

# **JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK**

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik  
an den österreichischen Universitäten

vol. XXIV 2–2008

## **PERIPHERE STAATLICHKEIT** **Kritische Staatstheorie des globalen Südens**

Schwerpunktredaktion: Ilker Ataç  
Katharina Lenner  
Wolfram Schaffar

mandelbaum *edition südwind*

## Inhaltsverzeichnis

- 4 ILKER ATAÇ, KATHARINA LENNER, WOLFRAM SCHAFFAR  
Kritische Staatsanalyse(n) des globalen Südens
- 10 JOACHIM BECKER  
Der kapitalistische Staat in der Peripherie:  
polit-ökonomische Perspektiven
- 33 WOLFRAM SCHAFFAR  
Birma: gescheiterter Staat oder (neue) Form peripherer  
Staatlichkeit?
- 63 KATHARINA LENNER  
Abhängige Staatlichkeit als umkämpftes Terrain – Politische  
Ökonomie und Repräsentationsformen in Jordanien seit 1989
- 92 OLIVER SCHWANK  
Limits to a Developmental Regime in South Africa –  
Industrial Policy Revisited
- 116 BERNHARD LEUBOLT, ANNE TITTOR  
Semi-periphere Sozialstaatlichkeit in Lateinamerika:  
Argentinien und Brasilien im historischen Vergleich
- 142 Rezension
- 146 SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen
- 149 Impressum

**BERNHARD LEUBOLT, ANNE TITTOR**

**Semi-periphere Sozialstaatlichkeit in Lateinamerika:  
Argentinien und Brasilien im historischen Vergleich**

In diesem Beitrag setzen wir uns mit Sozialstaatlichkeit in der Semi-Peripherie auseinander. In Anlehnung an Immanuel Wallerstein (1979: 48ff) definieren sich semi-periphere Staaten als Bindeglieder zwischen den kapitalistischen Zentren und den Peripherien. Sie produzieren teilweise Industriegüter für den Binnenmarkt und schwächere Nachbarländer, exportieren jedoch trotzdem Primärgüter an Industrieländer und bleiben im Vergleich zu letzteren in einer peripheren Stellung. Die beiden analysierten Länder – Brasilien und Argentinien – können diesbezüglich als nahezu prototypische Länder für diese Art der Entwicklung angesehen werden (vgl. Novy 2001b; Boris/Tittor 2006; Schmalz 2007). Geprägt von „struktureller Heterogenität“ (vgl. dazu die Ausführungen von Joachim Becker in dieser Ausgabe) und starken Primärgütersektoren, nehmen sie regional in Lateinamerika wichtige Positionen ein. In diesem Beitrag werden wir uns jedoch nicht mit der Entwicklung von (semi-)peripherer Staatlichkeit Lateinamerikas im allgemeinen Sinne auseinandersetzen (vgl. dazu Boris 2001), sondern semi-periphere Sozialstaatlichkeit fokussieren. Darunter verstehen wir die Entwicklung von Sozialpolitik, eingebettet in die politische Ökonomie semi-peripherer Nationen. Bezugnehmend auf den gramscianischen erweiterten Staatsbegriff (vgl. Becker in dieser Ausgabe), definieren wir Sozialstaatlichkeit als staatliche Interventionen, die in Produktion und Reproduktion eingreifen und die materiellen Lebensverhältnisse verbessern. Dazu zählen neben der Regulierung der Arbeitsbeziehungen, insbesondere des Arbeitsschutzes, den Aufbau von (Ver-)Sicherheitssystemen sowie die Bereitstellung von Gesundheitsversorgung, Bildungseinrichtungen etc. auch beispielsweise die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln und Heizmaterial sowie Agrarreformen. Grundsätzlich unterscheiden wir dabei

universalistische Tendenzen, wo die gesamte Bevölkerung vom Sozialstaat profitieren soll und somit soziale Rechte geschaffen werden (vgl. Esping-Andersen 1990), von philanthropischen, assistenzialistischen und klientelistischen Tendenzen, wo die Gewährung von sozialen Leistungen in Form von „Almosen“ stattfindet. Daher entsteht hierbei ein Abhängigkeitsverhältnis der Bedürftigen von ihren „GönnerInnen“. In leicht abgeschwächter Form kann diese Abhängigkeit auch bei aktuellen Tendenzen zur „Treffsicherheit“ bzw. „Fokalisierung“ von Sozialpolitik auftreten (vgl. Mkandawire 2005).

In staatstheoretischer Hinsicht beziehen wir uns besonders auf Antonio Gramscis Konzept der „passiven Revolution“ (Sassoon 1982) zum Verständnis der „strategischen Selektivität“ staatlicher (Sozial-)Politik (vgl. dazu Becker in dieser Ausgabe). Staatliches Eingreifen „von oben“ verhindert demnach revolutionäre Bewegungen „von unten“. Die „gefährlichen“ Gruppen werden in das Staatsprojekt integriert, es kommt dabei zwar zu Veränderungen im Block an der Macht, aber in Form einer konservativen Modernisierung und nicht in Form revolutionärer Transformation. Sozialpolitik zielt in diesem Sinne nicht primär auf den Abbau sozialer Ungleichheit ab, sondern sie trägt in erster Linie zur punktuellen Verbesserung der Lebensverhältnisse politisch besonders artikulationsfähiger Gruppen bei, die z.B. durch strategisch wichtige Positionen, durch Streiks oder alternative gesellschaftliche Vorstellungen dem Block an der Macht „gefährlich“ werden könnten.

Im Folgenden betrachten wir die Entwicklung von Sozialstaatlichkeit in Argentinien und Brasilien in Anlehnung an die von Dieter Boris (2001) entwickelte Periodisierung – also in (1) Entstehungsphase und anschließende Export-Orientierung (bis 1930), (2) binnenmarkt-orientierte Phase der Importsubstituierenden Industrialisierung (ISI: 1930 bis 1980er Jahre), (3) neoliberale Phase (1980er Jahre bis 2002) und (4) aktuelle polit-ökonomische Brüche und Kontinuitäten – und arbeiten dabei das Zusammenspiel von sozialen Auseinandersetzungen und Sozialstaatlichkeit heraus.

## **1. Argentinien**

### **1.1 Relativer Wohlstand um die Jahrhundertwende**

Argentinien war mit dem Export von Wolle, Weizen und Fleisch frühzeitig und intensiv in den Weltmarkt eingebunden. Dadurch entwickelten sich früher als in anderen lateinamerikanischen Ländern Lohnarbeitsverhältnisse. Im Gegensatz zu den Nachbarländern lebten um die Jahrhundertwende nur noch in wenigen Gebieten indigene Bevölkerungsgruppen, da die meisten Indígenas in den Feldzügen zwischen 1810 und 1879 gezielt getötet wurden. Zwischen 1856 und 1932 immigrierten um die 6,4 Millionen Menschen, vor allem aus Europa, in das prosperierende und relativ reiche Argentinien, das schon Anfang des 20. Jahrhunderts eine ausgebaute Infrastruktur besaß (Halperín Donghi 1996: 19). Vor 1930 gab es – abgesehen von Bildungspolitik – keine sozialpolitischen Maßnahmen, da es auch noch keinen politischen Akteur gab, der sie einforderte.

### **1.2 Bewegte Zeit der Importsubstitution: Aufbau sozialstaatlicher Strukturen während des Peronismus – Dekade der Instabilität und Militärdiktatur**

Mit der Weltwirtschaftskrise 1929/30 brachen die Exporte ein, das Importvermögen verringerte sich, worauf der Staat zunächst mit einer drastischen Reduzierung der Staatsausgaben reagierte (Sommavilla 1996: 52ff). Argentinien sank in eine tiefe Rezession, die Arbeitslosigkeit und die Auseinandersetzungen um die politische Macht nahmen stark zu. Die Militärdiktaturen der 1930er Jahre setzten nicht mehr nur auf den Export agrarischer Produkte, sondern versuchten den inländischen Markt auszubauen und eine Nationalisierung zahlreicher Firmen, z.B. der Erdölfirma YPF und des Transportsystems (vor allem der Eisenbahn), voranzutreiben. In den Jahren nach der Wirtschaftskrise zeichnete sich ein bedeutender sozialstruktureller Wandel ab, allein zwischen 1935 und 1945 verdoppelte sich die lohnabhängige Bevölkerung (Lindenboim 1978, zit. nach Rapoport 2003: 271) und es bildeten sich zahlreiche Industrien heraus.

