



## ESSAY

# Die erste Staatspräsidentin Brasiliens: Das politische Erbe „Lulas“ und die 100-Tage-Bilanz<sup>1</sup>

Von Anatol Adam<sup>2</sup>

[anatol.adam@kfibs.org](mailto:anatol.adam@kfibs.org)

Ausgabe

1/11

Kontakt **KFIBS e. V.**: Balthasar-Neumann-Platz 24G, D-50321 Brühl (Rheinland),  
E-Mail: [info@kfibs.org](mailto:info@kfibs.org), URL: [www.kfibs.org](http://www.kfibs.org)

---

<sup>1</sup> Dieser Essay berücksichtigt die politischen Entwicklungen in Brasilien bis einschließlich April 2011.

<sup>2</sup> Dr. rer. pol. Anatol Adam ist Autor und Mitglied der KFIBS-Forschungsgruppen „Lateinamerika“ und „Sicherheitspolitik“.

\* \* \*

Ende Oktober 2010 wurde Dilma Rousseff von der Arbeiterpartei (*Partido dos Trabalhadores* [PT]) zur ersten Staatspräsidentin Brasiliens gewählt. Rousseff tritt die Nachfolge des charismatischen und populären Luiz Inácio „Lula“ da Silva (PT) an, der nach zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden (2003-2011) nicht mehr zur Wiederwahl antreten konnte. Die bis zur offiziellen Nominierung im Frühjahr 2010 selbst in Brasilien der breiten Öffentlichkeit kaum bekannte und in der Arbeiterpartei wenig verwurzelte Dilma Rousseff hatte sich als Bergbau- und Energieministerin sowie ab 2005 als Leiterin des einflussreichen Kabinettssekretariats im Präsidentialamt in der Regierungszeit Lulas als hoch effektive und effiziente Politikmanagerin einen Namen gemacht.

Dilma Rousseff hat vom Wähler aufgrund der erfolgreichen Arbeit der Regierung Lula einen Kontinuitätsauftrag erhalten, doch lassen die vielen ungelösten Probleme und Herausforderungen genügend Raum für die oft als spröde verpönte Technokratin, ein eigenständiges politisches Profil zu entwickeln. Bereits die 100-Tage-Bilanz zeigt, dass sie eigene Akzente setzt und sich im Stil deutlich von ihrem Amtsvorgänger und Mentor Lula unterscheidet. Die hohen Zustimmungsraten für ihre Person und Politik unterstreichen, dass ihr der Start in die vierjährige Amtszeit gelungen ist.

### **Die Wirtschafts- und Sozialpolitik: Konsolidierung des Entwicklungs- und Wachstumspfades**

Brasilien konnte nach den finanz- und wirtschaftspolitisch schwierigen Dekaden der 1980er- und 1990er-Jahre unter der Regierung Lula seine Wachstumspotenziale wieder besser ausschöpfen. Dabei wurde die bereits unter dem sozialliberalen Staatspräsidenten Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) eingeleitete Politik fiskalischer Stabilität von einer effektiven Sozialpolitik flankiert, sodass der Aufschwung auch auf eine breitere Bevölkerungsmasse durchschlägt. Die Wirtschaft wuchs zwischen 2003 und 2008 um durchschnittlich 4,7 Prozent – und im Jahr 2010 stieg das Bruttoinlandsprodukt (BIP) sogar um 7 Prozent an. In den letzten acht Jahren wurden über 14 Millionen formale

Beschäftigungsverhältnisse geschaffen, 20 Millionen Brasilianer konnten der absoluten Armut entkommen, 100 von den insgesamt 192 Millionen Brasilianern gehören jetzt der Mittelschicht an und die Ungleichgewichte bei Einkommensverteilung und regionalem Entwicklungsstand gingen überproportional stark zurück.

