

Zwischen Binnenmarkt und Exportboom, Lula und die Landlosenbewegung

Die Hoffnungen der brasilianischen Landlosen auf eine umfassende Agrarreform drohen durch die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Regierung Lula enttäuscht zu werden.

Die Erwartungen der Landlosenbewegung MST an die Regierung von Luís Inácio Lula da Silva, dessen Wahlkampf die Bewegung unterstützt hatte, waren riesig. João Pedro Stédile von der nationalen Leitung des MST erwartete eine völlig neue Konstellation der Kräfte: «Die vorhergehende Regierung war ein Verbündeter des Grossgrundbesitzes, der MST und die anderen sozialen Bewegungen kämpften gegen die Regierung und den Grossgrundbesitz. Jetzt, mit einer Regierung, die gewählt wurde, um zu verändern, wird der Grossgrundbesitz ganz sicher auch von der Regierung bekämpft.»

Die ersten personellen Besetzungen der Regierung Lula schien den Erwartungen Recht zu geben. Minister für ländliche Entwicklung (Desenvolvimento Agrário, daneben gibt es einen Landwirtschaftsminister, der für die exportorientierte kapitalintensive Landwirtschaft zuständig ist) wurde Miguel Rossetto, ehemaliger Vizegouverneur von Rio Grande do Sul. Rossetto gehört der Democracia Socialista, einer linken Strömung innerhalb der PT an, war ehemaliger Gewerkschaftsführer und er hatte vor Amtsantritt sehr gute Beziehungen zum MST. Den Chefposten der Landreformbehörde INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) erhielt Marcelo Rezende, der der Landpastorale der Kirchen (CPT, Comissão Pastoral da Terra) nahe steht. Er wurde allerdings nach nur neun Monaten durch einen PT-Funktionär ersetzt.

Schleichende Landverteilung

Der Entwurf zu einem Plan für die Agrarreform, den SpezialistInnen in enger Zusammenarbeit mit Agrarreformbehörde und den sozialen Bewegungen erarbeitet hatten, sah die Ansiedelung von einer Million Familien während der vierjährigen Amtszeit von Lula vor. Im Plan, den die Regierung präsentierte, war nur noch die Rede von 400'000 neu angesiedelten Familien und 130'000 Familien, die einen offiziellen Landbesitztitel erhalten sollen für das Land, das sie bereits bearbeiten. Der einzige Grund für die Halbierung der Agrarreform waren die Kosten.

Die Umsetzung geht aber noch viel langsamer voran. Letztes Jahr erhielten nur 37'000 Familien Land und auch dieses Jahr ist die Verteilung weit hinter der Vorgabe zurück. Im Budget dieses Jahres ist nicht genug Geld eingeplant, um das Jahresziel von 115'000 angesiedelten Familien zu erreichen und die Agrarreformbehörde ist stellenmässig hoffnungslos unterdotiert. Lula hat zwar versprochen, eine «Qualitäts-Agrarreform» zu machen, das heisst nicht nur Menschen anzusiedeln, sondern auch Strassen, Gesundheitsposten und Schulen zu bauen sowie sich um Verarbeitung und Märkte zu kümmern. Bisher ging aber die kontroverse Praxis der Vorgänger-Regierung weiter: Viele Ansiedelungen befinden sich in Amazonien und auf marginalem Land. Die Menschen erhalten zwar Land, werden ansonsten aber völlig alleingelassen. Angesichts der absoluten Priorität, die der Schuldendienst und der dazu notwendige Budgetüberschuss bei der Regierung Lula hat, ist auch nicht abzusehen, woher das Geld für die Qualitätsinfrastruktur kommen soll.

Angesichts dieser Zwischenbilanz ist es erstaunlich, das der MST die Regierung noch nicht offen attackiert. Lulas Vertrauensbonus hält trotz fehlendem Leistungsausweis immer noch. Das heisst aber nicht, dass die Bewegung kuschelt oder kooptiert wäre. In diesem Frühjahr fanden massive Besetzungen statt und seit einigen Monaten wird die Kritik an der Wirtschaftspolitik der Regierung lauter. Der MST betrachtet die Regierung Lula als ein Klassenkompromiss, wo innerhalb der Regierung Kämpfe ausgetragen werden und ging deshalb nicht davon aus, die Agenda der sozialen Bewegungen würde mit dem Wahlsieg eins zu eins umgesetzt. So analysiert João Pedro Stédile: «Die Regierung Lula erwies sich, gemessen an der Zusammensetzung der MinisterInnen und an der Bilanz des ersten Jahres, als eine Übergangsregierung. Es ist eine Regierung, die aus drei unterschiedlichen Kräften zusammengesetzt ist, die sich in der Gesellschaft und den Massenmedien entgegentreten. Es gibt diejenigen, die das neoliberale Modell und die totale Freiheit des Kapitals beibehalten möchten. Eine andere Gruppe möchte das Modell lediglich etwas verändern und

kontrollieren, damit die Armen eine grössere sozialstaatliche Unterstützung erhalten. Und dann gibt es diejenigen, die eine wirkliche Veränderung anstreben, die ein neues wirtschaftliches Modell und neues demokratisches Projekt wagen wollen.» Die Aufgabe der sozialen Bewegungen ist es in der Analyse Stédiles, die Gewichte innerhalb der Regierung zu Gunsten des Reformprojektes zu verschieben.

