

Brasilianische Wirtschaftsdoktrinen von der Militärdiktatur bis zum Redemokratisierungsprozeß

Die jüngste Geschichte der Wirtschaftstheorien in Brasilien kann nicht von der Nachkriegsgeschichte des Landes getrennt verstanden werden. Brasilien's Wirtschaftswissenschaftler haben oft öffentliche Ämter wahrgenommen und die Grenzen zwischen universitären und Regierungsaktivitäten sind nicht immer deutlich erkennbar gewesen. Anders als in anderen Teilen Lateinamerikas haben sich brasilianische Wirtschaftswissenschaftler bei der Anwendung ihrer Theorien auf praktische Gesellschaftsprobleme hervorgetan, oder wie ein Analytiker äußerte: „ihr Interesse rührt unmittelbar von der untrennbaren Interaktion von analytischer und geschichtlicher Dimension“.¹

Unser Aufsatz ist in zwei Teile gegliedert. Im ersten Teil versuchen wir darzustellen, wie die Schaffung von wirtschaftswissenschaftlichen Bachelor- und Magisterstudienprogrammen mit der Entwicklung der nationalen Wirtschaft verknüpft war und gleichzeitig, wie Wirtschaftswissenschaftler dieser Einrichtungen in den Prozeß nationaler wirtschaftspolitischer Entscheidungsfindung involviert wurden. Im zweiten Teil vergleichen wir die Ideen der im ersten Teil genannten Wirtschaftswissenschaftler. Ihre Ideen werden in Bezug auf zwei Haupttrends analysiert: auf strukturelle und auf makroökonomische Fragen, da gerade hier einige bedeutende Unterschiede in den Positionen der Ökonomen bestehen.

1. Wirtschaftliche Institutionen und Wirtschaftsgeschichte

Das systematische Studium der Wirtschaftswissenschaften begann in Brasilien vor etwas mehr als 50 Jahren. 1945 wurde an der Universidade do Brasil in Rio de Janeiro (später als Universidade federal de Rio de Janeiro) das erste Bachelor-Programm eingerichtet, während die Universidade de São Paulo ein Jahr später eine ähnliche Fakultät eröffnete. Während dieser Zeit wurden verschiedene, staatliche Einrichtungen für Wirtschaftswissenschaften geschaffen und mit ihnen Arbeitsplätze für Ökonomen. Tatsächlich erhielten viele Wirtschaftswissenschaftler dort ihre „Ausbildung“. Anfangs waren akademische Programme zur Ausbildung von Mitarbeitern für die staatlichen technokratischen Einrichtungen geschaffen worden, aber auch Manager des sich erweiternden Industriesektors kamen von diesen

¹ R. Bielschowsky, *O Pensamento Econômico Brasileiro – O Ciclo Econômico do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro 1988.

Schulen. Das bedeutet, daß von Beginn an eine enge Verbindung bestand zwischen Ökonomen, die im universitären Bereich tätig wurden, und denen in der Bürokratie.

Die ersten wirtschaftswissenschaftlichen Programme entwickelten sich innerhalb eines beruflichen Rahmens, der einige Zweifel über die eigentlichen Aufgaben aufkommen ließ. Einerseits sahen Studenten der Handels- und Rechnungsführungsschulen ohne universitären Status die zukünftigen Wirtschaftsprogramme als eine Gelegenheit zum Erhalt eines Hochschulabschlusses. Eine andere Gruppe, die vor allem durch Gudin und Bulhões vertreten wurde, glaubte, daß universitäre Wirtschaftsprogramme auf die Ausbildung von Führerpersönlichkeiten gerichtet sein sollten, die in der Bürokratie eines Landes, das sich einer zunehmenden Modernisierung ausgesetzt sah, gebraucht wurden. Ihre Ansichten setzten sich bei der Schaffung des Nationalen Instituts für Wirtschaftswissenschaften an der Universität von Brasilien in Rio de Janeiro durch.

Die enge Beziehung zwischen den Wurzeln der Regierungseinrichtungen zur Kontrolle der Wirtschaft und der Entwicklung von Lernzentren zeigt sich für diesen Zeitraum deutlich. Innerhalb der Führungselite hat die wachsende Bedeutung von Wirtschaftswissenschaftlern viel mit der Schaffung dieser Einrichtungen zu tun sowie mit dem, sich seit der Nachkriegszeit zunehmend erweiternden, internationalen Trend in Richtung Deregulierung und Planung, in Verbindung mit dem Einfluß der Keynesianischen Ideen auf die Änderung ökonomischer Paradigmen.

Nach Bielschowsky kann bei den brasilianischen Wirtschaftstheorien zwischen 1930 und 1964 eine Vorherrschaft der „Entwicklungsideen“ beobachtet werden.² Dieser Begriff wurde zu einem „wirtschaftlichen Postulat“, bei dem 1. „die volle Industrialisierung das Mittel zur Überwindung von Armut und Unterentwicklung“ darstellt; 2. der interne Markt nicht in der Lage ist, diesen Prozeß zu fördern, und 3. der Staat in der Lage ist, wirtschaftlich rationaler zu planen und wenn notwendig Direktinvestitionen zu bieten, um das einzige Ziel der Industrialisierung zu verwirklichen. Außerdem wurde die Importsubstitution – aufgrund von Zahlungsbilanzzwängen – zum Modell der industriellen Entwicklung.

Diese Strategie hatte viel mit dem – durch die CEPAL – angeregten Aspekt sich verschlechternder Handelsbedingungen zu tun: der Durchschnittspreis für Grundbedarfsgüter gegenüber Industrieprodukten schien sich zu Gunsten des letzteren zu verschieben. In Brasilien hatten diese Ideen einen großen Einfluß auf die Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit und erreichten in der Regierungszeit von Juscelino Kubitschek (1956–1960) ihren Höhepunkt. Die Kubitschek-Regierung unterstützte die Industrialisierung in einem beschleunigten Ausmaß, verbunden mit direkter

2 Ebenda.

Staatsintervention und einem umfangreichen Zustrom ausländischen Investitionen.

Während die späten fünfziger Jahre einen Höhepunkt dieses Entwicklungsstandards darstellten, begann das Modell in den frühen sechziger Jahren erste Ermüdungserscheinungen zu zeigen. Tatsächlich befand sich das Land zwischen 1961 und 1963 in einer seiner tiefsten politischen Krisen. Jânio Quadros übernahm die Präsidentschaft inmitten einer spiralförmig wirkenden Inflation, allgemeiner Steuerhinterziehung und einer Verschlechterung der Zahlungsbilanz. Versuche zur Übernahme eines orthodoxen Planes zur Inflationsbekämpfung und der Reservenbildung wurden zwar unternommen, aber mit Quadros Rücktritt am 25. August 1961 letztendlich wieder verworfen. Sein Vize, João Goulart übernahm die Geschäfte und sah sich Einschränkungen sowohl von seiten des Kongresses als auch durch die größeren Wirtschaftsführer gegenüber. Aufgrund seiner linken Ausrichtung wurde er zudem von der amerikanischen Regierung mit Mißtrauen betrachtet.

Um 1962 hatte die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (BIP) 6,6 Prozent erreicht, nachdem sie 1961 bei 8,6 Prozent gelegen hatte, während die jährliche Inflation um die 50 Prozent betrug. Ein von Celso Furtado, verantwortlich für das jüngst gegründete Planungssekretariat (SEPLAN), entwickelter Dreijahresplan sah eine vorwiegend orthodoxe Lösung des Inflationsproblems vor. Betont wurde dabei „als hauptsächliche Ursache die übermäßige Nachfrage, hervorgerufen durch die öffentlichen Ausgaben“.³ Mitte 1963 begann Goulart zu signalisieren, daß er nicht länger bereit sei, eine orthodoxe Antiinflationpolitik zu verfolgen. Die wirtschaftlichen Bedingungen hatten sich zwischenzeitlich sehr verschlechtert: die Inflation erreichte die 100-Prozent-Marke während das BIP-Wachstum 1963 auf schlechte 0,6 Prozent sank. Unter diesen Bedingungen war Goulart nicht in der Lage, den militärischen Aufstand, durch Interessengruppen der Wirtschaft und der Mittelklasse unterstützt, zu kontrollieren und wurde am 31. März 1964 aus dem Amt geworfen.

1.1. Die Ära der Militärdiktatur

Die Aussetzung des Demokratieprozesses umfaßte auch einen scharfen Bruch mit bisherigen Werten und politischen Institutionen. Im ökonomischen Bereich fanden große institutionelle Veränderungen statt, wie die Schaffung der Zentralbank. Die neue Regierung entwickelte auch Mittel zur Anregung privater Ersparnisse und führte eine Währungskorrektur in

3 M. P. Abreu (org.), *A Ordem do Progresso – Cem anos de Política Econômica Republicana, 1889–1989*, Rio de Janeiro 1990. C. Furtado (*A Fantasia Desfeita*, Rio de Janeiro 1989) erklärte, daß er „aufmerksam genug war, eine Reihe stabilisierender Maßnahmen einzubinden, um die orthodoxen Gefühle der IWF-Experten nicht zu verletzen“.

der Wirtschaft ein, die zumindest zeitweilig die schädlichen Auswirkungen der Inflation neutralisierte.

