

Industrieunternehmertum, Demokratie und politische Macht

Eli Diniz und Luiz Carlos Bresser-Pereira

1 Einleitung¹

Zwischen 1930 und 1980 hat sich Brasilien industrialisiert und ist unter einer politischen Koalition von staatlicher Bürokratie und Industrieunternehmertum rapide wirtschaftlich gewachsen. Die nach innen gerichtete Entwicklungsstrategie dieser Zeit war im Wesentlichen gekennzeichnet durch eine importsubstituierende Industrialisierung und eine starke Präsenz des Staates im Wirtschaftsprozess. In den 1980ern, als das Importsubstitutionsmodell bereits seine Schwächen offenbarte, wurde das Land schließlich mit der Schuldenkrise konfrontiert, während auf dem internationalen Parkett die neoliberale Ideologie die Vorherrschaft erlangte.

Diese beiden Faktoren führten gemeinsam dazu, dass in Brasilien in den 1990er Jahren die Ideen aus Washington übernommen wurden, und keine eigene nationale Entwicklungsstrategie mehr zu erkennen war. Als Konsequenz dieser Entwicklungen kam es in den folgenden Jahren zu einem schleichenden Deindustrialisierungsprozess und äußerst geringen Wachstumsraten. In den 1990ern wurde die Partizipation der Industrieunternehmer somit schwächer und ihr politischer Einfluss geringer.² Was war der Grund für diesen Rückzug der Unternehmer? Lag es an externen Faktoren? War es die unvermeidliche Konsequenz der Vorherrschaft des neoliberalen Modells in den 1990ern? Oder gab es andere Gründe dafür, dass Brasilien kein nationales Entwicklungsprojekt mehr hatte, keine autonome Wirtschaftspolitik mehr betrieb und dass das Wirtschaftswachstum geringer war als in der Mehrzahl der anderen Ländern, auch nach der erfolgreichen Inflationsbekämpfung und der Stabilisierung der Preise nach 1994?

Um diese Fragen zu beantworten, wird der vorliegende Beitrag in vier Abschnitte aufgeteilt. Im ersten Teil präsentieren wir eine kurze Analyse des politischen Machtverlustes der Industrieunternehmer am Ende der 1980er Jahre. Dieser erfolgte einerseits aufgrund der neoliberalen Welle, und andererseits aufgrund des Fehlschlags des Plano Cruzado, ein Wirtschaftsplan, an dessen Ausarbeitung die Unternehmer maßgeblich beteiligt gewesen waren. Im zweiten Teil zeigen wir auf, wie sich nach dem Machtvakuum von 1987 bis 1991 eine neue politische Koalition herausbildete, die sich vorwiegend aus dem Finanzsektor und den internationalen Unternehmen und Interessen zusammensetzte. Indem sie den neoliberalen Empfehlungen des Washington Consensus folgten, führten sie das Land in einen tiefgreifenden Restrukturierungsprozess der Industrie und zu einer Denationalisierung

1 Der vorliegende Beitrag wurde aus dem Portugiesischen übersetzt von Daniela Theuer Linke und Thomas Stehnen

2 Der vorliegende Artikel entwickelt einige Argumente weiter, die von den Autoren in früheren gemeinsamen Arbeiten entwickelt wurden (siehe hierzu Bresser-Pereira 2006a, 2007; Diniz 1978, 2000, 2004; Diniz & Boschi 2004, 2007).

der Wirtschaft. Im dritten Abschnitt analysieren wir zunächst die Probleme der Industrieunternehmer, die neuen politischen Entscheidungen und vor allem die makroökonomische Politik zu kritisieren bzw. Alternativen vorzulegen. Abschließend konzentrieren wir uns auf das Verhalten dieser Unternehmer nach der Zahlungsbilanzkrise von 1998, als sie begannen, die makroökonomische Politik wieder mit mehr Eigenkompetenz zu diskutieren. Abschließend ist seit der Wahl Luís Inácio da Silvas zum Präsidenten Brasiliens ein wichtiger und grundsätzlich politischer Aspekt zu beobachten: die zunehmende Sozialisierung des Unternehmertums innerhalb demokratischer Werte, Regeln und Verfahren, vor allem im Hinblick auf demokratisch hervorgebrachte Machtwechsel. Gleichzeitig verdichten sich ihre kritische Haltung und die eigenen Vorschläge, auch wenn man noch nicht sagen kann, dass sich eine neue Koalition oder gar eine neue nationale Entwicklungsstrategie – im Sinne einer neuen Nationalökonomie – herausgebildet hätte. Die Transitionsphase, in der sich Brasilien 2008/09 befindet, wird vermutlich aufgrund der empfindlichen Finanzkrise im Zentrum des globalen Kapitalismus im Jahr 2008 beschleunigt. Ob Brasilien als konsolidierte Demokratie fähig sein wird, diese Chance zu nutzen, ob das Industrieunternehmertum, jetzt wieder gemeinsam mit der Bürokratie – und letztlich auch mit den Arbeitern – gemeinsam eine neue nationale Entwicklungsstrategie formulieren können, ist noch unsicher, aber durchaus möglich.

2 Der Verlust der politischen Macht der Unternehmer

Seit Beginn der 1990er führten die Übernahme der Regeln des Washington Consensus und der volkswirtschaftlichen Orthodoxie für die Unternehmer zu einem politischen Machtverlust und für das Land zum Verlust der bis dahin gültigen nationalen Entwicklungsstrategie. Die Fehler, die im Rahmen der Demokratisierung durch die brasilianischen Eliten begangen wurden, und der Fehlschlag des Plano Cruzado stärkten die neoliberale Kritik am binnenorientierten Entwicklungsmodell und führten schließlich dazu, dass sich Brasilien einer externen Ideologie unterordnete. Nach dem Fehlschlag des Plano Cruzado waren die vier Jahre von 1987 bis 1990 von einer Regierbarkeitskrise geprägt. Unter diesen Umständen vollzog sich ab 1991 eine grundsätzliche Veränderung der herrschenden politischen Koalition in Brasilien.³ In jenem Jahr führte Präsident Fernando Collor de Melo nach dem Fehlschlag eines weiteren Stabilisierungsplans (des Plano Collor) eine umfangreiche Neuordnung der Ministerien durch. Unter der Führung eines neuen Wirtschaftsteams (*equipe econômica*) übernahm Brasilien die neoliberalen Direktiven und der durch sie vorgegebenen Wirtschaftspolitik. Von diesem Moment an wurden die Prioritäten der Wirtschaftspolitik neu definiert und bevorzugten den Finanzsektor, während die Industrie im Gegensatz dazu benachteiligt wurde.

Die aus den Ländern des Nordens importierte neue wirtschaftspolitische Orientierung brach radikal mit der binnenorientierten Entwicklungsstrategie der Importsubstitution. Seit den 1980ern wurde diese Strategie durch die neoliberalen Kräfte, die bereits das internationale Szenarium dominierten, stark attackiert. Anstatt die großen Errungenschaften anzuer-

3 Das stärkste Zeichen dieses politischen Vakuums war die Niederlage der drei führenden politischen Persönlichkeiten der demokratischen Transition (Ulysses Guimarães, Mario Covas und Luís Inácio Lula da Silva) bei den Präsidentschaftswahlen von 1989, während ein junger, bis dahin unbekannter Politiker, Fernando Collor de Mello, den Sieg davontrug.

