



Brasilien nach der Amtsenthebung

Von der progressiven Dekade zum sozialen Kahlschlag

KATHARINA HOFMANN DE MOURA

November 2017

- Korruption und Misswirtschaft nähren die Krise in Brasilien. Gegen zahlreiche Politiker_innen wird ermittelt, u. a. auch gegen den amtierenden Präsidenten. Über 90 Prozent der Bevölkerung lehnen die derzeitige Regierung laut Umfragen ab.
- Den Skandalen und der Ablehnung trotzend, treibt die Regierung seit der Amtsenthebung von Dilma Rousseff die Umsetzung einer Agenda voran, die vor allem die ärmste Schicht trifft.
- Neben einem Verfassungszusatz, der den Staat zu einer rigiden Austeritätspolitik verpflichtet, wurde jüngst eine radikale Arbeitsrechtsreform verabschiedet. Innerhalb von einem Jahr wird so die Politik der sozialen Inklusion der links regierten Dekade beendet.
- Die Unterstützung der Agrarlobby sowie die Freigabe unter Naturschutz stehender Gebiete verschärfen die Landkonflikte und haben langfristige ökologische Folgen.
- Gewalt in ländlichen und urbanen Räumen nimmt aufgrund der sich verschärfenden sozialen Spannungen zu. Je stärker der Staat in Korruption und Misswirtschaft versinkt, desto mehr Raum lässt er der organisierten Kriminalität.

Vom Vorbild des Globalen Südens zur defizitären Demokratie

Die Politik der Armutsbekämpfung unter den Regierungen der Arbeiterpartei *Partido dos Trabalhadores* (PT) war ein Vorbild für viele Länder des Globalen Südens. In dieser Dekade übernahm der Staat Verantwortung für die benachteiligten Schichten in der Gesellschaft. Da die Präsidenten der PT, Lula da Silva und Dilma Rousseff, jedoch immer in einer Koalition mit konservativen Parteien regierten und daher viele nötige Reformen nicht umsetzen konnten, war die soziale Inklusion das Hauptwerk der linken Dekade. Diese Politik wurde mit der konstanten Erhöhung des Mindestlohns, der Investition in Bildung und öffentlichen Politiken für den Zugang zu Bildung sowie sozialen Transferprogrammen realisiert.¹ Dadurch konnten zwischen 2002 und 2010 20 Millionen Brasilianer_innen aus der Armut geholt werden. Aus ihnen wurden Verbraucher_innen, die die Wirtschaft ankurbelten. Zudem profitierte die Regierung unter Lula von der wachsenden Nachfrage nach Rohstoffen aus China sowie den hohen Preisen für *commodities*. Dass sie diese Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs nutzten, um in die arme Bevölkerung zu investieren, stellt im internationalen Vergleich eher eine positive Ausnahme dar.

Zudem gab Lula dem Land durch Initiativen in globalen Fragen ein positives Image und zeigte sich offen für die Übernahme von internationaler Verantwortung in einer multipolaren Welt. Brasilien engagierte sich in internationalen Foren wie der Welthandelsorganisation, der G20 und BRICS. Zwar galt die Süd-Süd-Rhetorik immer auch der eigenen Machtpolitik, dennoch beteiligte sich Brasilien an internationalen Debatten wie der Reform des UN-Sicherheitsrates. Auch die Integration Lateinamerikas im Rahmen der Union Südamerikanischer Staaten (UNASUR) nahm in der linken Dekade eine große Bedeutung ein. Darüber hinaus wollte man sich Afrika nicht nur wirtschaftlich erschließen, sondern mit der aktiven Suche nach Partnern auf dem afrikanischen Kontinent auch eine politische Botschaft an die fünfzig Prozent der Brasilianer_innen senden, die afrikanische Wurzeln haben. Nach außen und nach innen wollte Brasilien ein Land sein, das sich für die Achtung internationaler Normen und soziale Gerechtigkeit einsetzt. Dabei sahen die