Lohnkontrollen boten einen weiteren Stützpfeiler dieser neuen wirtschaftspolitischen Richtung, bei der das Regime Lohnverhandlungen durch eine offizielle Formel zur Korrektur von Gehältern ersetzte. Die autoritäre Machtstellung erlaubte der Regierung eine breite Kontrolle über die Gewerkschaften (und über die Gesellschaft als Ganzes). Der Lohnanteil am Gesamteinkommen wurde ohne eine bedeutende Rezession verringert. Obwohl im Vergleich mit dem Nachkriegsdurchschnitt von sieben Prozent immer noch sehr niedrig, verbesserte sich das BIP im Ergebnis dieser neuen Politik deutlich im Vergleich zu 1963 und erreichte um 1966 wieder seine üblichen Wachstumsraten.

Simonsen, der die Lohnkorrekturformel im Regierungsplan zur Wirtschaftsaktion (PAEG) geschaffen hatte, gab folgende wichtige Erklärung: „Es besteht ein beträchtlicher Vorteil für die Schaffung von Schlichtungsregeln in Tarifverhandlungen. Das größte Problem dieser Tarifverhandlungen in der modernen Welt, auch in Situationen, in denen die Löhne von der Regierung festgesetzt werden, ist, daß sie in aggressiver Form von der Macht der Gewerkschaften betroffen sind, von Wahlkriterien und so vielen anderen Faktoren außerhalb jeglicher Theoreme wirtschaftlicher Effizienz. Eine Formel wie diese hat den Vorteil, ein endloses Spiel von Streiks und Druckausübung durch eine einfache mathematische Berechnung zu ersetzen.“⁴

In diesem Kontext begannen sich die ersten wirtschaftswissenschaftlichen Magisterprogramme zu entwickeln. Diese universitäre Entwicklung war die Antwort auf neue Forderungen, also nicht mehr jene, die sich mit der beginnenden Industrialisierung und Urbanisierung verbanden, sondern eher solche, die mit den aus diesen Prozessen entstandenen Problemen und dem Bedürfnis nach einer wirtschaftswissenschaftlichen Ausbildung, die sich speziell auf die Lösung von Problemen, wie sie das brasilianische Wirtschaftsmodell hervorgebracht hatte, zusammenhingen.

Innerhalb des brasilianischen Wirtschaftsinstituts bei der Getúlio Vargas Stiftung in Rio de Janeiro gegründet, diente das Zentrum für akademische Spezialisierung (CAE) mit seinen regulären und Intensivkursen der Auswahl und Ausbildung von Ökonomen, die das Studium im Ausland, vor allem in den USA, mittels Stipendien abschließen würden. Die meisten dieser Stipendien wurden von der United States Agency for International Development (USAID), der Rockefeller Stiftung und der Brasilianischen Regierung und seinem Capes-Programm gefördert. 1964 geschaffen, bot das CAE eine erste Erfahrung im Hinblick auf das wirtschaftswissenschaftliche Hochschulinstitut, das 1966 eröffnet wurde.

4 Abreu (Anm. 3).

Simonsen betrachtete die schnelle Erweiterung von Programmen in den Wirtschaftswissenschaften mit Bezug auf sich verschlechternde Bildungsbedingungen.⁵ Aus seiner Sicht bedeutete dieser Verfall der Bildungsqualität, daß die Einrichtungen der höheren Bildung höchstens eine minimale Ausbildung für Wirtschaftswissenschaftler bieten konnten. In den meisten erfolgreichen „Wirtschaftsschulen“ waren die Kurse eher an Rechtswissenschaften und Rechnungsführung orientiert anstelle von Wirtschaftstheorie. Obgleich Simonsen das als unzureichend betrachtete, glaubte er doch, daß diese besseren Schulen nichtsdestoweniger den Studenten „hilfreiche Werkzeuge“ mitgaben, während sich die schlechteren „Schulen“ – die er als sehr schwach einschätzte – auf die „Verbreitung vager Ideen“ ausgerichtet zeigten. Eines der Hauptprobleme war der „Mangel an Grundkenntnissen in Mathematik und Statistik“, der es Wirtschaftswissenschaftlern nicht ermöglichte, theoretische Prinzipien – oft nur vage vermittelt – auf praktische Probleme anzuwenden.

Nach Simonsen sollte eine wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung mit „internationaler Qualität“ auf die Hochschulzentren von Rio de Janeiro und São Paulo begrenzt werden, anstelle der vorgeschlagenen Auffrischkurse in verschiedenen Bundeslandhauptstädten.⁶ Seiner Ansicht nach bildeten die Getúlio Vargas Stiftung in Rio de Janeiro und die Universität von São Paulo zwei Programme, die in diese Richtung deuteten. Er meinte zudem, daß Stiftungen, mit ihrer größeren administrativen Flexibilität, diesem neuen Ansatz dienlicher wären und betonte, daß diese Art akademischen Fortschritts auch in den Hochschulprogrammen öffentlicher Universitäten möglich wäre, vorausgesetzt, daß sie „frei von Eingriffen etablierter Lehrstühle blieben, die technisch der Zeit hinterher hingen“. Mit anderen Worten, technisches Expertenwissen und internationale Zusammenarbeit wurden als die wünschenswerten Elemente betrachtet.

In Anbetracht der Notwendigkeit einer Verstärkung der Hochschulausbildung, der Notwendigkeit, eine fachliche Elite auf einer höheren Spezialisierungsstufe zu schaffen, und der Notwendigkeit, die Lücken in den Hauptstudiengängen zu füllen, benannte Simonsen drei Formen der graduierten Hochschulausbildung als erforderlich: 1. Auffrischungs- und Grundlagenausbildungskurse für Dozenten, die sich bereits im Hochschulbetrieb befinden; 2. Institute für Graduierte zur Ausbildung hochkarätiger Professoren und Fachleuten und 3. Spezialisierungskurse, um Fachleuten eine Ausbildung anzubieten, die ihnen hilft, sich den Anforderungen ihrer speziellen Tätigkeiten anzupassen.

Der zweite Typus entwickelte sich in Rio de Janeiro durch ein gemeinsames Programm, das die Getúlio Vargas Stiftung, die Allianz für Fort-

5 M. H. Simonsen, *O ensino de Pós-Graduação em Economia no Brasil*, Rio de Janeiro 1966.

6 Ebenda.

schritt und die United States Agency for International Development einschloß. Dieses Graduierteninstitut hatte die Aufgabe, Ausbildung für brasilianische Wirtschaftswissenschaftler auf dem selben Niveau wie amerikanische und europäische *Master in Economics*-Programme zu bieten.

1966 entwickelte sich aus der Getúlio Vargas Stiftung in Rio de Janeiro die erste (*strictu sensu*) Wirtschaftshochschule des Landes, die *Escola de Pós-Graduação em Econômica* (EPGE), mit Mário Henrique Simonsen als ihrem ersten Rektor. Hauptanliegen des Programms war es, spezialisierte Ökonomen auszubilden, die in der Regierung und der Wissenschaft spezifische Aufgaben erfüllen sollten, qualifiziertes Personal für den privatwirtschaftlichen Sektor bereitzustellen und schließlich eine spezifisch brasilianische Wirtschaftsliteratur zu entwickeln. In seiner Analyse der Entwicklung der EPGE als Nachfolgerin des Zentrum für akademische Spezialisierung innerhalb des Brasilianischen Wirtschaftsinstituts der FGV, schätzte Costa dieses Programm als „das einflußreichste in der brasilianischen Ideen-Entwicklung im Bereich Wirtschaft“ ein.⁷

Während Simonsens und Gudins Ansichten zur Bildung übereinstimmten, stimmte Brasiliens wirtschaftliche Intelligenz in ihren Diskussionen zur Wirtschaftspolitik nicht immer zu. Obgleich Gudin oft seine Bewunderung für Simonsen und Robert Campos zum Ausdruck brachte, waren seine Auseinandersetzung mit letzterem zu Fragen der Wirtschaftsplanung immer öffentlich und verdeutlichten in gewissem Maße die Dualität, die den wirtschaftswissenschaftlichen Bereich der Getúlio Vargas Stiftung von Beginn an kennzeichnete.

1.2. 1967–1973: Das Wirtschaftswunder

1967 übernahm Costa de Silva die Präsidentschaft und Delfim Netto wurde zum Finanzminister ernannt. Im Juli des gleichen Jahres begann das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IPEA) sein Strategisches Entwicklungsprogramm (PED). IPEA war im März 1967 gegründet worden, die Behörde für Angewandte Wirtschaftsforschung (EPEA) ersetzend, welche seit September 1964 als Denkfabrik des Planungssekretariats gedient hatte. Aufgrund der Leistungen der Industrie, als Ergebnis des langsamen Wachstums seit 1962, und mit dem Erhalt internationaler Kredite und inländischer Stützungen, schnellte das BIP ungewöhnlich hoch: zwischen 1967 und 1973 wuchs das Realprodukt durchschnittlich um elf Prozent jährlich, deutlich höher als die jährlichen drei Prozent der Jahre zwischen 1963–1967. Aus diesem Grund begann die Militärregierung, die Zeit mit dem Propagandaslogan des „Wirtschaftswunders“ zu kennzeichnen.

