

Gisela Koch

## Einkommensverteilung in Brasilien

Für Brasilien ist schon seit Jahrzehnten ein äußerst hohes Maß an Einkommenskonzentration charakteristisch. Zwar ist die ökonomische Analyse der brasilianischen Einkommensverteilung während der zurückliegenden Jahre wieder stärker in den Hintergrund getreten, aber das heißt nicht, daß sich die Verteilungssituation verbessert hätte – im Gegenteil, die Disparitäten haben sich so verschärft, daß die Einkommenskonzentration in Brasilien heute zu den höchsten der Welt zählt; derzeit ist die Ungleichheit der Einkommensverteilung vermutlich nur in Honduras und Sierra Leone noch ausgeprägter als in Brasilien.<sup>1</sup> Ein großer Teil der brasilianischen Bevölkerung lebt in absoluter Armut – mit steigender Tendenz während der 80er Jahre.<sup>2</sup> Vordergründig mag der Anstieg der absoluten Armut als Widerspruch zu der positiven Entwicklung einzelner sozialer Indikatoren (z.B. Rückgang der Analphabetenquote, Zunahme der Haushalte mit Stromanschluß, mit Fernsehgeräten und Radio etc.) gesehen werden, aber es gibt zahlreiche Quellen, die qualitative Verschlechterungen im Bereich der Ernährung, des Gesundheitswesens und der Schulbildung belegen, aber auch im Bereich der immateriellen *basic needs*, wie z.B. soziale Sicherheit, Zugang zu kulturellen Zentren etc.<sup>3</sup>

---

1 Meyer-Stamer 1992: 56.

2 Eine Studie von Ravaillon/Datt (1991), in der die Einkommensgrenze für die absolute Armut auf ein Viertel des Mindestlohns pro Kopf festgelegt wurde, ergab, daß zwischen 1981 und 1988 der Anteil der absolut Armen in Brasilien lediglich von 26,46% der Bevölkerung (1981) auf 26,47% (1988) gestiegen war. Dieses Ergebnis muß jedoch unter Vorbehalt betrachtet werden, da der Mindestlohn im Laufe der 80er Jahre erheblich an Kaufkraft verloren hat, so daß Ende der 80er Jahre ein Viertel des Mindestlohns pro Kopf nicht ausreichte, um die materiellen Grundbedürfnisse auch nur annähernd zu sichern. Zieht man zum Vergleich die Armutsschätzungen von Romão (1988) heran, die auf höheren und regionenspezifischen Armutsgrenzen beruhen, dann ist ein Anstieg der absoluten Armut in Brasilien von 24,4% der Bevölkerung im Jahre 1980 auf 39,3% im Jahre 1988 zu registrieren.

3 Siehe etwa Menezes 1992: 19.

## 1. Brisanz der brasilianischen Verteilungsproblematik

Eine Verschärfung der Einkommensdisparitäten führt zu einer relativen Schlechterstellung der unteren Einkommenschichten im Vergleich zu dem reicheren Teil der Bevölkerung. Dies trägt dazu bei, die sozialen Spannungen zu vergrößern. Hunger veranlaßt die betroffenen Bevölkerungsteile zu Plünderungen von Lebensmittelgeschäften, zu spontanen Äußerungen der Unzufriedenheit mit der sozioökonomischen Situation durch Demonstrationen und »Protestvandalismus« (*quebra-quebras*). Während es im dürregeplagten Nordosten Brasiliens schon früher immer wieder zu »Brotaufständen« gekommen war, ist dieses Phänomen während der 80er Jahre auch verstärkt in den Großstädten des Südostens aufgetreten. Die bestehenden Strukturen sozioökonomischer Ungleichheit reproduzieren sich dort auch durch sozialräumliche Segregation als Ergebnis eines ökonomischen Verdrängungsprozesses.<sup>4</sup>

In ländlichen Gegenden brachte die Zunahme der Einkommenskonzentration ein weiteres Konfliktpotential hervor, das sowohl den Zugang zu Land als auch dessen Nutzung betrifft. Gewaltsame Landkonflikte resultieren z.B. daraus, daß Gesellschafter oder Einzelpersonen große Ländereien im Norden des Landes erwerben oder zu Spekulationszwecken halten, ohne nachzuprüfen, ob Kleinbauern oder Indianer dort leben, denen z.T. gemäß der brasilianischen Verfassung Besitzrechte zustehen.