Ein wichtiger Erfolgsgarant war die Fortführung der stabilitätsorientierten Fiskal- und Geldpolitik. Damit blieben Geldwertstabilität, flexible Wechselkurse, eine unabhängige Zentralbank sowie das Ziel von Handelsüberschüssen auch wichtige Leitlinien der Regierung Lula. Die solide Finanzpolitik führte dazu, dass die Auslandsschuld abgebaut werden konnte, Außenhandelsüberschüsse erzielt wurden, ein Devisenpolster angelegt werden konnte und das Land den *Investment Grade* verliehen bekam. Gleichzeitig gewann man dadurch das Vertrauen der 2003 so skeptischen Finanz- und Wirtschaftswelt – und die für Brasilien so entscheidende Binnenkonjunktur dynamisierte sich nachhaltig. Ein robuster Binnenmarkt bewirkte zusammen mit antizyklischen Maßnahmen, einem regulierten Bankenwesen und dem günstigen Weltwirtschaftsgrundklima, dass der Aufschwung nur kurz von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise unterbrochen wurde.

Die Wirtschaftsentwicklung eröffnete dringend notwendige Spielräume für eine Industrie- und Infrastrukturpolitik, um einen langfristig stabilen Wachstumspfad beschreiten zu können. So stand die zweite Amtszeit Lulas im Zeichen eines fünfjährigen Investitionsprogramms (*Programa de Aceleração do Crescimento* [PAC]). Durch zinsgünstige Kredite und Darlehen öffentlicher Bankinstitute, speziellen Investitionsfonds, Steuererleichterungen und staatlichen Direktinvestitionen wurden strategische Projekte in den Bereichen „Energie“, „Stadtentwicklung“ und „Verkehrsinfrastruktur“ angeschoben. Trotz planerischer, bürokratischer und regulativer Probleme konnten bis 2010 Projekte im Gesamtvolumen von 460 Milliarden R\$ (etwa 200 Milliarden €) in die Implementierungsphase überführt werden. Im Frühjahr 2010 stellte die damals federführende Ministerin Dilma Rousseff einen PAC II mit Investitionen bis 2014 in Verkehrsinfrastruktur, urbane Entwicklung und Energie in Höhe von 950 Milliarden R\$ (etwa 400 Milliarden €) vor, dessen Umsetzung eine zentrale Säule ihrer Amtszeit bilden soll.

Daneben baute die Regierung Lula das brasilianische Sozialsystem konsequent aus. Erfolgreichstes Programm ist ein an den Schulbesuch sowie an die Gesundheitsvorsorge

der Kinder konditionalisierter Finanzausschuss namens *Bolsa Família*, den derzeit 12 Millionen Haushalte erhalten. Des Weiteren erhöhte man in den acht Jahren Lulas den Mindestlohn real um 60 Prozent, forcierte den sozialen Wohnungsbau, investierte in die Versorgungsnetze unter dezidiert sozialpolitischen Gesichtspunkten und weitete das staatliche Gesundheitswesen aus. Im Bildungssektor wurde die Zahl staatlicher Primarschulen, Universitäten und Technikhochschulen erhöht, Schulmahlzeiten eingeführt sowie Quoten- und Stipendiensysteme aufgelegt.

Eine Indigenen-, Landlosen- oder Umweltpolitik wurde ebenfalls gefördert und verbessert. Gleichzeitig war die lulasche und von Rousseff im Hintergrund maßgeblich beeinflusste Wirtschafts- und Sozialpolitik immer an den gesamtgesellschaftlichen Effekten orientiert, sodass gerade diese in Brasilien sehr kontrovers diskutierten Themenfelder bei einer gesamtgesellschaftlich positiven Wirkungsprognose für Projekte mitunter auch zurücktreten mussten.

Dilma Rousseffs zentrale Wahlkampfversprechen sind zum einen die „Ausrottung der Armut“ und zum anderen die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch eine aktive Industrie- und Wirtschaftspolitik. Die Grundlage und Voraussetzung einer solchen Wirtschafts- und Sozialpolitik sind stabile Staatsfinanzen. Bereits im Wahlkampf verschwieg Rousseff zu keiner Zeit, dass sie Anzeichen einer ökonomischen Überhitzung Brasiliens sieht und diese mit orthodoxen Mitteln auch bekämpfen wird. Die Kombination aus strukturell gestiegenen Staatsausgaben, zusehends prozyklisch wirkender Nachfragestimulanz vonseiten des Staates, hohem Realzinssatz und aufgewerteter Währung birgt ein komplexes Risikopotenzial für die brasilianische Wirtschaft. Seit dem zweiten Halbjahr 2010 versuchen die finanzpolitischen Entscheidungsträger durch verschiedene Maßnahmen, eine Überhitzung abzuwenden. Die Zentralbank hat zur Inflationsbekämpfung den Zinssatz seit Herbst 2010 um 1,25 Basispunkte auf 12,00 Prozent – einer der global höchsten Werte – angehoben. Die dadurch ausgelösten Kapitalimportanreize versucht der alte und neue Finanzminister Guido Mantega durch Sondersteuern einzudämmen. Der Aufwertung des Reals mit seinen negativen Wirkungen auf die brasilianische Handelsbilanz wird mit einer Verschärfung der Konsumentenkreditrichtlinien begegnet. Dilma Rousseff konnte außerdem gegen den Widerstand aus den eigenen Reihen eine moderatere Erhöhung des

