

Jörg Meyer-Stamer

Industrialisierungsstrategie und Industriepolitik

Für die brasilianische Industrie sind seit mehr als zehn Jahren die Zeiten der hohen Wachstumsraten vorbei. Lange Zeit schien es, als wäre sie das unschuldige Opfer von externen Kalamitäten (Stichwort: Verschuldungskrise) oder dem schlechten makroökonomischen Management der brasilianischen Regierung. Erst in letzter Zeit hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Probleme der Industrie nicht die Folge anderweitig erzeugter Mißlichkeiten sind, sondern der Industrialisierungsprozeß selber jene wirtschaftlichen Probleme verursacht hat, mit denen Brasilien seit Jahren mit geringem Erfolg kämpft. Die Krise ist das Ergebnis eines Industrialisierungsprozesses, der im Bemühen, alte Probleme zu lösen, immer nur neue Probleme vor sich auf-türmte.

Die brasilianische Industrialisierung läßt sich in drei große Phasen einteilen: Einen vorwiegend »spontanen« Industrialisierungsprozeß bis 1929, die Phase der importsubstituierenden Industrialisierung von 1930 bis 1990 und den Übergang zur Weltmarktorientierung seit 1990. Die Ursprünge der brasilianischen Industrialisierung gehen zurück bis in das späte 19. Jahrhundert. Stimuliert durch den Kaffee-Exportboom, baute man (vor allem im Staat São Paulo) Landmaschinenfabriken, Fabriken zur Herstellung von Jutesäcken u.a. In den Zuckerrohranbaugebieten entstanden Zuckerraffinerien, und im Nordosten wurden Unternehmen zur Verarbeitung der lokal erzeugten Baumwolle gegründet.¹ Die Kaffee-Erzeugung war der entscheidende Faktor des Industrialisierungsprozesses, auch im Hinblick auf die Finanzierung von Importen; dies gilt uneingeschränkt bis 1913 und mit gewissen Einschränkungen bis 1929.

1. Importsubstituierende Industrialisierung in Brasilien

Die Weltwirtschaftskrise von 1929/32 markiert den Übergang von der »spontanen« zur importsubstituierenden Industrialisierung. Dies war zunächst die pragmatische Lösung für die Probleme, die durch den Zusammenbruch des Weltmarktes und den daraus resultierenden Rückgang der Exporterlöse entstanden. Brasilien stieg zwar in

1 Vgl. Suzigan 1986: 70 f.

den Abwertungs-, nicht jedoch in den Austeritätswettlauf ein. Durch strenge Devisen- und Importkontrollen wurde die Leistungsbilanz im Gleichgewicht gehalten, durch eine expansive Budgetpolitik wurde die binnenwirtschaftliche Entwicklung stimuliert. Der Erfolg dieser Politik (mit der sich Brasilien von der Weltwirtschaftskrise abkoppelte) prägte das Leitbild der Entwicklung und den Umgang mit wirtschaftlichen Ungleichgewichten in den folgenden Dekaden.

Im abgeschlossenen Binnenmarkt wurde die Entwicklung der existierenden Leichtindustrie (Herstellung kurzlebiger Konsumgüter) genauso stimuliert wie die Anfänge der Schwerindustrie. Die industrielle Importquote fiel von rund 45% in den 20er Jahren auf rund 25% in den 30er und weniger als 20% in den 50er Jahren; der Anteil der Industrie am Bruttosozialprodukt stieg von 20% (1929) auf 30% (1955).² Freilich entstand dabei keine wettbewerbsfähige Industrie, denn die Kapazität des Staates, die Unternehmen zu Effizienzsteigerungen und Lernprozessen zu zwingen, war begrenzt. Weil er keine solide politische Basis hatte, blieb der Staat bei Formulierung und Durchsetzung von spezifischen Politiken auf Bündnispartner angewiesen; und die nationale Industrie – die in erheblichem Ausmaß vom Handelskapital sowie einem Teil der Kaffeebourgeoisie getragen wurde – war ein besonders wichtiger Bündnispartner. Die Zusicherung des konkurrenzlosen Zugangs zum Binnenmarkt war der Preis, den die Industrie für ihre Unterstützung erhielt; leistungsbezogene Kriterien hatten in diesem System keine Rolle zu spielen. Dieses Muster eines Staates, der sich politische Unterstützung durch ökonomische Pfründen erkaufte, zieht sich durch die brasilianische Industrialisierungsgeschichte hindurch.

Aufgrund der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit blieb das Niveau der Industriegüterexporte niedrig; die Exportquote der Industrie lag 1949 bei nur 2,3%. Der Industrialisierungsprozeß blieb damit von Primärgüterexporten, vor allem der Kaffeeausfuhr (1950: 63,9% der Gesamtexporte), abhängig. Die Probleme der Industrie wurden ferner dadurch vergrößert, daß der Staat kaum flankierende politische Maßnahmen – Aufbau von Finanzinstitutionen, industriebezogene Infrastruktur, Humankapitalbildung – betrieb. Die Unternehmen hatten daher keine andere Wahl als ihre Investitionen durch überhöhte Preise – die aufgrund der Abwesenheit von Importkonkurrenz leicht durchzusetzen waren – zu finanzieren. Neben dem Budgetausgleich mit Hilfe der Notenpresse war dies der Grund für die Inflation, die den brasilianischen Entwicklungsprozeß begleitet hat.