Die negativen sozialen Folgen der extremen Einkommensungleichheit in Brasilien machen ein Nachdenken über die Ursachen und einen möglichen Abbau dieser Disparitäten dringend erforderlich. Dabei ist zu beachten, daß die Einbindung in das Weltssystem, welche für Brasilien – wie für viele andere lateinamerikanische Länder – durch die Schuldenkrise, die Abhängigkeit von Weltmarktpreisen etc. gekennzeichnet ist, den internen Verteilungsspielraum einschränkt.<sup>5</sup>

## 2. Entwicklung der internen Verteilungsunterschiede seit 1964

Das Entwicklungsmodell des brasilianischen Militärregimes (1964-1985) setzte bewußt auf eine Umverteilung zugunsten eines »modernen« Mittelstandes. Dahinter verbarg sich die Idee, die importsubstituierende Industrialisierung zu beschleunigen und auf dauerhafte Konsumgüter für den Binnenmarkt auszuweiten. Allerdings mußten die neuen wirtschaftspolitischen Hauptakteure damit rechnen, daß die restriktive Lohnpolitik und die Maßnahmen der Inflationsbekämpfung auf Kosten der Arbeiterklasse

4 Zu dem Komplex der Verdrängung einkommensschwacher Schichten und von Teilen der Mittelschicht in Räume, die durch mangelnde Versorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur charakterisiert sind, sowie zur Selbstsegregation der Eliten in brasilianischen Städten am Beispiel von Rio de Janeiro siehe Souza 1993.

5 Unter der zahlreichen Literatur über die brasilianische Schuldenkrise siehe z.B. Sangmeister 1989a.

zu sinkender Kaufkraft der Bevölkerung und damit zu Absatzschwierigkeiten für die relativ teuren Produkte der neuen »nationalen« Industrien führen würden. Um die Nachfrage zu sichern, wurde bewußt eine Politik der Einkommenskonzentration verfolgt.<sup>6</sup> Auf diese Weise bildete der Konsum der kaufkräftigen Eliten und des oberen Mittelstandes die Basis für das schnelle Wachstum der brasilianischen Volkswirtschaft, mit jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten von ca. 11% in der Zeit des *milagre*, des brasilianischen »Wirtschaftswunders« (1968-1973).<sup>7</sup> Mit dem Höhepunkt des wirtschaftlichen Booms war ein vorläufiger Höhepunkt der internen Einkommenskonzentration erreicht.

Im Zuge der *abertura*, der politischen Öffnung des Militärregimes gegen Ende der 70er Jahre, erhielten die Gewerkschaften einen größeren Handlungsspielraum, so daß es für kurze Zeit zu bescheidenen positiven Einkommensumverteilungseffekten zugunsten der städtischen Unterschicht kam.<sup>8</sup> Dagegen zeichnete sich im Agrarsektor während dieser Jahre eine weitere Einkommenskonzentration ab. Da andererseits durch die Umstrukturierung des Agrarsektors die intersektoralen Einkommensdisparitäten abnahmen, erfolgte insgesamt betrachtet ein leichter Rückgang der personellen Einkommensdisparitäten, der aber nicht ausreichte, um die Zunahme während der Boom-Phase zu kompensieren.<sup>9</sup>

Von dem allmählichen Redemokratisierungsprozeß erwarteten viele Beobachter innerhalb und außerhalb Brasiliens eine Verringerung der extremen Einkommensungleichheit. Dies war jedoch nicht der Fall. Die Einkommenskonzentration folgte – trotz einer geringen Abnahme Ende der 70er Jahre – keinem rückläufigen Trend, sondern stieg weiterhin an, abgesehen von einem einmaligen Rückgang im Jahre 1986 (vgl. Tabelle 1). Der Anteil der reichsten zehn Prozent der Einkommensempfänger am Gesamteinkommen stieg kontinuierlich von 46,6% im Jahre 1981 auf 53,2% im Jahre 1989; der ohnehin äußerst geringe Einkommensanteil des untersten Dezils der Einkommensempfänger fiel von 0,9% (1981) auf 0,6% (1989). Lediglich im Jahre 1986 fand eine leichte Verbesserung der relativen Einkommenssituation dieser Schicht statt; im selben Jahr wurde auch für das drittunterste Dezil eine leichte anteilmäßige Einkommensverbesserung registriert.

6 Siehe dazu Furtado 1986: 40 ff.

7 Im Jahre 1974 entfielen von dem Gesamtkonsum Brasiliens 72,9% auf das reichste Dezil der Bevölkerung, während sich die 40% am unteren Ende der Einkommenspyramide mit einem Konsumanteil von nur 2,7% begnügen mußten; Romão 1988: 34.

8 Siehe dazu Daten bei Saboia 1991: 182 sowie den Beitrag *Brasiliens Gewerkschaften...* von G. Calcagnotto im vorliegenden Band.

9 Nach den Berechnungen von Bonelli/Sedlacek 1991: 57 stieg die Konzentration der personellen Einkommensverteilung in Brasilien, gemessen durch den Gini-Koeffizienten von 0,497 (1960) auf 0,565 (1970) und schließlich auf 0,590 (1980) an; Leal/Werlang 1991: 89 haben hingegen einen Rückgang des Gini-Koeffizienten von 0,560 im Jahre 1976 auf 0,522 im Jahre 1979 ermittelt.