Die Widersprüche zwischen dem MST und der Praxis der Regierung Lula (ihr Diskurs, vor allem derjenige auf dem internationalen Parkett unterscheidet sich beträchtlich von der Praxis) vervielfacht sich, wenn man die Rolle betrachtet, die der Landwirtschaft in einem weiteren wirtschaftlichen Kontext zu kommt.

Das «nationale Projekt» des MST

Der MST hat einerseits eine sozialpolitische, andererseits eine wirtschaftspolitische Begründung für die Notwendigkeit einer umfassenden Agrarreform. Sozialpolitisch ist die Agrarreform die einzige realistische Möglichkeit in kurzer Frist in grossem Stil Arbeit und Auskommen zu schaffen, sowie den Druck auf die Peripherien der Grossstädte zu mildern. Der MST will aber die Landverteilung nicht nur als sozialpolitisches Ventil verstanden wissen, sondern er betont auch die zentrale Rolle der kleinbäuerlichen und genossenschaftlichen Landwirtschaft für ein binnenmarktzentriertes, eigenständiges («nationales») wirtschaftliches Modell. In kleinräumigen nicht-monokulturell ausgerichteten Betrieben sollen ökologische und gesunde Nahrungsmittel für den Binnenmarkt produziert werden. Durch die Verarbeitung in dezentralen genossenschaftlichen Betrieben sollen weitere Arbeitsplätze geschaffen werden, und attraktive Produkte für die städtischen KonsumentInnen hergestellt werden. Dadurch würde im ländlichen Raum breit gestreut Einkommen geschaffen, das als Nachfrage nach einfachen Konsumgütern das Wachstum im industriell-gewerblichen Sektor förderte.

Lulas «business as usual»

Im relativ kleinen Machtzirkel der Lulas Wirtschaftspolitik kontrolliert, wird die Agrarreform allenfalls sozialpolitisch gesehen. Wirtschaftspolitisch dominiert eindeutig die Kontinuität mit der vorhergehenden Regierung. Lula setzt auf das Kapital aus dem Ausland und den Weltmarkt. Den Agrarexporten kommen dabei eine Schlüsselrolle zu.

Lulas Wirtschaftspolitik hat seit seinem Amtsantritt ein Ziel über alles gestellt, das Vertrauen der Finanzmärkte (zurück) zu gewinnen und zu halten. Deswegen hat sich Finanzminister Antonio Palocci darauf verpflichtet einen Primärüberschuss (Budgetüberschuss vor Schuldendienst) von über 4 Prozent zu erwirtschaften, das ist mehr als der IWF verlangt. Der Schuldendienst ist bei weitem der grösste Ausgabenposten. Selbst in Gebieten, die die Regierung als prioritär bezeichnet – wie Agrarreform, Gesundheitswesen und Bildung – werden nicht einmal die im Budget vorgesehenen Investitionen vollständig getätigt. Ausserdem blieben die Zinsen hoch, Brasilien hat mit real mehr als 10 Prozent die weltweit dritthöchsten Zinsen. Das Kalkül dabei ist folgendes: Durch absolutes Wohlverhalten gegenüber den Finanzmarktakteuren, soll erreicht werden, dass die Verschuldungskosten (das so genannte «Länderrisiko») für Brasilien sinken. Mit dem billigeren Geld aus dem Ausland sollen langfristig die Schulden gesenkt werden und Spielraum für Wachstum geschaffen werden.

Die aktuellen Zahlen scheinen der Regierung Recht zu geben. Länderrisiko und Zinsen sind gesunken und zum ersten Mal seit 1994 ging der Anteil des Schuldendienst am Bruttoinlandprodukt zurück, wenn auch nur um ein halbes Prozent. Die NZZ sieht für Brasiliens Wirtschaft gar nur noch die Alternative «Sekt oder Champagner»

Brasilianische Ökonomen beobachten allerdings gegenwärtig eher ein «Minizyklus des Optimismus» wie es ihn in den letzten Jahren schon mehrfach gegeben hat. Tatsächlich sind die gesamten Investitionen im vergangenen Jahr auf einen absoluten Tiefpunkt gesunken und die Arbeitslosigkeit bleibt unverändert hoch. Es ist kaum vorstellbar, woher ohne die Nachfrage des Staates, weil er Schuldendienst vor Investitionen stellt, ohne dass der Mindestlohn deutlich erhöht wird und ohne Agrarreform die Nachfrage kommen soll, die ein kontinuierliches Wachstum bringen könnte. Brasilien braucht aber ein Wirtschaftswachstum von mindestens 3 – 3,5 Prozent nur damit

sich die Arbeitslosigkeit nicht verschlimmert, denn jedes Jahr kommen 1,7 Millionen junge Menschen neu auf den Arbeitsmarkt. Für einen Abbau der Massenarbeitslosigkeit und der allgegenwärtigen prekären Beschäftigungsverhältnisse wäre stärkeres Wachstum nötig.