An diesem Grundmuster änderte sich bis in die 70er Jahre wenig. Wichtige wachstumsfördernde Veränderungen waren

- die explizite Formulierung eines Industrialisierungsprogramms mit quantitativen Vorgaben unter Präsident Kubitschek (*Programa de Metas*, 1956-60), das einen Entwicklungsschub in der Schwerindustrie und der Herstellung langlebiger Konsumgüter auslöste, ohne die Effizienzprobleme zu lösen;

2 Vgl. Moreira 1993: 8, 77, Abb.1 und Tabelle A.2.

- die Stimulierung ausländischer Direktinvestitionen, die auf dem abgeschlossenen Binnenmarkt unter den gleichen Konditionen wie nationale Unternehmen (d.h. ohne *performance*-Druck) agieren konnten und sich daher rasch an das wenig anspruchsvolle Umfeld anpaßten;
- die Einführung von Exportsubventionen zu Beginn der 70er Jahre, um Industriegüterexporte – trotz des starken *Anti-Export-Bias* und der geringen Wettbewerbsfähigkeit – zu ermöglichen, denn die Erlöse der traditionellen unverarbeiteten Exportprodukte (mit denen bis dahin ein großer Teil der Importe von Vorprodukten und Investitionsgütern finanziert worden war) sanken kontinuierlich;
- ab 1974 (mit dem 2. Nationalen Entwicklungsplan, PND II, 1974-78) die Vertiefung der Importsubstitution in der Grundstoffindustrie, der Energieversorgung und der Investitionsgüterindustrie – dies als Reaktion auf die erste Ölpreiskrise, die erneut das geringe Reaktionspotential der brasilianischen Wirtschaft auf externe Veränderungen offenbarte, von den Politikmachern aber als Beweis für die noch immer unzureichende Abkopplung vom Weltmarkt interpretiert wurde.

Der PND II war in hohem Maße vom Kapitalzufluß aus dem Ausland abhängig. Der Zufluß an Direktinvestitionen lag im Jahresdurchschnitt mit 1,1 Milliarden US-\$ höher als in der Phase des Wirtschaftswunders (0,2 Milliarden), und die Auslandsverschuldung verdreifachte sich bis 1979 auf rund 50 Milliarden US-\$. Der PND II verstärkte damit noch die externe Verwundbarkeit, so daß die Ölpreiserhöhung und die Explosion der Realzinsen gegen Ende der 70er Jahre Brasilien schwer trafen.

Anders als etwa in Südkorea (das zur gleichen Zeit eine Zuspitzung der Verschuldungssituation abwenden konnte) waren in Brasilien nur wenige international wettbewerbsfähige Unternehmen entstanden, die aus eigener Kraft (d.h. ohne massive Subventionen) ein rasches Exportwachstum bewerkstelligen konnten und dadurch die Verschuldungssituation hätten entschärfen und das Loch in der Handelsbilanz hätten schließen können. Zwar lag das Wachstum der verarbeiteten Exporte in der PND II-Periode bei jahresdurchschnittlich 16%, doch dafür waren v.a. die hohen Subventionen (und – insbesondere für ausländische Unternehmen, die näher am internationalen Effizienzniveau waren – die Möglichkeit der Aneignung von Renten) verantwortlich; die Subventionen betragen in der zweiten Hälfte der 70er Jahre bis zu 72,5% des Gesamtwerts der Industriegüterexporte.

2. Stagnation ohne Anpassung: Brasiliens Industrie in den 80er Jahren

Die 80er Jahre waren in Brasilien eine Phase des Krisenmanagements. Sanierungskonzepte unterschiedlicher ökonomischer Provenienz lösten einander in raschem Wechsel ab. Es gab acht Stabilisierungsprogramme, vier unterschiedliche Wäh-

rungen, elf unterschiedliche Indizes zur Inflationsberechnung, fünf Lohn- und Preisstopps, 14 verschiedene Lohnpolitiken, 18 Wechsel in den Umtauschregeln, 54 Modifizierungen bei den Regeln für Preiskontrollen, 21 Vorschläge zur Neuaushandlung der Auslandsschulden und 19 Regierungsdekrete zur fiskalischen Austerität.³

Es ist nur auf den ersten Blick erstaunlich, daß die brasilianische Industrie im hyperturbulenten Umfeld der 80er Jahre nicht nur überlebt, sondern ihre Position zumindest in finanzieller Hinsicht noch gestärkt hat. Es gelang ihr regelmäßig, Gewinne zu erwirtschaften, wobei die durchschnittliche Rendite sich in den 80er Jahren gegenüber der Vorperiode nur unwesentlich verschlechtert hat. Investitionen wurden mehr denn je aus den Erträgen finanziert; die Fremdkapitalquote fiel von 55-60% in den 70er Jahren auf 41-42% im Zeitraum 1986-89.⁴ Um so bemerkenswerter war es, daß das Investitionsniveau lange Zeit hoch war; 1988 lag die nominale Investitionsquote bei 23,2%. Die genauere Betrachtung der Investitionsquote verdeutlicht zweierlei: Einerseits eine kräftige Ausweitung der Investitionen des privaten Sektors, andererseits einen deutlichen Rückgang der Anlageinvestitionen. Der Anteil der staatlichen Investitionen ist von 4% (70er Jahre) auf 0% gefallen, und der Anteil der Staatsunternehmen ist von 6% auf 2,7-2,8% gesunken; zugleich ist der Anteil der Anlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt von 8-10% in den 70er Jahren auf 5-6% in den 80er Jahren gesunken.