kennen und die Fehler zu kritisieren, setzte der sich etablierenden Washington Consensus den Entwicklungsstaat mit Rückständigkeit, Wirtschaftspopulismus und hoher Inflation gleich. Diese Kritik und vor allem die dargestellte Alternative waren allerdings irreführend. Es ist zwar richtig, dass Brasilien bereits einen wirtschaftlichen Entwicklungsstand erreicht hatte, bei dem sich die Importsubstitution und der direkte Einfluss des Staates in der Bildung von Sparvermögen und dem industriellen Aufbau nicht mehr rechtfertigten ließ. Andererseits ist es aber auch eine Tatsache, dass der Entwicklungsstaat unter der ersten demokratischen Regierung von 1985-1989 mit großen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte, was sich in der großen wirtschaftlichen und politischen Katastrophe des Plano Cruzado im Jahr 1986 und der Hyperinflation im Jahr 1990 niederschlug. Aus wirtschaftlicher Sicht lag der Fehlschlag des Plano Cruzado vorrangig in der nicht bekämpften Inflation, die kurz darauf explodierte. In der politischen Sphäre waren seine Auswirkungen nicht weniger verheerend, indem er den nationalen und öffentlichen Konsens, der sich im Verlauf der demokratischen Transition gebildet hatte, aufhob. Dieser Konsens hatte sich zuvor anhand einer weitestgehenden Einigung zwischen den Unternehmern als eine der wichtigsten gesellschaftlichen Kräfte, den Arbeitern, den sozialen Bewegungen und Teilen der Mittelschicht herausgebildet. Diese Tatsachen jedoch legitimierten nicht die neoliberale Alternative; sie rechtfertigten nicht, dass das Land, anstatt seine eigene Strategie zu überprüfen, die Wirtschaftspolitik seiner Konkurrenten aus dem Norden übernahmen.

Ab 1991 war die dominante politische Koalition nicht mehr diejenige, die seit Ende der 1970er Jahre vorherrschte, und die sich während des Strebens nach Demokratie gebildet hatte – ein nationales Bündnis, das sich aus Industrieunternehmen (die seit dem „*pacote de abril*“⁴ von 1977 begonnen hatten, ihre Allianz mit dem Militär aufzukündigen),⁵ der Mittelschicht und den Arbeitern zusammensetzte. Da aber die Führung dieses Bündnisses – das in der Kampagne der „*Diretas Já*“ seinen Höhepunkt hatte – nicht fähig war, die große Krise der Außenverschuldung und die vorherrschende hohe Inflation zu bekämpfen sondern die Wirtschaftskrise aufgrund der Fehler des Plano Cruzado stattdessen noch verstärkte, verlor sie politische Einflussmöglichkeiten und politische Macht. Nach vier Jahren eines politischen Vakuums zwischen 1987 und 1990 bildete sich eine neue Koalition heraus, die seitdem in Brasilien dominierend ist: eine Koalition aus rent-seekern, die von Zinsen leben, dem Finanzsektor und von ausländischen Interessen in Brasilien.

Über mehr als fünfzig Jahre, seit den 1930ern, hatten die Industrieunternehmer, die an der Ministerialbürokratie des Staates beteiligt waren, die Strategie der Industrialisierung durch Importsubstitution unterstützt, nicht zuletzt auch deswegen, da sie einen direkten Zugang zur politischen Führung des Landes hatten. Zu dieser Zeit hatten sich aus ideologischer Sicht zwei typische Aspekte des Kapitalismus – der Liberalismus und der Nationalismus – vereint, mit etwas mehr Gewicht auf dem nationalen Aspekt. Im Gegensatz dazu folgten weite Teile des Unternehmertums, inklusive der Industriellen, in den 1990ern dem neuen

4 Das „*pacote de abril*“ war ein unter Präsident Ernesto Geisel erlassenes Gesetzespaket, durch das die zukünftigen Wahlen zu Gunsten der Militärs beeinflusst werden sollten und ihnen eine automatische Mehrheit im Kongress zusichern sollte. So sah das Paket u.a. vor, dass ein Drittel der Senatoren durch den Präsidenten bestimmt wurde und bevölkerungsarme Bundesstaaten mehr Stimmen in der *Câmara* erhielten (Anmerkung der Herausgeber).

5 Eine Analyse des Aufbrechens der Allianz zwischen Unternehmern und Militär und die Unterstützung der Unternehmer bei der Demokratiebewegung wurde von Bresser-Pereira (1978) durchgeführt. Es bildete sich daraufhin der *Pacto Democrático Popular* von 1977, der die demokratische Transition Brasiliens vorantrieb.

hegemonialen neoliberalen Diskurs mit all seinen weitreichenden Implikationen. In dieser Hinsicht wurden die industriellen Unternehmer Mitautoren ihres eigenen Machtverlustes.

3 Der neoliberale Rückschritt

Aufgrund der schweren wirtschaftlichen Krise im Zuge der Außenverschuldung, dem Scheitern des *Plano Cruzado*, der Schwächung der nationalen politischen Führung und der Stärkung der USA nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion übernahmen die konservativen Teile des brasilianischen Unternehmertums, vor allem diejenigen im Finanzsektor, schon bald die neoliberalen Politiken und wurden zu ihren starken Verfechtern. Die 1990er Jahre sind die Jahre der marktorientierten Reformen. Aus ideologischer Sicht konnte in dieser Dekade ein Konsens unter den Unternehmern über die neoliberale Kritik des bis dahin vorherrschenden Wirtschaftsmodells beobachtet werden. Es gab jedoch weiterhin Dissens hinsichtlich der Form und des Zeitrahmens für die Implementierung der neuen Agenda, zum Beispiel was Privatisierung und Marktöffnung anging.

Im Jahr 1994 gelang es der Regierung Itamar Franco, mit dem Finanzminister Fernando Henrique Cardoso, mit dem heterodoxen *Plano Real* die hohe Inflation zu stoppen. Doch der Bruch mit der alten Ordnung, der 1991 mit der Ministerialreform unter Collor begonnen hatte, wurde weiter vertieft. Mithilfe einer großen mitte-rechts Koalition übernahm die Regierung ab 1995 auch die Agenda der wirtschaftlichen und konstitutionellen neoliberalen Reformen. Andererseits löste die Verankerung des Wechselkurses trotz der Neutralisierung der Inflation durch die *Unidade Real de Valor (URV)*⁶ zwischen 1994 und 1998 eine Erhöhung des Wechselkurses aus. Diese Erhöhung, in Kombination mit der Liberalisierung des Handels und der Finanztransaktionen, führte zu einer tiefen Restrukturierung des Unternehmertums, die das Profil der brasilianischen Industrie drastisch veränderte. Unternehmen wurden geschlossen, gingen in Konkurs, Partnerschaften mit ausländischen Unternehmen wurden gemacht, es gab Fusionen und Übernahmen, und schließlich einen substantiellen Verlust von Arbeitsplätzen in der Industrie. Deindustrialisierung und Denationalisierung der Wirtschaft waren während dieser Periode an der Tagesordnung. Am meisten von dieser Entwicklung waren die Textilbranche, der Maschinen- und Anlagenbau, Zulieferer der Automobilindustrie und die Elektroelektronik betroffen. Die Deindustrialisierung war nur deshalb nicht noch umfangreicher, weil Brasilien zwischen 1930 und 1980 einen sehr diversifizierten Industriesektor aufgebaut hatte, der eine ausreichende Absorptionskapazität hatte, wissenschaftliche und technologische Fortschritte zu übernehmen. Man könnte auch sagen, dass sie deshalb nicht umfangreicher war, weil die verarbeitende Industrie und ihre Unternehmer eine außerordentliche Fähigkeit zeigten, die Krise der Aufwertung des Wechselkurses zu meistern und die Produktivität zu erhöhen. Dieses konnte trotzdem nicht verhindern, dass die Veränderungen der letzten Jahrzehnte substantiell waren. Sie wirkten sich als weitgehende Restrukturierung des Industrieparks und der Produktionsstruktur des Landes aus und führten zur Entwicklung großer Konglomerate, die von internationalem Kapital beherrscht wurden. Die Denationalisierung der Wirtschaft erreichte bis dahin nie gesehene

6 Die URV war eine reine Rechnungswährung, deren Wert auf ca. 1 US\$ festgelegt wurde. Sie stellte einen Index im Rahmen der Inflationsbekämpfung dar, und war der Vorläufer der heutigen Währung des Landes, des Real.

