

Leda Paulani

---

## Wenn Angst die Hoffnung besiegt. Eine Bilanz der Wirtschaftspolitik der Regierung Lula

Der Sieg der Arbeiterpartei (PT) bei den Präsidentschaftswahlen 2002 ließ verschiedene Erwartungen entstehen, düstere bei den einen, frohe bei der großen Mehrheit. Die Idee, dass das Volk Brasilien in eine Nation transformieren würde, schien realisierbar zu sein. Die PT unter der Führung von Lula da Silva war anscheinend besonders dazu geeignet, Brasilien aus einer Jahrhunderte währenden Lethargie herauszuführen und von ungeheuren Ungleichheiten zu befreien, die von dieser Lethargie gestützt werden. Denn die PT war während der harten Kämpfe gegen die Militärdiktatur aus den Protesten der Arbeiter in der ABC-Region im Staat Sao Paulo, der wichtigsten Industrieregion Brasiliens, entstanden.

Es wird jedoch auch dieses Mal nicht gelingen. Die Hoffnung auf eine Neugründung wurde vertagt. Die Diagnose einer angeblich katastrophalen Lage – das Land würde sich am Rand eines ökonomischen Abgrunds befinden, lieferte denjenigen, die im Januar 2003 die Regierung übernahmen, die Entschuldigung dafür, genau die Art von Wirtschaftspolitik fortzusetzen, die das Markenzeichen der vorangegangenen Regierung unter Fernando Henrique Cardoso war.

Heute ist es jedoch klar, dass es sich bei dem eingeschlagenen Weg keineswegs um eine bloße Taktik handelt. Es geht nicht – wie behauptet wird – darum, die Zähne zusammenzubeißen und eine Politik zu verfolgen, die zwar bitter ist, aber „das Land retten“ kann. Im Gegenteil, es war eine bewusste Entscheidung, Brasilien in der externen Falle zu halten, um nicht das Machtprojekt der PT zu gefährden. Im folgenden will ich noch einmal im Detail die Argumente untersuchen, mit der diese Entscheidung gerechtfertigt wurde und die tatsächliche Natur des verfolgten „Modells“ darlegen.

### 1. Brasilien – vermeintlich am Abgrund

Von der neuen Regierung wurden zwar keine wirtschaftspolitischen Abenteuer erwartet, aber doch wenigstens ein Signal, das die Intention verdeutlichen würde, die brasilianische Ökonomie aus der externen Falle zu befreien. Dass ein solches Signal ausblieb, begründeten die neuen Verantwortlichen damit,

dass es vor allem darauf ankomme, das Land vom Rand des Abgrunds wegzubringen. Damit wurde gleich zu Beginn die Anhebung des Basiszinssatzes (er erreichte 26,5%), ein brutaler Einschnitt in die Liquidität durch die Erhöhung des Mindestreservesatzes der Banken sowie ein überraschend hoher Primärüberschuss des Staatshaushaltes (d.h. ohne Berücksichtigung von Zins und Tilgungszahlungen) noch über das vom IWF geforderte Niveau hinaus (4,25% anstatt 3,75% des BIP) gerechtfertigt.

Was war die Grundlage für die düstere Sicht der Regierung? Sie bestand in der Entwicklung von drei Größen, die von nun an als die einzigen Indikatoren der wirtschaftlichen Gesundheit des Landes galten: dabei handelte es sich um den Wechselkurs des US-Dollars, den Kurs der C-Anleihen (eine brasilianische Anleihe, die auf den internationalen Märkten gehandelt wird) und das Brasilien zugeschriebene Länderrisiko auf den internationalen Finanzmärkten (d.h. den zusätzlichen Zinssatz, den eine brasilianische Anleihe abwerfen musste). Der Wechselkurs des Dollar lag bei 4 Real (zum Jahresende waren es noch 3,50 Real gewesen), der Kurs der C-Anleihen lag 50% unter ihrem Nennwert und der Risikoaufschlag rückte in die Nähe von 2000 Punkten (also 20%). Wie kam es zu der nachteiligen Entwicklung dieser drei Größen? Vor allem aufgrund von Spekulationen, welche in- und ausländische Eliten angesichts eines möglichen Wahlsieges von Lula in Gang setzten und die später als „Wahlterrorismus“ bezeichnet wurden. Ohne die Wahlen hätten sich diese Indikatoren kaum in dieser Weise verhalten.

Das Verhalten dieser Größen wird vor allem vom Risiko einer Zahlungseinstellung des betreffenden Landes bestimmt, d.h. vom Risiko, dass ein Land zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr über ausreichende Reserven einer starken Währung wie dem US-Dollar verfügt, um auswärtige Verpflichtungen zu erfüllen, oder dies nur kann, wenn es seine Reserven auf ein gefährlich niedriges Niveau reduziert. Wie war hier die Situation Brasiliens? Zunächst wurde die Regierung Cardoso überrascht, weil der Handelsbilanzüberschuss um mehr als 50% über dem erwarteten Wert lag. Mehr noch, man konnte auch eine zukünftige Verbesserung erwarten, da die Währungsentwicklung seit Januar 1999 den Außenhandel in die richtige Richtung beeinflusste.<sup>1</sup>

Davon abgesehen zeigt die Analyse der Währungsreserven, also derjenigen Größe, von der die externe Zahlungsfähigkeit abhängt, ein überraschendes Ergebnis: im Unterschied zu der Periode von September 1998 bis Januar 1999, als über 40 Mrd. US Dollar aus dem Land abgezogen wurden, blieben die Reserven während des Jahres 2002 stabil. Zu Anfang des Jahres lagen sie bei 36 Mrd. US Dollar (der Durchschnitt von Jahr 2001 lag bei 36,3 Mrd.), schwankten im April und Mai um 33 Mrd., erreichten im Juni und Juli 40 Mrd., und

---

1 Da sich Wechselkursschwankungen erst nach drei bis sechs Monaten auf den Außenhandel auswirken, ließ die Abwertung des Real auch weiterhin Positives erwarten.

gingen bis zum Jahresende wieder leicht auf 37,8 Mrd. Dollar zurück. Diese Zahlen sprechen für sich. Ein unkontrolliertes Ausbluten fand nicht statt. Es gab also nichts, was einem Spekulationsangriff auf den Real vergleichbar gewesen wäre, wie er im September 1998 und im Januar 1999 in der Folge einer außerordentlich geschwächten Außenwirtschaftsposition stattfand.