Während aus kurzfristiger Sicht die Politik der Kleinstabwertungen der Währung die Indexierung der Wirtschaft verstärkte, profitierte davon auch der Export. Zusammen mit zunehmenden landwirtschaftlichen Krediten

7 J. G. Costa, *Pioneirismo a Serviço do Desenvolvimento Nacional*, Rio de Janeiro 1986.

förderte die Situation vorrangig den Export von Grundstoffen. Das Wunder favorisierte am stärksten den Industriesektor, der in dieser Zeit ein Wachstum von 13 Prozent aufwies. Die Strategie der Kapitalgüterimportsubstitution nutzte Herstellern in diesem Bereich, während die Konsumkreditstrategien vor allem beständige Konsumgegenstände⁸ bevorzugten, die die sogenannte zweite Phase des den Import substituierenden Industrialisierungsprozesses schufen.

Antiinflationsmaßnahmen waren – wie wir noch sehen werden – nicht orthodox. Die Währungs- und Fiskalpolitik zeigte sich hauptsächlich expansiv. Gleichzeitig war die Schaffung der interministerialen Preiskommission (CIP) Ende 1967 ein bedeutendes Ereignis. Die Kommission schuf obligatorische Preiskontrollen, die etwas anderes waren als die des Vorgängers CONEP mit seinen freiwilligen Preiskontrollen. Die Veränderungen in der Wirtschaftspolitik begannen 1967 und kennzeichneten die Rückkehr der Industriezweige São Paulos ins Machtzentrum, vertreten durch Delfim Netto.

Als Finanzminister war Antonio Delfim Netto das einflußreichste Kabinettsmitglied in dieser Zeit. Er war eine Zentralfigur innerhalb des Graduierten-Programms der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universidade de São Paulo (FCEA, zur Zeit FEA). Die Unterstützung seitens der Ford-Stiftung erbrachte die Finanzierung für brasilianische und ausländische Wissenschaftler, Ausrüstungen, die Bibliothek und Studentenstipendien.

Obgleich sich anfänglich Ähnlichkeiten mit der EPGE aufzeigen lassen, erwies sich das erste Hochschulprogramm in São Paulo deutlich interdisziplinärer als das Gegenstück in Rio de Janeiro. Das Institut für Wirtschaftsforschung (IPE) entwickelte sich aus der bestehenden Spannung zwischen der Betonung der Allgemeinbildung und der technischen/fachlichen Ausbildung, von anderen Fakultäten innerhalb der Universität übernommen, und zwar von der wirtschaftlich-rechtlichen Tradition bis zur quantitativ-mathematischen Tradition aus der Polytechnischen Schule, bis hin zu einer starken soziologischen Tendenz, die sich in der Philosophie und den Geisteswissenschaften finden ließ. Dieses Zusammenwirken von sehr verschiedenen Tendenzen bildete die institutionelle Grundlage für die Entwicklung einer Führungsschicht mit stark nationalistischen und entwicklungstheoretischen Positionen. Das neue Hochschulprogramm vereinte diese Tendenzen innerhalb eines historischen Kontextes, in dem Brasilien wirtschaftliche und institutionelle Entwicklung zunehmend komplexer geworden war und die technische und spezialisierte Ausbildung neuen Personals gefordert wurde.

8 Siehe P. Malan/R. Bonelli, *Os Limites do Possível: Notas sobre o Balanço de Pagamentos e a Indústria no Limiar da Segunda Metade dos anos Setenta*, in: *Pesquisa e Política Econômica*, 6 (1976) 2.

Obleich die Schule von São Paulo die Entwicklungstheorien stärker betonte als sein Gegenpart EPGE, bestanden in der wissenschaftlichen Arbeit ihrer Hauptvertreter, Delfim Netto und Simonsen, Verbindungen. Die Werke beider Autoren folgten sehr eng der internationalen (d.h. angelsächsischen) Literatur, womit sie sich innerhalb des akademischen Mainstream in den Wirtschaftswissenschaften bewegten: sie übernahmen die fortschrittlichsten formellen und ökonometrischen Modelle, die zu der Zeit in Mode waren. Oppositionelle Ökonomen drückten sich auf der anderen Seite in einer anderen Sprache aus, ohne formale Modelle oder ökonometrische Tests, zu einer Zeit als das Gebiet eine zunehmende Quantifizierung durchlief.

Diese gegensätzliche Tendenz hatte wahrscheinlich viel mit den Institutionen zu tun, in denen diese Ökonomen arbeiteten. Zum Beispiel war das wirtschaftswissenschaftliche Masters-Programm an der Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) ab 1974 Teil der Wirtschafts- und Planungsabteilung innerhalb des Philosophischen und Geisteswissenschaftlichen Instituts. Außerhalb der institutionellen Frage illustrieren diese Meinungsverschiedenheiten den Beginn eines wahren „methodologischen Kampfes“. Es war, als wenn die Nutzung von Mathematik in den Wirtschaftswissenschaften irgendwie mit dem Militärregime verknüpft wäre.

Nichtsdestoweniger ist es erstaunlich, daß sich unter den Mainstream-Ökonomen innerhalb des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IPEA) Kritik gegen das Militärregime entwickelte, eine durch das Regime geschaffene Institution, bei der die Einkommensverteilung zum Hauptstreitpunkt dieser Zeit wurde, wie später noch zu zeigen sein wird. Verschiedene Wirtschaftswissenschaftler nahmen an der Debatte teil, auch einige der bereits Erwähnten⁹, obwohl es gleichzeitig wichtig ist, das Hervortreten der oppositionellen Ökonomen zu erkennen, alle mit einem amerikanischen Hochschulabschluß, die anfangen, die gleiche Sprache wie die Wirtschaftswissenschaftler in der Regierung zu sprechen. Die wichtigsten Beispiele dieser Zeit sind Edmar Bacha und Pedro Malan. Keiner dieser Ökonomen verfügte in jener Zeit über starke institutionelle Beziehungen in Brasilien. Obleich sich das IPEA einer relativen Unabhängigkeit erfreute, konnte es als Regierungsorgan ganz offensichtlich nicht zu einem oppositionellen Zentrum werden. Zu einem gewissen Umfang gelang das Edmar Bacha, einem der ersten oppositionellen Ökonomen mit einem amerikanischen Abschluß, durch die Gründung des wirtschaftswissenschaftlichen Hochschulprogramms an der Universität in Brasília. Eines der Hauptziele dieses neuen Programms war es, ein oppositionelles Zentrum zu schaffen, das die Wirtschaftswissenschaft in derselben Art anging wie der Main-

9 Die wichtigsten Artikel lassen sich bei R. Tolipan/A. C. Tinelli (orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro 1975 finden.

stream, mit anderen Worten, mittels einer Kritik von „innen“ am Militärmodell.

Am Ende von Delfim Nettos Amtszeit als Leiter des wirtschaftlich wichtigsten Ressorts begannen die Ökonomen also institutionelle Nischen zu besetzen, und zwei getrennte Schußlinien in ihrer Kritik der Wirtschaftspolitik des Regimes zu eröffnen: die erste innerhalb der CEPAL-Tradition und die andere verwurzelt im aktuellen amerikanischen Standard an Wirtschaftstheorien. Die zweite Tradition wurde von einer Minderheit mit geringen institutionellen Verbindungen in Brasilien entwickelt. Auf jeden Fall traf die Oppositionskritik an der Wirtschaftspolitik des Regimes in der Praxis auf wenig Resonanz. Der repressive Terror, der seit Anfang 1968 begonnen hatte, erlaubte nicht, daß oppositionelle Ideen viel Aufmerksamkeit erhielten.

Auf der anderen Seite schwächten auch die Ergebnisse des „Wunders“ die öffentliche Abneigung gegen die Wirtschaftspolitik des Regimes. Das BIP, die Industrieproduktion, die Beschäftigung, feste Investitionen und Exportzahlen übertrafen alle die für 1967 wie 1970 gesetzten Ziele. Obgleich sich die Einkommensverteilungsstruktur verschlechterte, waren doch die Einkommensstufen jeder Klasse gestiegen, gleichgültig welchen Maßstab man ansetzt. In diesem Kontext extrem hoher Wachstumsraten traf die Kritik der Opposition zur langfristigen Wirtschaftspolitik auf wenig Resonanz.