Ausmaße, als die großen transnationalen Unternehmen die Vorreiterrolle übernahmen, während gleichzeitig der Raum für private nationale Unternehmen schrumpfte.

Die Reaktion des Unternehmertums war gemischt. Eine Gruppe von Unternehmern, die mit dem *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial* (Institut für Studien über die industrielle Entwicklung, IEDI)⁷ verbunden waren, hielt eine oppositionelle Haltung hinsichtlich der Veränderungen aufrecht. Die Übrigen folgten dem neoliberalen Credo, das sich in der Welt verbreitete. Dass die neoliberale Position in den Kern der Industrie vorgedrungen ist, wurde z.B. auch in einem Dokument der Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Industrieverband des Staates São Paulo, FIESP) von 1990 sichtbar, das den bezeichnenden Titel *Livre para Crescer, Proposta para um Brasil Moderno* (Frei für das Wachstum; Vorschläge für ein modernes Brasilien) trug. Ihren Höhepunkt erreichte die neoliberale Position beim ersten Versuch einer konstitutionellen Revision zwischen 1993 und 1994. Zu dieser Zeit mobilisierten sich die Unternehmenseliten sehr stark, und sie gründeten die *Ação Empresarial* unter der Führung von Jorge Gerdau Johannpeter⁸, um den Kongress im Sinne der liberalen Postulate zu beeinflussen. Während der ersten Regierung Cardoso zeigten sowohl der nationale Industrieverband (*Confederação Nacional da Indústria*, CNI), unter der Führung von Fernando Goncalves Bezerra, Unternehmer und Senator aus Rio Grande do Norte, als auch die FIESP eine hohe Zustimmung zu der neuen politischen Agenda, vor allem hinsichtlich der sogenannten Marktreformen. Unter den Verlierern des Reformprozesses schien eine gemeinsame ausgereifte Reaktion zunächst unmöglich, da sie ihren politischen Einfluss verloren, als sie aus dem Markt gedrängt wurden. Das Prestige und der Einfluss gingen auf die Gewinner des Prozesses über. In diesem Sinne war die Übernahme der *Metal Leve* durch das deutsche multinationale Unternehmen *Mahle* ein paradigmatischer Fall und es war kein Zufall, dass die Zeitung *O Estado de São Paulo* am 13. Juni 1996 den Verkauf als positive Wende in der Landesgeschichte bezeichnete. Gegen Ende der 1990er war das Umfeld der Produktion im Land unübersichtlich und instabil. Viele Unternehmen und sogar ganze Branchen verschwanden, während andere auftauchten und wuchsen. Das Gewicht der transnationalen Gruppen erhöhte sich und die Konzentration des Kapitals stieg an. Während alte Führungsgruppen Macht verloren, weil sie Überlebensschwierigkeiten hatten, die sich aufgrund der Erhöhung der externen Konkurrenz und der politischen Instabilität ergaben, konnten sich neue Industrieunternehmer etablieren. Das war zum Beispiel der Fall des Unternehmers *Benjamin Steinbruch* (*Vicunha* Unternehmensgruppe), der ursprünglich aus der Textil- und Kleidungsbranche kommend, die Führung eines Industriekonglomerats übernahm, das Häfen, Bahnstrecken und Energieunternehmer beinhaltet. Er wurde Präsident der *Companhia Siderúrgica Nacional* (CSN), der *Light* und der *Companhia Vale do Rio Doce*.⁹ Die durch die Liberalisierung entstandenen

7 Das IEDI wurde Ende der 1980er Jahre von privaten Unternehmern gegründet und ist als Reaktion auf die wirtschaftlichen Instabilität, niedrigen Investitionsraten und steigende Arbeitslosigkeit zu sehen. Das Institut steht in der Tradition des brasilianischen Korporatismus und betont die politische Partizipation des Privatsektors. Heute ist das IEDI ein industrienaher und globalisierungsfreundlicher think-tank (Anmerkung der Herausgeber).

8 Jorge Gerdau Johannpeter ist Vorsitzender der Grupo Gerdau, einem Mischkonzern, der hauptsächlich in der Stahl- und Baubranche tätig ist. Gerdau Johannpeter gehört heute zu den einflussreichsten Unternehmern Brasiliens (Anmerkung der Herausgeber).

9 Benjamin Steinbruch gehört ebenfalls zu den heute einflussreichsten Industriellen in Brasilien. Die Vicunha Gruppe, die er mitgegründet hat, ist der größte Textilhersteller in Lateinamerika. Im Zuge der Privatisierungen führte er die Konsortien an, die u.a. die a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Companhia Vale do Rio

neuen Möglichkeiten wirkten sich dahingehend aus, dass eine neue und sehr diversifizierte nationale Industriestruktur entstand, und gleichzeitig eine wichtige Erneuerung der Unternehmensführungen stattfand.

Für viele aufstrebende Unternehmer, vor allem diejenigen, die an der Privatisierung großer Staatsunternehmen für Dienstleistungen und Minenwirtschaft, wie *Tele Norte Leste*, *Tele Centro Sul*, *CSN*, *USIMINAS*, und selbst *Vale do Rio Doce* beteiligt waren, schien es der beste Weg, mit dem neuen Strom zu schwimmen. Dieser beinhaltete die Überzeugung, dass die Zukunft des Kapitalismus in Brasilien in der Intensivierung der Marktkräfte lag, mit einer größeren internationalen Eingliederung und einer intensiven Zusammenarbeit mit dem internationalen Kapital. So konnte ein tiefer Wandlungsprozess des Unternehmenssektors beobachtet werden, der durch den Rückzug des Staates eingeleitet wurde. Der Staat definierte die Spielregeln der Wirtschaft neu, schuf das Fundament für eine neue Strategie, und übergab dem Privatsektor Teile des nationalen Eigentums, das im Laufe der vorigen Jahrzehnte aufgebaut worden war.

Zusammenfassend heißt das, dass in den 1990er Jahren das nationale Industrieunternehmertum seine politische Rolle bei der Definition der nationalen Entwicklungsstrategie verlor, während gleichzeitig der Kreis der politischen Entscheider schrumpfte und die Entscheidungen immer technokratischer wurden. Unter den neuen neoliberalen Vorgaben wurde die Wirtschaftsordnung von der Logik der großen transnationalen Konglomerate beherrscht, dessen vorrangiges Interesse darin bestand, die Einbindung und Integration der nationalen Wirtschaft in eine transnationale Machtstruktur zu forcieren, die sich durch große ökonomische und politische Asymmetrien auszeichnet. Nur ein kleiner Teil der lokalen Unternehmen, die meist an diese großen Konglomerate gekoppelt waren, hatte die Möglichkeit, an diesen Strukturen teilzunehmen und in ihnen aufzusteigen. Die meisten anderen Sektoren operieren unter sehr ungünstigen Rahmenbedingungen und haben Schwierigkeiten in dem Wettbewerb zu bestehen. Ein großer Teil der heimischen Industrie ist in dieser Zeit Pleite gegangen. Der Unternehmenserfolg für diejenigen, die ihr Überleben durch Fusionen oder Partnerschaften mit internationalen Unternehmen gesichert hatten, war an den Erfolg der neuen Strategie gekoppelt. In diesem neuen Modell wurde die Dichotomie „nationales Unternehmen“ versus „ausländisches Unternehmen“, die in der vorherigen binnenorientierten Phase von großer Bedeutung gewesen war, aufgehoben. Stattdessen bildete sich das Konzept des „brasilianischen Unternehmens“ heraus, das sich dadurch charakterisieren lässt, dass es in Brasilien angesiedelt ist, im Land investiert, dort produziert und vor Ort Arbeitsplätze schafft. Innerhalb der gleichen Logik trat auch der Gegensatz zwischen Zentrum und Peripherie in den Hintergrund, und die hegemonialen Länder wurden nun als Partner der brasilianischen Entwicklung statt als Konkurrenten betrachtet. Man sprach nicht mehr von Imperialismus und Nationalismus, sondern von der Integration in ein transnationales Netzwerk mit unterschiedlichen Interessen.