Was vordergründig als gesunde *performance* erscheint, wies in Wahrheit freilich bängstigende Parallelen mit der Aktivität jenes Orchesters auf, das auf der schon sinkenden *Titanic* unverdrossen weiterspielte. Die industrielle Entwicklung der 80er Jahre spiegelt nicht etwa einen – wenn auch vielleicht nur partiellen – Anpassungsprozeß an neue Rahmenbedingungen wider, sondern die Fortführung tradierter Verhaltensorientierungen, so lange es eben möglich war. Die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie nahm nicht zu, sondern verschlechterte sich.

Brasilien besaß am Ende der 80er Jahre einen entwickelten Industrieapparat, wobei selbst unter den Großunternehmen nationale Privatunternehmen einen höheren Anteil an Beschäftigung und Umsatz hatten als ausländische und staatliche Unternehmen. Aufgrund der Orientierung des Industrialisierungsmodells auf den engen Binnenmarkt erreichten in vielen Sektoren nur wenige Unternehmen die optimale Betriebsgröße, zumal aufgrund der geringen Selektivität der Industrialisierungspolitik eine zu große Zahl ineffizienter Unternehmen entstand. In vielen Bereichen herrschten daher hochkonzentrierte Angebotsstrukturen, und die Preise bildeten sich nicht auf Märkten, sondern wurden zwischen Monopolanbietern bzw. Kartell und staatlichen Preiskontrollagenturen ausgehandelt.

Das zentrale Erfolgskriterium der meisten brasilianischen Industrieunternehmen war daher nicht betriebswirtschaftliche Effizienz, sondern der Zugang zum Staatsap-

3 Fiori 1992: 184.

4 Vgl. Exame, Melhores e maiores (jährl. Publikation).

parat, denn sie leiteten ihre Position aus Produktions- bzw. Außenhandelslizenzen ab, die sie vom Staat erhalten hatten. Nicht dynamisches (»Schumpetersches«) Unternehmertum wurde in diesem System belohnt, sondern Klientelismus; intime Kenntnisse der Machtstrukturen in Brasília waren wichtiger als profunde Kenntnisse moderner Managementkonzepte.

Daß dieses System ausgerechnet in den 80er Jahren an seine Grenzen stieß, hing in erster Linie mit dem faktischen Bankrott des Staates zusammen.⁵ Dieser war auf der einen Seite durch die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verursacht – mit der Schuldenkrise war kein Ausgleich des Staatsdefizits und der unzureichenden inländischen Ersparnismobilisierung durch den Rückgriff auf ausländische Ersparnis mehr möglich; und mit der Verschlechterung der *terms of trade* (d.h. der Kaufkraft der Exportgüter) schwand auch in Brasilien die Möglichkeit, mit dem Export von Rohstoffen Renteneinkommen zu erzielen, die die Subventionierung des Industrieapparats ermöglichten.

Wichtiger aber waren die internen Ursachen. Der Staat versäumte es, notwendige Anpassungsmaßnahmen – vor allem eine Verbesserung der Einnahmesituation, eine realistische Preispolitik der Staatsunternehmen und eine Reduzierung des hohen Subventionsniveaus – zu vollziehen und die Industrie zu einer deutlichen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu zwingen. Schon in der letzten Phase der Militärdiktatur gelang es noch nicht einmal, die angestrebte Austeritätspolitik tatsächlich umzusetzen. Preiskontrollen und Abwertung wurden durch eine expansive Finanzpolitik konterkariert. Und die mit der *abertura* einhergehende Ausweitung von Klientelismus und Günstlingswirtschaft belastete die Ausgaben- wie auch die Einnahmeseite der öffentlichen Kassen. Das chronische Defizit der öffentlichen Hand wurde zunächst mit Hilfe der Notenpresse ausgeglichen; die Ignorierung dieser Maßnahme und ihre Folgen war einer der wichtigsten Gründe für das Scheitern des *Plano Cruzado*.⁶ Mit der Ablösung der heterodoxen durch orthodoxe Ökonomen ersetzte das Finanzministerium diese inflationstreibende Methode des Kassenausgleichs durch eine andere: die Ausgabe von Staatsschuldpapieren. Abgesehen davon, daß deren Zinsen durch neue Schulden finanziert wurden, blähte das dafür erhaltene Geld die Liquidität auf, da es dem Geldrücklauf nicht entzogen wurde. Außerdem mußten sie (als Risikoprämie) hoch verzinst werden. Die Kreditfinanzierung des Defizits schuf damit glänzende Anlagemöglichkeiten für private Kapitalbesitzer (d.h. neben der reichen Oberschicht vor allem die Unternehmen); häufig war der Gewinn der Unternehmen aus Finanzanlagen höher als der Überschuß aus den produktiven Aktivitäten. Die scheinbar gesunde finanzielle Position der privaten Industrie war mithin untrennbar verbunden mit der Eskalation der Staatsverschuldung; letztere trieb aber die Inflation nach oben.

5 Vgl. Mathieu 1990: 154 ff.

6 Zum *Plano Cruzado* vgl. Sangmeister 1987.

Somit waren die Zerrüttung der makroökonomischen Rahmenbedingungen und die gesunde Finanzlage der Unternehmen zwei Seiten derselben Medaille.