Natürlich gab es Probleme mit den externen Zahlungsverpflichtungen. Sie gab es und sie gibt es jetzt. Aber sie sind struktureller Natur (wachsende Importabhängigkeit, Internationalisierung des produktiven Kapitals, die verstärkt Dollarausgaben mit sich bringt) und haben nichts mit den konjunkturellen Verschlechterungen zu tun, die die neue Regierung als Argument benutzte. Und selbst, wenn es zu konjunkturellen Verschlechterungen gekommen wäre, hätte die Vereinbarung mit dem IWF, die mit all ihren gravierenden Folgen für die Gesellschaft bereits im August abgeschlossen wurde, erlaubt, auf jeden unerwarteten Sturm zu reagieren.

Das andere Argument, mit dem die Regierung ihre Wirtschaftspolitik rechtfertigte, war das unmittelbar drohende Risiko einer inflationären Entwicklung. Es wurde behauptet, dass die notwendigen Maßnahmen - welche auch immer das sein mögen - ergriffen werden müssten, um die drohende Inflation zu bändigen. Anders zu handeln, würde bedeuten, sich selbst Unfähigkeit zu bescheinigen. Damit wurde die Aufrechterhaltung hoher Zinsen und die Einschnürung der Wirtschaft gerechtfertigt (die Erhöhung des Mindestreservesatzes im Februar entzog der Wirtschaft ganz plötzlich 10% der Zahlungsmittel).

Und was war der Hauptgrund für das ungünstige Verhalten des Preisindex? Das Hauptproblem war die Abwertung des Real ab Juli 2002, die von der Unruhe über die Wahlen verursacht wurde. Mit einer Zeitverzögerung, wie sie in solchen Fällen normal ist, wirkte sich dieser Schock im Oktober und November auf den Preisindex aus. Diese Ungleichzeitigkeit in der Anpassung der Preise und ebenso das Gewicht, das die öffentlichen Tarife und die subventionierten Preise von Benzin, Gas etc. dabei haben, machen es unmöglich, dass die Auswirkungen der Abwertung mit einem mal hätten bewältigt werden können. Unabhängig von der Geldpolitik wäre der Preisindex zunächst weiter gestiegen, bis der Schock integriert worden wäre, um dann wieder zu fallen. Dies geschah dann auch, eine unkontrollierte Inflation ist nicht in Sicht. Und wie könnte das auch der Fall sein bei einer Ökonomie, die so lange Zeit beinahe stagnierte?

Die These, Brasilien habe am Abgrund gestanden, ist keineswegs plausibel. Sie wird weder durch die Daten über die Währungsreserven noch durch die Entwicklung des Preisniveaus (wenn man ein Minimum an Kenntnissen über dessen Verhalten voraussetzt) bestätigt. Auch die Behauptung der Regierung, dass die Kreditlinien des Landes beschränkt wurden und sie schnell wieder hergestellt werden müssten, wurde bis heute nicht belegt.

## 2. Die angebliche Kurzfristigkeit der marktorthodoxen Politik

Das hohe Maß an marktorthodoxer Wirtschaftspolitik wurde auch mit dem Hinweis begründet, es sei notwendig, die Kreditwürdigkeit des Landes wieder herzustellen. Indikatoren für eine verbesserte Kreditwürdigkeit waren das gesunkene Länderrisiko, der Preisanstieg der C-Anleihen und der Wertanstieg der einheimischen Währung. Um diese Ergebnisse zu erzielen, war es nötig, die Inflationsrate drastisch zu verringern und entschieden zu erklären, dass man tiefes Vertrauen in die Therapie der Liquiditätsbegrenzung, also in eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik habe. Es war also, das „Heilige Kreuz der wirtschaftspolitischen Orthodoxie zu küssen“<sup>2</sup> - und es wurde mit Hingabe geküsst.

Diese von der Regierung benutzte Begründung ihrer Wirtschaftspolitik hatte jedoch eine zweifelhafte Seite. Sie unterstellte nämlich, dass, wenn die „Kreditwürdigkeit“ dank der schmerzhaften Politik wieder erlangt sei, dass dann endlich Entwicklung das erste Ziel der Wirtschaftspolitik werden würde. Die marktorthodoxe Phase sei nur kurzfristig nötig, um einen Zusammenbruch zu verhindern.

Wer die Dynamik des Wirtschaftsmodells, dem die PT-Regierung folgte, einbezog, wusste jedoch, dass eine solche Annahme irrig war. Die „Logik der Kreditwürdigkeit“ erlaubt nun einmal keinen Wechsel in der Wirtschaftspolitik. Diese Art der Kreditwürdigkeit kann nur erhalten bleiben, wenn die unerbittliche fiskalische Anpassung, die hohen Zinsen, die restriktive Wirtschaftspolitik etc. beibehalten werden. Nimmt man einmal an diesem Spiel teil, wird jede Bewegung in die entgegengesetzte Richtung die mit großen Mühen erreichten „Erfolge“ beeinträchtigen und damit auch die Stabilitätsbedingungen, die für die weitere Entwicklung notwendig sind. Man könnte annehmen, dass die Kernmannschaft der neuen Regierung diese Unmöglichkeit nicht erkannt hatte und glaubte, dass, würde sie das Spiel des Gegners spielen, sie die Bedingungen schaffen könnte, um ihre eigene Wirtschaftspolitik durchzuführen: eine, die das Wachstum fördern und die 10 Mio. Arbeitsplätze schaffen würde, die Lula während des Wahlkampfes versprochen hatte.