Mindestlohns durchsetzen, der als Referenzsatz für die Entwicklung der Beamtgehälter und Pensionen die Höhe der Staatsausgaben stark beeinflusst.

Gleichzeitig weiß die Staatspräsidentin, dass eine Ursache der Überhitzungsanfälligkeit die strukturellen Defizite der brasilianischen Wirtschaft sind. Die beschlossene Aufstockung der Ausgaben für sozialpolitisch orientierte Programme, Wohnungsbau und Energiepolitik sollen nicht zurückgenommen werden. Hingegen möchte der Staat das Tempo und seine eigene Rolle bei den nicht dringlichen und eher prestigeträchtigen Infrastrukturprojekten wie bei der Schnellzugverbindung São Paulo-Rio de Janeiro reduzieren. Gelingt es Rousseff und ihrer Regierung, die makroökonomischen Turbulenzen im Innern zu umschiffen und bleibt die Nachfrage der Weltwirtschaft nach brasilianischen Rohstoffen robust, könnte sie im Laufe ihrer vierjährigen Amtszeit die Herausforderungen im Bildungs-, Infrastruktur- und Sozialbereich auch wieder offensiver angehen.

### **Die Außenpolitik: Renaissance der ergebnisorientierten Politik**

Die Regierung Lula führte die autonome und selbstbewusste Außenpolitiktradition Brasiliens fort. Dabei wurde versucht, den Einfluss vor allem auf internationaler Ebene einerseits durch intensiverte Beziehungen zu Afrika, Asien und der arabischen Welt, andererseits durch das Engagement in und für internationale Organisationen und Koordinationsmechanismen zu mehren. So steigerte man die Wirtschaftskooperationen mit afrikanischen, asiatischen und arabischen Schlüsselstaaten, engagierte sich für die Institutionalisierung der Beziehungen unter den wichtigsten Schwellenländern, übernahm sicherheitspolitische Verantwortung mit der operativen Leitung der UN-Stabilisierungsmission in Haiti und forcierte sein Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Immer wenn in Brasilien diese „Globalstrategie“ dominiert, treten die Beziehungen zu den amerikanischen Nachbarn traditionell in den Hintergrund. Zwar unterhielt Lula gute persönliche Beziehungen zu allen Amtskollegen der Region, und seine Administration bemühte sich, Impulse zu setzen, jedoch reichte dies bei Weitem nicht aus, um die multilaterale Kooperations- und Integrationspolitik in der Region aus ihrer

Stagnation zu führen. Eine aktivere Nachbarschaftspolitik verlor gerade in der zweiten Legislaturperiode sehr deutlich an Dynamik.

Im Kabinett Lula ist Dilma Rousseff zu keinem Zeitpunkt als Außenpolitikerin aufgefallen. Ferner fehlt der akribischen Arbeiterin das Sendungsbewusstsein ihres Ziehvaters – und sie wird wohl kaum seine Welt- und Gipfelpräsenz zeigen. Damit könnte aber das Ziel der brasilianischen Außenpolitik wieder verstärkt auf handfeste diplomatische Ergebnisse ausgerichtet werden. Dies unterstreichen bereits die ersten Schritte Rousseffs auf internationalem Parkett. So waren ihre Auslandsreisen nach Uruguay und Argentinien von Sachfragen dominiert – und auch beim China-Besuch bildeten bilaterale Wirtschaftsverträge das Hauptinteresse Brasiliens und weniger die gleichzeitig dort stattfindenden „BRICS-Konsultationen“. Leider büßte der Besuch des US-Präsidenten Barack Obama in Brasilien Mitte März 2011 durch die zeitgleiche Entscheidung für den Libyeneinsatz an Bedeutung ein. Übrigens enthielt sich das derzeit nichtständige Mitglied des UN-Sicherheitsrates Brasilien erwartungsgemäß bei der diesbezüglichen Abstimmung. Für viele Beobachter und Kommentatoren überraschend, kommt die Ankündigung, den pragmatisch-offenen Kurs Lulas in der Iranpolitik durch eine kritischere Haltung gegenüber dem Teheraner Regime zu ersetzen.