2.1 Die Wettbewerbsposition der brasilianischen Industrie Ende der 80er Jahre

Die Wettbewerbsposition der brasilianischen Industrie hat sich im Laufe der 80er Jahre verschlechtert. »Eine Untersuchung von 67 industriellen Subsektoren kam zu dem Ergebnis, daß im Zeitraum 1983-85 45% von ihnen international wettbewerbsfähig waren (d.h. das Verhältnis zwischen Inlands- und Weltmarktpreisen war kleiner als eins) und 7% an der Grenze zur Wettbewerbsfähigkeit standen (mit einer Relation zwischen 1 und 1,1). Ein Vergleich zeigt, daß 1988 nur noch 15% der Subsektoren eindeutig wettbewerbsfähig und 12% an der Grenze waren.«⁷ Andere Untersuchungen untermauerten diesen Befund. So zeigte eine 1989/90 durchgeführte Studie⁸, daß selbst führende, häufig im Export tätige Unternehmen im Schnitt sehr schlechte *performance*-Standards aufwiesen. Auffällig waren dabei insbesondere die schlechten Werte bei Indikatoren, die über die traditionelle Kostenrechnung hinausweisen – wie z.B. die katastrophalen Werte bei den Indikatoren für Qualität und Reaktionsschnelligkeit.

Diese schlechte *performance* spiegelt ein Anreizsystem wider, das nicht Effizienz-, Qualitäts- oder Innovativitätsverbesserungen belohnte: auf dem Binnenmarkt war der Konkurrenzdruck, der dies hätte erzwingen können, gering, und auf dem Exportmarkt konkurrierten viele brasilianische Unternehmen im Marktsegment niedrige Qualität-/niedriger Preis. Bei anderen Firmen, die gute Qualität lieferten (z.B. führende Automobilzulieferer), ging dies nicht selten auf Kosten der Effizienz; nicht nur in diesem Fall führten die Unternehmen eine interne Quersubventionierung ein, bei der niedrige Exportpreise durch überhöhte Preise auf dem Binnenmarkt kompensiert wurden.

All dies heißt allerdings nicht, daß die Unternehmen generell ohne Anstrengung gute Gewinne einfahren konnten. Entscheidend für das Unternehmensergebnis war die Effektivität des Finanzmanagements. Aufgrund des hochinflationären Umfelds und der erratischen Wirtschaftspolitik wurde hier darüber entschieden, ob ein Unternehmen rote oder schwarze Zahlen schrieb. Eine schlechte *performance* des Finanzmanagements konnte durch eine hocheffiziente Produktion nicht kompensiert werden; umgekehrt konnte aber ein gutes Finanzmanagement auch bei mäßiger Produktionseffizienz für ein positives Ergebnis sorgen.

Zugleich waren eklatante Preisverzerrungen festzustellen. Auf der einen Seite existierte eine Reihe von Branchen, deren Produkte auf dem nationalen Markt bis zum Vierfachen des Weltmarktpreises kosteten (z.B. Unterhaltungselektronik).⁹ Auf der

7 Vgl. Dahlman/Frischtak 1993.

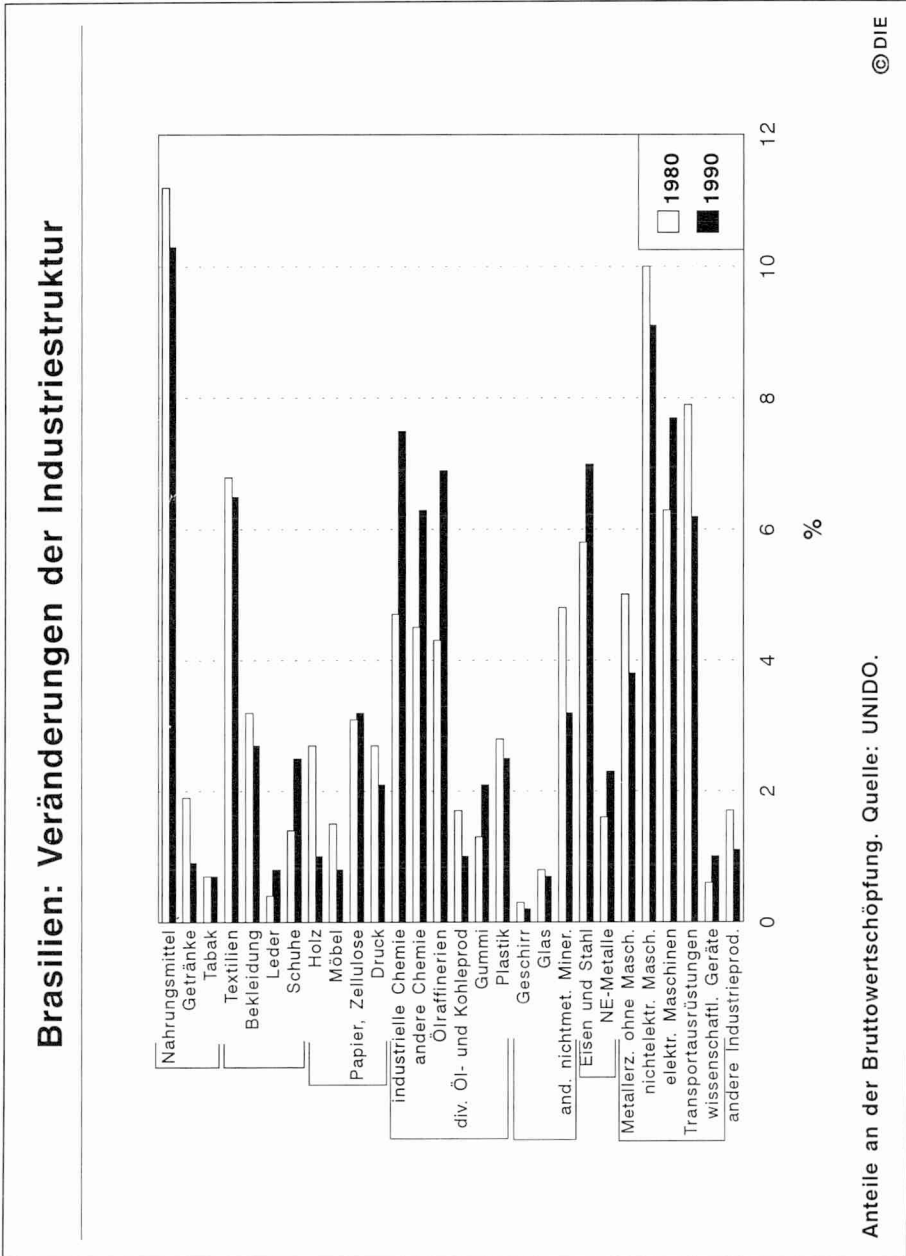
8 Vgl. Sequeira 1990.