Die Analyse des Verhaltens des Unternehmenssektors in dieser Phase untermauerte die wichtigsten Erkenntnisse von Studien über das Unternehmertum während unterschiedlicher Phasen der brasilianischen Industrialisierung: Die Schwäche als kollektiver Akteur trotz der relativen Stärke einiger Branchen; die Wichtigkeit seiner Organisationsressourcen, die finanzielle Stärke vieler Unternehmen und der große Einfluss persönlicher Netzwerke von Teilen dieser Eliten mit der staatlichen Bürokratie. Die mangelnde Fähigkeit kollek-

Doce (Vale) kauften. Derzeit steht er der CSN vor, einem der größten Stahlunternehmen der Welt (Anmerkung der Herausgeber)

tiven Handelns kann ebenfalls anhand von einigen miteinander in Verbindung stehenden Faktoren erklärt werden. Zu diesen Faktoren gehörten zunächst die Beschaffenheit der organisatorischen Struktur der korporatistischen Interessenvermittlung, die seit den 1930er Jahren eingerichtet wurde, und vor allem das Fehlen einer multisektoralen repräsentativen Instanz, die im Namen des Unternehmenssektors hätte sprechen und handeln können. Weitere Gründe waren die historische Unfähigkeit der Unternehmer, umfangreiche Interessensplattformen aufzubauen, in die auch andere Sektoren wie z. B. die Arbeitnehmer miteinbezogen wären; die fehlende Tradition von Vereinbarungen zwischen den einzelnen Klassen; und nicht zuletzt die Rolle des Staates bei der Politikformulierung (hauptsächlich bei der Wirtschaftspolitik) und als Instanz, die das Verhalten des kollektiven Handelns der Unternehmerklasse bestimmte. In dieser Hinsicht änderte die Konzentration der Entscheidungsmacht in der technokratischen Bürokratie nicht die historische gewachsene Bedeutung von Informalität und klientelistischen Praktiken, um Zugang zu politischen Entscheidungszentren zu bekommen.

In der Periode nach den Reformen wurde die Struktur der Interessensrepräsentation des Unternehmertums noch fragmentierter und spezialisierter. Doch es gab einen großen Unterschied in Bezug auf die Vergangenheit, da innerhalb dieser fragmentierten Struktur der Handlungsspielraum für private nationale Unternehmen kleiner wurde. In den vorherigen Perioden der importsubstituierenden Industrialisierung, mit der Strategie, ein starkes nationales Bürgertum zu fördern, wurde den nationalen Unternehmen ein großes Gewicht beigemessen. Dies galt sowohl für die Zeit der binnenorientierten Entwicklung, in den 1950er und 60ern, als auch unter der Ideologie der Militärregierungen, deren Machtbasis auf dem Zusammenwirken von Staat, großen inländischen Firmen und multinationalen Unternehmen (dem sog. *modelo do tripé*) basierte. Im Rahmen der Ideologie der Militärs, die der Logik Entwicklung – innere Sicherheit folgte, hatten die nationalen Unternehmen einen besonderen Platz. In den unterschiedlichen Konstellationen der Entwicklungscoalition wurde dem nationalen Unternehmertum stets Priorität eingeräumt, welches neben anderen dynamischen Wirtschaftsakteuren einen klar festgelegten Raum einnahm. Mit anderen Worten hatte dieser Sektor eine wirtschaftliche Bedeutung, wurde anerkannt und hatte eine wichtige politische Rolle als integraler Teilnehmer der Entwicklungscoalition.

4 Der Bruch des neoliberalen Konsenses und die Rückkehr der industriellen Unternehmer

Seit Ende der 1990er wurden erste Anzeichen eines Bruchs der neoliberalen Koalition sichtbar, vor allem, was die makroökonomische Politik anging und, in einem weiteren Sinne, auch die nationale Entwicklungsstrategie. Aufgrund der traumatischen Erfahrung mit der hohen Inflation zwischen 1980 und 1994 wurde das Primat der Inflationskontrolle weiterhin akzeptiert. Andererseits wurde für Brasilien und Lateinamerika – die Region, die sich dem *Washington Consensus* am stärksten unterworfen hatte – immer deutlicher, dass die neoliberalen Wirtschaftsreformen und die orthodoxe Wirtschaftspolitik weder zu finanzieller Stabilität noch zu wirtschaftlicher Entwicklung führten. Im Gegenteil führten sie zu einer größeren externen Verwundbarkeit und zu einer Einkommenskonzentration sowohl in Händen des Finanzsektors als auch in den Händen der reichsten zwei Prozent der Bevölkerung in den einzelnen Ländern. So begann eine Veränderung auf politischer Ebene, die von der Kritik an

den marktorientierten Reformen begleitet wurde, und von Stimmen, die aufzeigten, dass makroökonomische Alternativen zum herrschenden Modell durchaus existierten.

Auf politischer Ebene wurde diese Veränderung in den Ergebnissen der Präsidentschaftswahlen in vielen Ländern der Region sichtbar, wo Links- oder Mitte-Links-Kandidaten als Staatschefs gewählt wurden. Trotz der Unterschiede zwischen ihnen war die Ablehnung der neoliberalen Politiken ein gemeinsamer Nenner ihrer Wahlkampagnen. Der erste von ihnen, der an die Macht kam, war Hugo Chávez in Venezuela im Jahr 1998. Danach kam die Wahl von Lula in Brasilien (2002) und Nestor Kirchner in Argentinien (2003).¹⁰ Diese Abfolge von Wahlsiegen linker Kandidaten und nationalistisch geprägter Wahlkämpfe spiegelt den Fehlschlag der Reformen und Politikinhalt wider, die von den transnationalen Kreisen unter Führung der USA propagiert wurden. Durch die Gleichsetzung des *Washington Consensus* mit der amerikanischen Regierung, unabhängig von der Partei, die in den USA an der Macht war, nahmen die siegreichen Bewegungen in Lateinamerika eine nationalistische Haltung ein, um durch interne Mobilisierung eine größere Autonomie zu erlangen und eigene Ziele zu verfolgen. Diese Regierungen wollten, um eine Redewendung von Celso Furtado zu gebrauchen, einem der einflussreichsten brasilianischen Wirtschaftswissenschaftler, „die wichtigen Entscheidungen wieder in das Land holen.“ Die Fähigkeit, bestehende Handlungsspielräume im Sinne nationaler Interessen zu nutzen, wurde somit zu einem wesentlichen Teil in der Definition einer neuen Entwicklungsstrategie.

Auf makroökonomischer Ebene besteht die grundsätzliche Herausforderung der Entwicklungsländer darin, ihre eigene Wirtschaftspolitik zu definieren, anstatt passiv die Politik der hohen Zinsen und des nicht kompetitiven Wechselkurses zu akzeptieren, die durch die orthodoxe Wirtschaftsordnung vorgegeben wird. Die Herausforderungen liegen darin, die Wachstumspolitik auf Basis ausländischen Kapitals dahingehend abzulehnen, dass eine Erhöhung des Wechselkurses vermieden wird, wodurch letztlich die Exportfähigkeit des Landes eingeschränkt oder gar schwinden würde.

Während auf politischer Ebene die Entwicklung in Richtung mehr nationaler Autonomie voranschritt, war diese Veränderung innerhalb des Bürgertums, genauer gesagt innerhalb der brasilianischen kapitalistischen Klasse natürlich langsamer und voller Umwege. Historisch gesehen charakterisieren sich die brasilianischen Unternehmer durch einen ideologischen Pragmatismus. Sie demonstrieren eine hohe Flexibilität in der Anpassung hinsichtlich einer mal mehr und mal weniger aktiven Mitwirkung bei den Staatsaufgaben. Zu anderen Zeiten wiederum identifizierten sie sich eher mit den transnationalen Eliten. Oft nehmen sie eine defensive Haltung ein, vor allem wenn sie sich von der öffentlichen Meinung bedroht fühlen, wie es in den 1960er Jahren der Fall war, oder wenn sie sich vom ökonomischen Populismus beherrschen lassen und darum unfähig sind, die Wirtschaftskrise zu bekämpfen, wie es in Brasilien kurz nach der demokratischen Transition 1985 geschehen ist.