Tabelle 1: Anteile der erwerbsfähigen Bevölkerung<sup>a</sup> Brasiliens am Gesamteinkommen nach Einkommensklassen 1981-89 (in Prozent)

Einkommens- klasse	Anteile am Gesamteinkommen (in %)							
	Jahr							
	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Unterste 10 %-Gruppe	0,9	0,9	0,8	0,7	1,0	0,7	0,6	0,6
Zweite 10 %-Gruppe	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,5	1,4	1,4
Dritte 10 %-Gruppe	2,6	2,5	2,5	2,4	2,6	2,4	2,3	2,2
Vierte 10 %-Gruppe	3,6	3,4	3,4	3,2	3,1	3,1	3,0	2,7
Fünfte 10 % Gruppe	4,5	4,1	4,1	4,0	4,1	4,0	3,8	3,5
Sechste 10 %-Gruppe	5,8	5,4	5,5	5,4	5,5	5,4	5,1	4,7
Siebte 10 %-Gruppe	7,6	7,2	7,3	7,2	7,3	7,3	6,9	6,5
Achte 10 %-Gruppe	10,5	10,2	10,3	10,2	10,1	10,3	9,8	9,4
Neunte 10 %-Gruppe	16,1	16,5	16,3	16,4	15,8	16,3	15,9	15,8
Oberste 10 %-Gruppe	46,6	48,1	48,1	48,8	48,8	49,0	51,2	53,2
Oberste 5 %-Gruppe	33,4	34,5	34,5	35,1	35,5	35,2	37,3	39,4
Oberste 1 %-Gruppe	13,0	14,0	13,7	14,1	15,2	14,5	15,1	17,3

a *População em idade de trabalhar* (PIT), d. h. erwerbsfähige Bevölkerung im Alter von über 10 Jahren.

Abweichungen in den Summen durch Runden

Quelle: IBGE 1990a: 79.

Während der Regierungszeit des Präsidenten Collor (März 1990 bis September 1992) ist es ebenfalls eher zu einer Verschärfung der Einkommensdisparitäten als zu einer Verringerung der Ungleichheit gekommen. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit während dieser Zeit<sup>10</sup> gestattet die Schlußfolgerung, daß sich ein Teil der Bevölkerung auf der Einkommensskala noch weiter nach unten bewegt hat – und zwar wohl mehrheitlich die aufgrund geringer Qualifikation bereits vorher schlecht bezahlten Arbeitskräfte. Selbst wenn es manchen gelang, die Situation der Arbeitslosigkeit durch informelle Tätigkeiten aufzufangen, kann man davon ausgehen, daß ihr Einkommensniveau großenteils abnahm, da das durchschnittliche Lohnniveau im informellen Sektor Schätzungen zufolge ungefähr die Hälfte des Lohns im formellen Sektor beträgt.<sup>11</sup> Nur für einen geringen Teil der Arbeiterschaft (z.B. die qualifizierteren Industriearbeiter in São Paulo) erhöhten sich während dieser Zeit die Löhne.<sup>12</sup>

### 3. Bestimmungsfaktoren der Einkommensverteilung

Die Ursachen der heutigen Einkommensungleichheit in Brasilien reichen zum Teil zurück bis in die Kolonialgeschichte, durch die in besonderem Maße die regionalen und ethnischen Einkommensdisparitäten vorgezeichnet wurden. Die schwarze Sklavenbevölkerung mußte auch nach der Aufhebung der Sklaverei im Jahre 1888 zum Großteil noch lange in einer niedrigen sozioökonomischen Stellung verharren, so daß die Spuren der Sklaverei im Grunde bis heute nicht überwunden sind. Die Einkommensstichprobe von 1987, bei der letztmalig das Einkommen der Personen nach Hautfarbe getrennt ermittelt wurde, spiegelt große Einkommensunterschiede zwischen Schwarzen bzw. Mischlingen und der weißen Bevölkerung wider: Im Jahre 1987 verdienten rund 45% der Schwarzen höchstens einen Mindestlohn als durchschnittliches Monatseinkommen – der größte Teil davon waren schwarze Frauen.<sup>13</sup>

Auch interregional ist Brasilien durch ausgeprägte Einkommensdisparitäten gekennzeichnet. Das durchschnittliche Monatseinkommen der Bevölkerung in der

10 Nach den offiziellen Angaben des IBGE erhöhte sich die Arbeitslosenquote in den Metropolitanregionen Brasiliens von 3,5% im Februar 1990 auf 6,5% im Mai 1992. Den Daten des gewerkschaftlichen Sozialforschungsinstituts DIEESE zufolge nahm die Arbeitslosenquote in der Metropolitanregion von São Paulo von 8,1% im Februar 1990 auf 16,1% im August 1992 zu; Aguiar 1992: 31.

11 Ravaillon/Datt 1991: 19. Auch ein Vergleich der Lohneinkommen aus der Erwerbstätigkeit mit bzw. ohne Arbeitsvertrag ergibt, daß das Durchschnittseinkommen aus informellen Tätigkeiten weniger als die Hälfte dessen aus einem geregelten Arbeitsverhältnis beträgt; siehe hierzu Daten in IBGE 1990a: 97.