9 Vgl. Araujo/Haguenauer/Machado 1990.

anderen Seite existierten Industriezweige, die auf dem Binnenmarkt weniger als die Hälfte des Weltmarktpreises erlösten. Dies hing nicht unbedingt mit hoher Effizienz und Produktivität oder absoluten Kostenvorteilen aufgrund billiger Inputs (z.B. Energie) zusammen. In der Stahlindustrie beispielsweise zwang der Staat seine Unternehmen, mit den Preisanpassungen hinter der Inflationsentwicklung zurückzubleiben, um so die Konkurrenzfähigkeit der nachgelagerten Industriezweige zu erhöhen.

Ein Blick auf die Veränderungen, die sich in den 80er Jahren in der Industriestruktur Brasiliens vollzogen, zeigt denn auch einige klare Tendenzen, aber auch einzelne widersprüchliche Befunde. Abbildung 1 zeigt die Anteile der einzelnen Branchen an der gesamten Wertschöpfung 1980 und 1990, zwei Jahre, in denen der Gesamtoutput nahezu identisch war; rückläufige Anteile spiegeln mithin ein auch absolut rückläufiges Produktionsvolumen wider. Deutlich ist die Dynamik in vielen rohstoffnahen Bereichen, insbesondere in der Metallerzeugung und der Petrochemie; aber auch in der Schuhindustrie. Demgegenüber stehen Einbrüche bei Metallprodukten, im nichtelektrischen Maschinenbau (der unter dem drastischen Rückgang staatlicher Investitionen und unter den rückläufigen privaten Anlageinvestitionen litt) und im Fahrzeugbau (wobei der Rückgang zum einen auf den Produktionsrückgang in der PKW-Industrie, zum anderen auf den starken Einbruch in der Werftindustrie zurückgeht). Aber es sind nicht nur diese »modernen« Branchen, die Einbußen erleiden. Auch Industriezweige, die in der brasilianischen Diskussion häufig für vergleichsweise dynamisch gehalten werden, wiesen einen rückläufigen Output auf (z.B. Bekleidung, Möbel oder Mineralien, wozu u.a. die exportstarke Fliesenindustrie gehört) oder stagnierten (z.B. die Papier- und Zelluloseindustrie).

Abbildung 1: Brasilien: Veränderungen der Industriestruktur



Anteile an der Bruttowertschöpfung. Quelle: UNIDO.

2.2 Hintergründe des Exporterfolgs

Nur in scheinbarem Widerspruch zur Diagnose abnehmender Wettbewerbsfähigkeit steht die industrielle Exportdynamik, die in den 80er Jahren den Eindruck entstehen ließ, in Brasilien sei ein leistungsfähiger Industriemechanismus entstanden. Tatsächlich lassen sich drei Gründe benennen, weshalb die Industrieexporte trotz insgesamt abnehmender Wettbewerbsfähigkeit zunahmen.

- 1) Eine der Konsequenzen der erratischen Wirtschaftspolitik waren abrupte Schwankungen der Nachfrage. Viele Unternehmen versuchten erfolgreich, auf der Grundlage vorhandener Kapazitäten Einbrüche auf dem Binnenmarkt durch Exporte zu kompensieren; Wirtschafts- und Exportwachstum waren negativ korreliert. Auf diese Weise ist allerdings keine kontinuierliche Exportaktivität entstanden; hinter der tendenziell wachsenden, gleichwohl aber von Jahr zu Jahr schwankenden Exportperformance verbirgt sich mithin ein hohes Maß an sporadischen und Zufallsexporten.
- 2) In Branchen wie der Automobilproduktion hatte die brasilianische Regierung multinationale Konzerne, deren Tochterunternehmen sich im geschützten Binnenmarkt zur Ruhe gesetzt hatten, seit den frühen 70er Jahren mit hohen Subventionen zu Exporten bewegt; 1979/80 führte ein Versuch, die Subventionen zu reduzieren, zu einem starken Exporteinbruch, so daß sie schnell wieder auf das alte Niveau angehoben wurden.
- 3) Schließlich gab es aber auch eine Reihe von Branchen, in denen Unternehmen aufgrund von Investitionen und kontinuierlichen Lernprozessen international wettbewerbsfähig waren. Dazu gehören u.a. diejenigen Branchen, bei denen schon die Standortvorteile sehr groß sind, z.B. die Produktion von Papier und Zellulose. Hinzu kamen Branchen wie die Herstellung von Orangensaftkonzentrat oder Gefriergeflügel, in denen dynamische Unternehmen hohe Effizienz und Qualität mit schnellen Lernfortschritten beim Marketing-Know-how verknüpften; sowie die Schuhproduktion mit außerordentlich niedrigem Lohnniveau und technologischen Lernprozessen, die von ausländischen *tradings* stimuliert wurden, was zur Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit beitrugen.