Gegen Ende der 1990er Jahre war der Fehlschlag der wirtschaftspolitischen Orthodoxie mit ihren Reformen und ihrer makroökonomischen Politik die wirtschaftliche Entwick-

10 Es folgten die Wahlen von Evo Morales in Bolivien (2005), Rafael Correa in Ecuador (2007), Tabaré Vazquez in Uruguay, Daniel Ortega in Nicaragua und Fernando Lugo in Paraguay, alle im Jahr 2008, und Mauricio Funes in El Salvador im Jahr 2009. Hinzu kommt die fragwürdige Niederlage von Andrés Obrador in Mexiko im Jahr 2007.

lung voranzutreiben, bereits sichtbar geworden.¹¹ Die Inflation war kontrolliert worden, aber dank eines eher heterodoxen Stabilisierungsplans – des *Plano Real*. Orthodoxe Ansätze, die im Folgenden wieder aufgenommen wurden, konnten trotz des großen Kapitaleingangs seit 1995 kein nachhaltiges Wachstum herstellen. Seit Beginn der 1990er Jahre wurden die Unternehmer Zeugen der stetigen Aushöhlung ihrer politischen Macht, da sie aus den wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen ausgeschlossen wurden. Die Finanzkrise, die das Land 1998 überrollte, stellte die erste Gelegenheit für eine neue Haltung der Industrieunternehmer dar. Wie die historische Erfahrung zeigt, konnte diese Veränderung aber kaum die ganze Unternehmerklasse einschließen. Die Vereinigung des Unternehmertums geschah zu Anfang der 1960er und führte zu deren Unterstützung des Militärregimes, und sie geschah noch einmal zu Beginn der 1980er, als die demokratische Transition zu einem nationalen Konsens wurde. Aber das waren Ausnahmen. Zu anderen Zeiten gab es immer eine Spaltung der kapitalistischen Klasse. Im neuen Millennium führte diese Spaltung dazu, dass auf der einen Seite der Industriesektor und der Handel sich dem Binnenmarkt zuwandten, während sich auf der anderen Seite der Finanzsektor, das Agrobusiness und die Großunternehmen aus privatisierten öffentlichen Diensten befanden.

Die Veränderung der Haltung der Industrieunternehmer gegenüber der nationalen makroökonomischen Politik begann in der brasilianischen Organisation, die am stärksten an die nationale Industrie gekoppelt war, dem IEDI. Diese Organisation, die die 32 größten nationalen Unternehmen vereinte, wurde 1988 gegründet zur Zeit des politischen Vakuums, welches durch die Krise des *Pacto Democrático Popular* der *Diretas Já* entstanden war.¹² Das IEDI war eine nationalistische Reaktion auf die internationalistische Tendenz, die durch die FIESP seit dem Kollaps des *Plano Cruzado* vorangetrieben wurde. Laut Auskunft eines Mitglieds des IEDI, haben 1989 die bei einem Treffen in Guarujá anwesenden Unternehmer das Dokument „Vision der Gründer des IEDI: Brasilien in 2010“ („Visão dos Fundadores do IEDI: O Brasil em 2010“) vorbereitet, in dem sie postulierten, dass Brasilien in 20 Jahren „eine pluralistische Demokratie, mit starken und programmatischen Parteien“ sein würde, mit einer „Gesellschaft, die partizipativ ist“, Brasilien würde „in die entwickelte Welt“ eingebettet sei und, das Land wäre bis dahin „unter den fünf größten Wirtschaftskräften, mit einem kompatiblen pro-Kopf Einkommen“ (IEDI 1989: 1). Diese optimistische Sicht hat sich jedoch nicht bestätigt. Die ersten zehn Jahre der neuen Organisation waren schwierig, weil einerseits der Kollaps von jenem Pakt mit der politischen Niederlage des brasilianischen industriellen Bürgertums einher gegangen war und andererseits weil diese zehn Jahre absolut von der neoliberalen Denkweise beherrscht wurden.

Zudem waren die Unternehmer nicht für die neuen Zeiten gewappnet; sie waren vor allem nicht in der Lage, die makroökonomische Politik zu kritisieren, da sie sich bis dahin auf die spezifischen Probleme der Industrie- und Handelspolitik konzentriert hatten. Außerdem reproduzierte ihr Diskurs gegen die Besteuerung widersprüchlicherweise einen wichtigen Teil des neoliberalen Diskurses. Um es genauer zu formulieren: Durch die Industrie- und Handelspolitik wurde die makroökonomische Politik implizit schon vorgegeben. In den 1970er Jahren wurde beispielsweise über eine durchschnittliche Besteuerung von 50% auf

11 Seit dem Jahr 2000 ist eine umfangreiche, zur konventionellen Orthodoxie kritische Literatur erschienen. Siehe u.a. Fiori und Medeiros (2001), Bresser-Pereira (2001, 2007, 2009), Stiglitz (2002), Chang (2002) und Sicsú et al. (2005).

12 Die Initiative zur Gründung des IEDI kam von Paulo Cunha, Eugênio Staub, Caudio Bardella und Paulo Francini, die zu der Zeit zu den prominentesten Unternehmern in Brasilien gehörten.

Importe von Industriegütern und eine Subvention von ebenfalls 50% auf den Export von Industriegütern ein Wechselkurs geschaffen, der letztlich 50% niedriger war als der offizielle Kurs. Diese makroökonomische Maßnahme wurde allerdings nicht von der für sie verantwortlichen Institution, der Zentralbank, vorgenommen, sondern vom Finanzministerium, vom Planungsministerium, und vom Wirtschafts- und Handelsministerium über die Industriepolitik.

Im Jahr 1998, also nach der Liberalisierung des Handels und der Abschaffung der Exportsubventionen (1990-92), und nach einigen Jahren einer makroökonomischen Anti-Industrie-Politik – nicht nur weil sie liberalisierend war, sondern weil sie mit einem faktisch überbewerteten Wechselkurs kombiniert wurde – eröffnete die erste große Krise nach dem Plano Real eine Möglichkeit der politischen Auferstehung der Industrieunternehmer. Diese Gelegenheit ging im Jahr 1997 einher mit der Einladung an Julio Cesar Gomes de Almeida, Professor der UNICAMP, die Führung der Wirtschaftsabteilung des IEDI zu übernehmen, was dem Institut eine neue makroökonomische Kompetenz einbrachte. Gleichzeitig begann die Führungsebene des Instituts unter der Präsidentschaft von Eugênio Staub nicht nur eine neue Industriepolitik zu fordern, sondern auch die Zinspolitik zu kritisieren, da die Zinsen sehr hoch gehalten wurden, und auch die Wechselkurspolitik (oder besser: die nicht-Existenz einer solchen nach der Fluktuation von 1999), die nicht versuchte, die Tendenz der Überbewertung zu stoppen.¹³ Mit einem 1998 veröffentlichten und weit verbreitetem Dokument, *Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial* (Agenda für ein Projekt für die Entwicklung der Industrie), löste der IEDI eine Welle weiterer kritischer Texte der brasilianischen Industrie hinsichtlich der vorherrschenden Wirtschaftspolitik aus.

Diese Kritik begann seit diesem Zeitpunkt an Stärke und Kohärenz zuzunehmen. Als Reaktion auf die Anklage eines Leitartikels der Zeitung *O Estado de São Paulo* vom 16.9.1999, die Führung des IEDI hätte bei der (von der Regierung erfolgreich durchgeführten) Aufgabe, die Inflation zu bekämpfen, eine „nicht zu rechtfertigende Enthaltungspolitik“ betrieben, wurde die Position des IEDI schließlich einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.¹⁴ Die Unternehmer postulierten damit wiederholt ihre Unterstützung des wirtschaftlichen Liberalismus, koppelten diesen aber an die Notwendigkeit einer nationalen Entwicklungsstrategie. Somit lehnten sie gleichzeitig die neoliberalen Voraussetzungen der sich selbst regulierenden Märkte ab.

