt, eine einführende Geschichte Lateinamerikas zu einem erschwinglichen Preis vorgelegt zu haben.

Michael Mesch