Eine detaillierte Analyse der brasilianischen Exporte zeigt eine deutliche Verschlechterung in der Zusammensetzung. Während in der ersten Hälfte der 80er Jahre der größere Teil der Exporte in Produktgruppen stattfand, deren Anteil an den Weltexporten zunahm, und die brasilianischen Exporteure überdies wachsende Marktanteile besetzen konnten, hat sich die Situation in der zweiten Hälfte umgekehrt – es hat die Zahl von Produktgruppen stark zugenommen, deren Anteil am Weltexport abnimmt.

3. Die Wende in der Industriepolitik

Der im Dezember 1989 gewählte Präsident Collor de Mello machte in seinem Wahlkampf die Marktmacht zu einem wichtigen Thema. Allzu offensichtlich waren viele Nachteile des alten Modells mit einem Machtmißbrauch von seiten der Kartelle verbunden, und hohe Preise und schlechte Qualität waren selbst für weniger verwöhnte brasilianische Konsumenten nicht mehr tolerabel. Das von ihm und seiner Mannschaft verfochtene neue Modell der Industriepolitik stellte den Versuch dar, den Übergang vom geschützten Binnenmarkt zum Referenzrahmen »Weltmarkt« in die Wege zu leiten. Dabei traf das Etikett des »Neoliberalismus«, mit dem die Politik in der brasilianischen Diskussion gekennzeichnet wurde, nur teilweise zu. Zwar war Liberalisierung ein wichtiges Instrument. Gleichwohl standen die liberalen Konzepte in einem starken Spannungsverhältnis zum neostrukturalistischen Gedankengut, das in den aktiven Teilen der Politik, insbesondere der Industrie- und Technologiepolitik, zum Tragen kam.

3.1 Industriepolitische Instrumente

Zentrale Instrumente der neuen Politik waren zunächst der Abbau von Importhemmnissen, Deregulierung und Privatisierung; die Similaritätsprüfung, die die Einfuhr von im Inland hergestellten Produkten untersagte, wurde genauso abgeschafft wie Bestimmungen für Mindestanteile für lokale Zulieferungen für einige Branchen oder die Verpflichtung, vor der Investition in einer bestimmten Industriebranche eine staatliche Lizenz zu beantragen. Gleichwohl war den Entscheidungsträgern klar, daß eine schockartige Liberalisierung fatale Auswirkungen haben mußte; die argentinische Erfahrung der späten 70er Jahre stand ihnen noch lebhaft vor Augen.

Daher zielte die neue Industriepolitik auf einen graduellen Übergang. Die zahlreichen Marktreserven, d.h. absolute Importverbote, wurden aufgehoben, dafür jedoch die Zölle und sonstige Importabgaben heraufgesetzt. Zwar wurden für einzelne Branchen, in denen den nationalen Anbietern ein übermäßiger Mißbrauch der Marktmacht vorgeworfen wurde, die Zölle auf Null gesetzt. Die effektiven Zölle wurden in den meisten Bereichen jedoch erhöht, u.a. dadurch, daß die zahllosen Zollvergünstigungen ersatzlos gestrichen wurden. Für den Zeitraum bis 1994 wurde ein Stufenplan vorgelegt, nach dem die Zölle schrittweise auf einen Durchschnittssatz von 20% gesenkt werden sollten, um die nationale Industrie sukzessive ausländischer Konkurrenz auszusetzen. Zudem wurden Export- und sonstige Subventionen gestrichen; davon sollten allein technologische Schlüsselbereiche wie die Mikroelektronik ausgenommen bleiben. Darüber hinaus plante man die Gründung einer Exportfinanzierungsbank und eine Verbesserung der Infrastruktur; und man wollte eine Anti-Trust-Ge-

setzung und Kontrollmechanismen gegen Importdumping einführen, damit die Marktprozesse geordnet ablaufen.

Man erwartete sich von all dem nicht nur eine bessere Angebotssituation auf dem Binnenmarkt, sondern auch eine Verbesserung der Konkurrenzsituation brasilianischer Unternehmen auf dem Weltmarkt – wettbewerbsorientierte Integration in die Weltwirtschaft lautete die neue Devise. Dies sollte für die Industrie insgesamt gelten. Eine partielle Einbindung, z.B. über die Einrichtung von Exportproduktionszonen (EPZ), wurde abgelehnt; das EPZ-Konzept der Vorgängerregierung wurde kurz nach dem Machtwechsel einstweilen zu Grabe getragen.

Neben der Neuformulierung der Handelspolitik bemühte sich die Regierung Collor um neue Ansätze einer aktiven Industriepolitik, um die »Peitsche« der Marktöffnung durch das »Zuckerbrot« finanzieller Anreize zu flankieren. Zwischen dem August 1990 und dem Februar 1991 wurden drei große Programme lanciert:

- *Programa da Capacitação Tecnológica (PCT)*: Dieses Programm zielte auf die Stärkung der technologischen Kompetenz in der Industrie – durch die Stärkung der Humankapitalbasis und der technologischen Infrastruktur sowie die Stimulierung der technisch-organisatorischen Modernisierung der Industrie.
- *Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP)*: Es sollten Sektorstrategien und Maßnahmen entwickelt werden, um die Qualitätsperformance zu verbessern. Ansatzpunkte waren die Stärkung des Bewußtseins bezüglich Qualität und Produktivität sowohl bei Konsumenten als auch bei Herstellern und die Entwicklung und Verbreitung von Managementinnovationen. Das Programm zielt in erster Linie auf Bewußtseinsbildung und Informationsverbreitung.
- *Programa de Competitividade Industrial (PCI)*: Das PCI wurde gemeinsam vom Wirtschaftsministerium und Repräsentanten der brasilianischen *business community* entworfen; es zielte auf die Restrukturierung von industriellen Subsektoren. Anvisiert wurde die Förderung von Industrie-segmenten, die besonders dynamisch sind; einerseits Segmente in reifen Industrien, die bereits wettbewerbsfähig waren und komparative Vorteile besaßen, andererseits neue Industrien, die in dieser Hinsicht vielversprechend erschienen.