Ende 1973 begannen sich in der kurzfristig angelegten Wirtschaftspolitik die größten Probleme abzuzeichnen. Während die Inflation bis 1972 unter Kontrolle geblieben war, begann sie ab 1973 zu wachsen, obgleich das in offiziellen Statistiken nicht erschien. Gleichzeitig nahmen die Importe stärker zu als erwartet¹⁰, während die Bemühungen zur Verstärkung der Auslandswährungsreserven ein Anwachsen der Auslandsschulden hervorrief. D.h., das Team, das die Wirtschaftsführung in der nachfolgenden Periode übernehmen würde, erbte drohende kurzfristige Probleme: Inflation und Auslandsschulden. Das zweite Problem erwies sich als noch schwerwiegender, als sich nämlich die Ölpreise gegen Ende 1973 vervierfachen.

1.3. 1974–1984: Das Ende des Importsubstitutionsmodell

Das Ende des Wirtschaftswunders traf mit einer Lockerung des Machtmißbrauchs zusammen, von der die vorangegangene Periode der Militärregierung gezeichnet gewesen war. Die „langsame, allmähliche und sichere Öffnung“ der Geisel-Verwaltung, die vorsichtig *distensão* oder „Entspannung“ genannt wurde, machte die Wirtschaftspolitik anfälliger für oppositionelle öffentliche Meinung. Das Regime entschied sich für ein hy-

¹⁰ Beachtet werden sollte, daß ein Importwachstum vorausgesagt worden war, besonders für Kapitalgüter zur Unterstützung des industriellen Wachstums.

brides Kabinett, das Planungsteam unter Reis Velloso beibehaltend, aber Delfim Netto durch Mário Henrique Simonsen im Finanzministerium ersetzend. So nahm die Regierung von Beginn an eine ehrgeizige Position ein: das Finanzministerium verteidigte eine Politik der Kontraktion, während das Planungssekretariat eine expansionistische Politik vorschlug, die sich offensichtlich als erfolgreich erwies.

In Anbetracht der Ölkrise und einer willkürlich kontrollierten Inflation, die unter den gegebenen politischen Bedingungen zunehmend schwieriger zu erhalten war, mußte sich die Regierung zwischen Wirtschaftsstabilisierung und „Priorität für fortlaufendes Wachstum“ entscheiden. Der zweite nationale Entwicklungsplan (II PND) schlug vor, daß ein fortlaufendes Wachstum Vorrang hätte. Man kann auch sagen, daß Geisel seinem jungen Minister die Gelegenheit gab, die Wirtschaft auszugleichen. Jedoch waren die Perioden währungspolitischer Kontroversen immer kurz; mit anderen Worten, kurzfristige Politik war auf eine *Stop-and-go*-Strategie begrenzt, obgleich die Haltezeiten zunehmend kürzer wurden.

Die Industriepolitik dieser Zeit war andererseits klar abgesteckt, und man kann sagen, daß die Ziele erreicht wurden: der Anteil an Kapitalgütern bei den Gesamtimportzahlen für Maschinen und Ausrüstungen fiel von 26 Prozent im Jahre 1972 auf neun Prozent zehn Jahre später. Es entwickelten sich in dieser Zeit zahlreiche Grundstoffindustrien, wie für Papier und Zellulose sowie petrochemische Produkte. Man kann das als dritte Phase des Importsubstitutionsprozesses betrachten. Kennzeichnend für den Prozeß war die gleichzeitige Zunahme des Exports mit der Abnahme der Importe. Man kann somit behaupten, daß das Entwicklungsprogramm erfolgreich gewesen ist. Das BIP wuchs mit einer durchschnittlichen Jahresrate von sieben Prozent, was weniger war als die elf Prozent des vorangegangenen Zeitraums, aber immer noch auf hohem Nachkriegsniveau, nur daß dies jetzt vor dem Hintergrund einer relativen Kontraktion der Weltwirtschaft geschah.

In diesem Zusammenhang wurde 1977 an der Katholischen Universität von Rio de Janeiro (PUC-Rio) ein wirtschaftswissenschaftliches Master-Programm geschaffen. Nach Meinungsverschiedenheiten mit Langonis Gruppe, schufen Dionsio Dias Carneiro, Francisco Lopes und Rogério Werneck das PUC-Programm. Mit einer Dozentenschaft, die hauptsächlich aus in den USA ausgebildeten Wirtschaftswissenschaftlern bestand, versuchte das Programm amerikanische Hochschulstandards mit einer alternativen Perspektive gegenüber der Militärregierung zu verbinden. Somit entwickelte sich das PUC-Programm zu einer andersdenkenden Splittergruppe der EPGE. Pero Malan, Edmar Bacha, André Lara Resende und Pérsio Arida traten dieser neuen Schule bei.

Das neue Programm versuchte, seinen Studenten „eine solide theoretische und institutionelle Ausbildung zu bieten, auf das Verständnis wichti-

ger Aspekte der gegenwärtigen Wirtschaft zielend, bei der die Rolle der Regierung ausschlaggebend ist“. Die Ökonomie des öffentlichen Sektors wurde aufgrund „der zunehmenden Teilnahme des öffentlichen Sektors in der brasilianischen Wirtschaft wie auch durch die vom Staat vertretene regulative Rolle in modernen Wirtschaftssystemen“ zu einem zentralen Anliegen. Im Rückblick erscheint es, als hätte das Programm sein Ziel erreicht, denn PUC-Rio wurde zu einer der hauptsächlichen Ausbildungsstellen für höhere Regierungsökonomien.

Kurz darauf eröffnete 1979 die *Universidade federal de Rio de Janeiro* (UFRJ) ein wirtschaftswissenschaftliches Master-Programm. Laut Cury war dieses Hochschulprogramm darauf ausgerichtet, die Lücken der anderen Programme zu schließen.¹¹ Gleichzeitig bot es mit seinen neuen Schwerpunktbereichen eine Alternative zu EPGE- und PUC-Programmen innerhalb Rios. Studenten konnten z.B. ihren Interessen in Industriegewirtschaft nachgehen, indem sie die Struktur und Dynamik der Industrie studierten. Dieses neue Programm, mit einer spezialisierten Dozentenschaft, führte somit ein wichtiges Thema ein, daß von den Mitgliedern der Nationalen Vereinigung für Hochschulstudien in den Wirtschaftswissenschaften (ANPEC) zuvor noch nicht angesprochen worden war. Mit anderen Worten entstand das UFRJ-Programm als eine ausdrückliche Alternative zum angelsächsischen Standard der Wirtschaftsdoktrinen.

Im März 1979 wurde General Figueiredo Präsident und berief Simonsen zum Planungssekretär. Die neue Regierung orientierte sich somit stärker an Stabilisierung als an Wachstum. Simonsen stand dem Planungsbüro als „Superminister“ vor, d.h. mit weitreichenden Befugnissen. Er setzte seine Stabilisierungspolitik mit einer strikten Haushaltspolitik durch. Die „Entwicklungstheoretiker“ in der Regierung begannen jedoch mit einer Gegenoffensive, geführt von Landwirtschaftsminister Delfim Netto und Innenminister Mário Andreazza. Präsident Figueiredo erkannte, daß seine eigene Regierung die Kosten einer Antiinflationpolitik zu tragen hätte, und entschied sich dafür, die Notwendigkeit einer ökonomischen Angleichung zu ignorieren: Am 15. August 1979 wurde Delfim Netto Planungschef, verbunden mit dem Mandat, ein weiteres „Wunder“ zu schaffen, während Simonsen wieder an seinen Lehrstuhl an der EPGE zurückging.

In den ersten Monaten, in denen Delfim am Steuer der Wirtschaft stand, durchlief Brasilien den letzten Versuch, die äußere Krise zu ignorieren. Verdeutlicht wird dies durch eine Politik, in der eine Kontrolle der Inflation mittels vorab festgelegter Währungskursanpassungen erreicht werden sollte. Das Land hatte jedoch Schwierigkeiten, ausländisches Kapital zur Stützung dieser Politik zu erhalten, was dann auch viel später zu einer radikalen Wende in der brasilianischen Wirtschaft führte: Ende der achtziger

11 A. Cury, *Criação do Instituto de Economia Industrial. Ofício do Diretor da Faculdade de Ciências Jurídicas e Econômicas da UFRJ ao Decano do CCJE*, mimeo 1979.

Jahre übernahm die Regierung den orthodoxen Glauben an die Kontrolle der Nachfrage als ein Mittel der Inflationsbekämpfung.

Obleich die bereits dreistellige Raten erreichende Inflation ein großes Problem darstellte, bildeten äußere Zwänge das wichtigste Problem für die Militärregierung. Wenn es kein neues „Wunder“ geben würde, könnte Delfim für die zweite PND zumindest hohe Wachstumsraten sichern, solange ausländische Investoren die Finanzierung dieser Politik akzeptierten. Zwischen 1980 und 1983 wurde damit die makroökonomische Politik von der Verfügbarkeit ausländischen Kapitals bestimmt. Das Ergebnis war der bislang schwerster Abfall des BIP. 1983 betrug das reale BIP pro Kopf genau so viel wie 1972.