Diese sich entwickelten neuen Ideen wurden allerdings nicht in eine breitere Bewegung des gesamten industriellen Unternehmertums integriert. Das IEDI spricht nicht für eine ganze gesellschaftliche Klasse und es wird auch unter den Unternehmern selbst nicht als deren Sprachrohr angesehen. Es war also nicht möglich, einen neuen Pakt für einen Alternativvorschlag für die Restrukturierung der Wirtschaft zu schließen. Gegen Ende der 1990er, nach den vielen Finanzkrisen innerhalb der Entwicklungsländer, nach dem geringen Wachstum in diesen Ländern (trotz der Lösungen bezüglich der Außenverschuldung)

13 Zu dieser Tendenz, die einerseits die wiederholten Zahlungsbilanzkrisen der Entwicklungsländer erklärt, und andererseits eine aktive Wirtschaftspolitik der Finanzinstitutionen rechtfertigen, diese Tendenz zu bekämpfen, sie Bresser-Pereira (2009: Kap. 4).

14 In einer Pressemitteilung vom 28.6.1999 postulierte die Führung des IEDI, dass „wichtige Ergebnisse im Rahmen der Stabilisierung, der Privatisierungen, in der Erhöhung der Produktivität und in der Öffnung der Wirtschaft“ erreicht worden seien, dass sich aber auch ein Bewusstsein einstellen müsse, dass es „wichtig sei, über ein gutes wirtschaftliches Umfeld und der Preisstabilität hinauszugehen, in Richtung einer Politik, die die Industrieentwicklung innerhalb einer Strategie für die Entwicklung und einer strukturellen Veränderung fördere“.

und der hohen Inflation, wurden bereits erste Signale des Niederganges der neoliberalen Hegemonie sichtbar. Es gab viele konkurrierende Vorstellungen darüber, was Sozialpolitik, Industriepolitik und Umweltpolitik anging, aber keine Alternative zur Wirtschaftspolitik, und in einem weiteren Sinne, auch nicht hinsichtlich einer nationalen Entwicklungsstrategie.¹⁵ Ein Wandel hinsichtlich der makroökonomischen Kompetenz und der Fähigkeit, Alternativen zu entwickeln, geschah auch innerhalb des Industrieverbandes CNI. Der CNI war die erste Organisation der industriellen Unternehmer, die eine effektive und kompetente Beratungsgruppe für makroökonomische Fragen aufstellte.

Die Veränderung innerhalb des Unternehmertums konsolidierte sich jedoch nur im Rahmen zweier Geschehen: zum ersten, auf nationaler Ebene, mit der Wahl von Luís Inácio Lula da Silva zum Präsidenten Brasiliens; und zum zweiten, innerhalb der unternehmerischen Organisationen, der Führungswechsel an der Spitze der FIESP und die darauf folgende Vereinigung der Unternehmen, die der FIESP und dem IEDI angehörten.

In den Interviews, die mit den Unternehmern durchgeführt wurden, wurde deutlich, dass die Rückkehr der Unternehmer in die Politik – die Rückkehr zu einer Interaktion mit der Regierung bei der Definition der Wirtschaftspolitik des Landes – einen neuen Impuls mit der Wahl Luís Inácio Lula da Silvas zum Präsidenten Ende 2002 erhielt. Mit Ausnahme einiger wichtiger Namen wie Eugênio Staub, aus der Industrie, und Abílio Diniz, aus dem inländischen Einzelhandel, hatten sich die brasilianischen Unternehmer dem Kandidaten der PT (Arbeiterpartei) stark widersetzt. Als jedoch klar wurde, dass der neue Präsident nicht vor hatte, einige Politiken durchzusetzen, die seine Partei in der Vergangenheit verteidigt hatte, wie zum Beispiel die nicht-Einhaltung internationaler Verträge oder ein Moratorium der Außenverschuldung, und der neue Präsident gleichzeitig ein viel größeres Interesse an einer aktiven Industriepolitik und der Verteidigung der nationalen Unternehmen zeigte als die vorherige Regierung, gingen die Unternehmer dazu über, die neue Regierung zu unterstützen. Und mehr noch als das: da ihre Meinung in politischen Kreisen wieder gefragt war, wuchs ihre Motivation, sich an der nationalen Debatte zu beteiligen. Die Schaffung des *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* (Rat der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, CDES) und die Einladung an eine substantielle Anzahl von Unternehmern, sich an diesem Rat zu beteiligen, hat sowohl ihnen als auch dem Außenhandels- und Entwicklungsministerium (*Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior*, MDIC) als einer für die Unternehmen wichtigen Verhandlungsinstanz, eine größere Relevanz erteilt, als sie seit dem Kollaps des Plano Cruzado und der demokratisch-entwicklungsstaatlichen Koalition, die die demokratische Transition vorangetrieben hatte, gehabt hatten.

Auf der Ebene der Industrie erhielt das Engagement der Unternehmen mit der Wahl von Paulo Skaff als Präsident der FIESP sowie Benjamin Steinbruck und Josué Gomes da Silva als Vize-Präsidenten (alle Verfechter einer neuen politischen Beteiligung) eine neue Dimension. Gleichzeitig begannen die FIESP und das IEDI wieder koordinierter zusammenzuarbeiten.¹⁶ Somit erhielt der Einfluss der Unternehmer auf die Wirtschaftspolitik eine

15 In etwa zu dieser Zeit begann auch ein (auch wenn zunächst zaghafter) Wandel innerhalb der FIESP, als 1998 ein junger Unternehmer, Horácio Lafer Piva, zum Vorsitzenden gewählt wurde.

16 Auch die Qualität der Wirtschaftsabteilung stieg unter der Führung Paulo Francinis an, ein in makroökonomischen Fragen versierter Unternehmer mit einer langen Erfahrung der unternehmerischen politischen Beteiligung seit den 1970er Jahren.

neue Kohärenz. Andere bundesstaatliche Verbände, wie zum Beispiel der Industrieverband von Paraná, wurden ebenfalls von exzellenten externen Wirtschaftsexperten unterstützt.