Die Präsidentin Rousseff hat in den ersten Monaten bestätigt, dass sie den Stil ihres Vorgängers nicht kopieren kann und möchte. Dies dürfte zu einer klareren Interessenpolitik des Landes führen, die aber Chancen bietet, für problematische Fragen der Außenpolitik tragfähige Lösungen zu finden.

### **Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Reformbedarf auf politisch schwierigem Terrain**

Die Thematik „Sicherheitspolitik“ ist traditionell ein schwierig zu gestaltendes Politikfeld in Brasilien, da einerseits nur sehr begrenzt Fachwissen außerhalb der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben existiert, andererseits dieser Teil der Bürokratie gerade von zivilen Akteuren als reformunfähig, einflussreich, reaktionär und gerade die Polizei als integraler Bestandteil des Sicherheitsproblems gilt. Der Regierung Lula ist es zumindest ansatzweise gelungen, eine offenerere und lösungsorientierte Diskussionskultur in Sicherheitsfragen zu etablieren.

Die militärische Sicherheitspolitik Brasiliens steht vor der Herausforderung, sich weiter an ein Umfeld, in welchem nichtklassische Sicherheitsrisiken wie transnational organisierte Kriminalität oder Naturkatastrophen gegenüber den militärischen Bedrohungspotenzialen dominieren, anzupassen. Die Regierung Lula versuchte, die Fähigkeiten der Streitkräfte stärker auf eine nichtmilitärische Heimatschutzaufgabe wie Grenzschutz und Infrastruktursicherheit auszurichten, da hier Lücken im Innern existieren und um diese gerade auch für UN-Stabilisierungsmissionen auf internationaler Ebene besser zu qualifizieren. Gleichzeitig dominiert innerhalb der Streitkräfte eine klassische verteidigungspolitische Orientierung. Dies führte dazu, dass die Strategiepapiere unter der Regierung Lula nicht stringent und kohärent wirkten und sich der Gegensatz von Politik und Bürokratie in der konkreten Beschaffungs- und Präsenzpolitik widerspiegelte.

Im Bereich der inneren und öffentlichen Sicherheit hat der Bund im föderal organisierten Polizei- und Strafvollzugswesen generell geringe Kompetenzen. Trotzdem versuchte die Regierung Lula, über die Fokussierung der Bundespolizei auf organisiertes Verbrechen, die politische Aufwertung des Bundessekretariats für öffentliche Sicherheit, den Aufbau einer Nationalgarde, ein Fünf-Jahres-Investitionspaket für Landes- und Kommunalsicherheit im Gesamtumfang von 6,7 Milliarden R\$ (etwa 3,0 Milliarden €) und eine institutionelle sowie technische Vernetzung der Verwaltungsebenen stärker Einfluss auf dieses Problemfeld zu nehmen. Die Bundespolizei erarbeitete sich unter Lula einen exzellenten Ruf, bleibt aber in Anbetracht von Größe und Aufgabenkatalog massiv unterausgestattet. Letztlich verfügt der Bund auch weiterhin über nur begrenzte Möglichkeiten, Einfluss auf das Politikfeld der öffentlichen Sicherheit zu nehmen. Die Investitionssumme des Fünfjahresplans verdeutlicht dies, denn die Sicherheitsjahresetats der Bundesstaaten übersteigen dessen Gesamtvolumen zum Teil deutlich. Auch die von Politikern immer wieder beschworene vertikale und horizontale Vernetzung der Akteure bleibt bruchstückhaft, da die unklare, eher informell gehaltene Aufgaben- und Kompetenzverteilung die Sicherheitsorgane dazu animiert, den Aufbau autonomer Fähigkeiten zu verfolgen.