1. *Bolsa Família*, ein Transferprogramm mit Auflagen zu Gesundheitsvorsorge und Schulbesuch der finanzierten Familien, galt als Erfolgsmodell in der Entwicklungszusammenarbeit.

linken Präsident_innen durchaus ein Vorbild in der europäischen Sozialdemokratie und dem demokratischen Wohlfahrtsstaat. Die Politiken zur Förderung der sozialen Inklusion durch Zugang zu Bildung und Gesundheit hätten angesichts der extremen, historisch gewachsenen Ungleichheit jedoch noch lange andauern müssen, um die Sozialstandards eines europäischen Landes zu erreichen.

Seit der Amtsenthebung von Dilma Rousseff im August 2016 wird nun das Gegenteil wahr: Die historisch betrachtete kurze Phase der sozialen Errungenschaften wird zunichte gemacht und das Rad zurückgedreht. Zudem ist Brasilien von der internationalen Bühne verschwunden. Der amtierende Präsident Michel Temer, der vom Generalstaatsanwalt der passiven Korruption, der Bildung einer kriminellen Vereinigung und der Behinderung der Justiz angeklagt wurde, hat laut Umfragen nur fünf Prozent Zustimmung in der Bevölkerung. Dennoch setzt er mithilfe des rechtskonservativ dominierten Kongresses rückwärtsgewandte Politiken in hohem Tempo um. Im Folgenden werden einige dieser Politiken dargestellt und ihre Folgen analysiert.

Reform der Arbeitsgesetzgebung und sozialer Kahlschlag

Der Regierung unter Michel Temer ist es mit Rückendeckung der Wirtschaftselite gelungen, eine Reform der Arbeitsgesetzgebung durchzusetzen. Diese ist, neben der 20-jährigen Deckelung der Staatsausgaben, das Hauptprojekt der aktuellen Regierung und soll den Rahmen für die Ankurbelung der Wirtschaft setzen.² Die 20-jährige Deckelung der Staatsausgaben bedeutet hingegen, dass keine zusätzlichen Ausgaben getätigt werden können, welche die des Vorjahres überschreiten. Eine Erhöhung der Ausgaben darf nur in Höhe der Inflation erfolgen.

Die rigide Ausgabenpolitik schränkt an erster Stelle soziale Ausgaben in Gesundheit und Bildung ein. Dies wurde u. a. von den Vereinten Nationen in Brasilien als unverantwortlich gegenüber den nächsten Generationen kritisiert. Während in der linken Dekade die Universitäten ausgebaut wurden und zwischen 2003 und

2. Diese Wirtschaftspolitik wird in einem Dokument der *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) umfassend dargestellt und kann im Internet unter dem Namen »*ponte para o futuro*« (Brücke in die Zukunft) gelesen werden.

2010 die Immatrikulationsrate um 90 Prozent stieg, werden derzeit allen öffentlichen Universitäten Kürzungen auferlegt. Dabei muss betont werden, dass Brasilien sich erst am Anfang einer politischen Periode befand, welche die Ungleichheit verringern sollte. Die aktuellen Kürzungen setzen dieser Periode nun ein Ende, denn ohne Gesundheit und Bildung ist kein sozialer Aufstieg mehr möglich.

Gleichzeitig steigt die Armut laut UN wieder an, nicht zuletzt weil 1,2 Millionen Familien aus der Sozialhilfe *Bolsa Família* herausfielen und die Apotheken des öffentlichen Gesundheitssystems (SUS) im Zuge der 20-jährigen Deckelung des Haushalts geschlossen wurden.³ Zudem wurde der soziale Wohnungsbau gestoppt. Alle Programme im sozialen Bereich wurden massiv zurückgefahren. Eine Studie der Weltbank geht davon aus, dass in diesem Jahr 2,5 bis 3,6 Millionen Menschen in Armut zurückfallen. Damit würde ein Zehntel der Brasilianer Ende des Jahres in Armut leben.

