

Die brasilianische Krise aus der Perspektive der Regulationstheorie

Rezension von: Andreas Novy, Brasilien:
Die Unordnung der Peripherie, Promedia
Verlag, Wien 2001, 364 Seiten, öS 350.

Der Autor, außerordentlicher Universitätsprofessor am Institut für Wirtschaftsgeographie der Wirtschaftsuniversität Wien, hat sich für den vorliegenden Band, seine Habilitationsschrift, das ambitionierte Ziel gesetzt, eine Reinterpretation der politischen und ökonomischen Geschichte Brasiliens vorzunehmen, „um aktuelle Brüche und Kontinuitäten, Krisen und Stabilisierungen besser zu verstehen“ (S. 71).

Die Ansätze, die Novy bei diesem Versuch der Neuinterpretation verwendet, sind einerseits jene der CEPAL¹ und des berühmten brasilianischen Ökonomen und Wirtschaftshistorikers Celso Furtado,² der in der analytischen Tradition ersterer steht, und andererseits der französischen Regulationstheorie. Furtado sieht Entwicklungsschübe und Krisen in der Wirtschaftsgeschichte Brasiliens vor allem als Resultat geänderter Einbindungen in die Weltwirtschaft. Die Einseitigkeit dieses Zugangs, die den internen polit-ökonomischen Prozessen zu wenig Bedeutung beimißt, veranlaßt Novy dazu, für seinen analytischen Ansatz auch die Regulationstheorie heranzuziehen. Deren Überlegungen gelten in erster Linie diesen internen Strukturen und Prozessen.

Kernkonzepte der Regulationstheorie sind ‚Akkumulationsregime‘ und ‚Regulationsweise‘. Aglietta³ unterscheidet zwei idealtypische Akkumulationsregimes: Das dominant *extensive* Akkumulationsregime zeichnet sich durch soziale und räumliche Expansion des

Kapitalismus aus. Das dominant *intensive* Akkumulationsregime ist nach innen orientiert, charakterisiert durch nachhaltig hohe Steigerungsraten der Produktivität infolge des technischen und organisatorischen Fortschritts, in räumlicher Hinsicht durch die Intensivierung der räumlichen Nutzungen und einen massiven Urbanisierungsprozeß. In der Realität handelt es sich jeweils um bestimmte Kombinationen dieser beiden Idealtypen.

Eine Regulationsweise läßt sich definieren als eine Verknüpfung von expliziten Regeln und sozialen Normen. An der gesellschaftlichen Regulation, einem komplexen Prozeß der Stabilisierung von Handlungsmustern, ist eine Vielzahl von Akteuren beteiligt, und sie spiegelt die jeweiligen Machtverhältnisse wider. Die staatliche Regulierung durch Verfassung, Gesetze und Verordnungen bildet bloß einen Teilbereich der Regulation. Prägend für eine bestimmte Regulationsweise sind die konkreten Regulationsformen in vier wesentlichen Bereichen: Staat, Lohn-, Geld- und Konkurrenzverhältnis.

Stabilität wird gemäß Regulationstheorie durch die Vereinbarkeit des jeweiligen konkreten Akkumulationsregimes mit der jeweiligen Regulationsweise erreicht. Krisen resultieren demgemäß aus Brüchen in Akkumulation und/oder Regulation, welche zu Unvereinbarkeiten zwischen der bestehenden Regulationsweise und dem betreffenden Akkumulationsregime führen.

Für seine Analyse der polit-ökonomischen Entwicklung Brasiliens wählt Novy eine Periodisierung, die sich von der traditionellen in einigen Punkten unterscheidet:

- Die Phase von der Entdeckung durch die Portugiesen im Jahre 1500 bis zur Unabhängigkeit 1822 war gekennzeichnet durch sklavereibasierte Akkumulation und koloniale Regulation.
- Von 1822 bis zum Einbruch der Weltwirtschaftskrise 1929 bzw. dem

Putsch des Jahres 1930 war die Entwicklungsweise unter indirekter britischer Vorherrschaft außenorientiert, das Akkumulationsregime extensiv.

- Die Phase von 1929 bis Anfang der achtziger Jahre war geprägt durch intensive nationalstaatszentrierte Akkumulation und nationale entwicklungsstaatorientierte Regulation.
- Seit 1982 befindet sich das intensive nationalstaatszentrierte Akkumulationsregime in der Krise, eine konsistente Regulation erweist sich aufgrund der Schwächung des Nationalstaats als schwierig.

