



Elemente der sozialen Sicherheit in Brasilien

Von Fome Zero zu Brasil Sem Miséria

Impressum

Herausgeber:

Diakonisches Werk der EKD e. V.
für die Aktion „Brot für die Welt“
Stafflenbergstraße 76
70184 Stuttgart
Telefon: 0711/2159-0
E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de

www.brot-fuer-die-welt.de

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)
Av. Rio Branco, 124, 8º andar – Centro
Rio de Janeiro, Brasil
Fone: ++55 21 2178-9400

www.ibase.br

Koordination: Dr. Lucimara Brait-Poplawski, Francisco Antonio da Fonseca Menezes

Autoren: Francisco Antonio da Fonseca Menezes, Dr. Lucimara Brait-Poplawski,
Mariana Menezes Santarelli Roversi

Übersetzung: Marten Henschel, textdesign

Redaktion: Jörg Jenrich, Christine Lottje, Carina Tremel

Layout: Jens Weller, Jörg Jenrich

V.i.S.d.P: Thomas Sandner

Titelfoto: Florian Kopp

Art.Nr.: 129 601 240

Spenden:

Brot für die Welt
Kontonummer: 500 500 500
Bank für Kirche und Diakonie, BLZ: 1006 1006
IBAN: DE10100610060500500500, BIC: GENODED1KDB

Stuttgart, September 2012

Elemente der sozialen Sicherheit in Brasilien

Von Fome Zero zu Brasil Sem Miséria

Francisco Antonio da Fonseca Menezes

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)

Dr. Lucimara Brait-Poplowski

Brot für die Welt

Mariana Menezes Santarelli Roversi

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)

Inhalt

Inhalt	
Vorwort	10
Einleitung	12
1 Meilensteine beim Aufbau des sozialen Sicherungssystems in Brasilien	14
1.1 Die brasilianische Verfassung von 1988	14
1.2 Neuere Entwicklungen in der Sozialpolitik	17
2 Die Strategie Fome Zero	20
2.1 Einführung	20
2.2 Handlungsfelder	22
2.2.1 Verbesserung des Zugangs zu Nahrungsmitteln	22
2.2.2 Förderung der kleinbäuerlichen Familien	23
2.2.3 Schaffung von Einkommen	24
2.2.4 Vernetzung, Mobilisierung und Kontrollfunktion der Gesellschaft	26
3 Die Entstehung des Programms Bolsa Família und die institutionelle Modernisierung	27
3.1 Einführung	27
3.2 Funktionsweise des Programms	28
3.2.1 Leistungsanspruch und Leistungsumfang	28
3.2.2 Konditionalitäten	29
3.2.3 Das Zentralregister	30
3.2.4 Dezentrale Verwaltungsstruktur	32
3.2.5 Kontrollfunktion der Gesellschaft	32
3.2.6 Finanzierung	33
4 Eine Zwischenbilanz des Programms Bolsa Família 2003 bis 2010	34
4.1 Zum Profil der Begünstigten	34
4.2 Folgen und Auswirkungen	34

4.2.1	Ernährungssicherheit	34
4.2.2	Bildung und Gesundheit	35
4.2.3	Arbeit	35
4.3	Reduzierung von Armut und Ungleichheit	36
4.3.1	Genderaspekte	36
4.4	Menschenrechtliche Aspekte der Konsolidierung von Bolsa Família	37
4.4.1	Zugang und Zielerreichung	37
4.4.2	Auswahlkriterien	38
4.4.3	Anpassung der Leistungen	40
4.4.4	Konditionalitäten	40
4.4.5	Bürgergeld	41
5	Auswirkungen der Sozialpolitik und der Politik der Ernährungssicherheit auf indigene Völker und traditionelle Gemeinschaften	42
6	Der Plan Brasil Sem Miséria	45
6.1	Vorläufer	45
6.2	Extreme Armut in Brasilien	45
6.3	Der institutionelle Rahmen der sektorübergreifenden Verwaltung	46
6.4	Die Finanzierung von Brasil Sem Miséria	47
6.5	Zielgruppe und Handlungsfelder	48
6.5.1	Steigerung des Familieneinkommens	48
6.5.2	Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen	49
6.5.3	Einbeziehung in die Produktion	49
7	Abschließende Erwägungen	53
	Literaturliste	58

Abbildungen, Tabellen und Übersichten

Abbildungen

Abbildung 1: Der Bundeshaushalt 2012	17
Abbildung 2: Die Struktur der brasilianischen Sozialpolitik	18
Abbildung 3: Handlungsfelder des Fome Zero zur sozialen Absicherung	21
Abbildung 4: Methoden zur Festlegung von Armutsgrenzen	39
Abbildung 5: Verwaltungsstrukturen von Brasil Sem Miséria	47
Abbildung 6: Handlungsfelder von Brasil Sem Miséria	48
Abbildung 7: Strategie für eine Einbeziehung in die ländliche Produktion	50
Abbildung 8: Brasil Sem Miséria für die Stadtbevölkerung	51