Dieser Wandel der Sozialstruktur machte das Aufkommen des Peronismus als starke politische Kraft mit sozialreformerischen, populistischen und semi-faschistischen Tendenzen, die vor allem in der ArbeiterInnenklasse und bei den Armen verwurzelt war, erst möglich. Die Gewerkschaftsbewe-

gung wurde „peronisiert“, d.h. alle konformen Gewerkschaften wurden vereint und gestärkt. Die keinesfalls unbedeutenden kommunistischen und anarchistischen Gewerkschaften wurden verboten (Boris/Hiedl 1978). Die herrschende Klasse Argentiniens empfand den Peronismus, der alle freien Wahlen bis 1976 eindeutig gewann und in der Lage war, hunderttausende Menschen zu mobilisieren, einerseits als gewaltige Bedrohung, andererseits aber auch als einzigen Akteur, der fähig war, die Forderungen der Massen in geordnete Bahnen zu lenken und die Streiks der Gewerkschaften autoritär zu unterbinden – und damit als wichtigen Bündnispartner. In dieser Phase stiegen die Reallöhne und v.a. die Sozialausgaben stark an, was durch das massive Wirtschaftswachstum, die staatliche Förderung des Binnenmarkts, die Erhöhung der Exportzölle und Maßnahmen wie die Verstaatlichung der Zentralbank möglich wurde.

Der Amsantritt von Juan Domingo Perón – zunächst als Arbeitsminister 1943, dann ab 1945 als Präsident – markiert die Einführung von sozialpolitischen Maßnahmen und Sicherungssystemen, die deutlich weiter gingen als in den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern. 1944 wurden die Arbeitsbedingungen der LandarbeiterInnen erheblich zu Lasten der (land-)besitzenden Klassen verbessert (Rapoport 2003: 411). Es wurden Mindestlöhne in der Heimarbeit und der Nahrungsmittelindustrie eingeführt, wodurch die Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen, die immerhin 45 Prozent der IndustriearbeiterInnenschaft stellten, in diesen Sektoren von 40 Prozent auf 20 Prozent abgesenkt werden konnte. In der Textilindustrie wurde Gleichbezahlung von Frauen und Männern angeordnet (Bauer 1990: 50). Krankenkassen und Rentenversicherung wurden stark ausgebaut und ein soziales Wohnungsbauprogramm aufgelegt, die Zahl der Krankenhausbetten wurde verdoppelt und die Zugangschancen zu Schulen erheblich erweitert (Rapoport 2003: 373ff).

Durch diese realen Verbesserungen und die identitätsstiftende Mobilisierung v.a. der armen Bevölkerung erklärt sich die große Zustimmung zur peronistischen Politik, die noch über Jahrzehnte Argentinien prägen sollte. Was in dieser Zeit eingeführt wurde, steckte den Rahmen der Forderungen der argentinischen Gewerkschaftsbewegung und ihre Artikulationsformen für viele Jahre ab und setzte den Rahmen für Wirtschafts- und Sozialpolitik: staatlicher Autoritarismus kombiniert mit expansiver Sozialpolitik.

In der Dekade der Instabilität (1955–66), die auf den Sturz des Peronismus folgte, verringerten sich die Löhne und die Gelder für Gesundheit, Bildung und Wohnungsbau wurden gekürzt. Die relative Stärke des sozialen Protests gegen die Diktatur von General Onganía (1966–70), die allgemeine Zuspitzung sozialer Konflikte und die häufigen Streiks sorgten dafür, Sozialkürzungen trotz wirtschaftlicher Instabilität zu verhindern. So wurde beispielsweise 1970 eine weitgehende Krankenversicherungspflicht für die abhängig Beschäftigten eingeführt.

Gestützt durch die massive Repression – 30.000 Menschen sind verschwunden – aber auch durch die Kollaboration der Gewerkschaften, konnte die letzte argentinische Militärdiktatur (1976–1983) eine Umverteilungspolitik zu Ungunsten der ArbeitnehmerInnenschaft durchführen. Allein im Jahr 1976 fielen die Reallöhne um 37 Prozent und der Anteil der Lohnarbeitenden am Nationaleinkommen sank bis 1983 auf 27 Prozent – 1955 hatte er noch 50 Prozent betragen. Aufgrund des verlorenen Malvinas-Krieges, ökonomischer Stagnation, dem Anwachsen des Protests von Menschenrechtsbewegungen, insbesondere der *Madres de la Plaza de Mayo*, und von politischen Streiks dankten die Militärs schließlich ab und der Präsidentschaftskandidat der oppositionellen UCR, Ricardo Alfonsín, gewann die Wahlen 1983. Die ökonomischen Probleme Argentiniens vertieften sich aufgrund der Verschuldungspolitik der Militärdiktatur, des Zerfalls des Bretton-Woods- Systems und der Schuldenkrise zunehmend. Die Inflation wuchs und erreichte 1989 mit knapp 5.000 Prozent den absoluten Höchststand (INDEC und BCRA nach Rapoport 2003: 927).

Die Budgetdefizite, die durch die Verschuldungspolitik der 1980er Jahre verschärft wurden, wurden als (zusätzliches) Argument verwendet, um Sozialversicherungen massiv unterzufinanzieren und somit die Qualität der sozialen Dienstleistungen weiter zu senken und viele Arbeitsschutzgesetze zu unterlaufen (Cortés 2007: 5). Die deutliche Expansion der Sozialpolitik fällt lediglich in die kurze Phase des ersten Peronismus, und dabei insbesondere in die Jahre 1945–1950. Mit den ständigen wirtschaftlichen Krisensituationen wurden stets Einschnitte ins Sozialsystem gerechtfertigt. Im internationalen Vergleich sind Pro-Kopf-Einkommen, Arbeitsproduktivität und Exportanteile in Argentinien während der Phase der Importsubstituierenden Industrialisierung weniger stark gestiegen als im lateinamerika-

nischen und weltweiten Durchschnitt – was allerdings nicht zuletzt an den jeweils hohen Werten vor 1930 liegt (López 2004: 352ff).

### **1.3 Sozialabbau und Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse in den 1990er Jahren**

Nach dem Wahlsieg 1989 vollzog die neu gewählte Regierung des Peronisten Carlos Menem (1989–99) entgegen ihren Wahlversprechen einen politischen Kurswechsel hin zu neoliberaler Wirtschaftspolitik. Die erfolgreiche Inflationsbekämpfung führte 1989 zu einem (vorübergehenden) Rückgang der Armut und zur Erholung der Wirtschaft, was Menem anfänglich breiten Zuspruch – von Unternehmensverbänden, den Mittelklassen sowie ärmeren Bevölkerungsgruppen – brachte. Aufgrund von Subventionskürzungen, hohen Zinsen für mittlere und kleine Unternehmen und der fehlenden Konkurrenzfähigkeit mit den Weltmarktprodukten, die zollfrei nach Argentinien importiert wurden, kam es jedoch in den 1990er Jahren im privaten Sektor zu über 24.000 Betriebsschließungen, die ca. 600.000 Arbeitsplätze kosteten (Magnani 2003: 37). Durch Privatisierungen gingen im öffentlichen Sektor weitere 600.000 Arbeitsplätze verloren. Auf dem Land stellte sich ein Konzentrationsprozess des Bodens ein: Zwischen 1992 und 1999 reduzierte sich die Anzahl der Landwirtschaftsbetriebe um 32 Prozent. Neben den fallenden Preisen waren das wesentliche Problem der landwirtschaftlichen Betriebe vor allem die fehlenden Kredite und die Herausbildung einer Agroindustrie, die von fünf Großunternehmen dominiert wurde (Svampa 2005: 116).

Im Gegensatz zu anderen Ländern (z.B. Mexiko und Bolivien) waren die starken Einschnitte ins Arbeitsrecht und die umfassenden Privatisierungen aber von vergleichsweise wenigen flankierenden Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik begleitet. Der Anteil der Sozialausgaben am BIP war 1991–1994 niedriger als in den 1980er Jahren und wurde 1996 trotz Wirtschaftswachstum gekürzt. Diese Kürzungen waren nicht zuletzt dadurch möglich, weil Teile der Sozialausgaben, v.a. im Gesundheits- und Bildungsbereich, auf die Provinzen und Gemeinden verlagert wurden. Allerdings gingen die Dezentralisierungsmaßnahmen nicht mit einer Überantwortung der entsprechenden Finanzmittel einher, so dass die Provinzen in Finanznot kamen (Cortés 2007: 6ff). 1995 wurde das Einheben von Studiengebühren gesetzlich ermöglicht. Auch im Gesundheitsbereich durften die mittlerweile

von den Gemeinden verwalteten öffentlichen Kliniken von allen nicht als arm eingestuften Bevölkerungsgruppen Gebühren verlangen.

1993 wurde das Rentensystem teilprivatisiert und die Anwartschaftskriterien wurden verschärft (30 Mindestbeitragsjahre), was für Frauen, informell Beschäftigte und (vorübergehend) Arbeitslose Nachteile bringt (Sottoli 2002: 139ff). Per Verordnung erwirkte Menem 1993 zudem eine Reform der Krankenversicherung, die im Wesentlichen die Sozialwerke in Konkurrenz setzte.