Die Gefahr einer Krise ist bei der brasilianischen Abhängigkeit von den Finanzmarktakteuren allgegenwärtig. «Der so genannte «Markt» analysiert die Länder nicht darauf hin, ob die Fundamente gut oder schlecht sind, sondern ob das Land teuer oder billig ist,» sagt der Wirtschaftskolumnist Luis Nassif. Deshalb könne auch jeder Zeit der Moment kommen, wo das kurzfristige und spekulative Kapital das Land wieder verlasse. Der Auslöser können Entwicklungen der Weltwirtschaft, ein Terroranschlag, Unruhen in Brasilien oder eine Krise in einem anderen Land sein.

Die Rolle der Landwirtschaft

Ein wichtiger Grund für den Optimismus den Wirtschaftszeitungen gegenwärtig über Brasilien versprühen ist der rasant gewachsene Handelsbilanzüberschuss. Dieser ist ein zentrales Element, bei der Beruhigungsstrategie der Finanzmärkte. Zur Bedienung der Schulden braucht Brasilien nämlich nicht nur einen Primärüberschuss im sondern auch einen Handelsbilanzüberschuss, um die Devisen zur Bedienung der Dollar-Schulden zu erwirtschaften.

Brasiliens Industrie wurde in den neunziger Jahren durch die Kombination von Importliberalisierung und überbewerter Währung erdrückt. Viele Bereiche, beispielsweise die Auto-Zulieferindustrie, wurden vollständig entnationalisiert und von transnationalen Konzernen übernommen. Die Industrieproduktion sank auch im vergangenen Jahr in 17 von 19 untersuchten industriellen Sektoren. Wegen der geschwächten Industrie konnte der Exportüberschuss kurzfristig nur von der Landwirtschaft kommen. Die Exportvolumen von Soja nahm von 2002 auf 2003 um 18 % zu, dasjenige von Fleisch um 21 %. Die grosse Nachfrage Chinas, die auf vielen Rohstoff-Märkten zu Preissteigerungen geführt hat, kam dem Exporterfolg zu Hilfe.

Lulas Aufschwung beruht also vorläufig auf stark gewachsenen Agrarexporten. Es gibt aber grosse Zweifel, ob sich für ein Land von den Dimensionen Brasiliens auf Agrarexporten ein wirtschaftliches Modell aufbauen lässt, dass die gravierenden sozialen Ungleichheiten abbaut. Samuel Pinheiro Guimaraes, ehemaliger Direktor des Institutes für Internationale Beziehungen des Aussenministeriums betont die Besonderheiten der Weltagrarmärkte: «Der Mythos von Brasilien als einem grossen Agrarexportland ist ein ausserordentlicher intellektueller und politischer Rückschritt in die 20 Jahre des letzten Jahrhunderts. Er nimmt die erhebliche industrielle Entwicklung Brasiliens seit 1929 nicht zur Kenntnis. Und der Mythos vom Agrarexportland missachtet bekannte Besonderheiten der Weltagrarmärkte: Agrarmärkte wachsen langsam, in den fortgeschrittenen Ländern stagniert mit dem Bevölkerungswachstum die Nachfrage nach Lebensmitteln; leicht kommen neue Konkurrenten wie Vietnam empor (das heute mehr Kaffee exportiert als Brasilien); die Agrarpreise schlagen plötzlich und stark aus und weltweit bringen Primärprodukte im Vergleich zu Industrieprodukten weniger ein (Verfall der Terms of Trade). Hinzu kommen der politische Charakter der Schutzmassnahmen für die Landwirtschaft in Europa, den USA und Japan, der ihre Aufhebung erschwert; die niedrige Kaufkraft der hungernden Bevölkerung in der Dritten Welt; die Fähigkeit der Länder wie USA oder Kanada auf den internationalen Agrarmärkten zu konkurrieren und ihre Fortschritte in der Biotechnologie und der Gentechnik, die das Potential haben, die Produktion in der Land- und Viehwirtschaft radikal zu verändern.» Der Agrarexport geht mit Marginalisierung Brasiliens einher. So wird heute beispielsweise in Brasilien weniger eigenes Saatgut produziert als Mitte der Achtziger Jahre.