In dieser Zeit versuchte die Regierung, mit rezessiven Maßnahmen und durch eine starke Währungsabwertung auf das Problem der Zahlungsbilanz zu reagieren. 1983 verzeichnete Brasilien eine positive Handelsbilanz von US\$ 6,5 Mrd., \$ 0,5 Mrd. mehr als das in der Vereinbarung mit dem IWF gesetzte Ziel. Die Regierung formulierte auch eine Strategie der Sicherung ausländischen Kapitals. Nach Arida wurde das Werben um ausländisches Kapital zum Selbstzweck.¹² Im Ergebnis wuchsen die Unterschiede zwischen internen und externen Zinsraten erheblich, und stimulierten Unternehmen, vor allem staatliche Firmen, ausländisches Kapital aufzunehmen. Mit dieser Politik nahmen wiederum die Auslandsschulden staatlicher Unternehmen erheblich zu. Da das Ansammeln von Kapital zum Selbstzweck wurde, spielte es keine Rolle, ob das Projekt profitbringend wurde oder nicht, so lange es nur Auslandskapital anlockte. Die meisten Probleme, mit denen staatliche Unternehmen heute kämpfen, wurden in jener Zeit verschärft.

In Betracht dieses Rückfalls, mit einem sich entwickelnden Redemokratisierungsprozeß und institutionell etablierten oppositionellen Wirtschaftswissenschaftlern, wuchs die Kritik gegen die Angleichungsstrategien der Regierung. Die Wirtschaftsdoktrinen der frühen achtziger Jahre richteten sich somit vorrangig auf das Problem der Auslandsschulden. Ein gutes Beispiel hierzu kann in dem von Pêrsio Arida herausgegebenem Buch gefunden werden¹³, in dem Untersuchungen von Professoren der PUC-Rio veröffentlicht wurden. Ein weiterer wichtiger Beitrag kam von Batista Jr.¹⁴, der einen großen Teil seiner Arbeiten dieser Frage widmete.

12 P. Arida (org.), *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: O Brasil diante da crise*, Rio de Janeiro 1983.

13 Ebenda.

14 P. N. Batista Jr., *Mito e realidade na dívida externa brasileira*, Rio de Janeiro 1983.

1.4. Der demokratische Übergang und jüngste Tendenzen

Ab Anfang 1984 trug eine günstigere außenwirtschaftliche Situation zu einer Schwerpunktverlagerung in der Wirtschaftsdebatte bei. Während des letzten Jahres des Militärregimes hatte die Wirtschaft bereits Anzeichen einer Erholung gezeigt, und auch das Zahlungsbilanzproblem hatte man einigermaßen in den Griff bekommen. Die Inflation blieb jedoch sehr hoch und zeigte kein Anzeichen für ein Abklingen. Zu dieser Zeit begann sich der Begriff einer trägen Inflation gleichzeitig an der Getúlio Vargas Foundation in São Paulo, mit Bresser Pereira und Nakano, und innerhalb der PUC-Gruppe in Rio de Janeiro, wie erwähnt mit Edmar Bacha, Francisco Lopes, André Lara Resende und Pérsio Arida, zu entwickeln.

Diese Ideen ebneten den Weg für den Cruzado-Plan. Man kann sagen, daß der Cruzado-Plan die Erwartung schuf, daß eine Stabilisierung möglich ist, eine Perspektive, die in vorangegangenen Wirtschaftsangleichungen verloren gegangen war. Die Strategie des Preiseinfrierens, die zu dem Zeitpunkt durchführbar war, entwickelte durch den Bruch von Verträgen zusätzliche Schwierigkeiten. Außerdem wurde die expansive Wirkung dieses abrupten Inflationsstops seitens der Währungs- und Finanzbehörden nicht in Betracht gezogen.

Das durch Tancredo Neves zusammengestellte und – mit wenigen Veränderungen – durch seinen Vize José Sarney beibehaltene Wirtschaftsteam umfaßte beide erwähnte Strömungen: die auf die CEPAL orientierten als auch die Mainstream-Wirtschaftswissenschaftler.¹⁵ Die von der CEPAL inspirierte Gruppe, mit älteren und erfahreneren Ökonomen, erzielte den größeren Einfluß in der Wirtschaftspolitik. Entstehende Meinungsverschiedenheiten innerhalb von Brasiliens erstem oppositionellen Wirtschaftsteam verdeutlichen in einem gewissen Maß diesen methodologischen Disput. Dem Cruzado-Plan folgten verschiedene andere Versuche, mehrheitlich verbunden mit einem Preisstopp. Alle versagten.

1992, zu Beginn der institutionellen Krise, die in das Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Fernando Collor de Mello mündete, übernahm Itamar Franco die Geschäfte. Nach einigen Experimenten übernahm der Soziologe Fernando Henrique Cardos das Finanzministerium und bildete um sich ein Team von hauptsächlich am Mainstream orientierten Ökonomen. Angesichts des Mißerfolgs, die Inflation mittels Preiseinfrieren zu beenden, votierte dieses neue Wirtschaftsteam für eine andere Lösung: ein allgemeiner Preisindex.

15 Vertreter der ersten Gruppe umfassen Luiz Gonzaga Belluzzo, João Manuel Cardoso de Mello und Conceição Tavares, während für die zweite Gruppe Francisco Lopes, Edmar Bacha, Pérsio Arida und André Lara Resende zu nennen sind.

Diese Idee war bereits von Arida und Lara Resende entwickelt worden.¹⁶ Die Arbeiten, die in Washington vorgestellt wurden, enthielten den Ansatz, Verträge an den ORTN, eine flexible Schatzobligation, zu binden. Sowie alle Verträge an den ORTN indexgebunden waren, würde die Währung einfach zum ORTN hin verändert werden. Der doppelte Ansatz dieses intellektuellen Gebildes ist interessant: es gäbe eine neue stabile Währung zusammen mit einer anderen, virtuellen Währung, die kontinuierlich entwertet werden würde. Der Realplan unterscheidet sich ein wenig vom „Larida“-Vorschlag, der zu der Zeit bekannt wurde als der Artikel geschrieben wurde, da es die konventionellere Lösung einer gesamten Veränderung der Währung aufnahm.

Zur gleichen Zeit beschränkten die Realplan-Ökonomen die Geldzufuhr, um die Nachfrage zu hemmen, wie es in den meisten vorangegangenen Plänen nicht vorgekommen war. Der Realplan lenkte auch die Wirtschaftsdoktrinen in neuer Weise, die zwischen 1984 und 1994 hauptsächlich auf die Inflationsproblematik ausgerichtet blieben. Heute sind Strukturfragen in die Wirtschaftsdebatte zurückgekommen. Merkwürdig ist, daß die CEPAL-Gruppe gerade während der Präsidentschaft von Fernando Henrique Cardos an Boden verlor, wo doch der Präsident selbst in der Vergangenheit enge Beziehungen zur CEPAL gehabt hatte. In bezug auf Hochschulprogramme bemerkt man eine vorherrschende Präsenz von Wirtschaftswissenschaftlern der PUC-Rio und ein fast völliges Fehlen von Vertretern der EPGE und UFRJ. Andere Zentren sind partiell in der Regierung vertreten, aber niemals in überwiegender Zahl.

2. Die Wirtschaftsdoktrinen

In diesem Abschnitt diskutieren wir die Hauptideen, die während des Militärregimes von den im vorangegangenen Abschnitt genannten Teilnehmer debattiert wurden. Die Analyse unterscheidet zwischen strukturellen und makroökonomischen Fragen, da in den Positionen der Ökonomen einige bedeutende Unterschiede zu diesen Themen bestehen.

2.1. Die strukturelle Debatte

Vom strukturellen Standpunkt unterschied sich der vom Militärregime verteidigte Wirtschaftsplan kaum von dem zahlreicher nicht-marxistischer Ökonomen. Das Militärregime setzte das Importsubstitutionsmodell fort, das seine Dynamik in den frühen sechziger Jahren, während der Präsidentschaft von João Goulart, verloren hatte. Der Verlust dieser Dynamik zeigte sich, als sich der Industrialisierungsprozeß stärker in komplexe Produkti-

¹⁶ P. Arida/A. Lara Resende, *Inertial Inflation and Monetary Reform in Brazil*, in: *Textos para Discussão*, PUC-RJ, 1984, n. 63, nachgedruckt in: J. Williamson (org.), *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*, Boston, MA 1985.

onsbereiche zu entwickeln begann, die marginale Ratio zwischen Kapital und Produkt hebend und höhere Investitionen als bisher fordernd.

Celso Furtado betrachtete die Krise als ein Zeichen der Erschöpfung dieses Modells.¹⁷ Er argumentierte, daß die Entwicklungsdynamik durch Industrialisierung verschwunden sei. Sein Hauptargument war, daß angesichts der brasilianischen Industrialisierung – mit einer hohen Einkommenskonzentration und dem Erhalt eines vorkapitalistischen Landwirtschaftssektors – Lohneinkommen nicht ausreichen würden, um eine dynamische, sich selbst aufrechterhaltende Akkumulation zu erhalten. Als die Wirtschaft trotz der von Furtado aufgezeigten Engpässe noch anwuchs, versuchten verschiedene oppositionelle Ökonomen dieses Paradox zu erklären.