Obwohl die staatlichen Gesamtausgaben für assistenzialistische Politik gering waren, wurden in den Provinzen, insbesondere in Buenos Aires, von den peronistischen Stadtregierungen zahlreiche zielgerichtete, aber untereinander wenig koordinierte Programme (für Jugendliche, Mütter mit jungen Kindern, behinderte Menschen etc.) eingeführt (Acuña et al. 2002: 22ff). Dabei vollzog sich ein Wandel in der Art und Weise Sozialpolitik zu konzeptionalisieren, der seinen Hintergrund in neoliberalen Denken hatte: „Die Teilung der politischen Arbeit durch die Professionalisierung der Funktionen, die administrative Dezentralisierung und die Fokalisierung der Sozialpolitik“ (Svampa 2005: 184, Übers. A.T.). All diese Programme blieben jedoch weit hinter den realen Notwendigkeiten zurück. Zunehmend sind auch NGOs, die zum Zweck der Armutsbekämpfung eingerichtet wurden, in den Armenvierteln anzutreffen. Sie werden von internationalen Organisationen, vor allem der Weltbank, finanziert (Luna 1996: 178ff). Begleitet von einer Rhetorik von *empowerment* und Verbesserung der Partizipationschancen ist die zielgerichtete Armenhilfe jedoch in erster Linie darauf ausgerichtet, die Partizipationsmöglichkeiten der Individuen am Markt zu stärken. Dies hat häufig den Effekt, die klientelistischen Bindungen und die Loyalität bzw. Abhängigkeit von lokalen Autoritäten zu stärken und damit die Mobilisierungskraft der Armen zu schwächen und politische Apathie zu fördern (Wolff 2005: 64).

Langfristig hat die neoliberale Politik die Gesellschaftsstruktur maßgeblich verändert und die Ungleichheit wuchs so schnell wie in wenigen Beispielen der weltweiten Wirtschaftsgeschichte: Der Gini-Index stieg von 0,385 (1980) über 0,451 (1991) auf 0,472 (1997). Im Mai 2002 erreichte er den Spitzenwert von 0,534 (Minujin/Anguita 2004: 107). Von 1975 bis 2002 hat sich die Zahl der Arbeitslosen verneunfacht und ihr Anteil an der Erwerbsbevölkerung ist von 3,5 Prozent auf 21,5 Prozent gestiegen.

Während sich die Anzahl der formell abhängig Beschäftigten kaum verändert hat, findet nahezu die gesamte (absolute) Zunahme der Arbeitsplätze im informellen Sektor statt. Machten diese 1975 ca. 20 Prozent der abhängig Beschäftigten aus, sind es 2002 32 Prozent. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist von 37 Prozent im Jahr 1975 auf 22 Prozent (2004) gefallen (Palomino 2005: 5). In Argentinien, wo die soziale Ungleichheit im lateinamerikanischen Vergleich ziemlich niedrig war, was mit der spezifischen Sozialstruktur (Fehlen einer Bauernschaft, überwältigendes Übergewicht der städtischen Bevölkerung, starke Entwicklung der Mittelklassen, Entfaltung der Gewerkschaften im ganzen Land) im Gegensatz zu anderen lateinamerikanischen Ländern zu verstehen ist (Laclau 1979: 167f), wurde sie ab den 1980er Jahren, aber vor allem in den 1990er Jahren vertieft. Große Teile der Mittelschicht stiegen in die Armut ab, die Zahl der Menschen, die in Armenvierteln am Rande von Buenos Aires lebte, vervielfachte sich und auch auf dem Land hielt Armut vermehrt Einzug.

Das erklärte Ziel Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum, mit dem die Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen und die drastischen Einschnitte gerechtfertigt wurden, konnte also keinesfalls erreicht werden. Das Wirtschaftswachstum erreichte zwar punktuell hohe Werte (wie 1991/92: 12%, 1993/94: 6 %), fiel aber schon 1995 wieder auf -2 Prozent. Nach einem Zwischenhoch 1996/97 von 7 Prozent schlitterte Argentinien 1998 in die Rezession. Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse, Lohnverfall, drastische Verschärfung der sozialen Ungleichheit und die Erosion der Sozialsysteme gingen damit einher. Das Festhalten an der Dollarparität führte schließlich in eine tiefe Finanz- und Wirtschaftskrise. (Becker/Jäger 2005: 102; Boris/Tittor 2006: 39ff). Das BSP fiel bis 2002 um mehr als 20 Prozent, 2001 musste die Peso-Dollar-Koppelung aufgehoben werden, der Peso wurde um 2/3 abgewertet. Der Anteil der Armen stieg auf über 55 Prozent, das Elend erreichte in Argentinien bisher unbekannte Ausmaße. Aus der Währungs-, Finanz- und Wirtschaftskrise wurde eine politische Krise, in deren Rahmen vier Präsidenten binnen eines Monats zurücktreten mussten. Das öffentliche Leben kam zum Stillstand, Proteste, Stadtteilversammlungen, Straßensperren, Plünderungen von Supermärkten und eine Welle gesellschaftlicher Solidarisierung kennzeichneten die Phase von Oktober 2001 bis mindestens Mitte 2002.

#### 1.4 Einbindung des Protests nach der Krise 2001 durch Wirtschaftsaufschwung, Sozialpläne und veränderten Diskurs

Der Protest ebte im Laufe des Jahres 2002 ab, die gesellschaftliche Solidarisierung ging zurück. Der Interimspräsident Eduardo Alberto Duhalde und ab 2003 vor allem Néstor Kirchner verschafften sich überraschend große Popularität (bei Kirchner stets 60–70 %). Das liegt zunächst einmal daran, dass unter ihren Regierungen (bürgerliches) Recht und Ordnung wiederhergestellt wurde und wirtschaftliche Wachstumsraten von um die 8 Prozent p.a. erzielt wurden. Deshalb wird Kirchner in Wirtschafts- und Unternehmerkreisen hoch gelobt, obwohl er beispielsweise Maßnahmen wie Preisfestsetzungen für Strom, Wasser und manche Grundnahrungsmittel einführte: klassisch peronistische Maßnahmen – nach liberalen Vorstellungen eigentlich ein Tabu.

In den Jahren 2004 bis 2007 wurde eine ganze Reihe von (nominal) hohen Tarifabschlüssen um die 20 Prozent im formellen Sektor erzielt. Es kam jedoch zu zahlreichen Arbeitskonflikten nicht-gewerkschaftlich verteilter Belegschaften, auf die mit harter staatlicher Repression geantwortet wurde (Schulten 2006). Die offiziellen Armutsraten sind von 54,3 Prozent im Oktober 2002 auf 23,4 Prozent (1. Hälfte 2007) deutlich gesunken, ebenso wie die Arbeitslosigkeit von 18,3 Prozent im Oktober 2001 auf 9,5 Prozent (2. Hälfte 2006) gefallen ist (INDEC 2008). Es zeigen sich leichte Lohngewinne, allerdings wurde erst vor kurzem das Reallohniveau von Mitte der 1990er Jahre erreicht.

Der *Piquetero*-Bewegung (Erwerbslosenbewegung), die stets Lebensmittelpakete und soziale Unterstützung in Form von *Planes Trabajar* (wörtl. Arbeitspläne) gefordert hatten, gelang es ab 1999 10 Prozent dieser Sozialprogramme selbst zu verwalten (wenn sie sich als NGOs registrieren ließen) (Boris/Tittor 2005). Die restlichen Gelder wurden weiterhin über die nach wie vor auf lokaler Ebene extrem wichtigen und durch die Ausweitung assistenzialistischer Programme zusätzlich gestärkten peronistischen Strukturen verteilt (Levitsky 2001). In diesen *Workfare*-Programmen, die die Sozialleistungen an das Verrichten von gemeinnütziger Arbeit knüpfen, erhielten die EmpfängerInnen bis zu 6 Monate lang 150 Pesos im Monat. Im Einführungsjahr 1993 erhielten 26.000 Personen Zuwendungen aus dem von der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank kofinanzierten Programm, 2002 waren es 1,4 Millionen Menschen (Giraudy 2007: 34).

Das Nachfolge-Programm *Jefes y Jefas de Hogar* (wörtl. Programm für Haushaltsvorstände), steht allen armen Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren und Haushalten mit behinderten Menschen zu, sofern sie zwanzig Stunden gemeinnützige Arbeit pro Woche verrichten. Zudem muss nachgewiesen werden, dass die Kinder geimpft sind und zur Schule gehen bzw. sie abgeschlossen haben. 2003 erhielten immerhin 24,5 Prozent der armen Haushalte, das entspricht knapp 2 Millionen Haushaltsvorständen, Zahlungen von 50 Prozent des Mindestlohns (150 Pesos). Ab 2003 wurden keine Neuanmeldungen mehr zugelassen, bis Ende 2006 fielen 43 Prozent der Personen aus dem Programm (Cortés 2007: 15f).