Aber selbst diese Hypothese lässt sich heute kaum aufrecht erhalten. Zunächst äußerte der für Wirtschaftspolitik zuständige Staatssekretär im Finanzministerium, dass Pedro Malan, der acht Jahre Finanzminister in der Regierung von Cardoso war, eine Ehrenstatue verdient habe. Dann erklärte der Finanzminister persönlich, der sich in Anwesenheit von Cardoso mit dem Vorwurf auseinander setzen musste, dessen Politik fortzusetzen, dass wenn diese Politik das selbe sei, sie aber richtig wäre, er sie dann auch die nächsten zehn Jahre aufrechterhalten würde. Angesichts solcher Äußerungen ist es schwierig, sich

---

2 Diesen Ausdruck benutzte Paulo Arantes in einem Artikel über die ersten Monate von Lulas Regierung, der in *Reportagem* erschienen ist.

vorzustellen, dass die Kontinuität nur eine vorübergehende Taktik sein soll. Somit bleibt nur noch die Hypothese, dass dieses Modell von den Verantwortlichen wohlüberlegt gewählt wurde. Trotz der Unterstützung von 55 Mio. Wählern und des Besitzes eines politischen Kapitals, wie es in der Geschichte Brasiliens einmalig ist, wollten die neuen Machthaber nicht das geringste Risiko eingehen und wählten den Weg des geringsten Widerstands. Sie wählten den „sichersten“ Weg, der weder innere noch äußere Interessen provozierte, der der brasilianischen Wirtschaft eine starke Ausrichtung an den Interessen der Vermögensbesitzer aufzwingt; der der Regierung die paternalistische Rolle zuweist, sich um die Armen zu kümmern; der die regionalen und individuellen Einkommens- und Wohlfahrtsdisparitäten nicht in Frage stellt; der nicht einmal droht, an den ungerechten Strukturen Brasiliens zu kratzen; der sich, kurz gesagt, den Imperativen der Finanzmärkte unterordnet, die den Kapitalismus seit Mitte der 1970er Jahre international bestimmen.

### 3. Die wirklichen Eigenschaften des gewählten Modells

Zur Jahresmitte 1996 schrieb Gustavo Franco, damals Direktor der Auslandsabteilung der Zentralbank, einen Aufsatz über Weltmarktintegration und Entwicklung, der von Cardoso als „Kopernikanische Revolution“ der Wirtschaftstheorie angepriesen wurde. Verpackt in der Hülle mathematischer Formalisierung handelte es sich um nichts anderes als um eine Apologie des Washington Konsensus, mit dessen Umsetzung Cardosos Regierung gerade begonnen hatte: Einschränkung der Staatstätigkeiten (Privatisierung), Abbau von Handelschranken, restriktive Geld- und Fiskalpolitik, hohe Zinsen. Gustavo Franco behauptete, dass mit einer geeigneten Mischung dieser Elemente das Land nach einer Weile den Zug der Geschichte einholen würde. Der Wettbewerbschock, der mit der Öffnung einhergeht, würde einen Prozess der produktiven Restrukturierung fördern, welcher uns einen Platz in der schönen neuen globalisierten Welt sichern und die Bedingungen für stabiles Wachstum garantieren würde. Der verschlankte Staat und eine „solide“ Steuer- und Geldpolitik würden einerseits antiinflationär wirken und andererseits die Kreditwürdigkeit gegenüber ausländischen Investoren sichern und damit die Probleme der Zahlungsbilanz lösen. Zudem würde die produktive Restrukturierung die Löhne dank höherer Produktivität steigen lassen und auf diese Weise als ein unschätzbares Instrument zur Verringerung der Verteilungsungleichheiten wirken. Ein Jahrzehnt nach ihrer Durchführung haben diese Maßnahmen wirtschaftliche Stagnation, eine Rekordarbeitslosigkeit, Zahlungsbilanzprobleme, den Rückfall des Landes auf die Position eines Rohstoffexporteurs sowie die Aufrechterhaltung der selben alten Verteilungsmuster gebracht, die mit einer unvermeidlichen Zunahme an absoluter Armut, Gewalt und Barbarei in den urbanen Zentren Brasiliens einhergeht. Unmittelbar bevor der Artikel Francos

erschien, ergriff das Direktorium der Zentralbank unter seiner Leitung Maßnahmen, die garantierten, dass sich das internationale Finanzkapital auch in Brasilien günstig verwerten kann. Die Neuverhandlung der Auslandsschulden mit entsprechenden Garantien, die Schaffung der C-Anleihen, die auf den internationalen Märkten notiert wurden, hatte bereits zu diesem Ziel beigetragen. Jetzt ging die Leitung der Zentralbank ganz leise an eine andere, gleichermaßen wichtige Aufgabe: die Deregulierung des Finanzmarkts.

Durch Rückgriff auf eine von einem Gesetz von 1962 eingerichtete Möglichkeit – die sogenannten CC5 Konten, die „non-residents“ (d.h. nicht im Inland lebenden Personen) vorbehalten sind und die freie Zirkulation von Fonds in ausländischer Währung erlauben – förderte die Zentralbank die Öffnung des Finanzmarkts. Zwei große Veränderungen fanden statt. Zunächst wurde die Definition der „non-residents“ erweitert. So wurden auch natürliche und juristische Personen, die nur vorübergehend im Inland waren, einbezogen; ebenso die Konten von Finanzinstitutionen, denen es nicht erlaubt war, im Land aktiv zu sein.<sup>3</sup> Zweitens wurde es den Inhabern der CC5 Konten erlaubt, Überschüsse jeder Art ins Ausland zu überweisen. Damit wurde es für jeden in- oder ausländischen Akteur möglich, Gelder ins Ausland zu transferieren, indem er inländische Währung auf dem Konto einer nicht-inländischen Finanzinstitution deponierte.