Singer war einer der ersten, der die Krise als zeitweilig und nicht als das Ende des Einkommenssubstitutionsmodells interpretierte.¹⁸ Andere, wie Tavares und Serra, die ebenso die Ermüdung des Modells verneinten, hielten daran fest, daß diese Krise „ein Übergang zu einem neuen Typus von kapitalistischer Entwicklung“ sei.¹⁹ Die Autoren glaubten, daß die seit 1967 gegebene Dynamik durch die Verbindung mit internationalem Kapital gesichert sei, jedoch kennzeichneten sie bereits die widernatürliche Seite der Industrialisierung: „der Kapitalismusprozeß in Brasilien – (...) ungeachtet dessen, daß er sich in einer ungleichen Form entfaltet, ganze Bereiche der Bevölkerung und der Wirtschaftsschichten umwälzt und die Unterschiede bezüglich Konsumption und Produktivität verschärft – war in der Lage, einen Typus zu schaffen, der es ermöglichte, endogene Ursprünge der Anregung und Expansion hervorzubringen, welche zu seiner Dynamik beitrugen“.

Castro auf der anderen Seite ging gegen die These an, daß ein vorkapitalistischer Sektor in der brasilianischen Gesellschaft zu Stagnation führen könnte.²⁰ Er kritisierte das duale Modell, das die Position unterhielt, ein archaischer ländlicher Sektor könnte die industrielle Entwicklung behindern. Für ihn entwickelte sich mindestens ein Teil des Primärsektors genau entsprechend den Bedürfnissen der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung. Er verneinte nicht die Existenz eines auf Subsistenz ausgerichteten archaischen und ineffizienten Landwirtschaftssektors; was er zeigt ist, daß er die kapitalistische Entwicklung nicht behindert, da er außerhalb dieses Bereichs liegt. Wie Tavares und Serra glaubte er nicht, daß Verteilungsprobleme Wirtschaftswachstum behindern. Für ihn war „das brasilianische

17 C. Furtado, *Dialética do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro 1964; ders., *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro 1966.

18 P. Singer, *Ciclos de Conjuntura em Economias Subdesenvolvidas*, in: *Revista Civilização Brasileira*, 1965, n. 2.

19 M. da C. Tavares/J. Serra, *Más allá del Estacamiento: Una Discusión sobre el Estilo de Desarrollo Reciente*, in: *Trimestre Económico*, 1971, vol. XXXIII, n. 152.

20 A. Barros de Castro, *Sete Ensaio sobre a Economia Brasileira*, Rio de Janeiro 1969.

Wirtschaftssystem in der Lage, sich selbst unbegrenzt und ohne soziale Reformen zu erweitern“.

Die Goulart-Regierung schenkte Reformen, die das Niveau inländischer Ersparnisse erhöht hätten, im Grunde keine Bedeutung; ebenso wenig der Verschlechterung der Auslandsbeziehungen, vor allem mit den USA, was zu einer Abnahme der Auslandsinvestitionen führte.²¹ Damit wurde ein zunehmendes Ungleichgewicht im öffentlichen Haushalt als auch eine Verringerung der Auslandsinvestitionen als ein Prozentwertanteil am BIP stärker sichtbar. Das bildete wahrscheinlich das Haupthindernis des Importsubstitutionsmodells und wurde vom Militärregime in den ersten Regierungsjahren durch eine Reihe von Reformen behandelt: eine Währungsreform und eine Reform des Finanzsystems.

Die Reformen des Zeitraums 1964–1967 lassen sich als eine Kurskorrektur in Richtung einer kapitalistischeren Wirtschaft und in Opposition zu den Reformen des vorhergegangenen Zeitraums, des der Goulart Regierung, interpretieren, mit dem Versuch, die Wirtschaft sozialistischer und weniger verbunden mit den USA zu gestalten. Der Hang zum Importsubstitutionsmodell wird jedoch insofern offensichtlich, als die Hauptbestandteile des Modells nicht in Frage gestellt wurden: die Isolierung des Binnenmarktes mit einem Schutzstatus für Industrien, die sich bereits im Land befanden, obgleich Exportanreize geboten wurden. Mitte der siebziger Jahre erhielt das Modell durch Investitionen in Verbindung mit dem II PND (Nationaler Entwicklungsplan II) einen neuen An Schub, ein ehrgeiziges Projekt zur Lösung der Infrastrukturprobleme, indem die Energiegrundlage des Landes verändert und damit der bislang unbedeutenden Kapitalgüterindustrie Brasiliens Anreize geboten wurden. Es wäre keine Übertreibung zu sagen, daß das Militärregime das Importsubstitutionsmodell bis zum Äußersten anwandte und die Wirtschaft damit noch weniger marktorientiert gestaltete. Die starke Vermehrung in Holdinggesellschaften²² organisierter staatlicher Firmen, die Ausweitung des Marktschutzes für verschiedene Sektoren, Zollaussnahmen und Subventionen für Sektoren, die als strategisch wichtig betrachtet wurden, bildeten insgesamt ein Bild der staatlichen Einmischung in die Wirtschaft wie es dies in Brasilien zuvor nicht gegeben hatte.

Wirtschaftswissenschaftler der Oppositionsseite waren über diese Radikalisierung des Importsubstitutionsmodells geteilter Ansicht. Kritiker bezweifelten nicht so sehr das Modell an sich als die zyklische Natur der Nachfrage nach dauerhaften Waren und Kapital sowie der für solche Inve-

21 In dieser Zeit wurde ein Gesetz diskutiert und vom Kongreß verabschiedet, das die Überweisung von Profiten durch multinationale Konzerne auf zehn Prozent begrenzte und die Profitüberweisung aus Reinvestitionen verbot.

22 Vier staatliche Unternehmen wurden in sechs Holdinggesellschaften organisiert: Eletróbás (Elektroenergie), Petrobrás (Öl), Telebrás (Telekommunikation), Nuclebrás (Kernenergie) und die Companhia Vale do Rio Doce, CVRD, (Bergbau).

stitutionen notwendigen Marktgröße. Die Radikaleren neigten dazu, die Ereignisse in der brasilianischen Wirtschaft der Zeit in bezug auf die Krisen der Überakkumulation und Unterkonsumption zu interpretieren (Tavares, 1972). Es ist interessant festzustellen, daß sich die Kritik der Gruppe an der PUC bereits von den Oppositionsgruppen in anderen Zentren unterschied. Zum Beispiel teilten die Ökonomen von UNICAMP oder UFRJ die Kritik an der Regierungsstrategie bezüglich des Kapitalektors, wie bei Malan und Bonelli sowie Carneiro, nicht.²³

Ein anderer Zweig wirtschaftswissenschaftlicher Opposition entwickelte den Begriff der konservativen Modernisierung zur Bestimmung des Militärregimeprojekts während dieser Zeit. Das Ausbleiben einer Ablehnung dieses Projekts kommt am besten bei Castro zum Ausdruck, bei dem der Entwicklungsplan des Militärregimes anhand des II PND analysiert und festgestellt wurde, daß „es eine opportune und vielversprechende Wirtschaftsstrategie bildete“²⁴, und weiter: „Der II PND als Strategie zur Überwindung von Krisen und der Stärkung der langfristigen Interessen der brasilianischen Wirtschaft, die Kräfte aus dem Markt ablehnend und neu lenkend, hätte auch durch einen sauberen demokratischen Prozeß geformt werden können. Mit anderen Worten ist den Methoden, mit denen II PND gebildet und umgesetzt wurde, politische Perversion eigen“.²⁵

Angesichts des vom Militärregime übernommenen Modells konnte oppositionelle Kritik nur von Ökonomen der marxistischen oder der liberalen Tradition kommen. Die Marxisten wurden durch auf der Hand liegenden Gründen daran gehindert, sich in jener Zeit zu äußern; die Liberalen wurden in der Mehrheit von der Regierung kooptiert. Aus diesem Grund gab es wenige Oppositionsstimmen zum Militärregime. Die Wahrheit ist, daß in der wirtschaftlichen Tradition Brasiliens, ob in linker oder rechter Interpretation, Entwicklung immer schon gleichbedeutend mit Industrialisierung gewesen ist und das Importsubstitutionsmodell den schnellsten Weg zur Erreichung dieses Ziels bot.

Ergebnis dieses relativen Konsenses war, daß in jener Zeit strukturelle Fragen kaum zur Debatte standen. Die bedeutendste Kontroverse war die über Verteilungsaspekte des Wachstums. Die Zunahme der Ungleichheit in der Einkommensverteilung, belegt durch den Datenvergleich der Erhebungen der Jahre 1960 und 1970, ließ einige Ökonomen den Anspruch erheben, daß Brasiliens Entwicklung zu Lasten einer zunehmenden Einkommensungleichheit gestaltet wurde. Die offizielle Position der Regierung

23 P. Malan/R. Bonelli, *The Brazilian Economy in the Seventies: Old and New Developments*, in: *World Development*, 1977, 5 sowie D. D. Carneiro, *Brasil: Dilemas da Política Econômica*. Rio de Janeiro 1977.