12 Aguiar 1992: 30.

13 Siehe Arruda 1991: 66; vgl. hierzu auch Sangmeister 1990 sowie den Beitrag *Das Verhältnis der Rassen...* von D. Schelsky im vorliegenden Band.

Nordostregion war im Jahre 1989 nur ungefähr halb so hoch wie das durchschnittliche brasilianische Monatseinkommen.

Von besonderer Bedeutung für die personelle Einkommensverteilung ist die Lohnpolitik. Seit dem Militärregime wurde die Lohnpolitik immer auch als Instrument der Inflationsbekämpfung eingesetzt, mit der Begründung, daß die Hauptursache der Inflation in der Lohn-Preis-Spirale zu suchen sei. Da während des Militärregimes die Festlegung der Inflationsindizes, welche die Basis der Lohnanpassung bildeten, der Regierung vorbehalten war, und diese die Prognosen für die Inflationsraten bewußt niedrig ansetzte, kam es in der Zeit des brasilianischen »Wirtschaftswunders« – trotz gesamtwirtschaftlicher Produktivitätssteigerung – zu einem drastischen Rückgang der Reallöhne.<sup>14</sup> Eine Änderung der staatlichen Lohnpolitik fand in der Periode 1979-1982 statt, in der sich die Inflation hauptsächlich infolge der steigenden Defizitfinanzierung der öffentlichen Haushalte deutlich beschleunigte. Die Lohnanpassungen wurden jetzt häufiger vorgenommen und enthielten darüber hinaus ein redistributives Element zugunsten der einkommensschwächsten Lohnarbeiter.<sup>15</sup> Ab Ende 1982 ging jedoch die Regierung Figueiredo – auch infolge der Einflußnahme des IWF – zu einer restriktiveren Lohnpolitik über, die auch für die unteren Lohngruppen mit realen Lohneinbußen verbunden war. Die seit 1986 im Rahmen mehrerer Stabilisierungspläne und -programme wiederholt praktizierten Lohn- und Preis-Stopps waren vergebliche Versuche der Inflationsbekämpfung, wobei zum Großteil jeglicher Schutzmechanismus für die Lohnbezieher entfiel. Lediglich der *Cruzado*-Plan von 1986 brachte den Arbeitnehmern kurzfristige Einkommensverbesserungen, da die Löhne erst eingefroren wurden, nachdem eine Lohnerhöhung von 8% durchgesetzt worden war. Angesichts des daraufhin einsetzenden Nachfragebooms nach Konsumgütern unterliefen die Unternehmen, denen eine Überwälzung der zusätzlichen Lohnkosten auf die Preise nicht gestattet war, den Preisstopp durch die Praxis der »Aufpreise«, so daß zahlreiche Produkte auf den Schwarzmarkt umgeleitet wurden und schließlich Versorgungsgpässe eintraten.<sup>16</sup>

Besonders in der zweiten Hälfte der 80er Jahre führten die lohnpolitischen Maßnahmen zu einer deutlichen Verringerung des realen Wertes des *salário mínimo*, des im Jahre 1940 unter Getúlio Vargas eingeführten Mindestlohnes. Im November 1991 war der Mindestlohn auf fast ein Fünftel (22,4%) seines ursprünglich festgelegten

14 Zur Lohnpolitik unter der Militärregierung siehe z.B. Füchtner 1972: 88, sowie Saboia 1991: 167ff.

15 Diejenigen, welche bis zu drei Mindestlöhnen verdienten, erhielten nach dem Gesetz Nr. 6.708 aus dem Jahre 1979 einen vollen Inflationsausgleich und darüber hinaus eine zehnprozentige Zulage. Für die nächste Lohnkategorie von 3-7 Mindestlöhnen erfolgte eine Lohnanpassung an den Inflationsindex von 100%, bei allen höheren Lohneinkommen nur noch von 80%. Diese partielle Desindexierung zu Lasten der Besserverdienenden wurde im Jahre 1980 noch verstärkt.

16 Sangmeister 1987: 18f.

Wertes gesunken.<sup>17</sup> Wenngleich im August 1992 eine Erhöhung des Mindestlohnes um 127% stattfand, um ein Niveau von etwa 100 US-\$ zu erreichen, war im Januar 1993 bereits abzusehen, daß der Mindestlohn infolge der Inflation und Währungsabwertung auf 81,7 US-\$ in demselben Monat und auf einen Durchschnitt von 68,2 US-\$ im ersten Quartal 1993 fallen würde.<sup>18</sup>

Neben dem Einfluß der Lohnpolitik auf die Einkommensverteilung nimmt die Vermögens- und Bodenbesitzverteilung als verursachender Faktor der Einkommensungleichheit im Falle Brasiliens einen besonders markanten Stellenwert ein<sup>19</sup>; Sach- und Geldvermögen sowie Grundbesitz sind einkommensschaffende Faktoren, deren Verteilung die Einkommensdisparitäten langfristig mitbestimmen.