Diese Veränderungen haben die Art und Weise bestimmt, in der Brasilien in den internationalen Finanzmarkt integriert wurde. Mit den brasilianischen Staatsanleihen, die international gehandelt werden, wurde dem Finanzkapital eine gute Verwertungsmöglichkeit geboten und ein Teil des Realeinkommens und des Realkapitals in die finanzielle Sphäre transferiert. Die Finanzliberalisierung garantiert den freien Fluss des internationalen Kapitals, das damit alle Vorteile, die sich aus der restriktiven Geldpolitik und den hohen Zinsen ergeben, ausschöpfen kann. Ohne diese Liberalisierung wäre es nicht möglich gewesen, die mehr als 40 Mrd. Dollar, die aufgrund der Angst vor einer drohenden Entwertung des Real zwischen September 1998 und Januar 1999 abgeflossen sind, aus dem Land zu schaffen. Aber noch war nicht alles erledigt. Obwohl es Cardoso während seiner Amtszeit energisch versuchte, war der Umbau der sozialen Sicherungssysteme, wie er für das neue Modell notwendig war, noch nicht vollständig gelungen.

Die Rentenreform war das erste Projekt, das sich die Regierung Lula vornahm. Schon in den ersten Monaten nach Regierungsantritt legte sie dem Kongress einen Gesetzesentwurf vor, der zahlreiche Veränderungen auf diesem Gebiete

---

3 Die erste Veränderung wurde schon 1992 eingeführt, als Francisco Gros Präsident der Zentralbank und Arminio Fraga Direktor der Auslandsabteilung war. Die Märkte blieben aber ungläubig, bis im November 1993 – Fraga war schon von Gustavo Franco abgelöst worden – ein Leitfadentext veröffentlicht wurde, der den Akteuren vor Augen führte, was sie nicht glauben wollten. Nicht umsonst wurde dieser Leitfadentext „Ratgeber für Währungssünden“ genannt.

beinhaltete. Sie betrafen vor allem den öffentlichen Dienst, da die vorherige Regierung den privaten Sektor bereits reformiert hatte. Die Regierung benutzte als Ausrede die hohen Defizite, die noch weiter zunehmen würden, um die Rentenversicherung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu ändern. Wie es Cardoso schon für die Arbeiter des privaten Sektors durchgesetzt hatte, wurden Höchstbeträge für die Renten festgesetzt, so dass die Arbeiter gezwungen sind, sich ergänzend bei privaten Rentenfonds zu versichern. Anders jedoch als Cardoso, der es nicht wagte, auf „Übergangsregelungen“ zu verzichten, hatte der ursprüngliche Vorschlag des PT keine solche Regelungen. Es waren dann die Abgeordneten, die Änderungen vornahmen und die vorgeschlagene Reform „weniger radikal“ machten.<sup>4</sup>

Obwohl die Regierung die Beseitigung des Hungers zu ihrem Markenzeichen machte, hat sie diesem Ziel keine große Bedeutung beigemessen oder auch nur entsprechende Ressourcen dafür zur Verfügung gestellt.<sup>5</sup> Beim Abbau der sozialen Sicherung versuchte sie jedoch das zu vollenden, was Cardoso begonnen hatte. Dass die neue Regierung ihr ganzes politisches Gewicht und die ihr zur Verfügung stehenden Ämter mobilisierte, um eine solche Reform durchzusetzen, kann kein Zufall sein. Dieser Beginn ist vielmehr ein unzweideutiges Signal dafür, welchem Weg und welcher Doktrin die Regierung folgt. Damit erhält die Hypothese noch mehr Plausibilität, dass es sich bei der Politik der Regierung Lula um eine bewusst gewählte Option und nicht um die Reaktion auf eine (angeblich) schwierige Situation handelt.

Die Vervollständigung der von Cardoso konzipierten Veränderungen schlug mehrere Fliegen mit einer Klappe. Zunächst wurde ein Markt für ergänzende Rentenversicherungen geschaffen, die seit mehr als zwei Jahrzehnten die Habgier des nationalen und internationalen Finanzsektors geweckt hatten. Mit der Reform auch des öffentlichen Sektors wurden erheblich größere Akkumulationsmöglichkeiten eröffnet, als mit der Reform des Privatsektors. Zwar gibt es im privaten Sektor mehr Arbeiter, doch ist ihr Durchschnittseinkommen niedriger, und sie sind stets mit dem Risiko der Arbeitslosigkeit konfrontiert. Die Erschließung dieses neuen und fruchtbaren Raums der Verwertung war (aus der Sicht der Rechten, wie stets) einer der ersten Erfolge der neuen Regierung. Darüberhinaus dienten die Beiträge der Rentner und die Verlängerung der Zeitdauer, die notwendig war, um einen Rentenanspruch zu erwerben, auch der „fiskalischen Konsolidierung“. Weiter konnten mit einer gut durchdachten Propaganda die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als diejenigen hingestellt werden, die sich den sozialen Missständen des Landes bisher entzogen

---

4 Außerdem wurden den Rentnern von der neuen Regierung Beiträge aufgebürdet. Dies war für die Rechte riskant gewesen, und Cardoso hatte es mehrfach erfolglos versucht. Einer der Hauptgründe für Cardosos Scheitern war die von der PT organisierte Opposition dagegen.