Parallel zur Reduzierung der *Planes Trabajar* und des Programms *Jefes y Jefas* wurden die Zuschüsse für kleine Mikro-Kredit-Programme und Kooperativen stark ausgebaut. Viele Bewegungen hatten kleine Mikrounternehmen in Kooperativenform, insgesamt ca. 20.000, aufgebaut. Wer dort arbeitet, erscheint nicht in Arbeitslosenstatistiken, arbeitet mit einem „Lohn“ von 150 Pesos im Monat aber weit unter der Armutsgrenze. Margot Geiger (2006) bemerkt treffend: Richtete sich „die Forderung der Arbeitslosen nach sozialer Inklusion vormals an den Staat, bspw. durch die Forderung nach einer Universalisierung von Sozialleistungen, so stellt dieser nun mittels Subsidien die Werkzeuge zur Verfügung, um ‚Teilhabe‘ durch den Aufbau wettbewerbsfähiger Kleinstunternehmen selbst zu organisieren. Misserfolge lassen sich wieder als Fehlleistungen der Betroffenen interpretieren.“ Auch die ca. 180 zwischen 2002 und 2004 besetzten Betriebe, die entstanden sind, um die Betriebsschließungen und damit die drohende Arbeitslosigkeit der Beschäftigten abzuwenden, ermöglichen meist ihrer Belegschaft nur unter Bedingungen des *working poor* zu arbeiten. Initiativen zur Enteignung der alten FabrikbesitzerInnen und der langfristigen Garantie der Projekte wurden kaum umgesetzt. Kooperativen werden prinzipiell v.a. durch ein staatlich neuerdings stark subventioniertes Institut für Kooperativen gefördert, das ihnen u.a. Kleinkredite bereitstellt.

Mit der Ausweitung des Assistenzialismus 2002 und 2003 wurde an bereits existierende Spaltungslinien in der relativ heterogenen *Piquetero*-Bewegung und der Bewegung besetzter Betriebe angeknüpft und diese vertieft. Während viele *Piquetero*-RepräsentantInnen nun lokale Ämter und Verwaltungstätigkeiten übernahmen und „ihre“ Bewegungen mehr Unter-

stützungszahlungen bekamen, gingen die widerständigen Kräfte tendenziell leer aus.

Insgesamt war die Sozialpolitik Kirchners in erster Linie eine Maßnahme zur Einbindung des Protests, die einer assistenzialistischen Logik statt einem Prinzip der Universalisierung von sozialen Rechten folgt. Dass die Armut und die Arbeitslosigkeit gesunken sind, liegt in erster Linie am Wirtschaftsaufschwung. Die Prekarität der Arbeitsverhältnisse und die Privatisierungen sind kaum zurückgenommen worden, die Förderung des Kooperativenwesens und die wenigen Preisfestsetzungen sprechen für kleine Änderungen einer insgesamt doch sehr durch Kontinuität gekennzeichneten Wirtschafts- und Sozialpolitik.

## **2. Brasilien**

### **2.1 Sklaverei und Patrimonialismus als Grundlagen der Exportorientierung**

In Anlehnung an Andreas Novys Typologisierung brasilianischer Staatlichkeit (Novy 2001b: 75ff) kann deren erster Zyklus als sklaverei-basiert und export-orientiert bezeichnet werden. Während die indigene Bevölkerung weitestgehend ausgerottet wurde, ließen die europäischen Kolonialherren aus Afrika stammende SklavInnen den Großteil der Arbeit verrichten. Als letztes Land weltweit schaffte Brasilien die Sklaverei erst 1888 ab. Den ehemaligen SklavInnen wurde jedoch der Zugang zu Land verwehrt und somit die Möglichkeit zur Selbstversorgung genommen, so dass sie gezwungen waren, ihre Arbeitskraft – oft an ihre früheren Besitzer und zu Preisen unter dem Subsistenzniveau – zu verkaufen (Novy 2001b: 91). Die Exklusion der ehemals versklavten Afro-BrazilianerInnen wurde durch staatliche Migrationspolitik verschärft, die nicht auf deren Eingliederung in die entstehenden dynamischen Industriezweige, sondern stattdessen auf den Zuzug von europäischen und teilweise asiatischen Arbeitskräften setzte. Abgesehen vom schleppenden und fragmentierten Aufbau eines staatlichen Schulwesens, gab es bis in die 1920er Jahre praktisch keine staatliche Sozialpolitik oder gar soziale Rechte. Vereinzelt gab es philanthropische Fürsorge-Leistungen seitens Sklavenbesitzern bzw. Großgrundbesitzern oder kirchlicher Organisationen (Pochmann 2007: 86f). Zusammen-

fassend kann diese Periode als grundlegend für die weitere brasilianische Entwicklung betrachtet werden: Die extrem ungleiche Sozialstruktur Brasiliens hat hier ebenso ihre Wurzeln wie klientelistische Politik.

## **2.2 Importsubstitution, Positivismus, Populismus und Militärdiktatur**

1930 begann mit einem Militärputsch und der daran anschließenden Machtergreifung von Getúlio Vargas eine neue Epoche. In positivistischer Manier verfolgte der neue Block an der Macht, in dem die aufkommende Industriebourgeoisie zu Lasten des Großgrundbesitzes gestärkt wurde, eine „Modernisierung von oben“. Aufgrund der Weltwirtschaftskrise musste auf Binnenentwicklung gesetzt werden. Das dadurch erstarkte Industrieproletariat wurde in dieser Epoche über die Gewährung von Arbeitsrechten in das Regime integriert. Diese Maßnahme war zugleich der Beginn des verstärkten Aufkommens staatlicher Sozialpolitik (D’Araujo 2003). Sie erfolgte jedoch nicht zuletzt, um das revolutionäre Potenzial der überwiegend aus Europa zugewanderten AnarchistInnen, SozialistInnen und KommunistInnen einzudämmen. 1935 kam es zum Versuch einer Revolution durch die Nationale Befreiungsallianz (ANL) – einer Art linker anti-faschistischer Einheitsfront, der schnell von staatlichen und faschistischen paramilitärischen Kräften niedergeschlagen wurde. Danach wurde Vargas’ Vorgehen zusehends autoritärer und mündete im semi-faschistischen Estado Novo 1937, der sich v.a. durch Arbeitsrechte und Sozialpolitik legitimierte (Vianna 2003).

Wenngleich Sozialleistungen – wie die Bereitstellung von Wohnraum, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen – in Kontinuität der vorangegangenen Phase anfänglich noch stark der Verantwortung der Unternehmen unterlagen, zeigte sich in den 1930er Jahren eine deutliche Tendenz zur Verstaatlichung dieser Leistungen. Neben dem Drohpotenzial des Industrieproletariats war auch der Druck der Industriellen zur Sozialisierung der Reproduktionskosten ausschlaggebend dafür. Im Zuge dieser Entwicklungen vergrößerte sich die Steuerbasis des brasilianischen Staats und staatlich definierte Mindestlöhne (1940 eingeführt) gewannen zunehmend an Bedeutung. Diese sozialen Rechte galten jedoch nur für das formell beschäftigte – überwiegend männliche – städtische Industrieproletariat, während die informell Beschäftigten und die LandarbeiterInnen – die überwie-

gende Mehrheit der lohnabhängigen Bevölkerung – sowie die Mehrheit der Frauen davon ausgeschlossen blieben (Pochmann 2007: 90ff). Die wichtigsten Zugeständnisse für die Industriearbeiterschaft wurden schließlich ab 1943 über die Arbeitsrechte (*Consolidação das Leis do Trabalho*) gemacht, die Urlaubs-, Kündigungs- und Pensionsrecht regelten. Zusätzlich hatten auch diese Errungenschaften autoritäre Züge, da die Gewerkschaften dem Arbeitsministerium unterstellt wurden, um mittels der Bekämpfung autonomer gewerkschaftlicher Organisation konfliktive Arbeitsbeziehungen zu vermeiden (D’Araujo 2003). Novy beschreibt die Mischung aus sozialistischen und faschistischen Einflüssen treffend: „Das Arbeitsrecht war positivistisch inspiriert, war progressiv und autoritär, modern und konservativ zugleich“ (2001a: 82). Später wurden die Arbeitsrechte durch ein Programm zur staatlichen Stützung der Ernährung der formell Beschäftigten (PAT, seit 1976) und durch ein Schulspeisungsprogramm (*Pnae*, seit 1955) ergänzt – also assistenzialistische staatliche Leistungen in der philanthropischen Tradition der Sozialpolitik.

Mit geringfügigen Änderungen existierte dieses System bis zum Ende der Militärdiktatur in den 1980er Jahren weiter. In diesem Sinn kann von stark ausgeprägter struktureller Heterogenität der Sozialstaatlichkeit gesprochen werden. Klientelismus und Patrimonialismus im ländlichen Bereich koexistierten mit selektivem Staatskorporatismus im städtischen Bereich. Erst im Zuge der Demokratisierungsbewegung artikulierten sich soziale Bewegungen, die unter dem Schlagwort *Cidadania* (vgl. Alvarez et al. 2004) gleiche staatsbürgerliche Rechte für alle einforderten. Die Forderung nach demokratischer Mitbestimmung wurde dabei an die Forderung nach der Gewährung von sozialen Rechten bzw. sozialer Sicherheit gekoppelt (Dagnino 1994). Das Ergebnis dieser Kämpfe war schlussendlich 1988 die Teilhabe der Bewegungen an der verfassungsgebenden Versammlung, die „einen Höhepunkt an sozialpolitischem Gestaltungswillen“ (Novy 2001a: 83) darstellte.