24 A. Barros de Castro, *Ajustamento e Transformação. A Economia Brasileira de 1974 a 1984*, in: A. B. Castro/F. E. L. Souza, *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Paz e Terra 1985, S. 35.

25 Ebenda, S. 46.

lautete nach den Worten ihres Wirtschaftsministers Delfim Netto, daß zuerst die Größe des „Kuchens“ verstärkt werden muß bevor man ihn besser verteilen kann. Mit der Regierung verbundene Ökonomen wie Simonsen²⁶ erkannten dieses Ergebnis zögernd an und rechneten es verschiedenen Faktoren zu; darunter der Lohnpolitik des Zeitraums 1964–1966 und der Notwendigkeit, Ressourcen von den Konsumenten (den Armen) zu denen zu transferieren, die in dieser Übergangsphase eher sparen würden (die Reicheren). Die Lösung empfahl die Verringerung der Ungleichheit durch Verbesserung der Bildung für die Armen und einer Zunahme der Familienplanung. In einer anderen Arbeit von 1973 geht man weiter und betrachtet die Zunahme der Ungleichheit in der Einkommensverteilung als ein grundsätzliches Ergebnis der Veränderung des Ausbildungsniveaus der Arbeitskräfte in dieser Zeit. Aus dem von der brasilianischen Wirtschaft in der Zeit durchlaufenden Wachstumsprozesses entstand ein relativer Mangel an qualifizierten Arbeitskräften verglichen mit den Unqualifizierten. Ökonomen,²⁷ die der Regierung kritisch gegenüber standen, lehnten diese Analyse ab²⁷ und schrieben die Zunahme der Ungleichheit der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung nach 1964 zu: dem Druck auf die Löhne, der ein Absinken der Mindestlöhne verursachte, oder mit den Worten Hoffmans²⁸ der „Lohnunterdrückung“. Zehn Jahre später wurde mit der nächsten Erhebung deutlich, daß sich die Ungleichheit weiter verstärkt hatte, obgleich diese Verschlechterung kein weiteres Aufsehen hervorrief: das Land steckte so tief in makroökonomischen Problemen – Inflation und Auslandsschulden – daß die Gründe für diese Probleme erst gar nicht gesucht wurden.

2.2. Die makroökonomische Kontroverse

Die Makroökonomie hatte sich in Kontroversen verschlissen. Nach den Regierungsökonomern war die Inflation durch eine übermäßige Nachfrage gezeichnet, ein Ergebnis übermäßiger Ausgaben, sei es im privaten oder öffentlichen Sektor. Die Lösung läge deshalb in der wirksamen Handhabung des öffentlichen Defizits mittels einer knappen Geldpolitik. In einer Reihe von Studien wurde auf die deutliche Ähnlichkeit zwischen der Bewertung des Dreijahresplanes von Celso Furtado für die Goulart Regierung einerseits und dem PAEG von Campos und Bulhoes im Auftrag der ersten

26 M. H. Simonsen, *Brasil 2002*, Rio de Janeiro 1972.

27 Siehe J. Wells, *Distribuição de Rendimentos, Crescimento e a Estrutura da Demanda no Brasil na Década de 60*, in: R. Tolipan/A. C. Tinelli, *A Controvérsia da Distribuição de Renda e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro 1975.

28 R. Hoffmann, *Tendência da distribuição de renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico*, in: R. Tolipan/A. C. Tinelli, *A Controvérsia da Distribuição de Renda e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro 1975.

Militärregierung andererseits verwiesen.²⁹ In beiden Studien wurde die Inflation als Haupthindernis für Wirtschaftswachstum angesehen. Man glaubte, daß die Inflation nicht nur durch die öffentlichen Defizite, sondern auch durch übermäßig hohe Nettolöhne verursacht wurde. Diese allgemeine Bewertung mit Verweis auf das öffentliche Defizit als Ursache der Inflation einerseits deutet auf eine unerwartete Orthodoxie bei Ökonomen, die sich der linken Goulart Regierung angeschlossen hatten³⁰. Auf der anderen Seite war die Ansicht, daß die Löhne die Ursache für Inflation bildeten, eine ebenso unerwartete Inorthodoxie für die liberale, die Regierung unterstützende Wirtschaftsdoktrin. Diese beidseitig vereinbarte Feststellung betrachtete den Verteilungskonflikt als den Kernpunkt der Inflationsproblematik. Obgleich der Dreijahresplan nicht durchgesetzt werden konnte, war die PAEG ein Erfolg. Trotzdem war die Politik der Militärregierung in diesem Zeitraum grundsätzlich orthodox. Es bleibt aber festzuhalten, daß – obgleich sich die Diagnose zunehmend orthodoxer zeigte – in der nachfolgenden Zeit der davonlaufenden Inflation verschiedene Mittel zur Abweichung von den vorgeschriebenen Normen übernommen wurden (z.B. Umsetzung von Lohn- und Preiskontrollen).

Interessant ist, daß die Kritik zur Inflationspolitik vom Finanzminister der Regierung kam. Simonsen argumentierte, daß die Verallgemeinerung der Indexierung in der Wirtschaft eine Preis-Lohn-Spirale institutionalisieren würde.³¹ Obgleich er recht hatte, war er nicht in der Lage, diese Politik zu ändern.

Die offizielle Diagnose wurde schwächer als Anfang der achtziger Jahre, im Gegensatz zur Vorhersage Lemgrubers und Contadors,³² beide aus dem Regierungsteam, eine tiefe Rezession keine Wirkung auf die Inflation zeigte. Dies führte zu verschiedenen Studien, mit denen versucht wurde, das Phänomen in unorthodoxer Weise zu verstehen. Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre argumentierten einige Aufsätze, daß man mit der konventionellen Argumentation nicht in der Lage sei, dieses Problem zu erklären.

In der Zwischenzeit intensivierte sich die Diagnose zum Umverteilungskonflikt im Oppositionslager zu einem Punkt, an dem die Existenz jeglicher Verbindungen zwischen dem öffentlichen Defizit und der Infla-

29 J. Serra, *Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra*, in: L. G. Belluzzo/R. Coutinho, *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*, São Paulo 1981; M. P. Abreu (org.), *A Ordem do Progresso* (Anm. 3).

30 Aber nicht für die erste Generation der CEPAL-Ökonomen, wie in einer Analyse der Arbeit von Prebisch zu sehen ist. Gleichzeitig war die Einbindung der Löhne als Grund für die Inflation für eine linke Regierung eine nicht haltbare Ketzerei.

31 M. H. Simonsen, *Inflação: Gradualismo versus Tratamento de Choque*, Rio de Janeiro 1970.

32 A. C. Lemgruber, *Inflação: o Modelo da Realimentação e o Modelo da Aceleração*, in: *Revista Brasileira de Economia*, 28 (1974) 3; C. R. Contador, *Crescimento Econômico e Combate à Inflação*, in: *Revista Brasileira de Economia*, 31 (1977) 1.

tion verneint wurde, während der Annahme, daß eine Geldzunahme zu Preiserhöhungen führen würde, nicht zugestimmt wurde. Für diese Ökonomen war die Inflation das Ergebnis von Interessengruppen innerhalb einer indexorientierten Wirtschaft auf der Grundlage passiver Geldpolitik: die Ursache lag in der Beziehung von Preis und Geldversorgung. Einige nahmen sogar an, daß die Inflation als ein bequemer Weg zur Transferierung der Staatseinkünfte von der Landwirtschaft zur Industrie genutzt wurde, anstelle des politisch schwierigeren Weges der Besteuerung.

Diese Debatte verdeutlichte einerseits bis zu einem bestimmten Ausmaß eine ähnliche Debatte in den USA zwischen den Finanzökonomern aus Chicago und den Neo-Keynsianern aus MIT/Harvard/Yale. Erstere beeinflussten die Ökonomen der EPGE sowie die erste Generation von FIPE, wie zuvor beschrieben. Während sie im allgemeinen einen radikaleren Standpunkt ergriffen, sahen die Ökonomen von Unicamp die Inflation ebenso als ein Problem des Umverteilungskonflikts.

Tatsächlich wurden die ökonomischen Ergebnisse von Lemgruber und Contador durch Resende und Lopes, Simonsen und Lopes bereits analytisch abgelehnt,³³ aber der Umstand, daß die Regierung in der Anwendung orthodoxer Maßnahmen keinen Erfolg hatte, unterstützte die Ansprüche der Opposition und erlaubte, daß andere Inflationstheorien an Bedeutung gewannen. Diese Theorien kennzeichneten das öffentliche Defizit als den Hauptpunkt der Inflation, während sie anerkannten, daß seine Beseitigung, aufgrund der Trägheit, die die Inflation und Indexierung in die Wirtschaft eingebracht hatten, nicht notwendigerweise eine Preisstabilität garantieren würde. Aus diesem Grund würde jedes Programm zur Stabilisierung der Wirtschaft orthodoxe Elemente (politische, finanzielle und währungspolitische) und unorthodoxe (Maßnahmen zur Einkommenskoordinierung) enthalten müssen. Der Vorschlag von Lopes sowie von Bresser und Nakano enthielt ein Einfrieren der Löhne, während der von Arida und Resende die Schaffung einer indexierten Währung anbot.³⁴ Die erste Methode wurde in allen vorangegangenen Stabilisierungsplänen bis zur Erschöpfung und ohne Erfolg ausgenutzt; die zweite wurde als Vorstufe in dem jüngsten Stabilisierungsplan der Cardoso-Regierung angewendet, vor der Einführung eines festen Umtauschregimes, und soweit mit Erfolg.