5 Nicht umsonst hat die „Null-Hunger“-Strategie eher den Charakter eines philanthropischen Wohltätigkeitsprogramms als einer staatlichen Politik.

hatten, so dass die Reform lediglich ein Stück weit die soziale Gerechtigkeit herstellen würde. Schließlich passte das alte staatliche System der sozialen Sicherheit nicht mehr zu einem Land, das sich seit Beginn der 1990er Jahre bemühte zu einem wichtigen Ort der Verwertung des Finanzkapitals zu werden. Die von der PT durchgesetzte Reform trug entschieden dazu bei, dieses Ziel zu erreichen.

Das kapitalgedeckte Rentensystem ist am Zins, das umlagefinanzierte System an der Produktion orientiert. Ersteres ist mit einer Präferenz für hohe Zinsen insbesondere bei (sicheren) Staatspapieren verbunden, da die Manager der Pensionsfonds langfristig Auszahlungen entsprechend den gegenüber den Beitragszahlern eingegangenen Verpflichtungen garantieren müssen. Aus dem zweiten System folgt dagegen ein Interesse an hoher Beschäftigung, an Einkommen und produktivem Kapital, da die Arbeitenden das Einkommen derjenigen, die nicht mehr arbeiten, sichern. Daher hat die Stärkung des kapitalgedeckten Rentensystems nicht nur den Effekt, dass in vielen Fällen erworbene Rechte verletzt werden, dieses Rentensystem trägt auch zur Verschärfung der Krise bei. Von der Regierung wurde dies aber wohl nur als unbedeutendes Detail betrachtet, angesichts der angestrebten „Modernisierung“ der Institutionen und der verbesserten „Kreditwürdigkeit“.<sup>6</sup> Man sollte nicht vergessen, dass die Weltbank als Gegenleistung für ihre Unterstützung sozialer Projekte der neuen Regierung noch vor ihrem Amtsantritt „nahe legte“, die Reform des Sozialsystems zu vollenden.

Nach dem Abschluss dieser Phase war das Land dafür hergerichtet, um am Verwertungskreislauf des Finanzkapitals teilzunehmen. Es müssen lediglich noch einige Details hinzukommen wie die Verabschiedung eines neuen Insolvenzrechts und die Autonomie der Zentralbank. Diese Maßnahmen werden für notwendig erachtet, um dem Kapital ein „Mindesteinkommen“<sup>7</sup> zu sichern. Dieser glanzvolle Augenblick wird nicht mehr lange auf sich warten lassen, da Lulas Regierung alle nötigen Schritte unternommen hat, um diese Reformen so schnell wie möglich umzusetzen. Die Autonomie der Zentralbank wird „die Märkte“ ein für allemal erkennen lassen, dass der brasilianische Staat keineswegs davon Abstand nehmen wird, der Gesellschaft einen Teil ihres Realeinkommens zu nehmen, um es in die Sphäre des Finanzkapitals zu transferieren (vgl. dazu Chesnais 1998) und so das Einkommen des fiktiven Kapitals zu gewährleisten, das vom Staat in Form der Staatsanleihen geschaf-

6 Einer der Vorteile, die von einem kapitalgedeckten System erwartet werden, ist die Zunahme der Sparquote, die einen heilsamen Effekt auf eine Ökonomie wie die brasilianische hätte, der entsprechend dem Mainstreamdiskurs Ersparnisse fehlen. Werden die Finanzen jedoch in der beschriebenen Weise organisiert, können sie kaum den versprochenen Kreislauf von Sparen, Investieren und Einkommenserzielung in Gang setzen. Denn die beträchtlichen Ersparnisse nehmen gerade nicht die Form von produktiven Investitionen an.

7 Dieser äußerst treffende Ausdruck stammt aus einem Artikel von Joao Sayad in *Folha de Sao Paulo*, 24.4.2000.



fen wird.<sup>8</sup> Zur gleichen Zeit macht der Staat aus der Landeswährung ein Spekulationsobjekt, die ihren Wert mit dem Zinssatz ändert. Als Objekt der Spekulation und als Rechtfertigung der enormen Zinssätze kann der Real dazu benutzt werden, um hohe Gewinne in einer starken Währung zu erzielen. Die Rentenfonds, die nun zahlreicher und größer werden, werden zu Hilfskräften der öffentlichen Verschuldung, indem sie der Sphäre der produktiven Akkumulation ebenfalls erhebliche Anteile des Realeinkommens entziehen. Sie tun dies indirekt mittels freiwilliger Rentenbeiträge, während der Staat dies direkt durch das Zwangsmittel der Steuern tut.

Die von der größten linken Partei der Welt im größten Land Lateinamerikas gestellte Regierung leistet den Interessen des Finanzkapitals und seiner Ideologie einen unschätzbaren Dienst. Sie wird solange beweisen, dass es keine Alternative gibt, keinen anderen Weg – solange niemand an den progressiven Absichten der PT und seiner wichtigen Führer zweifelt. Sie wird gleichzeitig eine außerordentlich wichtige Rolle bei der Konsolidierung des internationalen Währungssystems übernehmen, in dem ungedecktes Kreditgeld eine zentrale Rolle spielt. Die Aufrechterhaltung dieses Systems ist jedoch genau das, was zur Aufrechterhaltung einer „finanzdominierten Verwertung“ beiträgt.<sup>9</sup> Denn der Emittent dieses Kreditgeldes erzeugt einen Überfluss an Kapital, das sich gegen klassische Krisen, die es vernichten könnten, durch seine Verwertung in der monetären Sphäre schützt.

Dies ist das von Lula und der PT übernommene Modell, um die Entwicklung Brasiliens zu fördern. Die konventionelle Rhetorik versichert uns immer noch, dass die weiterhin betriebene Politik der Austerität und des knappen Geldes der einzig sichere und „wissenschaftliche“ Weg ist, um eine „stabile Entwicklung“ zu erreichen. Sie behauptet, dass aufgrund des Umfangs der Schulden

---

8 Es könnte argumentiert werden, dass durch die Garantie der Einkommen aus fiktivem Kapital Konsum und Investitionen angeregt würde, so dass in die Sphäre der produktiven Akkumulation auf der einen Seite zurückfließt, was ihr auf der anderen genommen wurde. Selbst wenn das hinsichtlich des Konsums zutreffen sollte, ist es bei den Investitionen eine eitle Hoffnung. Denn aufgrund reduzierter öffentlicher Ausgaben und hoher Zinsen werden die an produktive Ausgaben geknüpften Gewinnerwartungen gering bleiben.