### **2.3 Universalisierung und Treffsicherheit im Neoliberalismus**

Eine der zentralen sozialpolitischen Errungenschaften der Verfassung von 1988 ist die Festlegung von Mindeststandards „sozialer Sicherheit“ (vgl. IPEA 2007a: 27ff). Hier wurde festgelegt, dass Bildungs-, Pensions- und Gesundheitssysteme sowie die staatlichen Sozialtransfers universell allen

BürgerInnen im städtischen und ländlichen Bereich zur Verfügung stehen müssen. Die Entscheidungsfindung – nicht nur im Bereich der Sozialpolitik – hat dezentral über sektorale Beiräte (*conselhos setoriais*) stattzufinden. Gleichzeitig wurden über Quoten Mindest-Investitionen in Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen auf lokaler Ebene festgelegt.

Als Folge wurde eine Mindestpension für die in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung in der gleichen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns eingeführt. 1994 bekamen schon 6,5 Millionen Menschen diese Pension ausbezahlt. Dennoch sind noch nicht alle Menschen pensionsberechtigt, da sie aufgrund informeller und prekärer Beschäftigungsverhältnisse oder Arbeitslosigkeit keine Beiträge entrichten. 1995 betrug der Anteil der formell Beschäftigten bloß 39 Prozent (Männer: 40,6 %; Frauen: 37,3 %), die Arbeitslosigkeit betrug 5,8 Prozent (Männer: 5 %; Frauen: 7 %). Es handelte sich somit 1995 um 43,71 Prozent, 2002 um 46,66 Prozent und auch 2005 noch um 44,36 Prozent der Bevölkerung, die nicht versichert waren (IPEA 2007a: 48, 195, 197) und somit als prekär beschäftigt bezeichnet werden können.

Auch in die Grundbildung wurde verstärkt investiert, was vor allem in der Regierungszeit von Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) geschah und Wirkung zeigte: Der Analphabetismus sank von 18 Prozent 1990 auf 11,8 Prozent 2002 und bis 2005 weiter auf 10,9 Prozent (IPEADATA 2008), da sich der Zugang zu öffentlichen Schulen stark verbesserte. Die staatlichen Gesundheitseinrichtungen sind seit der Verfassungsreform verpflichtet, alle Menschen zu versorgen, die sie benötigen. In diesem Sinne kam es insgesamt zu einer Universalisierung der Sozialpolitik. Das wirkte sich dahingehend aus, dass Brasilien in den 1990er Jahren eines der wenigen Länder Lateinamerikas darstellte, wo die staatlichen Sozialausgaben nicht zurückgingen, sondern sogar gestiegen sind (Filgueira/Filgueira 2002).

Die 1990er Jahre waren jedoch gleichzeitig das Jahrzehnt der neoliberalen Reformen, die in Brasilien ab 1990 unter Präsident Collor de Mello begannen und 1994 mit der Einführung des *Plano Real* durch den damaligen Finanzminister Cardoso ihre volle Wirkung entfalteten (dazu v.a. Fritz 2002; vergleichend mit Argentinien: Becker/Jäger 2005). Liberale ÖkonomInnen bezeichnen dieses Programm der Inflationsbekämpfung gerne als wichtigste sozialpolitische Maßnahme von Cardoso, da besonders die arme Bevölkerung sich nicht vor den inflationsbedingten Verlusten absichern

konnte. Die überbewertete Währung bescherte auch relativ niedrige Preise für importierte haltbare Konsumgüter wie z.B. Fernseher, die seither auch verstärkt in den *Favelas* zu finden sind. Die Kehrseite des *Plano Real* war jedoch die Schwächung des Inlandskapitals, die sich in erhöhten Arbeitslosigkeitsraten auswirkte. Außerdem hatte die Hochzinspolitik fatale Auswirkungen auf die Fiskalpolitik (vgl. Vernengo 2007). Die Begleichung des Zinsendienstes nahm immer größere Ausmaße an – während der Regierungszeit von Cardoso stieg die Staatsverschuldung von 29,4 Prozent des BIP im Januar 1995 auf 50,5 Prozent des BIP im Dezember 2002 an (IPEA-DATA 2008). Daher wurden sozialpolitische Gelder in den Schuldendienst umgeleitet – was unter dem so genannten „Gesetz für fiskalische Verantwortung“ (*Lei da Responsabilidade Fiscal*) geschah.

Die unmittelbare Auswirkung der Kombination aus Universalisierung der Sozialpolitik und ihrer Unterfinanzierung war das Absinken der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen. In der Bildungspolitik macht sich das in der schlechten Qualität der Grundausbildung bemerkbar (IPEA 2005: 70f). Außerdem zeigt sich sowohl in der Bildungs- wie auch in der Gesundheitsversorgung der Exodus der Ober- und Mittelschichten aus dem öffentlichen System in private Schulen und Krankenhäuser. 1990 gingen noch 86,9 Prozent der Kinder des reichsten Zehntels der Bevölkerung in öffentliche Schulen, 1998 waren es nur noch 18,49 Prozent. In der Gesundheitsversorgung sank die Frequentierung seitens des reichsten Zehntels von 15,95 Prozent auf 3,46 Prozent (Ramos 2000).

Solche Entwicklungen werden unter dem Schlagwort „sozialer Treffsicherheit“ legitimiert. Dabei geht es darum, dass nur die „Bedürftigen“ staatliche Unterstützung erhalten sollen, während die als „nicht bedürftig“ eingestufte Bevölkerung nicht mehr privilegiert wird, sondern stattdessen für die in Anspruch genommenen Dienstleistungen zahlen soll. In Anbetracht des vorher sehr ungleichen Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen ist die Legitimationsbasis des „Treffsicherheits-Paradigmas“ groß. Es diente z.B. als Legitimation für Cardoso, um 1998 das Pensionssystem des Privatsektors zu reformieren – wobei der Durchrechnungszeitraum und das Pensionsantrittsalter erhöht sowie ein Höchstbezug von R\$ 1.200 (der seither an die Inflation angepasst wird) eingeführt wurden. Die philanthropische Tradition des brasilianischen Sozialsystems ist bis heute präsent: 2004 spendeten z.B. 54 Prozent der Privatunternehmen Brasiliens im Rahmen von *Corpo-*

rate-Social-Responsibility-(CSR)-Programmen Gelder an sozial Bedürftige (41 Prozent davon in Ernährungsprogramme, was insgesamt 0,4 Prozent des BIP ausmachte); (insbesondere kirchliche) NGOs nehmen v.a. seit den 1990ern eine wichtige Stellung in Sozialprogrammen ein (IPEA 2007a: 88f). Aber auch staatliche Leistungen werden umgestellt. So stellte z.B. die Regierung Cardoso die Gas-Subventionierung ein und stellte auf monatlich R\$ 15 Gas-Beihilfe zum Kochen für bedürftige Personen um. 2001 führte Cardoso zusätzlich die Programme *Bolsa Escola* und *Bolsa-Alimentação* ein, die mit der Familienbeihilfe vergleichbar sind und einen maximalen Betrag von R\$ 45 monatlich für arme Familien bedeuteten (IPEA 2007a: 104).

Die Auswirkungen dieser Politik auf die Sozialstruktur waren einerseits die Abnahme extremer Armut und die Verbesserung entsprechender Indikatoren wie z.B. des Analphabetismus, was sich in der positiven Entwicklung des *Human Development Index* auswirkte. Gleichzeitig erodierten die Beschäftigungsverhältnisse – der informelle Sektor vergrößerte sich und die Arbeitslosigkeit stieg. Die funktionale Einkommensverteilung veränderte sich zu Ungunsten der LohnempfängerInnen – der Anteil der Löhne und Gehälter am Gesamteinkommen sank von 45,4 Prozent im Jahr 1990 auf 36,1 Prozent im Jahr 2002 (Vernengo 2007: 87). Der Gini-Index stagnierte insgesamt auf hohem Niveau. Die „Ära Cardoso“ kann daher als idealtypischer Sozial-Liberalismus bzw. „inclusive liberalism“ (Porter/Craig 2004) bezeichnet werden: Liberale Wirtschaftspolitik wird durch treffsichere Maßnahmen der Armutsbekämpfung flankiert, die stärker in Zusammenarbeit mit „sozial verantwortlichen“ Unternehmen durchgeführt wird. Soziale Rechte werden zu Gunsten von Almosen unterminiert (Mkandawire 2005), was gerade im Hinblick auf die Gewährung der im Rahmen der Verfassungs-Erstellung erkämpften sozialen Rechte als passive Revolution interpretiert werden kann.

## **2.4 Soziale Radikalisierung des Sozial-Liberalismus seit 2003**

2002 gewann Luiz Inácio Lula da Silva die Präsidentschaftswahlen und regiert seit 2003 in einer Art Koalitionsregierung. Wirtschaftspolitisch gab es kaum Veränderungen (vgl. Leubolt 2007). Neben außenpolitischen Neuorientierungen (vgl. Schmalz 2007) sind die wichtigsten Änderungen gegenüber der vorangegangenen Regierung in der Sozialpolitik zu suchen.