In dem bereits oben erwähnten Dokument des IEDI, „*Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial*“ (1998), hinterfragten die Unternehmer die Geschwindigkeit der ökonomischen Öffnung, die ausländischen Unternehmen gewährten Privilegien, die Geschlossenheit der Entscheidungsprozesse und die Abwesenheit einer Industriepolitik. Die Kritik verschärfte sich in den darauf folgenden Jahren. Zwei Jahre später veröffentlichte der IEDI eine neue Studie mit der langen Überschrift „*Indústria e Desenvolvimento: uma Análise dos Anos 1990 e uma Agenda de Política de Desenvolvimento Industrial para a nova Década*“ („Industrie und Entwicklung: eine Analyse der 1990er Jahre und eine Agenda für eine Industrie- und Entwicklungspolitik im nächsten Jahrzehnt“) (IEDI 2000a). Darin wurde das Argument für eine Neudefinition der Wirtschaftspolitik wiederholt, und Maßnahmen für die Förderung des Binnenmarkts und Unterstützung der nationalen Unternehmen gefordert. Im selben Jahr wurde eine weitere Studie mit einem klaren makroökonomischen Inhalt veröffentlicht: „*A Pauta de Exportação Brasileira e os Objetivos da Política de Exportações*“ („Die Struktur des brasilianischen Exports und die Ziele der Exportpolitik“) (IEDI 2000b). Gleichzeitig eröffnete auf akademischer Seite die Veröffentlichung von Bresser-Pereira und Nakano (2002) „*Uma proposta de crescimento com estabilidade*“ („Eine Möglichkeit für Wirtschaftswachstum mit Stabilität“) erstmals nach dem *Plano Real* (1994) eine breite nationale Debatte um die Wirtschaftspolitik, indem orthodoxe Ökonomen dazu aufgefordert wurden, die darin aufgeworfenen Fragen zu beantworten.¹⁷ In 2001 übernahm Yvony Iochpe die Präsidentschaft des IEDI. Die erste signifikante makroökonomische Studie des IEDI wurde in diesem Jahr publiziert: „*O Comércio Exterior Brasileiro nos anos 90 e as Mudanças Após a Desvalorização Cambial de 1990*“ („Die brasilianische Außenwirtschaft der 90er Jahre und die Veränderungen nach der Wechselkursabwertung von 1990“). Andere Publikationen folgten, die immer mehr an den wirtschaftspolitischen Fragen orientiert waren, vor allem was das Problem der zu hohen Zinssätze und des überbewerteten Wechselkurses anging. Ein nächster Schritt war der Artikel von Luiz Carlos Bresser-Pereira in der Zeitung *Folha de São Paulo* (2006b), in dem er darlegte, dass die Überbewertung des Wechselkurses und das niedrige Wachstum, die derzeit herrschten, eine ihrer Ursachen in der „holländischen Krankheit“ hatten.¹⁸ Damit wurde im Land eine neue Debatte ausgelöst, in der die Wirtschaftsabteilung der FIESP und das IEDI führend waren. Mehrere Studien dieser Institutionen zeigten, dass die „holländische Krankheit“ zu einer vorschnellen Deindustrialisierung des Landes und zu einer Reduzierung der hochtechnologischen Branchen an der Industrieproduktion führte. Es ist normal, dass in entwickelten Ländern eine Deindustrialisierung dahingehend stattfindet, dass hochqualifizierten Arbeitskräfte in Sektoren des Dienstleistungssektors abwandern, die eine höhere pro-Kopf Wert-

17 Ein Dossier über diese Debatte kann unter www.bresserpereira.org.br eingesehen werden. Im gleichen Jahr initiierte Eugenio Staub als Präsident des IEDI eine öffentliche Debatte namens „Polemizar“ um die Wirtschaftskonjunktur, und schuf somit einen Raum, in dem sich die Unternehmer direkter an den Diskussionen um die Wirtschaftspolitik beteiligen konnten.

18 Die „holländische Krankheit“ bezeichnet ein volkswirtschaftliches Phänomen, nach dem es durch Außenhandelsüberschüsse in einem Sektor (Rohstoffe) zu einer Aufwertung der Währung kommt, was wiederum zum Nachteil anderer Sektoren (Industrie) wird. Die vermeidlich positiven Aspekte der Außenhandelsüberschüsse verkehren sich somit ins Gegenteil (Anmerkung der Herausgeber).

schöpfung bieten. Aber dieses Phänomen passierte in Brasilien in einem Entwicklungsstadium, in dem andere Länder sich noch weiter industrialisierten.¹⁹

5 Möglichkeiten für eine neue Entwicklungscoalition

In den 2000er Jahren, nach den Finanzkrisen der 1990er, konnte einerseits der Fehlschlag der neoliberalen Reformen beobachten werden, als diejenigen Länder, die sie implementierten, ein geringes Wachstum und eine Erhöhung der Arbeitslosenzahlen und der Ungleichheit verzeichneten. Wie anhand der internationalen Literatur entnommen werden kann, konnten andererseits Länder wie China und Indien, die diese Reformen nicht eingeführt hatten, ein außergewöhnlich hohes Wachstum vorweisen. Der Erfolg dieser und anderer asiatischer Länder, sowie der Erfolg Argentiniens, als das Land ab 2003 die Krise überwand, zeigten deutlich den Irrtum der Annahme der Unfehlbarkeit universeller Rezepte. In dem neuen intellektuellen Umfeld trat die Ablehnung der auferlegten Konvergenz und Uniformisierung in den Vordergrund. Die Fähigkeit der Regierungen, eigene Wege zu gehen, wurde als Erklärung für den Erfolg betrachtet. Somit wurde die Debatte um alternative Entwicklungsstrategien und neue Formen der Integration in die globale Wirtschaft wiederbelebt. Eine der Alternativen, eine neue entwicklungsstaatliche Wachstumsstrategie (*novo-desenvolvimentismo*) (Bresser-Pereira 2007), unterstreicht die Wichtigkeit der wirtschaftlichen Stabilität und der ausgeglichenen Finanzen, während sie gleichzeitig einen neuen Raum für die Wiederaufnahme der Entwicklung unter Bedingungen der Gleichheit und Nachhaltigkeit eröffnet. Was die makroökonomische Politik angeht, postuliert diese Strategie gemäßigte Zinssätze, lehnt Zahlungsbilanzdefizite und ein extern finanziertes Wachstum ab, und schlägt vor, den Wechselkurs so festzulegen, dass die Tendenz zur Überbewertung neutralisiert wird.

Die große Finanzkrise, die in den USA im Jahr 2007 begann, und im darauf folgenden Jahr zu einer globalen Wirtschaftskrise wurde, bestätigte den Fehlschlag der neoliberalen Wirtschaftspolitik der Deregulierung und Schwächung des Staates – Politiken, die nun die reichen Länder, die sie vorangetrieben haben, geißeln. Diese Tatsachen sind zu bedauern, aber haben auch eine positive Seite: sie ermöglichen Brasilien eine Gelegenheit, eine neue Entwicklungsstrategie auf nationaler Basis zu entwickeln, eine Strategie die als *novo-desenvolvimentismo* bezeichnet wird (Bresser-Pereira 2006a, 2007). Wie wird sich diese Strategie von der konventionellen Orthodoxie unterscheiden, die sich selbst für den einzigen Weg der wirtschaftlichen Entwicklung hält? Welche Koalition könnte einen alternativen Weg unterstützen, der die ausländischen Unternehmen, den Außenhandel, die Industriepolitik, die technologischen Entwicklung, das Wirtschaftswachstum und die Rolle des Binnenmarktes aus einer neuen Perspektive betrachtet genauso wie die dringende Frage der Ein-

19 Die Debatte um diese Fragen erhielt einen weiteren Raum, als in der neu gegründeten *Escola de Economia de São Paulo* (Wirtschaftshochschule von São Paulo) der Fundação Getúlio Vargas (FGV) das Wirtschaftsforum der FGV im Jahr 2004 gegründet wurde. Dieses Forum, das von Beginn an von der FIESP, dem IEDI, dem Dachverband der Gewerkschaften (*Central Unica dos Trabalhadores*, CUT) und der *Força Sindical*, einem weiteren Gewerkschaftsverband, unterstützt wurde, entwickelte sich zu einem besonderen Raum für die Debatten um die großen makroökonomischen Entwicklungsfragen, und insbesondere um die Frage der Beziehung zwischen eines kompetitiven Wechselkurses und der wirtschaftlichen Entwicklung – einem Wechselkurs, der durch das Überwinden der „holländischen Krankheit“ und der bewussten Ablehnung eines Zahlungsbilanzdefizits entstehen könnte.

kommensumverteilung und der Reduzierung der Ungleichheit angeht? Können die Unternehmer wieder eine zentrale Rolle bei der Artikulation einer neuen entwicklungsstaatlichen politischen Koalition bilden, die sich sowohl vom alten *desenvolvimentismo* als auch von der konventionellen Orthodoxie unterscheidet? Ist vielleicht jetzt der Moment gekommen, dass sie wieder eine einflussreiche Position in Brasilien einnehmen, aktiv an der nationalen wirtschaftlichen Entwicklung teilnehmen, indem sie wieder politischen Raum gewinnen und bei der Wiederaufnahme der nationalen wirtschaftlichen Entwicklung einen Beitrag leisten? Es ist unmöglich, all diese Fragen zu beantworten, aber wir glauben, dass wir im vorliegenden Artikel zeigen konnten, dass zumindest die letzte Frage positiv beantwortet werden kann.