Die Einsparungen in diesem Bereich zeigt die ideologische Ausrichtung der Regierung, denn ein progressives Steuersystem, das dem Staat Einnahmen verschaffen und die reichen Teile der Bevölkerung stärker belasten würde als die von den öffentlichen Dienstleistungen abhängigen ärmeren Bevölkerungsschichten, wird nicht diskutiert.

Die Verschuldung des Staatshaushaltes sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in Brasilien viel privaten Reichtum gibt, der umverteilt werden könnte. Brasilien hat eine sehr hohe Zahl an Millionär_innen und Milliardär_innen – sowohl »Alt-Reiche« als auch »Neu-Reiche« –, die vom Rohstoff- und Bauboom profitiert haben. Der brasilianische Unternehmer Eike Batista war zum Beispiel der achtreichste Mensch der Welt (2010), mit einem Vermögen von 30 Milliarden US-Dollar. Aber auch die Familie des TV-Senders *Globo* und andere Großunternehmer_innen besitzen Milliarden. Zudem könnte die Regierung die Steuer auf Land erhöhen, um Einnahmen zu generieren und die Schuldenlast von 70 Prozent des BIP zu senken. Bisher zahlen die Besitzer_innen von Land, Immobilien und Vermögen im Schnitt nur fünf Prozent Steuern.

3. So läuft Brasilien Gefahr, wieder auf der Welthungerkarte der Vereinten Nationen zu erscheinen, die es 2014 verlassen hatte. Laut dem *Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas* und *ActionAid Brasil* stieg die Zahl der Hungernden in Brasilien 2016 und 2017 wieder an.

Die Reform der Arbeitsgesetzgebung wird ab November 2017 angewendet und stellt einen radikalen Bruch mit bisherigen Sozialstandards dar. Infolgedessen verbleibt wenig Schutz für Arbeitnehmer_innen, der nicht durch »Outsourcing« und Flexibilisierungsmaßnahmen umgangen werden kann. Zudem wurde ein neues Gesetz zum Outsourcing erlassen, das die Einstellung von Leiharbeiter_innen und damit die Entlassung von Stammpersonal in allen Sektoren, auch dem öffentlichen Dienst, erlaubt (so auch Lehrer_innen). Das Streikrecht wird damit im Grunde ausgehebelt, denn für die Streikenden können die Arbeitgeber_innen zukünftig kurzfristigen Ersatz anwerben.

Durch die Reform des Arbeitsgesetzes gewinnt das Ergebnis von Kollektivverhandlungen und Individualverträgen Vorrang vor gesetzlichen Regelungen, womit Arbeitsbedingungen unterhalb der gesetzlichen Standards verankert werden können. Damit wird es beispielsweise möglich, die Arbeitszeit beliebig auszuweiten oder Urlaubsansprüche zu »flexibilisieren«.

Der zweite, differenziert zu betrachtende Aspekt ist die Abschaffung der Gewerkschaftssteuer. Diese Steuer stammt noch aus korporatistischen Zeiten und versorgt die Gewerkschaften einerseits mit finanziellen Mitteln, sorgt andererseits aber auch für Missbrauch: So werden Gewerkschaften oft mit dem alleinigen Ziel gegründet, die Gewerkschaftssteuer abzuschöpfen. Da Brasilien etwa 10.000 Einzelgewerkschaften hat, wird die Abschaffung der Steuer mit einer stärkeren Konzentration der Gewerkschaftslandschaft einhergehen. Andererseits wird den Gewerkschaften eine wichtige finanzielle Grundlage entzogen, die ihre Existenz und ihren Einfluss maßgeblich gefährdet. Die jüngste Einschränkung der Gesetzgebung zur Sklavenarbeit bestätigt ebenfalls die arbeitnehmer_innenfeindliche Einstellung der Regierung. In einem Dekret des Arbeitsministeriums wurde die Definition von Sklavenarbeit eingeschränkt auf Arbeit unter Zwang, ohne die Freiheit, den Arbeitsplatz zu verlassen. Damit gelten nur Arbeiter_innen, die mit Waffen oder anderen Mitteln davon abgehalten werden, ihren Arbeitsplatz zu verlassen, als Sklavenarbeiter_innen. Bisher umfasste die Definition von Sklavenarbeit in Brasilien weit mehr als das: So galt der Begriff auch, wenn beispielsweise die Gesundheit stark gefährdet war – u. a. durch den massiven Einsatz von giftigen Pestiziden in der Landwirtschaft – oder der Arbeitsplatz in der Bauindustrie und in Textilfabriken nicht ausreichend ge-