In dem stabilen intensiven Akkumulationsregime, das sich nach dem Ersten Weltkrieg bzw. in voller Intensität in den dreißiger Jahren herausbildete, war der Staat zunächst der dominante Akteur. Die verfolgte binnenorientierte Entwicklungsstrategie beruhte in erster Linie auf importsubstituierender Industrialisierung.⁴ Der Zeitraum von 1945 bis 1962 war durch außergewöhnlich hohe Raten des Wirtschaftswachstums charakterisiert. Während sich die Importsubstitution, welche u.a. durch ein abgestuftes Wechselkursystem und die Zollgestaltung unterstützt wurde, vor 1945 vor allem im Konsumgüter- und Produktionsgüterbereich vollzog, erfolgte sie danach ebenfalls im Kapitalgütersektor.

Auch nach dem Militärputsch⁵ von 1964 setzte sich die nationalstaatsorientierte Entwicklungsweise fort, wenngleich in etwas abgewandelter Form. Getragen wurde die Wachstumsstrategie von der sog. *Tripe*, der 'dreieinigen' Allianz aus Staat, ausländischen transnationalen Konzernen und nationalen Unternehmern. Sie beruhte auf dem massiven Einstrom von Direktinvestitionen, staatlicher Investitionstätigkeit und verstärkter Exportorientierung und -diversifizierung:

- Der Beitrag der transnationalen Konzerne zu den industriellen Investitionen belief sich auf rund zehn Prozent, aber ihre tatsächliche Bedeutung war

infolge ihres Übergewichts in den modernen und besonders rasch expandierenden Branchen (Fahrzeuge, Maschinen, Chemikalien) und ihrer Schlüsselrolle hinsichtlich der Im- und Exporte des Sachgütersektors⁶ erheblich höher.

- Der Staat investierte einerseits im Infrastrukturbereich, andererseits in den verstaatlichten Industrien (Schwerindustrie, Bergbau, Petrochemie).
- Die Förderung der Ausfuhr verarbeiteter Produkte erfolgte mittels schrittweiser Abwertungen, steuerlicher Anreize und Subventionen. Die Abhängigkeit von Primärgüterexporten sank infolgedessen.

Obwohl die Bedeutung des Agrarsektors in den fünf Dekaden zwischen 1930 und 1980 wesentlich abnahm, behielten die Großgrundbesitzer ihre Position im herrschenden Machtblock. Die Rolle der Agraroligarchie war aber ausschließlich defensiv, nämlich darauf ausgerichtet, eine Veränderung in der Landverteilung zu verhindern.

Während des 'Brasilianischen Wirtschaftswunders' der Jahre 1967 bis 1974 lagen die jährlichen Wachstumsraten des BIP zwischen neun und vierzehn Prozent.⁷ Doch schon nach dem ersten Ölpreisschock zeigte sich die anhaltende und grundlegende außenwirtschaftliche Verwundbarkeit der Entwicklungsweise. Die reichlich fließenden ausländischen Kredite zu günstigen Konditionen ermöglichten es nochmals, diese Anfälligkeit zu überspielen. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre erfolgte auf dieser Grundlage ein weiterer Wachstumsschub mit jährlichen Zuwachsraten des BIP zwischen fünf und acht Prozent.

Anfang der achtziger Jahre geriet die intensive nationalstaatszentrierte Akkumulation endgültig in eine schwere Krise. Aufgrund des zweiten Ölpreisschocks, der Verdoppelung des internationalen Zinsniveaus und der drastischen Verschlechterung der brasilianischen Austauschrelationen spitzten sich die Ver-

schuldungs-, Zahlungsbilanz- und Inflationsprobleme zu. Ende 1982 war eine Umschuldung nicht mehr zu vermeiden, und Brasilien mußte beim Internationalen Währungsfonds um Hilfe nachsuchen. Der Verhandlungsprozeß über die Umschuldung dauerte annähernd zwei Jahre.

1964 hatten die Militärs die Führung in einer Krise an sich gerissen, 21 Jahre später ließen sie Staat und Wirtschaft in einer noch tieferen Krise zurück und übergaben die Verantwortung wieder an zivile Politiker. Die Bemühungen des ersten Präsidenten der ‚Neuen Republik‘ Sarney (1985-90) um die Stabilisierung der Wirtschaft scheiterten allesamt. Die Gratwanderung zwischen Hyperinflation und schwerer Rezession des von 1990 bis 1992 regierenden populistischen Präsidenten Collor, welcher wegen erwiesener Korruption und drohender Amtsenthebung „freiwillig“ zurücktrat, mißlang ebenfalls gründlich. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen fiel in dieser Zeit auf den Stand von 1978 zurück, und die Inflationsrate lag 1992 bei rund 1.000 Prozent.