Von diesen drei Programmen wurde freilich nur eines umgesetzt, nämlich das PBQP, das nicht mit finanziellen Anreizen operierte und daher nicht vom Parlament bewilligt werden mußte; das PCT hingegen wurde erst im Mai 1993 verabschiedet. Das PBQP führt wegweisende Neuerungen in die industriepolitische Praxis Brasiliens ein. Die Umsetzung der bewußtseinsbildenden Maßnahmen wurde zu einem großen Teil nichtstaatlichen Organisationen überlassen. Der exakte Beitrag dieses Programms ist schwer einzuschätzen, weil betriebliche Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität häufig der schlichten Notwendigkeit des Überlebens auf neuerdings kompetitiven Märkten entspringen; doch deutet vieles darauf hin, daß das Programm einer schon bestehenden Tendenz einen kräftigen Schub gegeben hat.

Als weitere institutionelle Innovation wurden *Câmaras setoriais* eingeführt. Früher waren derartige Gremien meist korporatistische Veranstaltungen, in denen zwischen staatlichen Technokraten und Unternehmern Investitionsprogramme entwickelt und Preise verhandelt wurden. Heute geht es kaum noch um Investitionsprogramme zur Expansion, und die Verhandlungen über Preise werden häufig nicht mehr auf der Grundlage von Kostenrechnungen, welche die Unternehmen vorlegen, geführt, sondern mit dem expliziten Ziel der Senkung des Preisniveaus. Abkommen über Preise werden überdies mit branchenweiten Modernisierungsprogrammen (die von der Industrie selber entworfen und umgesetzt werden) verknüpft. Darüber hinaus sind heute weitere wichtige Akteure präsent: die Gewerkschaften. Das allein ist schon ein wichtiger Fortschritt in der politischen Entwicklung Brasiliens.

3.2 Die Konterkariierung der Industriepolitik durch die Wirtschaftspolitik

Alle diese Ansätze werden freilich in den Hintergrund gedrängt durch das Scheitern der Versuche, die wirtschaftliche Lage zu stabilisieren. Der andauernd turbulente makroökonomische Rahmen bleibt zentral für jegliche wirtschaftliche Aktivität. Solange die kurzfristig ausgerichtete wirtschaftliche Stabilisierung nicht klappt, stoßen die langfristig angelegten politischen Gestaltungsversuche auf große Schwierigkeiten. Ein Beispiel aus der Industriepolitik: PCT und PCI setzten auf Steueranreize und Subventionen, mit denen Modernisierungsinvestitionen stimuliert werden sollten. Diese Instrumente können aber wenig ausrichten, wenn nur wenige Unternehmen investieren, weil die wirtschaftliche Lage katastrophal ist. Spezifische Sektorpolitiken sind wenig erfolgversprechend, solange sie von Makropolitiken konterkariert werden bzw. die entsprechenden Anreizmechanismen nicht vorhanden sind.

Die wichtigste industriepolitische Maßnahme der späten Regierung Sarney wie auch der Regierungen Collor und Franco war letztlich die restriktive Geldpolitik. Sie verursachte in der brasilianischen Wirtschaft eine Rezession, die zur Folge hatte:

1. Das Ertragsniveau, das in den sogenannten Krisenjahren der 80er Jahre kaum gesunken war, brach deutlich ab. Erst dies schuf bei den Unternehmen ein Bewußtsein dafür, daß ein radikaler wirtschaftspolitischer Kurswechsel anstand, auf den unternehmerisch reagiert werden mußte.
2. Dies führte dazu, daß viele private Unternehmen ihre Exportanstrengungen verstärkten. Die Exporte wurden durch die Wechselkursentwicklung nicht gefördert, und die Exportsubventionen wurden abgebaut. Die Unternehmen waren daher gezwungen, durch effiziente Produktion wettbewerbsfähig zu werden.

3.3 Auf dem Weg zu einer wettbewerbsfähigen Industrie?

Mit der Abschaffung von Marktreserven, d.h. Importverboten, und der Etablierung eines Zeitplans für die Reduzierung von Zöllen ist der Übergang von der Imports-

stitution zur Wettbewerbsorientierung eingeleitet worden. Die Adressaten dieser Politik, die Unternehmen, haben zunächst – in der Hoffnung, durch intensives *lobbying* eine Wende zurück zur Marktabstottung durchsetzen zu können – kaum reagiert. Mittlerweile jedoch haben sie die Zeichen der Zeit verstanden, und es hat ein intensives Bemühen um die Verbesserung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit eingesetzt.