sichert war. Mit diesem Erlass wird nun der Fortschritt in der Bekämpfung der Sklavenarbeit unterbrochen, der in den letzten zwei Dekaden nach Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) 50.000 Menschen von der Sklavenarbeit in Brasilien befreit hat.

Landnahme und Ausverkauf

Parallel zum sozialen Kahlschlag intensiviert sich der Konflikt um Land. Beobachter_innen sprechen seit der Amtsenthebung Dilma Rousseffs von einer Offensive der Agrarlobby. Auch in diesem Fall wird das Rad der Geschichte von Temer zurückgedreht; die Ernennung von Blairo Borges Maggi zum Minister für Landwirtschaft, Viehzucht und Versorgung besiegelt dies. Maggi ist der »Soja-König« Brasiliens und besitzt als Chef der Amaggi Group laut Forbes 960 Millionen US-Dollar. Bereits 2006 erhielt Maggi den »Golden Chainsaw Award« von Greenpeace für Abholzungen im Amazonas. Er ist ein wichtiger Mann der Agrarlobby und gibt Gebiete für Abholzung, Bergbau und Landwirtschaft frei, die ursprünglich unter Naturschutz standen. Zudem will die Regierung u. a. das Tapajós-Tal im Amazonas in ein Mega-Staudamm-Projekt umwandeln, bei der auch eine Kooperation mit China geplant ist. Die »Hydrovia« würde etwa 950.000 Hektar Wald vernichten; Dämme, Häfen und Eisenbahnwege sind geplant. Diverse Energiekonzerne, das Agrobusiness und die Bergbaukonzerne setzen sich für das Projekt ein, während die dort lebenden indigenen Munduruku Widerstand ankündigten.

Da Brasilien flächenmäßig etwa 23-mal so groß ist wie Deutschland, geht es bei Landfragen um viel Kapital. Das sogenannte *Agronegócio* ist ein wirtschaftlich wichtiger Sektor in Brasilien, der ca. zehn Prozent des BIP ausmacht. Die Agrar- und Fleischlobby Brasiliens ist eine der mächtigsten der Welt. Die Agrarlobby hat eigene Parteien, die im Kongress die Interessen der Fleisch- und Sojakonzerne vertreten. Für sie ist der politische Moment ein Gewinn, denn Michel Temer steht ihnen politisch nah und ist eng mit vielen Großgrundbesitzer_innen verbandelt.

Die Landverteilung spiegelt Armut und Reichtum in Brasilien wider: 0,7 Prozent der Bevölkerung besitzen 45 Prozent des Landes. Das Ziel einer gerechteren Landverteilung wurde mit der Demokratisierung in der Verfassung von 1988 festgeschrieben. Das Gegenteil ist aber der

Fall: Alte Besitzverhältnisse werden wiederhergestellt. So sind in den abgelegenen ländlichen Gebieten der Bundesstaaten Pará und Mato Grosso in den ersten fünf Monaten dieses Jahres 37 Landlose und 60 Indigene ermordet worden (die höchste Zahl seit 2008). Besonders in Pará kommt es seit Beginn des Jahres regelmäßig zu Auseinandersetzungen zwischen Landbesetzer_innen, den Großgrundbesitzer_innen und der Polizei.