Tabellen

Tabelle 1: Armutsgrenzen von Bolsa Família	28
Tabelle 2: Leistungen von Bolsa Família	29
Tabelle 3: Sozialausgaben in Brasilien (2000-2008)	55

Übersichten

Übersicht 1: Konditionalitäten des Programs Bolsa Família	29
Übersicht 2: Formblatt des Zentralregisters	31
Übersicht 3: Öffentliche Dienstleistungen	49

Abkürzungsverzeichnis

AGENDE	Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (Aktion für Gender, Bürgerrechte und Entwicklung)
ASA	Articulação no Semiárido (NRO-Netzwerk im semiariden Nordosten)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEB	United Nations System Chief Executives Board (Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen)
CI	Carteira Indígena (Indigenen-Fonds)
CIMI	Conselho Indigenista Missionário (Indigenen Missionsrat der brasilianischen Bischofskonferenz)
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento (staatliche Versorgungsgesellschaft)
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Rat für Nahrungs- und Ernährungssicherheit)
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Food and Agriculture Organization (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
FUNAI	Fundação Nacional do Índio (Staatliche Behörde für Indigene)
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde (Brasilianische Gesundheitsstiftung)
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Brasilianische Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsanalysen)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Staatliche Institut für Geographie und Statistik)
IDF	Índice de Desenvolvimento da Família (Familienentwicklungsindex)
IGD	Índice de Gestão Descentralizada (Dezentraler Verwaltungsindex)
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeiterorganisation)
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor (Verbraucherpreisindex)
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social (Staatliche Sozialversicherungsträger)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Staatliche Institut für angewandte Wirtschaftsforschung)
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Gesetz zur Nahrungs- und Ernährungssicherheit)
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Bundesministeriums für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers)
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Sonderministerium für Ernährungssicherheit)
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos (Staatliches Beschaffungsprogramm für Nahrungsmittel)
PAC	Plano Nacional de Aceleração do Crescimento (Wachstumsbeschleunigungsprogramm)
PBF	Programa Bolsa Família (Programm Bolsa Família)
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar (Schulspeisungsprogramm)
PNGATI	Política Nacional de Gestão Ambiental de Terras Indígenas (Umweltmanagementprogramm für das Land der Indigenen)
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Programm zur Förderung kleinbäuerlicher Familien)

RECID	Rede de Educação Cidadã (Netzwerk für bürgerschaftliche Bildung)
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária (Rat für Solidarökonomie)
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Staatssekretariat für Bürgereinkommen)
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Staatssekretariat für Nahrungs- und Ernährungssicherheit)
SESEP	Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (Sondersekretariat für Überwindung der extremen Armut)
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (System für Ernährungs- und Nahrungssicherheit)
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social (Staatssekretariat für Sozialfürsorge)
SUAS	Sistema Único de Assistência Social (Einheitliches Sozialfürsorgesystem)
SUS	Sistema Único de Saúde (Einheitliche Gesundheitssystem)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)

Vorwort

Jede politische Neuerung, die mehr soziale Gerechtigkeit erreichen will, stößt auf Hindernisse: Als ausländische Investoren im Zug des Regierungswechsels im Jahr 2002 ihre Gelder mit Verweis auf das „Länderrisiko Brasilien“ abzogen, fielen in São Paulo die Börsenkurse. Dieser Vorgang zeigt, dass vielfältige Faktoren die Umgestaltung der Sozialpolitik beschränken und der Handlungsspielraum von Regierungen zahlreichen Widerständen ausgesetzt ist. Auch wenn die Regierung makroökonomisch äußerste Zurückhaltung walten ließ und nur wenige Ideen für ein zukunftsfähiges Wirtschaftsmodell präsentierte, ist die Bekämpfung des Hungers in Brasilien, das trotz seines unermesslichen Reichtums zu den ungerechtesten Ländern der Welt gehört, seit 2003 erklärtes Ziel der Regierungspolitik.

Die vorliegende Studie bietet eine Darstellung der Neugestaltung der beitragsunabhängigen Komponenten des sozialen Sicherungssystems in Brasilien. Ausgehend von seiner Grundlegung in der Verfassung von 1988 befasst sie sich mit der Ausgestaltung des Systems in den Jahren 2003 bis 2012. Gegen institutionelle Reformen, mit denen die Sozialfürsorge als eine der tragenden Säulen der sozialen Sicherung ausgebaut wird, leisten vor allem Empfänger beitragsabhängiger Renten und anderer fiskalischer Vergünstigungen entschlossen Widerstand.