Erst unter Collors Nachfolger Franco (1992-94) erfolgten wesentliche Fortschritte bei der Inflationsbekämpfung. Der ‚Plano Real‘ des damaligen Finanzministers und nunmehrigen Präsidenten Cardoso setzte neben dem Abbau des staatlichen Haushaltsdefizits und der Deindexierung der Wirtschaft auf den Wechselkurs als nominalen Anker: Im Juli 1994 wurde der Real als neue Währung eingeführt und an den Dollar gekoppelt.⁸

Fast unangreifbar durch das ‚Wunder‘ der Währungsstabilisierung, konnte der Soziologe und einstige Dependenztheoretiker⁹ Cardoso die Präsidentenwahl im Oktober 1994 gewinnen, allerdings nicht etwa als Kandidat einer sozialdemokratisch orientierten Linken, sondern des traditionellen Machtblocks und der Mitte-Rechts-Parteien. Als Ziele seiner Regierung nannte er neben der wirtschaftli-

chen Stabilisierung die Modernisierung des Staates und die Bekämpfung der sozialen Ungerechtigkeit.

In der ersten Amtsperiode stand die Inflationsbekämpfung im Vordergrund. Tatsächlich gelang es, die Inflationsrate zwischen 1995 und 1998 von 15% auf 2% zu senken. Begleitet war diese Dämpfung des Preisauftriebs allerdings von einer wachsenden Überbewertung des Real in Relation zum US-Dollar. Infolgedessen stieg das brasilianische Leistungsbilanzdefizit bis 1998 auf 33,6 Mrd. US-\$ an, und das Land geriet nach einer mehrjährigen (1993-97) Phase passabler Wirtschaftsentwicklung 1998 in eine schwere Rezession. Die stark überbewertete Währung wurde bis über die Wiederwahl Cardosos im Oktober 1998 hinaus mit Milliarden von Dollar an Währungsreserven gestützt, um das ‚Udenkbare‘, den Fall des Real, zu verzögern. Die Dollarzuflüsse sicherte die Zentralbank durch ein extrem hohes Zinsniveau in Brasilien, was aber gleichzeitig zum explosiven Anstieg der Inlandsverschuldung des Staates führte. Unternehmungen und private Investoren zogen es unter diesen Bedingungen vor, in Finanzkapitalanlagen statt in Realkapital zu veranlagen. Anfang 1999 verlor der Real in wenigen Tagen über 40% seines Außenwertes. „Wieder einmal hatte eines der brasilianischen Wunder direkt in die nächste Krise geführt.“¹⁰

In politischer Hinsicht stützt sich Cardoso auf eine Allianz aus industriellem Großbürgertum und Latifundisten. Während diese Machtgruppen noch in den sechziger Jahren die Verstaatlichung wichtiger Wirtschaftssektoren betrieben, treten sie nun für einen neoliberalen Kurs ein. Wie in den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern dominierten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre Themen wie Deregulierung, Privatisierung, Defizit- und Schuldenabbau die politische Diskussion und die Regierungsprogramme. Von Cardoso initiierte Maßnahmen bewirkten auf vielen wesentli-

chen Gebieten gänzlich veränderte Regulationsformen: Was die Wettbewerbsverhältnisse betrifft, fand eine Öffnung bislang abgeschotteter Märkte statt. Im staatlichen Bereich wurden Aufgaben privatisiert, ausgelagert oder dezentralisiert. Das korporatistisch-autoritäre Modell der Arbeitsbeziehungen brach zusammen, an seine Stelle trat ein kompetitives Modell. Alles in allem konstatiert Novy eine neue Regulationsweise.

In wichtigen Bereichen stieß Cardoso jedoch mit seinen Reformvorhaben an machtpolitische Grenzen, da er für deren parlamentarische und faktische Durchsetzung auf die Unterstützung seiner ultrakonservativen Verbündeten aus der Nordost-Region,¹¹ dem am wenigsten entwickelten Landesteil, angewiesen war. Aus diesem Grund ist es nicht verwunderlich, daß die Bodenreform in den ersten Ansätzen steckenblieb. Nach wie vor zeichnet sich der Agrarsektor Brasiliens durch eine extrem ungleiche Verteilung von Grund und Boden aus. Zweifellos wird der Frage der Bodenverteilung eine ganz entscheidende Bedeutung für die zukünftige Entwicklungsweise des Landes zukommen.

Weiterhin weist das politische System Brasiliens gravierende Mängel auf, welche erhebliche Entwicklungshindernisse darstellen. Unter diesen strukturell bedingten Defiziten sind in erster Linie Klientelismus, Partikularismus (d.h. die Dominanz von Sonderinteressengruppen im politischen Entscheidungsprozeß), Interventionismus, Bürokratismus, mangelnde Kontinuität, Neigung zur Improvisation, Korruption, überhaupt der Mangel an *'good governance'* und politischer Moral der Eliten,¹² die erschreckend geringe Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit, zuletzt auch wieder die Auflösung der Gewaltenteilung zu nennen.