Die Unternehmer empfinden die Veränderungen, die bereits stattgefunden haben, als revolutionär. Es ist die Einschätzung weit verbreitet, daß nun endlich brasilianische Unternehmen das Gebot der Stunde verstanden haben und die gleichen Anstrengungen unternehmen wie Firmen in anderen Ländern. Dies ist jedoch nicht ausreichend. Das Ausgangsniveau war in vielen Sektoren so katastrophal, daß selbst deutliche Verbesserungen noch lange nicht *world class manufacturing* bedeuten. Eine Reduzierung der Defektquote von 20.000 ppm auf 3.000 ppm beispielsweise ist ein unbestreitbarer Fortschritt. Nur liegt die Meßlatte für *world class manufacturing* bei 200 ppm. Zwar ist *terceirisação*¹⁰ zur Zeit das große Modewort, und Industrieunternehmen wie auch Verbände und andere Körperschaften betreiben die Auslagerung von Dienstleistungen und die Verringerung der vertikalen Integration. Nur ist dies ein weltweiter Trend; und brasilianische Unternehmen fangen auf einem weit ungünstigeren Niveau an als Unternehmen in anderen Ländern. Während z.B. bei deutschen Automobilherstellern die Fertigungstiefe¹¹ in der Größenordnung von 40% liegt, beträgt sie in vielen brasilianischen Branchen über 75%.

Es ist mithin fraglich, ob die brasilianische Industrie tatsächlich ihre relative Wettbewerbsfähigkeit (d.h. im Vergleich mit den direkten Konkurrenten auf dem Weltmarkt) entscheidend verbessern kann. Das häufig katastrophale Ausgangsniveau gibt ebenso Grund zur Skepsis wie die Tatsache, daß in den letzten Jahren die Investitionsquote stark zurückgegangen ist; sie war 1993 mit rund 14% (und diese zum größeren Teil für Bauinvestitionen) sehr niedrig.

Die relativ größte Nachfrage besteht derzeit nach kleinen Krediten (unterhalb 1 Million US-\$), um organisatorische Innovationen und punktuelle Neubeschaffungen von Maschinen zu finanzieren. Zwar steht außer Frage, daß brasilianische Unternehmen gut beraten sind, organisatorischen Innovationen (Einführung von Qualitätssicherung, Veränderung des *lay-out*, Verringerung der Lagerhaltung, Verringerung der Durchlaufzeiten) Priorität einzuräumen.¹² Jedoch ist das technologische Niveau der Produktionsprozesse in der Industrie insgesamt gering, und daher sind verstärkte Investitionen in moderne Anlagen nicht zu umgehen; ohne sie wird der Erfolg der Modernisierungsanstrengungen insgesamt in Frage gestellt.

10 Verlagerung von Teilen der Produktion auf Zulieferer (japanische Methode).

11 Anteil der Eigenproduktion am Endprodukt.

12 Vgl. Meyer-Stamer 1992.

Die brasilianische Industrie hat sich zu einem späten Zeitpunkt aufgemacht, um einem rasend schnellen Zug hinterherzulaufen. Während die Unternehmen in den Industrie- und ostasiatischen Schwellenländern in den 80er Jahren neue Technologien und neue Organisationskonzepte einführten, haben brasilianische Unternehmen – in der Gewißheit, auf dem nationalen Markt nicht bedroht zu sein – abgewartet. Während anderswo die Unternehmen Globalisierungsstrategien entworfen und umgesetzt haben, haben brasilianische Unternehmen punktuelle Exportstrategien verfolgt. Daher ist die Herausforderung für brasilianische Unternehmen heute besonders groß: Während Unternehmen in Industrie- und Schwellenländern große Anstrengungen unternehmen, um auf dem Stand der wichtigsten Konkurrenten zu bleiben, müssen brasilianische Unternehmen noch größere Anstrengungen unternehmen, um diesem Stand näher zu kommen.

Bibliographie

- Araujo jr., José Tavares de/Haguenuer, Lia/Machado, João Bosco M. (1990): »Proteção, competitividade e desempenho exportador da economia brasileira nos anos 80«, in: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 17, 13-38.
- Clements, Benedict J./McClain, J. Scott (1990): »The political economy of export promotion in Brazil«, in: Graham, L.S./Wilson, R.H. (Hrsg.), *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*, Austin, 62-93.
- Dahlman, Carl J./Frischtak, Claudio R. (1993): »National systems supporting technical advance in industry: the Brazilian experience«, in: Nelson, R. R. (Ed.), *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, New York/Oxford, 414-451.
- Fiori, José L. (1992): »The political economy of the developmentalist State in Brazil«, in: *CEPAL Review*, No. 47, 173-184.
- Mathieu, Hans (1990): »Brazil: latent economic strenght and manifest political weakness«, in: *Vierteljahresberichte*, Nr. 120, 151-162.
- Meyer-Stamer, Jörg (1992): »Neue Produktionskonzepte in einem turbulenten Umfeld: Erfahrungen aus dem brasilianischen Maschinenbau«, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 62, Nr. 12, 1325-1340.
- Moreira, Maurício M. (1993): *Industrialisation and Interventions. The Role of Governments in Developing Countries: Brazil*, Instituto de Economia Industrial, Rio de Janeiro.
- Sangmeister, Hartmut (1987): »Der Plano Cruzado – eine Zwischenbilanz. Anspruch und Wirklichkeit des brasilianischen Stabilisierungsprogramms«, in: *Lateinamerika. Analysen. Daten. Dokumentation*, 9, 15-30.
- Sequeira, John H. (1990): *World-Class Manufacturing in Brazil. A Study of Competitive Position*, American Chamber of Commerce, São Paulo.
- Suzigan, Wilson (1986): *Indústria brasileira. Origem e desenvolvimento*, São Paulo.