Auch das Humankapital ist ein einkommensschaffender Faktor und seine interpersonelle Verteilung mithin von Bedeutung für die Einkommensdistribution. Empirische Studien haben für Brasilien den Einfluß des Faktors Bildung als eine Determinante der Verteilung der Lohn Einkommen bestätigt und eine hohe Korrelation zwischen (Aus-)Bildung und Einkommenshöhe nachgewiesen.<sup>20</sup> Dies bedeutet aber nicht, daß allein der Bildungsgrad über den Erfolg bei der Suche nach einem gut entlohnten Arbeitsplatz entscheiden würde. Maßgeblich sind auch andere Faktoren, wie Alter, Geschlecht und insbesondere die soziale Herkunft. So liegt z.B. in Brasilien die Ertragsrate der Schulbildung bei weißen Männern höher als bei schwarzen Frauen.<sup>21</sup>

Wer in Brasilien höchstens ein Jahr lang die Schule besucht hat, kann kaum damit rechnen, ein Monatseinkommen von mehr als 10 Mindestlöhnen zu verdienen; andererseits haben von den Höchstverdienern in Brasilien über 50% zumindest ein Jahr lang studiert.<sup>22</sup> Die geringe soziale Aufwärtsmobilität der brasilianischen Gesellschaft hängt auch damit zusammen, daß der Bildungsgrad die Chancen der Berufswahl und damit die Höhe des Einkommens beeinflusst, und daß die Höhe des Familieneinkommens für das zukünftige Bildungsniveau der Kinder entscheidend ist. Ärmere Familien sind kaum in der Lage, die direkten Kosten des Schulbesuchs (Lehrmaterial, Schuluniform, in privaten Schulen oder Universitäten auch Unterrichtsgebühren) aufzubringen und die Opportunitätskosten (entgangenes Arbeitseinkommen der Kinder) der Schulbildung zu tragen, die bei ihnen relativ höher sind als

17 Zit. nach Calcagnotto/Röper 1993: 178.

18 *Jornal do Brasil* vom 30.08.1992 (»Novo mínimo não cobre gastos básicos«).

19 Der Gini-Koeffizient der Bodenbesitzkonzentration erhöhte sich – infolge der zunehmenden Mechanisierung der Landwirtschaft und der gezielten Förderung von *Agrobusiness*-Projekten – zwischen 1970 und 1980 von 0,838 auf 0,853. In diesem Zeitraum hat die Zahl der Großbetriebe über 10.000 ha von 1.449 auf 2.345 zugenommen; Thiesenhusen/Melmed-Sanjak 1990: 396f.

20 Siehe z.B. Reis/Barros 1991.

21 Siehe dazu Rosenberg 1991: 62.

22 IBGE 1990b: 57.

bei wohlhabenderen Familien.<sup>23</sup> Das niedrige Familieneinkommen bewirkt also tendenziell, daß Kinder vorzeitig die Schule verlassen, um möglichst frühzeitig in den Arbeitsmarkt einzutreten.<sup>24</sup> Dort finden sie allerdings kaum Arbeitsplätze, an denen eine weiterführende qualifizierte Ausbildung möglich wird, so daß ihre Einkommenschancen von vornherein begrenzt bleiben.

Neben dem Familieneinkommen ist auch der Wohnort ausschlaggebend für den Zugang zu Bildungseinrichtungen. Besonders benachteiligt innerhalb der formalen Bildungssysteme Brasiliens sind Kinder armer Eltern, die in städtischen Wohnräumen der Unterschicht oder auf dem Lande wohnen. In den ländlichen Regionen des Nordostens, wo selbst die Einrichtungen der Primarschulbildung qualitativ und quantitativ meist unzureichend sind, liegt die Analphabetenquote besonders hoch, was wiederum mit einem niedrigen Einkommen korreliert.

Eine wesentliche Ursache für die ungleichen Zugangschancen zu formaler Bildung liegt in der Bildungspolitik des brasilianischen Staates. Die mangelnden Investitionen der öffentlichen Hand in das elementare Bildungssystem zeigen, daß mit der staatlichen Ausgabenpolitik – die als Teil der staatlichen Umverteilungspolitik zu verstehen ist – andere Prioritäten verfolgt werden als die soziale Unterstützung der Unterschichten. Besonders unter dem Militärregime wurden bildungspolitische Maßnahmen vorgenommen, die eher zu einer Vergrößerung der Varianz der Schulbildung als zu deren Verringerung beitrugen.

Auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte zeigt sich mit der progressiven Einkommenssteuer für natürliche Personen durchaus ein redistributives Element; die davon zu erwartende positive Verteilungswirkung zugunsten der einkommensschwächeren Bevölkerung muß allerdings bei einer genaueren Analyse der Steuerprogression relativiert werden. Die oberen Steuerklassen waren während der 80er Jahre für überaus hohe Einkommen festgelegt und erreichten daher nur einen äußerst kleinen Teil der Bevölkerung.<sup>25</sup> Hinzu kommt, daß zwar die Steuerfreigrenzen, wie alle in Landeswährung festgelegten Grenzwerte der Steuerklassen, aufgrund der Inflation jährlich um einen bestimmten Prozentsatz erhöht werden, aber dennoch gerade in den 80er Jahre nimmer mehr niedrige Einkommensbezieher in die Progressionsstufen geraten sind. Für die Bezieher hoher und höchster Einkommen spielen zudem vielfältige

---

23 Hat beispielsweise eine Familie ein Jahreseinkommen von 200 (1000) US-\$ und würde die Mitarbeit des Kindes ein zusätzliches Einkommen von 50 US-\$ erbringen, dann betragen die Opportunitätskosten des Schulbesuchs 25% (5%); Sangmeister 1994b: 117f.

24 Belege hierfür finden sich beispielsweise bei Jaguaribe 1989.

25 Die höchste Einkommenssteuerklasse begann im Jahr 1985 z.B. bei 227,40 Mindestlöhnen, obwohl in demselben Jahr gerade 4,4% der Familien über ein Einkommen von mehr als 20 Mindestlöhnen verfügten. Insofern ist es kaum verwunderlich, daß gerade 0,025% der Steuerzahlenden tatsächlich den höchsten Steuersatz leisteten. In die ersten sieben der 13 Steuerklassen oberhalb der Freigrenze fielen dagegen mehr als 80% der Steuerzahlenden; Ministério da Fazenda 1987: 229.

(legale und illegale) Formen der Steuervermeidung und -umgehung keine geringe Rolle.

#### 4. Verteilungspolitische Einflußmöglichkeiten

Eine merkliche Verbesserung der Verteilungssituation in Brasilien allein durch eine Umverteilung der Zuwächse des Bruttosozialprodukts erzielen zu wollen, erscheint unter den derzeitigen Rahmenbedingungen illusorisch. Selbst bei optimistischen Wachstumsperspektiven der brasilianischen Volkswirtschaft in den 90er Jahren werden der demographische Druck und die spezifische Altersstruktur der Bevölkerung die Verteilungsspielräume begrenzen.<sup>26</sup> Der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter an der brasilianischen Bevölkerung wird überproportional ansteigen, so daß eine Zunahme der Arbeitslosenquote schon vorprogrammiert ist. Selbst wenn ein gut funktionierender Umverteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Einkommenszuwächse bestünde, würden diese wahrscheinlich dazu aufgebraucht, das Einkommen der steigenden Zahl von Arbeitslosen aufzubessern, so daß kein großer Spielraum bliebe, die Kluft zwischen arm und reich abzubauen. Hinzu kommt, daß Brasilien jährlich rund ein Fünftel des monetären Gegenwertes seiner Ausfuhr von Waren und Dienstleistungen in Form von Zinszahlungen an die ausländischen Gläubigerbanken transferiert, wodurch der interne Verteilungsspielraum eingeschränkt wird.<sup>27</sup>

Bestehen überhaupt Chancen, die Einkommensverteilung Brasiliens in absehbarer Zeit zu verändern? Eine Verringerung der Einkommensdivergenzen ist im wesentlichen nur von einer Verteilungspolitik zu erwarten, welche auf der *redistribution of productive assets* beruht, auf einer Politik mithin, welche die marktvermittelten Verdienstmöglichkeiten der Armen ausweitet. Allein auf die Verbesserung der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu warten (die im schlechtesten Fall wieder nur einer Minderheit zugute kämen), kann kein Ersatz für eine zielgruppen- und grundbedürfnisorientierte interne Entwicklungsstrategie sein. Der Vorteil einer Umverteilung einkommenschaffender Faktoren besteht darin, daß sich nach einer einmaligen gründlichen Durchführung derselben in der Regel eine nachhaltige Wirkung bezüglich der Angleichung der Einkommen zeigt<sup>28</sup>, die obendrein eine Steigerung der Effizienz und Produktivität bedeuten kann.

26 Vgl. Sangmeister 1989b.

27 Vgl. Weltbank 1992.

28 So läßt sich in ostasiatischen Schwellenländern, in denen eine Landreform durchgeführt wurde, eine weit homogenere Einkommensverteilung der landwirtschaftlichen Einkommen konstatieren als in Brasilien; z.B. lag im Jahre 1981 der Gini-Koeffizient der Einkommen im Agrarsektor in Taiwan bei nur 0,304; Menzel/Senghaas 1986: 150.