Die exportorientierte, kapitalintensive Landwirtschaft schafft zudem kaum Arbeitsplätze und Einkommen auf dem Land. Die Kleinbetriebe (in Brasilien bis 200 Hektaren, das heisst etwa 10 Schweizer Bauernhöfe) beschäftigen 14 Millionen Menschen, die mittleren Betriebe (200 – 2000 Hektaren) 1,8 Millionen und der Grossgrundbesitz (über 2000 Hektaren) lediglich eine halbe Million. Obwohl die Kleinbetriebe mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Produktion ausmachen (vor allem Grundnahrungsmittel) hat für die Regierung Lula nicht der Binnenmarkt sondern die Förderung exportorientierten Betriebe Priorität. Die Kleinbetriebe erhielten in der vergangenen Anbauperiode 2003/2004 von der staatlichen Entwicklungsbank Banco do Brasil Kredite im Umfang von 3 Milliarden Reais (1 Real ist gegenwärtig ca. 0,5 Fr. wert), die mittleren und grossen dagegen

24 Milliarden. Zehn transnationale im Agribusiness tätige Konzerne erhielten mit 4 Milliarden Reais mehr staatliche Kredite, als alle Kleinbauernfamilien zusammen. Mit dem Entscheid, der Musterschüler der Finanzmarktakteure sein zu wollen, ist die Regierung Lula gezwungen, einen Exportboom in der Landwirtschaft zu entfachen, auch wenn dieser auf Kosten ihrer ländlichen WählerInnen geht.

Auf Kollisionskurs

Der MST und die Regierung Lula befinden sich ob sie wollen oder nicht auf Kollisionskurs. Die Agrarreform hat nicht einmal als eingeschränkte sozialpolitische Massnahme eine Chance, wenn die Mittel nicht zur Verfügung gestellt werden, um die vorgesehenen 400'000 Menschen anzusiedeln und die nötige Basisinfrastruktur zu errichten.

Die Förderung der Agrarexporte kollidiert mit der kleinbäuerlichen Nahrungsmittelproduktion für den Binnenmarkt und den Vorstellungen des MST für ein «nationales Projekt». Die Expansion des Agribusiness könnte aber auch direkt die Landreform bedrohen. Traditionell betrachtete der MST den unproduktiven Grossgrundbesitz, nicht die modernen Agroexportbetriebe als seinen Gegner. Die unproduktiven Latifundien sollten enteignet werden. Diese Ländereien sind aber auch der naheliegende Ort für die Expansion der Exportlandwirtschaft. Der Agronom Bernardo Mançano illustriert dies am Beispiel der konfliktreichen Region Pontal do Paranapanema im Bundesstaat São Paulo: «Der MST brauchte in den Neunziger Jahren ein Jahrzehnt um 100'000 Hektaren zu erhalten. Das Soja, das gegenwärtig einen sehr guten Preis erzielt, brauchte nur zwei Jahre um die selbe Fläche zu belegen.» Mançano befürchtet deshalb für die kommenden Jahre eine Zunahme der unfreiwilligen Landflucht («êxodo rural»), die seit Mitte der Neunziger Jahre etwas gebremst war. Im vergangenen Jahr wurden 35292 Familien in Landkonflikten von ihrem Land vertrieben, also fast gleich viele wie im Rahmen der Agrarreform angesiedelt wurden.

In die gleiche Richtung geht die Analyse von Terson Teixeira, dem Präsidenten der brasilianischen Vereinigung für die Agrarreform (Associação Brasileira de Reforma Agraria): «Der unproduktive Grossgrundbesitz wird das eigentliche Territorium der Expansion des Agribusiness und er erhält deshalb eine zentrale Rolle für die ‚Lösung der makroökonomischen Probleme des Landes‘, die mit der Abhängigkeit vom Ausland zusammenhängen.»

Es ist deshalb wenig erstaunlich, dass der MST in den letzten Monaten die Ausrichtung von Lulas Wirtschaftspolitik stärker ins Visier nimmt. Am «Schrei der Ausgeschlossenen» (grito dos excluidos) den die Landlosenbewegung am Nationalfeiertag, dem 7. September, gemeinsam mit anderen sozialen Bewegungen und Gewerkschaften organisierte, gingen in ganz Brasilien gegen zwei Millionen Menschen auf die Strasse. Ziel war es, der «Nervosität der Finanzmärkte», die Ungeduld des Volkes entgegenzustellen.

Wenn die Regierung nicht umschwenkt und versucht, eine Reduktion der Schuldenlast sowie wirtschafts- und budgetpolitischen Manövrierraum zu erreichen, wird selbst eine beschränkte Agrarreform scheitern und die Landkonflikte werden eskalieren.

Andreas Missbach
Dezember 2004