Ein weiteres Thema, das die Akademiker beschäftigte, war das der Auslandsschulden. Ökonomen aller Seiten sind nie wirklich gegen die Frage der Verwendung von Auslandsgeldern, anstelle inländischer Gutha-

33 A. Lara Resende/F. L. Lopes, *Sobre as causas da recente aceleração inflacionária*, in: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 11 (1981) 4; M. H. Simonsen, *A dinâmica da inflação com expectativas adaptativas*, in: *Revista Brasileira de Economia*, v. 35 (1981), n. 3, jul/set. und F. L. Lopes, *Inflação e Nível de Atividade no Brasil: Um Estudo Econométrico*, in: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 12 (1983) 3.

34 Lopes (Anm. 33) sowie L. C. Bresser Pereira/Y. Nakano, *Inflação e Recessão*, São Paulo 1984; Arida/Lara Resende, *Inertial Inflation and Monetary Reform* (Anm. 16).

ben, zur Finanzierung von Investitionen angegangen. Vertreter der orthodoxen Position hatten stets in voller Überzeugung zugestimmt, daß Entwicklungsländer, mit ihrem Mangel an Kapital, versuchen sollten, ausländisches Kapital anzuwerben, vorausgesetzt, es werde für lokale Investitionen verwendet und nicht für Konsumgüter. Dies war der von den USA erfolgreich angewendete Weg im 19. Jahrhundert, dem Entwicklungsländer folgen sollten. Die anderen, den Wirtschaftsideen der CEPAL zuneigenden, bevorzugten ebenfalls die Verwendung von Auslandskapital als Mittel zur Finanzierung von Entwicklung angesichts der Schwierigkeiten in der Vermehrung inländischer Guthaben. Die einzige Restriktion bestand darin, daß diese Quellen an dynamische Wirtschaftssektoren geleitet werden müßten und nicht in traditionelle Exportbranchen.³⁵

Die in den siebziger Jahren gemachten Auslandsschulden waren jedoch nicht nur das Ergebnis des Versuchs, Auslandskapital zur Finanzierung lokaler Investitionsprojekte anzuziehen. Obgleich sie diesem Zweck hauptsächlich für die II PND-Projekte dienten, fingen sie auch den Ölpreisschock von 1973 ab. Trotz des hohen Wachstums der Nettoschulden zwischen 1967–1973 spielten Auslandsinvestitionen, aufgrund der Mobilisierung von Ressourcen mittels Reformen, wie sie die erste Militärregierung veranlaßten, in dieser Zeit eine geringere Rolle. Dies bildete das Kernstück einer Kontroverse zwischen den Ökonomen, wobei einige die Idee verteidigten, daß das Wachstum in dieser Zeit statt dessen durch das Auslandskapital gestützt wurde.³⁶ Die Fakten stützen diese These jedoch nicht. Auf der anderen Seite war mit der Ölkrise Ende 1973 das Gegenteil eingetreten; die Regierung behielt den Umtauschkurs bei und die Auslandsschulden wurden zur Finanzierung von Importen verwendet. Die Investitionspläne von II PND wurden ebenfalls, trotz der Verschlechterung der Weltwirtschaftslage, beibehalten.

Aus ökonomischer Sicht betrachtete die Regierung die Ölkrise als ein kurzzeitiges Hindernis und erachtete größere Angleichungen in den Ausgaben des öffentlichen Haushalt als nicht erforderlich. Da überseeische Anleihen den einfachsten Weg zum Erhalt des Wirtschaftswachstums boten, schien dies aus politischer Sicht die am meisten akzeptable Option. Außerdem nutzte die Regierung die machtvolle Rhetorik der Importsubstitution: die Lösung langfristiger Probleme führte zu einer kurzfristigen Verschlechterung der Situation, und brachte so die wenigen, die nicht zustimmten³⁷, zum Schweigen. Auf diese Weise galt das Ziel des II PND der Lösung der Probleme äußerer Abhängigkeit, einschließlich derer bezüglich der Energie, die sich schwerwiegend auf die Handelsbilanz auswirkten.

35 R. P. Colistete, *Desevolvimento, distribuição de renda e capital estrangeiro: um comentário sobre a Cepal nos anos 50* in: *Revista de Economia Política*, V 12 (1992), 1.

36 Fishlow, *Brazilian Development in a long run perspective*, in: *American Economic Review*, 70 (1980) 2.

37 Wie P. Malan/R. Bonelli, *The Brazilian Economy* (Anm. 22).

Das erforderte jedoch eine Reihe von Investitionen mit dem Ergebnis, daß das Zahlungsgleichgewicht in kurzer Zeit gestört wurde. Die zweite Ölkrise entlud sich wie ein Eimer kalten Wassers auf die Regierungsstrategie, welche bereits Erschöpfungserscheinungen sowie eine Verschlechterung der öffentlichen Finanzen und der Inflation zeigte.

Die Versuche der Regierung zur Verringerung der Instabilität im sowohl inländischen wie ausländischen Bereich mittels Begrenzung des Binnenkredits wurden als rezessiv abgelehnt und, mit großer Zustimmung der oppositionellen Ökonomen, durch eine angebotsseitige Politik ersetzt³⁸. Erneut dominierte Wachstum gegenüber einem der seltenen Versuche, die Wirtschaft wieder auf die Füße zu stellen oder wie von Cardoso und Fishlow zusammengefaßt: „In Brasilien besteht ein Imperativ für schnelles Wachstum. In der Nachkriegszeit betrug die Wachstumsrate mehr als sechs Prozent, eine der höchsten unter den Entwicklungsländern. Dieser Standard wurde zur stetigen Ursache für den Druck auf das Wirtschaftsteam unter zivilen wie militärischen Regierungen. Rezession stellt einfach keine akzeptable Option dar.“³⁹

Die von der letzten Militärregierung übernommene Politik der Anpassung war eine Katastrophe, das zu einer Verschlechterung der Schulden-situation führte. Als die Krise mit dem Beginn des durch Mexiko bekanntgegebenen Moratoriums Ende 1982 ausbrach, betrugen die Zinszahlungen ins Ausland vier Prozent des BIP. Die Leistungsfähigkeit des privatwirtschaftlichen Sektors, diesen Überschuß zu schaffen, wurde von einigen Ökonomen als Beweis für den Erfolg der bisherigen Regierungsstrategie gewertet, durch die, trotz einiger Verspätung, Produktivitätsziele entsprechend dem zweiten PND erzielt wurden.⁴⁰ Trotzdem wurde zunehmend deutlich, daß dieser Überschuß durch die Exportsubstitution der Regierung erzielt wurde, die dem Privatsektor mittels einer inflationären Besteuerung entzogen wurde. Die widersinnige Beziehung zwischen dem aktuellen Defizit und der Inflation führte einige Ökonomen zur Bevorzugung eines nicht-konventionellen Ansatzes bei der Handhabung von Auslandsschulden, entgegen der Position von Ökonomen innerhalb der Regierung, die an den bisherigen Regeln festhalten. Die Erklärung eines Moratoriums wurde letztlich eine mögliche Option, für den Fall, daß eine breitere Neuverhandlung „aufgrund des Widerstandes von Kreditgebern und/oder unserer

38 Diese Episode war für die Ersetzung von M. H. Simonsen durch Delfim Netto beachtenswert. Wenn Letzterer Veränderungen bezüglich der Wirtschaftspolitik bekanntgab, kam eine Gruppe oppositioneller Ökonomen zu einem Seminar zusammen, veröffentlicht in einer Sonderausgabe des Magazins *Tibiriça*, in dem Kommentare zugunsten der Veränderungen gefunden werden konnten.

39 Cardoso/Fishlow, *The Macroeconomics of Brazilian External Debt*, in: J. Sachs, *Developing Country Debt and the World Economy*, NBER 1989.

40 A. Barros de Castro, *Ajustamento e Transformação* (Anm. 23).

eigenen Verhandlungsunfähigkeit unmöglich würde, in welchem Fall als einziger Ausweg die Aussetzung der überseeischen Zinszahlungen stehen würde⁴¹: als ein Zeichen des Vertrauens in die Fähigkeit der Wirtschaft, sich in Isolation vom Rest der Welt weiterzuentwickeln.

41 P. N. Batista Jr., *Mito e realidade* (Anm. 14).