Als Haupthindernis für die notwendigen Reformmaßnahmen stehen allerdings die gesellschaftlichen Machtstrukturen im Wege. Ohne die Partizipation der unteren Bevölkerungsschichten auf kommunaler Ebene (im Sinne einer Mitgestaltung der *public policies*) kann einer Entwicklung zugunsten der Unterschicht kaum eine Chance eingeräumt werden. Obwohl die neue brasilianische Verfassung 1988 von einem frei gewählten Parlament ausgearbeitet wurde (und infolge des Drucks der Gewerkschaften in manchen Bereichen relativ fortschrittlich ist), spiegeln beispielsweise die Artikel zur Agrarreform den Sieg der Kräfte wider, die den *Status quo* bewahren wollen. Ob zukünftig konkrete Schritte in Richtung auf eine Agrarreform eingeleitet werden, hängt zum einen vom Druck von unten ab, zum anderen aber von Finanzierungsmöglichkeiten für eine Entschädigung der Großgrundbesitzer, die wohl kaum freiwillig auf Grund und Boden und damit verbundene Privilegien verzichten werden.

Eine Verringerung der sozio-ökonomischen Disparitäten läßt sich nur erwarten, wenn Strukturreformen und die Verbesserung der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (in erster Linie Schuldenabbau) zusammenwirken. Auf der einen Seite würde sich ein Schuldenabbau ohne Strukturreformen kaum in positiven Umverteilungswirkungen niederschlagen. Auf der anderen Seite wären die wichtigsten Strukturreformen ohne die Freisetzung zusätzlicher Mittel durch Schulden(dienst)erleichterungen kaum zu finanzieren.<sup>29</sup>

Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten dringend erforderlich sind Reformen im Bereich der sozialen (Ver-)Sicherheit, des Bildungswesens und des öffentlichen Gesundheitswesens. Zwar verpflichtet Artikel 212 der brasilianischen Verfassung die öffentliche Hand dazu, niemals weniger als 25% des Steueraufkommens in das Bildungswesen zu investieren und bei der Verteilung der staatlichen Bildungsausgaben der obligatorischen Schulbildung Vorrang einzuräumen, aber es sind Zweifel angebracht, ob und inwieweit diese Verpflichtungen von der brasilianischen Regierung eingehalten werden. Soll beispielsweise der Anteil der Kinder verringert werden, welche die schulische Ausbildung vorzeitig abbrechen, dann reicht es nicht, die Erziehungsmethoden zu verbessern und gegebenenfalls eine Schulspeisung wieder einzuführen; vielmehr müssen die tieferen Ursachen, wie z.B. der erschwerte Zugang zu Schulen oder der Zwang zahlreicher Kinder, beim Broterwerb mitzuhelfen, beseitigt werden.

Auch eine Mindestlohnpolitik macht nur Sinn, wenn ein Mindestlohn tatsächlich ausreicht, um die Grundbedürfnisse eines Arbeitnehmers und seiner Familie zu decken. Die Tarifautonomie wird nur dann dazu beitragen, sämtliche Löhne auf ein vertretbares Niveau anzuheben, wenn die Gewerkschaften der gesellschaftlichen Randgruppen, z.B. der Landarbeiter und der Hausangestellten, eine größere Verhandlungsmacht gewinnen. Solange Tarifautonomie noch nicht erreicht ist, könnte es unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten sinnvoll sein, eine nach dem Einkommen gestaf-

29 Siehe dazu Souza 1993.

felte Inflationsanpassung der Löhne und Gehälter über eine längere Zeitspanne hinweg durchzuhalten.

Die extreme Ungleichheit von Einkommen und Vermögen in Brasilien beruht auf einem komplexen Ursachengeflecht verschiedener externer und interner, (macht)politischer, wirtschaftlicher, naturräumlicher, demographischer und soziokultureller Bestimmungsfaktoren, welche sich gegenseitig beeinflussen und zum Teil Rückkopplungseffekte hervorrufen. Eine einfache Problemlösung kann es daher nicht geben; bei der Erarbeitung von Lösungskonzepten ist das Zusammenwirken verschiedener Maßnahmen auf interner und externer Ebene zu beachten.

Ein entschlossener Kampf gegen die Massenarmut in Brasilien muß mindestens drei Strategien miteinander kombinieren und auf der operativen Ebene auch mit geeigneten Mechanismen durchsetzen<sup>30</sup>:

- eine auf Wachstum gerichtete Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- spezielle Programme, um die marktvermittelten Verdienstmöglichkeiten der Armen auszuweiten;
- gezielte Sozialprogramme für die Armen.

Die Erfahrungen in anderen Entwicklungsländern deuten darauf hin, daß ein solcher Ansatz eher zu einer sozialverträglichen Entwicklung führen wird als eine reine (neoliberale) Wachstumsstrategie bei gleichzeitig weitgehender sozialpolitischer Abstinenz.