Heute besteht ein Konsens darüber, dass sich in den 2000ern das Zentrum der globalen Wirtschaft in Richtung der Entwicklungsländer verschiebt, vor allem den asiatischen. Bei diesem Wandel spielten die Unternehmer und die nationalen Verwaltungsorgane eine zentrale Rolle. Es ist jedoch schwierig vorherzusagen, inwiefern diese Veränderungen auf globaler Ebene das brasilianische Unternehmertum und Brasilien als Ganzes beeinflussen werden. Der Wandel, der in den 1990ern stattfand, vor allem die Privatisierung und die Liberalisierung des Handels, führten neben den konstitutionellen Veränderungen auch zu einem Bruch mit der Vergangenheit. Diese Veränderungen waren effektiv beim Abbau der Pfeiler der alten entwicklungsstaatlichen Ordnung, so dass jeder Versuch der Rückkehr dahin, oder die Nutzung antiquierter Paradigmen für die Interpretation der Gegenwart, nicht mehr zeitgemäß und somit sinnlos sind. Aber das ist kein Beleg dafür, dass Brasilien eine weniger interventionistische neue Entwicklungsstrategie aufnehmen könnte, ohne Protektionismus, aber mit einer strategischeren Industriepolitik und einer Wirtschaftspolitik, die auf Haushaltsdisziplin, niedrigen Zinsen, Wachstum mit internen Sparguthaben und einem kompetitiven Wechselkurs basiert, anstatt auf einer orthodoxen Politik, die sich auf hohe Zinsen, Wachstum mit externem Kapital und einem überbewertetem Wechselkurs stützt. Die Reformen und Regierungspolitiken der konventionellen Orthodoxie waren nicht effektiv um eine neue Entwicklungsstrategie zu entwickeln, weil die Diagnosen, die gestellt wurden, die Empfehlungen und der Druck eine Reaktion der reichen Länder auf die zunehmende Konkurrenz waren, die die Länder mittleren Einkommens im Rahmen der Globalisierung ihnen machten. Die konventionelle Orthodoxie hatte somit nie die Entwicklung der Länder mittleren Einkommens zum Ziel, sondern die Neutralisierung ihrer kompetitiven Stärke, vor allem über eine überbewertete Wechselkurspolitik. Zwischen 2002 und 2007 haben Brasilien und ganz Lateinamerika von der Erhöhung der Preise der Handelsgüter profitiert, die sie exportieren. Dies führte zu einer Erhöhung der Wachstumsraten, die jedoch weiterhin sehr niedrig waren im Vergleich zu den anderen Entwicklungsländern, die ihr Wachstum ebenfalls beschleunigten.

Brasilien wird sich erst wieder wirtschaftlich entwickeln und einen *catch up* Prozess durchlaufen – wie es bereits zwischen 1930 und 1980 zu Zeiten des Entwicklungsstaates der Fall war – wenn das Land es schafft, eine nationale Entwicklungsstrategie zu formulieren, die von der nationalen Realität ausgeht und auf eine gesunde finanzpolitischen Basis, niedrige Zinsen und einen kompetitiven Wechselkurs setzt, und dabei die Frage der sozialen Gerechtigkeit nicht vergisst. Nur eine Politik, die sich auf diese Strategie basiert, wird wirtschaftliche Entwicklung mit Gleichheit kombinieren, und das Land auf eine neue Entwicklungsstufe bringen, indem es seine ethischen, sozialen und politischen Dimensionen priorisiert. Schließlich ist es für die Entwicklung notwendig, wie *Amartya Sen* (1999) her-

vorhob, dass zunächst die hauptsächlichen Quellen der Unfreiheit entfernt werden, wie Tyrannei und Armut, Mangel an wirtschaftlichen Perspektiven, die systematische soziale Ausgrenzung, die mangelnde Ausführung essentieller öffentlicher Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung, Basisinfrastruktur für Wasser und Abwasser) und die wirtschaftliche, politische und soziale Unsicherheit. Das Wirtschaftswachstum ist eine wichtige Komponente, denn es trägt nicht nur dazu bei, das private Einkommen zu erhöhen, sondern ermöglicht auch dem Staat, soziale Sicherungssysteme und besondere staatliche Programme zu finanzieren.

In Brasilien leben wir seit der Wahl Lulas zum Präsidenten 2002 in einer Transitionsperiode von einer Ordnung des Marktmodells zu einer mehr vom Staat koordinierten Wirtschaftsordnung. Auch wenn es eine Kontinuität gibt, so sind die Brüche größer. Einerseits weist die Weiterführung der makroökonomischen Politik der vorherigen Regierung darauf hin, dass die internationale Finanzkoalition noch sehr stark ist, doch seit der Ablösung des Finanzministers Antonio Palocci durch Guido Mantega wurden die neuen entwicklungsstaatlichen Ideen bestärkt. Diese Tatsache spiegelte sich ebenfalls in der zweiten Regierungsperiode Lula mit der Auswahl Luciano Coutinhos als Präsident der Nationalen Entwicklungsbank (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, BNDES) wider. Vermutlich aus diesen Gründen erhöhten einige Unternehmer ihre politische Partizipation nach den Wahlen von 2002. Doch es gilt weiterhin, dass das sich brasilianische Bürgertum als Ganzes, und besonders seine konservativeren und globalisierungstreuen Sektoren, sich aufgrund der Linksorientierung der Regierung und deren gewerkschaftlichen Charakters, von der Macht ausgeschlossen fühlen. Sie leben somit in einem Widerspruch, der schon immer das Industriebürgertum Brasiliens charakterisierte: Es identifiziert sich einerseits mit national orientierten Regierungen, weil es sich dadurch stärker fühlt, aber beharrt gleichzeitig auf seinen liberalen und internationalistischen Sichtweisen, wodurch es dem dominanten Kapitalismus nahe steht.

Literatur

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001) Incompetência e confidence building por trás de 20 anos de quase-estagnação da América Latina. In: *Revista de Economia Política* 21 (1), S. 141-166.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2006a) O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional, São Paulo em Perspectiva 20 (3), S. 5-24.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2006b): Maldição dos recursos naturais. Folha de S. Paulo, 6.6.2005.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007): Macroeconomia da Estagnação. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009) *Mondialisation et Compétition*, Paris: La Découverte.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos/ Nakano, Yoshiaki (2002): Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. In: *Revista de Economia Política* 21 (3), S. 146-177.
- Chang, Ha-Joon (2002): *Chutando a Escada. A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica*. São Paulo: UNESP.
- Diniz, Eli (1978): *Empresários, Estado e Capitalismo. 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Diniz, Eli (2000): *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. Brasil, 1985 – 1995*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Diniz, Eli (2004): *Globalização. Reformas Econômicas e Elites Empresariais. Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Diniz, Eli/ Boschi, Renato (2004): *Empresários, Interesse e Mercado. Dilemas do Desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ.

- Diniz, Eli/ Boschi, Renato (2007): *A Dificil Rota do Desenvolvimento*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ.
- Fiori, José Luis/ Medeiros, Carlos (Hrsg.) (2001): *Polarização Mundial e Crescimento*. Rio de Janeiro: Vozes.
- IEDI (1989): *Visão dos Fundadores do IEDI. O Brasil em 2010*. Guarujá: cópia.
- IEDI (1998): *Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial*. São Paulo: IEDI.
- IEDI (2000a): *Indústria e Desenvolvimento. uma Análise dos Anos 1990 e uma Agenda de Política de Desenvolvimento Industrial para a Nova Década*. São Paulo: IEDI.
- IEDI (2000b): *A Pauta de Exportação Brasileira e os Objetivos da Política de Exportações*. São Paulo: IEDI.
- Sen, Armatya (1999): *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Sicsú, João, Luiz F./ de Paula, Michel (Hrsg.) (2005): *Novo Desenvolvimentismo. Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. São Paulo: Editora Manole/Konrad-Adenauer.
- Stiglitz, Joseph E (2002): *A Globalização e seus Malefícios. A Promessa não Cumprida de Benefícios Globais*. São Paulo: Futura.