Schon bei Amtsantritt machte Lula klar, dass die wichtigste Aufgabe der Regierung die Auslöschung des Hungers sein würde, was den verstärkten Fokus auf die Armutsbekämpfung ankündigt. Dafür existierte anfänglich das Programm Fome Zero (Null Hunger; vgl. IPEA 2007a: 102ff), das besonders auf Zusammenarbeit mit privaten Akteuren setzte. Bald verschob sich der Fokus jedoch auf den Ausbau und die bessere Koordination der Einkommenstransferprogramme der Regierung Cardoso im Rahmen von Bolsa Família (Familienbeihilfe; vgl. IPEA 2007a: 104ff). Änderungen betrafen in erster Linie die Anspruchsberechtigten, deren Kreis ausgeweitet wurde und den Betrag der Förderung der von max. R\$ 45 auf max. R\$ 95 aufgestockt wurde, was den durchschnittlich ausbezahlten Betrag von R\$ 24,75 im Jahr 2003 auf R\$ 64,67 im Jahr 2006 anheb. Einkommenstransfers stiegen dadurch von durchschnittlich 1,9 Prozent des BIP pro Jahr zwischen 1995 und 2002 (unter Cardoso) auf 2,58 Prozent des BIP zwischen 2003 und 2005 an (Mercadante 2006: 122). Verglichen mit den Zinsenzahlungen, die zwischen 9,4 Prozent und 7,3 Prozent des BIP ausmachten, sind die Transferzahlungen zwar weiterhin relativ gering; dennoch war die Erhöhung in diesem Bereich für große Teile der Bevölkerung spürbar. Die in der Verfassung vorgesehenen sozialpolitischen Gemeindebeiräte waren 2005 in 79,7 Prozent der Gemeinden für die Planung der Verteilung und in 48,7 Prozent auch als Kontrollinstanzen verantwortlich. Mittels der Zweidrittel-Beteiligung zivilgesellschaftlicher VertreterInnen in diesen Gremien konnte der klassische Klientelismus vermieden werden.

Die Auszahlung von Bolsa Família wurde außerdem an den Schulbesuch der Kinder gekoppelt, was als bildungspolitische Maßnahme verstanden werden kann. Auch das Stipendienprogramm ProUni reiht sich in die Riege an treffsicheren Sozialtransfer-Programmen ein. Hier wird das Studium von Kindern aus armen Familien an privaten Unis mittels Stipendien gefördert. Zusätzlich existieren seit 2003 jedoch auch Quoten-Regelungen für staatliche Universitäten, die arme und dunkelhäutige BrasilianerInnen fördern. Das stellt einen Unterschied zu vorhergehenden Regierung dar, wo der Zugang zu den staatlichen Unis bloß über privat finanzierte philanthropische Förderkurse für sozial Benachteiligte sichergestellt wurde. 15,3 Prozent StudienanfängerInnen mit weniger als dem Mindesteinkommen monatlich in öffentlichen Einrichtungen standen nur 7,1 Prozent in privaten Einrichtungen gegenüber, der Anteil dunkelhäutiger Studierender stieg von 21

Prozent im Jahr 1995 auf 30 Prozent im Jahr 2004. Dennoch setzt sich der Trend niedriger staatlicher Investitionen in die Bildungspolitik fort, die von 1,44 Prozent des BIP 1995 auf 1,04 Prozent des BIP 2005 sanken. Das kann auch eine wichtige Erklärung dafür sein, dass die Qualität öffentlicher Schulen im Vergleich zu den privaten sinkt. Außerdem müssen viele arme Kinder und Jugendliche abends die Schule besuchen, um tagsüber zu arbeiten, was 2003 auf 76 Prozent der SchülerInnen mit sehr schlechten Leistungen bei der staatlichen Überprüfung zutraf (IPEA 2007a).

In der Arbeitsmarktpolitik hingegen wurden neue Akzente gesetzt, da der gesetzliche Mindestlohn von R\$ 200 (2002) auf R\$ 350 (2006) erhöht wurde, was einer realen Lohnerhöhung von 32 Prozent entspricht (IPEA 2007b: 12). In Verbindung mit den – auch an die Höhe des Mindesteinkommens gekoppelten – Steigerungen von Sozialtransfers und Mindestpensionen führte das zur beträchtlichen Steigerung geringer Einkommen. Generell sanken jedoch die Durchschnittslöhne zwischen 1995 und 2005 um 11,4 Prozent von R\$ 796 auf 705 R\$ – dies jedoch v.a. in den höheren Einkommensgruppen (IPEA 2007a: 200), während im gleichen Zeitraum das Durchschnittseinkommen der Frauen um 2,2 Prozent von R\$ 520 auf R\$ 532 stieg. Das erklärt das kontinuierliche Sinken des Gini-Koeffizienten von 0,596 im Jahr 2000 auf 0,569 im Jahr 2005 (Arbix 2007). Zusätzlich nahm der Grad der formell Beschäftigten 2005 gegenüber 1995 zu (von 39,2 % auf 41,1 %) – vor allem bei Frauen (von 37,3 % auf 40,5 %) und dunkelhäutigen BrasilianerInnen (von 33,6 % auf 36,4 %) –, was jedoch nicht zur verstärkten Inklusion ins Pensionssystem führte (IPEA 2007a: 197), weil weniger Personen freiwillig ins System einzahlten.

Eine weitere Neuerung ist die Fokussierung auf staatlich geförderte Mikrokredite, die in gewisser Weise als Instrumente „treffsicherer Hochzinspolitik“ bezeichnet werden könnten, da sie die effektiven Zinsen absenken (vgl. Singer 2005). Sie stiegen von 752 Mio. R\$ 1995 über 6,93 Mrd. R\$ 2002 auf 21,09 Mrd. R\$ 2005 und kamen besonders im Rahmen von Krediten für landwirtschaftliche Familienbetriebe (Programma Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF) zum Einsatz. Diese Kredite sind zwar bezüglich der Landreform relevant, da sie auch zur Finanzierung der Bestellung des besetzten Landes Verwendung finden, dennoch kann die „Bank-Logik“ der Vergabe von Krediten an rückzahlungsfähige Kleinbauern und Kleinbäuerinnen zur Verschärfung von Ungleichheiten führen

(IPEA 2007a: 215, 361). Insgesamt ist das Ausmaß der Konflikte um Land in Brasilien – die sich in den Jahren 2003–2005 mit rund einer Million involvierten Personen gegenüber den Jahren davor nahezu verdoppelt haben (IPEA 2007a: 331) – ein Zeichen für die weiterhin existente strukturelle Heterogenität, da „Brasilien eines der letzten Länder der Welt ist, die versuchen auf die Agrarreform als Sozialreform zurückzugreifen“ (Souza in IPEA 2007a: 359). Was alternative Entwicklungen angeht, ist auch die staatliche Förderung der solidarischen Ökonomie eine interessante neue Entwicklung (Auinger 2005), deren materielle Auswirkungen jedoch vorerst bescheiden ausfallen (IPEA 2007a).

Insgesamt zeigt sich in Brasilien, dass seit dem partizipativen Verfassungserstellungsprozess 1988 die starke strukturelle Heterogenität des Sozialsystems zu Gunsten der Universalisierung von staatlich garantierten sozialen Rechten abgeschwächt wird. Dieser Prozess der Verrechtlichung wird jedoch vom Trend zur Treffsicherheit begleitet. Damit wird zwar die regressive Wirkung der Sozialpolitik bekämpft, gleichzeitig aber der Universalisierung sozialer Rechte entgegengewirkt.

### **3. Reflexionen: Sozialstaatlichkeit in Lateinamerikas Semi-Peripherie**

In beiden untersuchten Fällen nahm die Entwicklung der Sozialstaatlichkeit unterschiedliche Formen an. Argentinien und Brasilien gelten neben Chile und Uruguay als „Pionierländer“ des Sozialstaats in Lateinamerika (Mesa-Lago 1991). Während viele AutorInnen übereinstimmend Argentinien als „universellen Sozialstaat“ beschreiben (Filgueira/Filgueira 2002: 135ff; Huber 2005: 76), der mehr als 60 Prozent seiner Bevölkerung absichern kann, ist die Einordnung Brasiliens schon schwieriger, da soziale und räumliche Ungleichheiten viel höher waren und auch auf die Sozialpolitik übertragen wurden. Daher wird Brasilien von Filgueira und Filgueira (2002: 138f) als „duales Regime“ beschrieben, das nur einem Teil der Bevölkerung zur Verfügung steht. Die sozialen Zugeständnisse, die vor allem in den 1940er Jahren gemacht wurden, waren daher im argentinischen Peronismus stärker ausgeprägt als im Estado Novo Brasiliens. Wenn der argentinische Sozialstaat im regionalen Vergleich auch relativ ausgebaut war, sollte

die Bezeichnung nicht darüber hinwegtäuschen, dass er niemals alle Bevölkerungsgruppen und schon gar nicht alle in gleicher Weise erreichte. In beiden Fällen sind Elemente von passiven Revolutionen deutlich sichtbar, was im argentinischen Fall jedoch nachhaltiger wirken sollte. Argentiniens Peronismus hat deutlich mehr soziale Gruppen in das Projekt integrieren können als der brasilianische Populismus. In beiden Fällen wurden schließlich verteilungspolitische Auseinandersetzungen, die dennoch im Rahmen der populistischen Projekte aufkeimten, durch repressiv agierende Militärdiktaturen im Keim erstickt. Diese Diktaturen wurden beide in den 1980er Jahren gestürzt – jedoch unter unterschiedlichen Vorzeichen: Während in Argentinien die Protestbewegungen stärker auf die Durchsetzung von Menschenrechten im liberalen Sinn setzten, verbanden die brasilianischen Bewegungen die Forderungen nach politischen Rechten mit Forderungen nach sozialen Rechten (Cidadania). Daher erkämpften sie eine Verfassung, in der „soziale Sicherheit“ als Grundrecht gilt und daher v.a. zu Gesundheitsversorgung, Pensionen und Bildung universeller Zugang zu herrschen hat.