Die Gründe des Gewalteinbruchs liegen in der Beendigung der öffentlichen Politiken zur Umsetzung der Agrarreform und der Vergabe von Landtiteln auch an indigene Kommunen. Die Schließung öffentlicher Einrichtungen und die damit ausbleibende Konfliktprävention und -regelung ist ein weiterer Grund. Die Verteidigung von Menschenrechten und die Prävention von sozialen Konflikten hat keine Priorität mehr. Im Gegenteil: Die Regierung Temer macht keinen Hehl daraus, auf welcher Seite sie steht. Sie hat das Ministerium, das mit der Umsetzung der Agrarreform gegründet wurde, im Mai 2016 geschlossen. Zwischen 2003 und 2011 hatte die Politik des Ministeriums für landwirtschaftliche Entwicklung noch dazu beigetragen, die Einkommen der ländlichen Bevölkerung um 52 Prozent zu steigern.

Gewalt spiegelt die soziale Krise

Eine weitere Folge von Korruption und Misswirtschaft ist die urbane Gewalt. In Rio de Janeiro werden seit Monaten Angestellte des öffentlichen Dienstes nicht mehr bezahlt, u. a. die Polizei. Die öffentliche Sicherheit ist in der Stadt nicht mehr gewahrt, sodass die Bundesregierung den Ausnahmezustand ausgerufen hat und das Militär bis Ende dieses Jahres in der Stadt einsetzt.

Polizist_innen sind Opfer, aber auch Täter in der sich verschärfenden Gewaltspirale des Landes. In São Paulo wird ein Drittel der Homizide von Polizist_innen verübt; insbesondere die Militärpolizei ist für ihr brutales und repressives Vorgehen bekannt. Hauptopfer der Gewalt im Land sind junge Männer afrobrasilianischer Herkunft. Die Gewalt ist Spiegel der dysfunktionalen Justiz, der sozialen Segregation und der Prekarisierung großer Bevölkerungsteile.

Das Drogengesetz trägt dazu bei, dass viele Kleindealer_innen inhaftiert werden und oft Jahre ohne Gerichtsprozess einsitzen. Die Gefängnisse sind überfüllt.



Bei Gefängnisaufläufen Anfang des Jahres starben 126 Häftlinge. Der Staat schließt einen Teil der Bevölkerung weg, der nicht in die Gesellschaft integriert ist und in einer Parallelwelt der Armenviertel keinen Zugang zu Bildung, Gesundheit und Arbeit hat. Gleichzeitig hat die jetzige Krise die Präsenz des Staates (Polizei, Befriedungsprogramme in den Favelas, Sozialprogramme) weiter reduziert, während Kartelle um das entstandene Machtvakuum kämpfen. Je stärker der Staat in Korruption und Miswirtschaft versinkt, desto mehr Raum lässt er der organisierten Kriminalität. So wurde im Jahr 2016 die traurige Rekordzahl von 61.619 Mordopfern in Brasilien verzeichnet – die höchste Zahl, seit diese Statistiken erstellt werden und ein Anstieg um fast fünf Prozent zum Vorjahr.

Die Mischung aus steigender Arbeitslosigkeit und Armut, wachsender Gewalt sowie den repressiven und rückwärtsgewandten Reaktionen des Staates widersprechen dem Bild eines progressiven Brasiliens. Das historische Zeitfenster der linken Dekade, das zur Implementierung einer besseren Arbeitsrechtsreform, einer Landreform sowie einer Sicherheitssektorreform hätte beitragen können, ist geschlossen. Die erfolgreiche soziale Inklusion dieser Dekade wird bis zu den Wahlen im Herbst 2018 hoffentlich nicht komplett rückgängig gemacht. Seit der Amtsenthebung kehrt Brasilien jedoch zurück in Zeiten, in denen die politische und wirtschaftliche Elite ihre Interessen auf Kosten der Teilhabe und Rechte der Mehrheit der Bevölkerung durchsetzt.



Über die Autorin

Katharina Hofmann de Moura ist stellvertretende Landesvertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brasilien, São Paulo.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Svenja Blanke, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: +49-30-269-35-7484 | Fax: +49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-96250-007-8