## Bibliographie:

- Aguiar, Marco Antônio Souza (1992): »Fiesp constata queda no nível de ocupação«, in: *Políticas Governamentais*, 8(85), 30-32.
- Arruda, Marcos (1991): *Para os empresários tudo, para os trabalhadores, a lei*, Petrópolis.
- Bonelli, Regis/Sedlacek, Guilherme Lufs (1991): »A evolução da distribuição de renda entre 1983 e 1988«, in: Camargo, José Márcio/Giambiagi, Fabio (Hrsg.): *Distribuição de renda no Brasil*, Rio de Janeiro, 47-67.
- Calcagnotto, Gilberto/Röper, Monika (1993): »Chronologie Brasilien«, in: von Gleich, Albrecht et al. (Hrsg.), *Lateinamerika Jahrbuch 1992*, Frankfurt am Main, 171-178.
- Camargo, José Márcio/Giambiagi, Fabio (Hrsg.): *Distribuição de renda no Brasil*, Rio de Janeiro.
- Füchtner, Hans (1972): *Die brasilianischen Arbeitergewerkschaften, ihre Organisation und ihre politische Funktion*, Frankfurt am Main.
- Furtado, Celso (1986): *Análise do 'Modelo Brasileiro'*, Rio de Janeiro.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (1990a): *Síntese de indicadores da pesquisa básica da PNAD de 1981 a 1989*, Rio de Janeiro.
- IBGE (1990b): *Pesquisa nacional por amostra de domicílios*, Tomo 1, vol. 12, Rio de Janeiro.
- Jaguaripe, Hélio et al. (1989): *Brasil, reforma ou caos*, Rio de Janeiro.

---

30 Sangmeister 1994a: 26.

- Leal, Carlos Ivan Simonsen/Werlang, Sérgio R. da Costa (1991): »Educação e distribuição de renda«, in: Camargo, Fabio Giambiagi (Hrsg.): *Distribuição de renda no Brasil*, Rio de Janeiro, 83-96.
- Menezes, Francisco (1992): »A política da fome«, in: *Políticas Governamentais*, 8(86), 18-20.
- Menzel, Ulrich/Senghaas, Dieter (1986): *Europas Entwicklung und die Dritte Welt – Eine Bestandsaufnahme*, Frankfurt am Main.
- Meyer-Stamer, Jörg (1992): »Dauerkrise oder Umbruch zu einem neuen Entwicklungsmodell?« in: *Lateinamerika Nachrichten*, 41(3), 41-59.
- Ministério da Fazenda (1987): *Anuário Econômico Fiscal*, Brasília.
- Ravaillon, Martin/Datt, Gaurav (1991): *Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures*, Washington, D.C.
- Reis, José Guilherme Almeida dos/Barros, Ricardo Paes de (1991): »Wage Inequality and the Distribution of Education – A Study of the Evolution of Regional Differences in Inequality in Metropolitan Brasil«, in: *Journal of Development Economics*, 36(1), 117-143.
- Romão, Maurício Costa (1988): »Heterogeneidade estrutural, estilo de desenvolvimento e distribuição de renda do Brasil«, in: *Revista Econômica do Nordeste*, 19(1), 4-44.
- Rosenberg, Fúlvia (1991): »Educação – da heterogeneidade para a igualdade«, in: *Revista de Administração Municipal*, 38 (200), 58-68.
- Saboia, João (1991): »Política salarial e distribuição de renda: 25 anos de desencontros«, in: Camargo, José Márcio/Giambiagi, Fabio (Hrsg.): *Distribuição de renda no Brasil*, Rio de Janeiro. 165-186.
- Sangmeister, Hartmut (1987): »Der Plano Cruzado – Eine Zwischenbilanz. Anspruch und Wirklichkeit des brasilianischen Stabilisierungsprogramms«, in: *Lateinamerika. Analysen. Daten. Dokumentation*, 9 (4), 15-30.
- Sangmeister, Hartmut (1989a): »Wirtschaftliche und politische Dimension der brasilianischen Verschuldungskrise: Gewinner, Verlierer, Opfer«, in: *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 15(3), 3-21.
- Sangmeister, Hartmut (1989b): »Brasilianische Entwicklungsperspektiven«, in: *Zeitschrift für Lateinamerika Wien*, 37, 65-86.
- Sangmeister, Hartmut (1990): »Sklavenbefreiung und Rassenprobleme in Brasilien«, in: *Zeitschrift für Lateinamerika Wien*, 38/39, 57-81.
- Sangmeister, Hartmut (1994a): »Lateinamerikas soziale Schuld«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B4-5, 19-27.
- Sangmeister, Hartmut (1994b): »Verschuldung und soziale Schuld«, in: Junker, Detlef/Nohlen, Dieter/Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): *Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts*, München, 104-123.
- Souza, Marcelo José Lopes de (1993): *Armut, sozialräumliche Segregation und sozialer Konflikt in der Metropolitanregion von Rio de Janeiro* (= Tübinger Geographische Studien, 111), Tübingen.
- Thiesenhusen, William C./Melmed-Sanjak, Jolyne (1990): »Brazil's Agrarian Structure: Changes from 1970 through 1980, in: *World Development*, 18 (3), 393-415.
- Weltbank (1992): *Weltentwicklungsbericht*, New York.