9 Mit „finanzdominierter Verwertung“ soll nicht eine Phase bezeichnet werden, in der die Verwertung des fiktiven Kapitals die des produktiven Kapitals überlagert und einschränkt. Vielmehr geht es darum, dass aufgrund der Menge des Finanzkapitals und der besonderen Form des Weltwährungssystems die Logik der Verwertung des Finanzkapitals auch die Logik der Verwertung des produktiven Kapitals prägt und auf diese Weise eine neue Regulationsweise hervorbringt, diejenige des finanzdominierten Akkumulationsregimes. Die Veränderungen, die mit dem Toyotismus begannen, haben alle dieselbe Richtung. Die „Flexibilisierung der Arbeit“ erlaubt eine intensivere Nutzung der Arbeitskraft; das Kapital wird flexibler, indem es seine Risiken mit der Lohnarbeit teilt; mit der Ausrichtung der Produktion an der direkten Kundennachfrage werden die Kosten für die Lagerhaltung von Rohstoffen und Vorprodukten verringert (was angesichts hoher Zinsen eine unverzeihliche Verschwendung wäre). Alle diese Veränderungen haben mit dem Rahmen zu tun, in dem die produktive Verwertung stattfinden muss, nämlich den von der monetären Sphäre gesetzten Vergleichsmaßstäben der Verwertung (vgl. dazu Frontana 2000).

das Land „ökonomischer“ werden muss, und der Staat seinen Anteil am BIP verringern muss. Doch wird niemals gesagt, dass das Wachstum der Schulden, das zu ihrem gegenwärtigen Ausmaß geführt hat, nicht das Ergebnis „unverantwortlicher“ Regierungsausgaben war, sondern des orthodoxen Rezepts, das hohe Zinsen vorschrieb, um den Wechselkurs der Währung zwischen 1995 bis 1999 auf einem hohen Niveau zu halten. Niemals wird gesagt, dass die Zahlung so hoher Zinsen die Ursache für die Defizite sind, die die öffentlichen Schulden immer weiter wachsen lassen – selbst nach dem Niedergang des öffentlichen Dienstes und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit ins Unerträgliche.

Schließlich wird auch niemals gesagt, dass gar nicht anzunehmen ist, dass die Schulden jemals getilgt sein werden. Sie sind keine Anomalie, keine Sünde, von der sich das Land reinigen muss, um mit Entwicklung belohnt zu werden. Im Gegenteil, sie sind ein Teil des Kapitalismus. Sie leiten sich aus dem Verhältnis zwischen Staat und privater Akkumulation, zwischen Macht und Geld ab. Wenn die Verschuldung zu anderen Zeiten als Instrument gedient haben, um einen „Soziallohn“ zu garantieren und der Arbeitskraft bis zu einem gewissen Grad ihren Warencharakter genommen und einen Raum des „Anti-Werts“ (Oliveira 1998) geschaffen haben, so unterstützt die Verschuldung heute den Raum des Werts und des Kapitals, indem sie die Vernichtung des überflüssigen Kapitals verhindert und ihm stattdessen ein „Mindesteinkommen“ garantiert.

Der letzte Punkt macht deutlich, dass die Regierung Lula zur Verlängerung der mittlerweile schon mehr als zwei Jahrzehnte andauernden brasilianischen Misere erheblich beiträgt. Der „Konflikt“ zwischen produktivem Kapital und Finanzkapital erscheint nur auf aggregiertem Niveau, wo deutlich wird, wie irrational es ist, ökonomisches Wachstum auf die Aneignung von Realeinkommen statt auf seine Produktion zu stützen. Auf der Ebene des Einzelkapitals jedoch und insbesondere des großen, global operierenden Kapitals ist es ein Teil seiner Funktionsweise, Gewinne aus der monetären Sphäre mit Gewinnen aus der Produktion zu kombinieren. Diese Logik ist kurzfristig orientiert und kennt kein anderes Ziel als eine zunehmende Vergrößerung des Geldgewinns. Wenn die Staaten des peripheren Kapitalismus hohe Zinsen anbieten, dann passt sich die Kombination von Produktions- und Finanzgewinnen dementsprechend an. Wenn die Manager des Großkapitals einhellig die hohen Zinsen kritisieren, dann handelt es sich eher um ein Täuschungsmanöver, denn aus politischen Gründen müssen sie beteuern, sie seien betroffen über die Millionen Arbeitsloser. Das Verhältnis zwischen dem große Finanzkapital und dem produktiven Kapital auf der einen und dem Staat als Emittent von fiktivem Kapital auf der anderen Seite lässt jedoch erkennen, dass solche Probleme nicht existieren. Eine Ausnahme bilden die Eigentümer von kleinen Unternehmen, Ladengeschäften oder Hinterhoffirmen, die zur Erzeugung von Real-

einkommen verdammt sind.<sup>10</sup> Anders gesagt, die Logik der Produktion und die Logik der Verwertung des Finanzkapitals befinden sich im Konflikt, nicht aber die Einzelkapitale, die von der Situation profitieren.