Die demokratischen Transformationen fanden in beiden Ländern im Kontext der Schuldenkrise Lateinamerikas in den 1980er Jahren statt, deren Auswirkungen auf die Sozialstaatlichkeit jedoch unterschiedlich waren: In Argentinien kam es in den 1990er Jahren zu einem schnellen Abbau von Sozialpolitik, nahezu ohne flankierende assistenzialistische Kompensationen. Das Regime legitimierte sich über wirtschaftliche Stabilität. In Brasilien hingegen wurde die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen in den 1990er Jahren ausgebaut. Im Zuge der Fokussierung auf die Ärmsten nahm ihre Qualität jedoch stetig ab, so dass Mittel- und Oberschichtangehörige vermehrt auf private Dienste zurückgreifen. Beide Länder haben durch den Zinsendienst so große Ausgabenposten im Haushalt, dass sozialpolitische Leistungen schwach ausfallen.

Seit der Jahrtausendwende ist in beiden Ländern ein mehr oder weniger starker Bruch mit neoliberalen Politikkonzepten zu betrachten. Im sozialpolitischen Bereich haben sich einige Veränderungen ergeben. In Brasilien ist hierbei vor allem die Anhebung des Mindestlohns und die Einführung einer Art Grundsicherung zu nennen, die einen neuen Mix aus treffsicherer und zugleich universalistischer Sozialpolitik darstellen, ohne jedoch gänzlich assistenzialistische Formen zu durchbrechen. In Argentinien ist die

universalistische Komponente weit schwächer ausgeprägt. Die kurzfristigen Sozialprogramme wurden aufgelegt, um den Protest der Piquetero-Bewegung zu schwächen und haben einen deutlich klientelistischen Einschlag. In Argentinien zeigten sich somit auch unter Kirchner deutlich die Elemente einer passiven Revolution. Er vermochte es, die aktiven Protestbewegungen durch anti-neoliberale Rhetorik und die leichte Ausweitung von Sozialpolitik wieder einzubinden. In Brasilien hingegen zeigt sich eine interessante Situation: Während die sozialen Bewegungen die Stärke der 1980er und Anfang der 1990er Jahre weitgehend eingebüßt haben, kommt es nun zur Ausweitung der Sozialpolitik, die partizipative und redistributive Elemente aufweist. Dennoch legitimiert der Ausbau der Sozialpolitik die Kontinuität in der Wirtschaftspolitik, die weiterhin auf Hochzinspolitik setzt und die Priorität der Staatsausgaben weiterhin der Bedienung des Schuldendienstes widmet. Die passive Revolution fand hier in den 1990er Jahren statt, als unter Cardoso neoliberale Reformen durch erfolgreiche Inflationsbekämpfung und treffsichere Armutsbekämpfung legitimiert wurden. Aktuell finden jedoch bemerkenswerte sozialpolitische Neuerungen statt, da nun die in den Kämpfen um die demokratische Verfassung von 1988 durchgesetzten sozialen Rechte mit Armutsbekämpfung kombiniert werden. Somit entsteht eine neue Konstellation jenseits der Dichotomie zwischen universellen sozialen Rechten und sozialer Treffsicherheit (vgl. z.B. Mkandawire 2005).

In beiden Fällen zeigte sich, dass sich die strukturelle Heterogenität der Gesellschaften in der Entwicklung der Sozialstaatlichkeit widerspiegelt. Soziale Kämpfe führten zwar zu sozialen Errungenschaften, die sich jedoch weitgehend auf die – im Vergleich zu den europäischen Staaten relativ kleinen – politisch artikulationsfähigsten Gruppen beschränkten, während große Teile der Bevölkerung ausgeschlossen blieben. Aktuelle Tendenzen in Richtung „sozialer Treffsicherheit“ bekämpfen zwar tendenziell diese Problematik, öffnen jedoch neue Problemfelder, da somit selbst die prekären Formen des Universalismus in der Semi-Peripherie untergraben werden. Die spezifische Ausprägung der Sozialstaatlichkeit bleibt jedoch ein umkämpftes Feld, wie die aktuell unterschiedlich verlaufenden Fälle zeigen.

## Literatur

- Acuña, Carlos H./Kessler, Gabriel/Repetto, Fabián (2002): Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su logica, intencionalidad y en el proceso de hacer política social. Buenos Aires: CLASPO/The University of Texas at Austin. <http://www.utexas.edu/cola/insts/lilas/content/claspo/PDF/overviews/argsocpol90s.pdf>, 6.5.2008.
- Alvarez, Sonia E./Dagnino, Evelina/Escobar, Arturo (2004): Kultur und Politik in sozialen Bewegungen Lateinamerikas. In: Kaltmeier, Olaf/Kastner, Jens/Tuider, Elisabeth (Hg.): Neoliberalismus – Autonomie – Widerstand. Soziale Bewegungen in Lateinamerika. Münster: Westfälisches Dampfboot, 31-58.
- Arbix, Glauco (2007): A queda recente da desigualdade no Brasil. In: Nueva Sociedad (especial em português), 132-139. [http://www.nuso.org/esp\\_portugues/Arbix%20.pdf](http://www.nuso.org/esp_portugues/Arbix%20.pdf), 6.5.2008.
- Auinger, Markus (2005): Demokratisierungsimpulse und Ansatzpunkte für eine Transformation des Arbeitsprozesses in Brasilien. In: Journal für Entwicklungspolitik 21 (2), 45-63.
- Bauer, Silke (1990): Frauen in der Politik in Chile und Argentinien. Ihre Partizipation in Parteien, Parlamenten, Gewerkschaften, Wahlen und Regimewechselprozessen. Heidelberg: Heidelberger Verlagsanstalt.
- Becker, Joachim/Jäger, Johannes (2005): Geld und Legitimität. Monetäre Strategien in Argentinien, Uruguay und Brasilien. In: Boris, Dieter/Schmalz, Stefan/Tittor, Anne (Hg.): Lateinamerika: Verfall neoliberaler Hegemonie? Hamburg: VSA, 87-111.
- Boris, Dieter (2001): Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas: Der Kontinent in der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts. Hamburg: VSA.
- Boris, Dieter/Hiedl, Peter (1978): Argentinien. Geschichte und politische Gegenwart. Köln: Pahl-Rugenstein.
- Boris, Dieter/Tittor, Anne (2006): Der Fall Argentinien. Krise, soziale Bewegungen und Alternativen. Hamburg: VSA.
- Boris, Dieter/Tittor, Anne (2005): Die Piquetero- Bewegung in Argentinien. In: Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften 259, 33-42.
- Cortés, Rosalía (2007): Social policy in the post-Washington consensus era: The role of international organizations in Social Policy in Argentina and Brazil. Beitrag zur Konferenz „Social policy in a globalizing world“, Florenz, 6.-8.9.2007. <http://www.unifi.it/confsp/papers/pdf/Cortes.doc>, 6.5.2008.
- D’Araujo, Maria Celina (2003): Estado, classe trabalhadora e políticas sociais. In: Ferreira, Jorge/Neves Delgado, Lucilia de Almeida (Hg.): O Brasil Republicano 2: O tempo do nacional-estatismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 213-239.
- Dagnino, Evelina (1994): Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Dagnino, Evelina (Hg.): Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 103-115.

- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Filgueira, Carlos H./Filgueira, Fernando (2002): *Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability*. In: Huber, Evelyne (Hg.): *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press, 127-157.
- Fritz, Barbara (2002): *Entwicklung durch wechsellkurs-basierte Stabilisierung? Der Fall Brasilien*. Marburg: Metropolis.
- Geiger, Margot (2006): *Die Rückkehr zur Normalität in Argentinien*. In: Phase 2. Zeitschrift gegen die Realität 21, <http://phase2.nadir.org/rechts.php?artikel=396&print=>, 25.4.2008.
- Giraudy, Agustina (2007): *The Distributive Politics of emergency employment programs in Argentina (1993-2002)*. In: *Latin American Research Review* 42 (2), 33-55.
- Halperín Donghi, Tulio (1996): *Die historische Erfahrung Argentiniens im latein-amerikanischen Vergleich. Konvergenzen und Divergenzen im Laufe des 20. Jahrhunderts*. In: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hg.): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*. Frankfurt: Vervuert, 15-28.
- Huber, Evelyne (2005): *Globalization and Social Policy Developments in Latin America*. In: Glatzer, Miguel/Rueschemeyer, Dietrich (Hg.): *Globalization and the future of the welfare state*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 75-105.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2005): *Radar Social*. Brasília: IPEA. <http://www.ipea.gov.br/Destaques/livroradar.htm>, 6.5.2008.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007a): *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Edição Especial 13*. Brasília: IPEA. [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_13/BPS\\_13\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf), 14.08.2007.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007b): *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. 14*. Brasília: IPEA. [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf), 18.8.2007.
- IPEADATA (2008): [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br), 24.1.2008.
- INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (2008): <http://www.indec.mecon.ar>, 10.4.2008.
- Laclau, Ernesto (1979): *Politik und Ideologie im Marxismus: Kapitalismus – Faschismus – Populismus*. Berlin: Argument.
- Leubolt, Bernhard (2007): *Brasilien – Lula: Sozialdemokratie in der Ära des Liberalismus*. In: Berger, Herbert/Gabriel, Leo (Hg.): *Lateinamerika im Aufbruch. Soziale Bewegungen machen Politik*. Wien: Mandelbaum, 129-160.
- Levitsky, Steven (2001): *An „organized disorganisation“: Informal organisation and persistence of local party structures in Argentine peronism*. In: *Journal of Latin American Studies* 33, 29-65.
- López, Andrés (2004): *Una puesta en perspectiva de la industrialización sustitutiva de importaciones: los orígenes estructurales e históricos del rezago de la Argentina*.

- In: Boyer, Robert/Neffa, Julio C. (Hg.): La economía argentina y su crisis (1976–2001). Visiones institucionalistas y regulacionistas. Buenos Aires: CEIL-Piette, 347-378.
- Luna, Elba (1996): Las organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo en Argentina. Mapa institucional y lecciones de la experiencia. In: Peñalava, Susana/Rofman, Alejandro (Hg.): Desempleo Estructural, pobreza y precaridad. Buenos Aires: Nueva Visión, 175-183.
- Magnani, Esteban (2003): El cambio silencioso. Empresas y fábricas recuperadas por los trabajadores en la Argentina. Buenos Aires: Prometeo.
- Mercadante, Aloizio (2006): Brasil: Primeiro Tempo. Análise comparativa do governo Lula. São Paulo: Planeta.
- Mesa-Lago, Carmelo (1991): Social Security in Latin America and the Caribbean. In: Ahmad, Ehtisham/Dreze, Jean/Hills, John/Sen, Amartya (Hg.): Social Security in Developing Countries. Oxford: Clarendon Press, 356-394.
- Minujin, Alberto/Anguita, Eduardo (2004): La clase media. Seducida y abandonada. Buenos Aires: Edhasa.
- Mkandawire, Thandika (2005): Targeting and Universalism in Poverty Reduction. Geneva: UNRISD. Social Policy and Development Programme Paper Number 23. [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument), 2.10.2007.
- Novy, Andreas (2001a): Vom Korporatismus zur Treffsicherheit. Der Wandel der brasilianischen Sozialpolitik. In: Jäger, Johannes/Melinz, Gerhard/Zimmermann, Susan (Hg.): Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa. Frankfurt: Brandes&Apsel, 79-98.
- Novy, Andreas (2001b): Brasilien: Die Unordnung der Peripherie. Von der Sklavenhaltergesellschaft zur Diktatur des Geldes. Wien: Promedia.
- Palomino, Héctor (2005): Los sindicatos y los movimientos sociales emergentes del colapso neoliberal en Argentina. In: de la Garza, Enrique (Hg.): Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 19-52.
- Pochmann, Márcio (2007): Segurança social no capitalismo periférico. Algumas considerações sobre o caso brasileiro. In: Nueva Sociedad (especial em português), 76-97. [http://www.nuso.org/esp\\_portugues/Pochmann%20.pdf](http://www.nuso.org/esp_portugues/Pochmann%20.pdf), 6.5.2008.
- Porter, Doug/Craig, David (2004): The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion in the rise of ,inclusive liberalism. In: Review of International Political Economy 11 (2), 387-423.
- Ramos, Carlos Alberto (2000): Programas Sociais: Trajetória Temporal do Acesso e Impacto Distributivo. In: IPEA. Texto para discussão 771. [http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td\\_0771.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0771.pdf), 6.5.2008.
- Rapoport, Mario (2003): Historia económica, política y social de la Argentina (1880–2000). Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Sassoon, Anne Showstack (1982): Passive Revolution and the Politics of Reform. In: Showstack Sassoon, Anne (Hg.): Approaches to Gramsci. London: Writer and Readers Publishing, 127-148.

- Schmalz, Stefan (2007): *Brasilien in der Weltwirtschaft: Die Regierung Lula und die neue Süd-Süd-Kooperation*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schulten, Johannes (2006): *Die Grenzen von Kirchners Sozialpolitik – Das Verhältnis neuer sozialer Proteste zur Dialogbereitschaft des Präsidenten*. In: *labournet*, <http://www.labournet.de/internationales/ar/kirchner.html>, 14.3.2008.
- Singer, Paul (2005): *Políticas sociais e econômicas do governo Lula*. In: de Paula, João Antonio (Hg.): *Adeus ao desenvolvimento: A opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 171-178.
- Sommavilla, Antonio (1996): *Wirtschaft und Gesellschaft im Wandel: Argentinien*. Frankfurt: Lang.
- Sottoli, Susana (2002): *Sozialpolitische Reformen und soziale Entwicklung*. In: Birle, Peter/Carreras, Sandra (Hg.): *Argentinien nach zehn Jahren Menem – Wandel und Kontinuität*. Frankfurt: Vervuert, 125-152.
- Svampa, Maristella (2005): *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Vernengo, Matias (2007): *Fiscal Squeeze and Social Policy during the Cardoso Administration (1995–2002)*. In: *Latin American Perspectives* 34 (5), 81-91.
- Vianna, Marly de Almeida G. (2003): *O PCB, a ANL e as insurreções de novembro de 1935*. In: Ferreira, Jorge/de Almeida Neves Delgado, Lucília (Hg.): *O Brasil Republicano 2: O tempo do nacional-estatismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 63-105.
- Wallerstein, Immanuel (1979): *Aufstieg und künftiger Niedergang des kapitalistischen Weltsystems. Zur Grundlegung vergleichender Analyse*. In: Senghaas, Dieter (Hg.): *Kapitalistische Weltökonomie: Kontroversen über ihren Ursprung und ihre Entwicklungsdynamik*. Frankfurt: Suhrkamp, 31-67.
- Wolff, Jonas (2005): *Ambivalent consequences of social exclusion for real-existing democracy in Latin America: the example of the Argentine crisis*. In: *Journal of International Relations and Development* 8, 58-87.

## Abstracts

Ausgehend von gramscianischen und institutionalistischen Perspektiven zu Wohlfahrtsregimes in Lateinamerika, vergleichen wir die Entwicklung von Sozialstaatlichkeit in Argentinien und Brasilien seit den 1930er Jahren. Das Hauptaugenmerk gilt den liberalen Transformationen der 1980er und 1990er Jahre und den aktuellen Veränderungen seit 2002. Dabei heben wir besonders die Bedeutung sozialer Auseinandersetzungen hervor, die zur Entwicklung neuartiger Formen der Sozialstaatlichkeit führen sowie deren Auswirkungen auf die strategische Selektivität der staatlichen Institutionen

in der Semi-Peripherie. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Debatte um Universalismus vs. Treffsicherheit sowie der Befriedung von Widerstand mittels passiver Revolutionen.

Departing from Gramscian and institutionalist perspectives on Latin American welfare regimes, we will compare the development of social policies in Argentina and Brazil since the 1930s. The main focus of the article is on the liberal transformations which occurred in the 1980s and 1990s and the recent changes since 2002. Special emphasis will be given to the social dynamics which have led to newly emerging forms of welfare policies and their effect on the strategic selectivities of state institutions in the semi-periphery – especially considering the debate between universalism and targeting and on the pacification of popular protest via passive revolutions.

Bernhard Leubolt  
Promotionskolleg Global Social Policies and Governance  
Universität Kassel  
Nora-Platiel-Straße 1  
D-34109 Kassel  
bernhard.leubolt@uni-kassel.de

Anne Tittor  
Promotionskolleg Global Social Policies and Governance  
Universität Kassel  
Nora-Platiel-Straße 1  
D-34109 Kassel  
a.tittor@gmx.de