Die getroffenen Personalentscheidungen Dilma Rousseffs im Bereich „Sicherheit“ stehen im Zeichen der Kontinuität. Die intensivere Einbindung der Streitkräfte bei der Grenzsicherheit und die eingeleitete rüstungstechnische Modernisierung dürften fortgesetzt werden. Gleichzeitig kündigte die Staatspräsidentin an, die bis heute nicht

erfolgte Aufarbeitung der Militärdiktatur zu intensivieren und die Rolle des Militärs als Wirtschaftsakteur zu reduzieren. Im Polizeibereich zeigt sich, dass der Ausbau der Bundespolizei zur Kernbehörde der Kriminalitätsverfolgung auf Bundesebene fortgesetzt wird – auch im Politikfeld „Öffentliche Sicherheit“ soll der bestehende Kurs beibehalten werden. Im Bereich des ebenfalls föderal organisierten Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes hatte die Regierung Lula noch im November 2010 ein neue gesamtstaatliche Rahmenstrategie vorgelegt, welche aber möglicherweise nach einer Erdbeben- und Überschwemmungskatastrophe im Januar 2011 im Bundesstaat Rio de Janeiro überarbeitet wird. Im Übrigen stellte Rousseff bei diesem Ereignis ihre Fähigkeiten als Krisenmanagerin unter Beweis. Die ihr möglichen Unterstützungsmittel für die lokalen Behörden wurden umgehend mobilisiert. Gleichzeitig kritisierte sie die örtlichen Strukturen deutlich, ohne jedoch die verfehlte und fahrlässige Siedlungs- und Urbanisierungspolitik der Lokalverwaltungen populistisch auszunutzen.

### **Schlussbetrachtung: Rousseffs erfolgreiche 100-Tage-Bilanz**

Dilma Rousseff hat gewiss kein Schlaraffenland von ihren Amtsvorgängern geerbt. Und da die Brasilianer, bei aller Zufriedenheit mit der jüngsten Entwicklung, um die Strukturprobleme in ihrem Land wissen, wäre eine reine Kontinuitätsstrategie nicht hinreichend. Die 100-Tage-Bilanz in verschiedenen Politikfeldern zeigt bereits, dass Rousseff gewillt ist, eigene Akzente zu setzen und notwendige Reformen zu initiieren.

Vielleicht schafft es gerade eine im Stil eher sachorientierte Staatspräsidentin, weitere heikle Themen wie die Reform der politischen Institutionen, des Föderalismus oder des Rechts- und Verwaltungssystems anzupacken, die in nicht unerheblichem Maße Entwicklungshemmnisse wie Bürokratismus, Korruption und Machtmissbrauch befördern. Auch hier war Lula zwar nicht gänzlich untätig, doch selbst gestützt von einer heterogenen und skandalgebeutelten Mehrparteienkoalition blieben Reformen bei Verwaltung, Bund-Länder-Beziehungen oder dem Wahlsystem aus.

So obliegt es nun Dilma Rousseff, das Zusammenspiel zwischen den Verwaltungsebenen neu zu ordnen, die Bürokratie qualitätsorientierter zu gestalten und das Justizsystem zu modernisieren. Vielleicht kann gerade die Sachpolitikerin – trotz der Fortsetzung einer parteipolitisch diffusen Koalition – mit handwerklich überzeugenden

Vorschlägen den Reformstau am Ende besser auflösen als ihre primär politisch handelnden Vorgänger Lula und Cardoso.

**— IMPRESSUM —**

**Das KFIBS-Redaktionsteam:**

- Sascha Arnautović M. A., Dd. (verantwortlich)
- MMag. phil. Andrea Jerković, MPA, Doktorandin
  - Nadine Ansorg, Dipl.-Pol., Doktorandin

**Wichtiger Hinweis:**

Der Autor des vorliegenden Essays ist selbst verantwortlich für dessen Inhalt. Das KFIBS e. V. übernimmt lediglich die Verantwortung für das abschließende Lektorat der Beiträge im Rahmen der KFIBS-Online-Ausgaben.