Alles dies weist darauf hin, dass es unterschiedliche Arten gibt, in denen der Staat auf das Kapital einwirken kann und dass es der Staat ist, der über die Richtung seiner Einwirkung entscheidet. Er kann den „Rentierkapitalismus“ stärken, was zwar von einem sozialen Standpunkt aus pervers ist, was aber aus der Sicht der privaten Gewinnmaximierung altvertraut und vorteilhaft ist. Der Staat kann sich dieser Logik aber auch entgegenstellen. Statt der Gesellschaft einen Teil des Realeinkommens zu entziehen und das Kapital zu mästen, kann der Staat seine Macht auch dazu benutzen, das Kapital zu produktiver Akkumulation und zur Erweiterung des Realeinkommens zu zwingen. Der Nachdruck, mit dem das ökonomische Establishment der Regierung die Austeritätspolitik verfolgt und als sicheres Rezept anpreist, um „Wachstum“, d.h. wachsende Produktion und darum auch wachsende Beschäftigung und wachsende Realeinkommen zu erzielen, zeigt aber gerade, dass der Staat vor allem die Verwertung des von ihm geschaffenen fiktiven Kapitals absichert. Indem die Regierung der PT nicht den Mut aufbringt, sich mit den vorhandenen Interessen anzulegen, und indem sie keine Bereitschaft zeigt, eine Veränderung in der Position des Staates vorzunehmen, so dass er dazu in der Lage wäre, die Probleme des Landes zu lösen, verstärkt dadurch die perverse Logik, die in Brasilien schon lange wirksam ist. Sehen wir uns die Ergebnisse nach einem Jahr an.

#### 4. Die Ergebnisse der gewählten Politik

Nachdem zu Beginn des Jahres 2004, also nach einem Jahr der Regierung Lula, die Statistiken bekannt wurden, konnte man in den Zeitungen folgende Schlagzeilen lesen:

- „Brasilien kauft 2003 weniger Nahrungsmittel.“
- „Der inländische Konsum, der zehn Jahre lang wuchs, stagniert 2003.“
- „Mit Lula fallen die Einkommen und die Arbeitslosigkeit steigt.“
- „Die Industrie erzielt die schlechtesten Ergebnisse seit 1999.“
- „Die Zahl der Unterbeschäftigten wuchs 2003 um 42,5 Prozent.“
- „Die Wirtschaft schrumpft in Lulas erstem Regierungsjahr.“
- „Zum ersten Mal seit 1992 fällt das BIP.“
- „Das Wachstum der Investitionen verlangsamt sich.“
- „Die Sozialausgaben wachsen mit Lula nicht.“
- „Die Arbeitslosigkeit wächst in Sao Paulo wieder auf Rekordhöhe.“
- „Der Großraum Sao Paulo hat 2 Millionen Arbeitslose.“

---

10 Der von Fernand Braudel angeregte Hinweis auf den fiktiven Charakter des Konflikts zwischen produktivem und finanzspekulativem Kapital geht zurück auf ein Interview mit José Luís Fioris in *Folha de Sao Paulo* vom 9.5.2004.

Doch heißt es auf der anderen Seite:

- „Die Budgetkürzungen sind höher als vom IWF gefordert.“
- „Die Zinszahlungen sind auf Rekordhöhe.“
- „Brasilien steht an vierter Stelle der Zinszahlungen.“
- „Brasilien hat die höchsten Zinsen der sich entwickelnden Länder.“
- „Die Steuerlast stieg während Lulas Regierungszeit.“
- „Lula nimmt die größten Budgeteinschnitte in der Geschichte Brasiliens vor.“
- „Das Land investiert wenig und hat Rekordkürzungen bei den Staatsausgaben.“

Dessen ungeachtet gilt:

- „Das brasilianische Ökonomie ist noch immer verwundbar.“
- „Ausländische Direktinvestitionen sind auf dem niedrigsten Stand seit 1995.“
- „Die Überschüsse reichen nicht einmal für die Hälfte der Zahlungsverpflichtungen.“
- „Das Länderrisiko Brasiliens liegt wieder bei 500 Punkten.“
- „Standard & Poor's hält Brasiliens Ökonomie für verwundbar.“
- „Brasilien befürchtet höhere Zinsen in den USA.“
- „JP Morgan stuft Brasilien niedriger ein, das Länderrisiko steigt.“
- „Die brasilianische Ökonomie bleibt instabil, sagt die Internationale Entwicklungsbank.“

Um dies auszugleichen:

- „Die Ergebnisse der Finanzinstitutionen sind um 6,7 Prozent höher als 2003.“
- „Die sieben größten Banken haben einen Gewinn von 13,4 Mrd. Real erzielt.“
- „Bankgebühren wachsen schneller als die Inflation.“
- „Investoren profitierten von der Orthodoxie der PT.“

Darum:

- „Palocci kündigt an, dass die restriktive Fiskalpolitik in diesem und im nächsten Jahr fortgesetzt wird.“
- „Die Geldpolitik wird nicht geändert, sagt Palocci.“
- „Der Zentralbankpräsident BCs lehnt eine Kursänderung ab.“
- „Die Zentralbank sagt, die gegenwärtigen Zinsen seien kein Hindernis für das Wirtschaftswachstum.“
- „Die Wirtschaftspolitik wird nicht geändert, sagt Lula.“

Es ist also nicht grundlos, wenn gerade mal ein Jahr nach Lulas Regierungsantritt andere Formen des Kampfes und der Mobilisierung der Linken in Betracht gezogen werden: eine neue Partei (von der einige möchten, dass sie parlamentarisch sein soll), ein Bündnis sozialer Bewegungen, die Organisation von Gegenmacht oder die Verbreitung sozialistischer Studienzirkel und Aktionen.