Die geringen Fortschritte bzw. die vielen Rückschritte in bezug auf die Reformierung des politischen Systems während der Amtszeit Cardosos haben freilich nicht nur mit traditionellen Gebräu-

chen, verkrusteten Strukturen und der Zusammensetzung der regierenden Parteienallianz, sondern auch mit den persönlichen Prioritäten und dem politischen Stil des Amtsinhabers zu tun.

So war für die Zulassung der Möglichkeit der Wiederwahl des Präsidenten eine Verfassungsänderung nötig. Die Zustimmung der einzelnen Abgeordneten mußte sich Cardoso durch Bewilligung unzähliger Ausgabenposten für jeweils lokale Projekte erkaufen, was sich im Anstieg des Haushaltsdefizits nachlesbar niederschlug (von 3,9% 1996 auf 7,7% des BIP 1998).

Novy weist besonders darauf hin, daß die Gewaltenteilung von der Regierung Cardoso systematisch untergraben wurde, und zwar durch den exzessiven Erlass von Notverordnungen (zeitlich befristeten Gesetzen) seitens der Exekutive. Sarney erließ jeden 13. Tag eine Notverordnung, Collor jeden fünften und Cardoso 1995/96 jeden Tag zwei Notverordnungen! (S. 138)

Trotz der zahlreichen Eingriffe sei es, so Novy zusammenfassend, nicht gelungen, „ein kohärentes Akkumulationsregime mit einer entsprechenden sozialen und politischen Regulationsweise zu etablieren“. (S. 310) Die Entwicklungsstrategie der späten sechziger und der siebziger Jahre, welche zwar von einem Militärregime eingeleitet und verfolgt wurde, aber mit einem relativ konsistenten Akkumulationsregime verbunden war, welches auch der Unterschicht Wohlfahrtsgewinne brachte, bewertet der Autor positiver „als die gegenwärtige Wirtschaftsstrategie, die von an der nationalen Produktion desinteressierten Rentiers bestimmt wird“. (S. 314)

Dieses analyseorientierte und ungeheuer faktenreiche Werk sei vor allem jenen LeserInnen empfohlen, die an der Anwendung des regulationstheoretischen Instrumentariums auf einen konkreten Fall interessiert sind.

Michael Mesch

Anmerkungen

¹ CEPAL = UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika.

² Zu den wichtigsten Werken Furtados zählen: *Diagnosis of the Brazilian Crisis* (Berkeley 1964); *The Brazilian Model*, in: *Social and Economic Studies* 22 (1973) 122-131; *Die wirtschaftliche Entwicklung Brasiliens* (München 1975; im Original 1959); *Economic Development of Latin America* (Cambridge 1976).

³ Aglietta, Michel, *A Theory of Capitalist Regulation. The US-Experience* (London 1987).

⁴ In dieser Phase beschleunigte sich die Urbanisierung. 1980 war bereits mehr als die Hälfte der Bevölkerung, nämlich 51,6%, in Städten (>20.000 Einwohner) ansässig; Fausto, Boris, *A Concise History of Brazil* (Cambridge 1999) 323.

⁵ Zur politischen Entwicklung nach dem Militärputsch siehe Roett, Riordan, *Brazil. Politics in a Patrimonial Society* (New York 1978).

⁶ Auf die von regulationstheoretischen Ansätzen ausgehende Analyse und Interpretation der polit-ökonomischen Entwicklung der Stadt und des Bundesstaates São Paulo, dem wirtschaftlichen Zentrum

des Landes, kann im Rahmen einer kurzen Besprechung nicht näher eingegangen werden (siehe Kapitel 3).

⁷ Siehe dazu Tyler, William G., *The Brazilian Industrial Economy* (1981).

⁸ Der Real war nicht wie der argentinische Peso im Verhältnis 1:1 an den US-Dollar gebunden, sondern wurde von der Zentralbank innerhalb einer festgesetzten Bandbreite gestützt und tendenziell leicht abgewertet. An der wachsenden Überbewertung vermochten diese kleinen Abwertungsschritte jedoch nichts zu ändern.

⁹ Cardoso, Fernando Henrique; Faletto, Enzo, *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika* (1969) ist eines der wichtigsten Werke der Dependenztheorie.

¹⁰ Bernecker, Walther L.; Pietschmann, Horst; Zoller, Rüdiger, *Eine kleine Geschichte Brasiliens* (Frankfurt 2000) 313.

¹¹ In den neun Staaten der Nordost-Region lag das Pro-Kopf-Einkommen 1995 bei durchschnittlich 49% des gesamtstaatlichen Niveaus (S. 113).

¹² Wöhlcke schreibt im Hinblick auf die gesellschaftlichen Eliten von einem geradezu „klassischen Desinteresse am Wohl der ganzen Nation“; Wöhlcke, Manfred, *Brasilien. Diagnose einer Krise* (München 1994) 99.