## 5. Nachtrag. Die Erholung im ersten Halbjahr 2004: Ein nachhaltiges Wachstum?

Seit Mai 2004 zeigen die Produktions- und Beschäftigungsstatistiken gewisse Veränderungen an. Die Regierung jubelt und behauptet, diese Ergebnisse würden die Richtigkeit ihrer wirtschaftspolitischen Strategie beweisen. In einem optimistischen Höhenflug erklärte Finanzminister Antonio Palocci vor der Industriellenvereinigung von Rio de Janeiro Mitte Juli, dass „die ökonomischen Grundlagen geschaffen wurden, um in den nächsten 15 Jahren ein kontinuierliches Wachstum sicherzustellen“. Und er fügte hinzu: „Brasilien hat die Möglichkeiten für mehr als nur schwaches Wachstum, es kann bei 5 Prozent und mehr liegen. Wir werden diese überraschenden Ergebnisse erzielen.“ Um solch hoffnungsvolle Voraussagen bewerten zu können, muss allerdings nach der Qualität dieses Wachstums und den Bedingungen seiner Nachhaltigkeit gefragt werden.

Zunächst ist zu bemerken, dass das Wachstum des BIP von 2,7% im ersten Quartal 2004 hauptsächlich dem Export geschuldet ist. Dieser stieg in diesem Zeitraum um 19,1% an. In deutlichem Kontrast dazu steht der Anstieg des Konsums der privaten Haushalte um 1,2%, der öffentlichen Ausgaben um 1,5% und des Anlagekapitals um 2,2%. Die Beschäftigungszunahme weist in die gleiche Richtung. Die Beschäftigung wächst im Bereich der Landwirtschaft und der verarbeitenden Industrie (beides Sektoren, die viel exportieren), aber weniger im Bausektor und sehr wenig im Bereich Handel und Dienstleistungen (Sektoren, die von der Inlandsnachfrage abhängen).

Zur Exportabhängigkeit der wirtschaftlichen Erholung kommt noch die Verwundbarkeit der gesamten Außenwirtschaft hinzu: sie ist durch einen kontinuierlichen Anstieg des Zinsniveaus in den USA und eine unter Umständen panikartige Erhöhung der Ölpreise bedroht. Was die Situation noch schlimmer macht, ist die Tatsache, dass die Währungsreserven Brasiliens relativ klein sind: ca. 22 Mrd. US Dollar bei einem BIP von etwa 460 Mrd. US Dollar (zum Vergleich: die Währungsreserven Indiens sind sechs mal größer, bei einem BIP, das nur um 25% größer ist).

Die leicht zu ziehende Schlussfolgerung ist, dass ein Wachstum, das so stark von außenwirtschaftlichen Faktoren abhängt, instabil ist. Wenn Brasilien nicht zur Ökonomie der Zeit vor 1930 zurückkehren will, in der die Wachstumsdynamik allein von der Außenwirtschaft bestimmt war, kann es zu dem vom Finanzminister vorhergesagten nachhaltigem Wachstum nur kommen, wenn sich die Inlandsnachfrage erholt. Der private und der öffentliche Konsum und vor allem das Niveau der Investitionen müssen steigen. Gibt es gegenwärtig Bedingungen, die dies ermöglichen? Hinsichtlich der Investitionen sind die Ausichten angesichts der andauernd hohen Realzinsen schlecht. Die hohen Zinsen drücken auch auf die öffentliche Nachfrage, denn von ihnen geht der

Zwang zu hohen Haushaltsüberschüssen aus, so dass es nicht zu öffentlichen Ausgaben kommen kann, die das Wachstum wirklich anregen würden. Es bleibt der Inlandskonsum. Dieser sollte im Prinzip mit der Erhöhung des Beschäftigungsniveaus wachsen, wenn man unterstellt, dass das gesamte Lohnvolumen ebenso wie das Durchschnittseinkommen der Arbeiter ansteigt. Doch scheint dies trotzdem nicht zu geschehen. Abgesehen davon, dass die Beschäftigung nur sehr langsam zunimmt, ging die Zunahme der Beschäftigung im ersten Halbjahr 2004 nicht mit einem Wachstum der Lohnsumme einher.

Schließlich sollte man auch den zyklischen Charakter der kapitalistischen Ökonomie nicht vergessen. Nach dem Abschwung von 2003 und unter Berücksichtigung des seit Juli 2003 sinkenden Basiszinssatzes kann das, was gerade beobachtet wird, auch einfach die mit der üblichen Zeitverzögerung ablaufende Anpassungsbewegung sein, die durch die Auslandsnachfrage angestoßen wurde.

Es braucht wohl den Optimismus eines Finanzministers, um zu der Schlussfolgerung zu gelangen, dass sich die brasilianische Ökonomie endgültig und mit hoher Geschwindigkeit auf einem Wachstumspfad bewegt. Ohne eine grundlegende Veränderung des Modells und ohne Befreiung Brasiliens aus der „externen Falle“ gibt es keinen Grund, an dieses Märchen zu glauben.

*Übersetzung aus dem Englischen: Alex Demirović*

## Literatur

- Arantes, Paulo Eduardo (2003). Beijando a Cruz. In: *Reportagem*, Nr. 44, Mai.
- Chesnaïs, François (1998). Introdução Geral. In: Chesnaïs, François (ed.) *A Mundialização Financeira*. São Paulo, Xamã.
- Fiori, José Luís (2004). Para Fiori, ‘revolta social’ será crescente. Interview given to Claudia Antunes, *Folha de São Paulo*, May 9<sup>th</sup>.
- Frontana, Andrés V. (2000). *O Capitalismo no fim do século XX*. São Paulo, IPE/USP, PhD thesis.
- Oliveira, Francisco (1998). *Os Direitos do Anti-Valor*. Petrópolis, Vozes, Coleção Zero à Esquerda.
- Paulani, Leda M. (2003). „Brasil *Delivery*: razões, contradições e limites da política econômica nos seis primeiros meses do governo Lula. In: Paula, João Antonio de (org.), *A Economia Política da Mudança*. Belo Horizonte, Autêntica.
- Pereira, Raimundo Rodrigues (2004). Uma Manipulação Extraordinária. In: *Reportagem*, Nr. 53, Februar.
- Sayad, João (2000). Taxa de Juros. In: *Folha de São Paulo*, 24. April.