Aufgrund der Verletzlichkeit jener fast 80 Prozent der Weltbevölkerung, die über keine hinreichende soziale Absicherung verfügen, erwächst aus den Finanz-, Energie- und Versorgungskrisen der letzten Jahre zugleich die Einsicht, dass Sozialfürsorge ein wichtiges Instrument der sozialen Förderung und Armutsbekämpfung ist. Zugleich bildet sie ein unverzichtbares Element einer nachhaltigen, auf soziale Inklusion und an den Menschenrechten ausgerichteten Sozial- und Entwicklungspolitik. Rund eine Milliarde Menschen weltweit leiden Hunger. Viele von ihnen sind Kinder und Jugendliche unter 21 Jahren sowie alleinerziehende Frauen, die aufgrund nicht vorhandener Betreuungsangebote und geringer Qualifikation ein unzureichendes Einkommen erzielen. Um diesem Missstand abzuhelpen, wur-

den in den letzten Jahren 52 Millionen Menschen in Brasilien durch das staatliche Programm Bolsa Família gefördert. In den kommenden Jahren sollen weitere 16,2 Millionen Menschen hinzu kommen, die immer noch in extremer Armut leben, 40 Prozent davon sind Kinder unter 14 Jahren.

Der Kommentar des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen zum Menschenrecht auf soziale Sicherheit aus dem Jahr 2008 (E/C.12/GC/19) und die im April 2009 aufgelegte Initiative des Koordinierungsrats der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB) für einen nationalen sozialen Basisschutz erkennen an, dass der Aufbau eines Systems sozialer Sicherung, wie er zur Zeit in Brasilien erfolgt, die Wahrung der Menschenrechte fördert und Antworten auf vielfältige Krisen bereithält.

Als neues Paradigma der Entwicklungspolitik wirft die beitragsungebundene Form der sozialen Sicherung dennoch ungeklärte Fragen auf, die sich in zwei Kernbereiche aufgliedern lassen: Zum einen geht es um die menschenrechtliche Fundierung, die Institutionalisierung und den Umfang der sozialen Absicherung. Zum anderen um die Effektivität und die Finanzierung der Sozialpolitik. Dabei gilt es nicht nur den Staatshaushalt zu berücksichtigen, sondern auch zu erörtern, welche Auswirkungen die soziale Sicherung auf den Arbeitsmarkt hat, sowie die Frage nach den Ursachen der vorhandenen Heterogenität zu stellen. Der Ausbau des sozialen Sicherungssystems ersetzt keine strukturellen Reformen im Bereich der Verteilung der Produktionsfaktoren und des Rechtssystems und der damit einhergehenden Unsicherheit und Deprivation der ärmsten Bevölkerung.

Ausgehend von einem integralen wie humanen Entwicklungsbegriff setzt sich die vorliegende Studie mit zahlreichen Hindernissen auseinander, die einem vertieften Verständnis und einer umfassenden Anwendung eines beitragsfreien Systems der sozialen Sicherung entgegenstehen. Aufgezeigt wird u.a., dass eine wirkliche Lösung für die institutionelle Fragmentierung der einzelnen Sektoren der staatlichen Sozialpolitik aussteht. Die politische Abstimmung von Handlungsfeldern im Bereich der Protektion vor Not, Promotion von Fähig-

keit und Verwirklichung von Chancen sind eine Voraussetzung für die Armutsbekämpfung. Angesichts der laufenden institutionellen Reformen in Brasilien ist ein entschlossenes Handeln der Zivilgesellschaft, ihrer Organisationen und der einzelnen Bürgerinnen und Bürger unabdingbar. Sie müssen für die institutionelle Verankerung von Rechten sorgen und darüber hinaus die Demokratisierung der politischen Maßnahmen in den Bereichen Soziales, Wirtschaft und Kultur vorantreiben.

Die vorliegende Studie wurde zwischen September 2011 und April 2012 von Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, (IBASE) und „Brot für die Welt“ in einem intensiven und bereichernden Austausch erstellt. Die Zwischenergebnisse des fruchtbaren Prozesses wurden im Dezember 2011 auf einem Workshop in Rio de Janeiro vorgestellt, an dem Vertreter und Vertreterinnen zivilgesellschaftlicher Organisationen, brasilianischer Universitäten, des staatlichen Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung (IPEA) und des brasilianischen Bundesministeriums für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers (MDS) teilnahmen. Unser Dank gilt den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus verschiedenen Abteilungen des Ministeriums, die sich intensiv an den Beratungen zur gegenwärtigen Sozialpolitik beteiligt haben. Nicht zuletzt danken wir dem Indigenen Missionsrat der brasilianischen Bischofskonferenz (CIMI) für die Unterstützung bei der Darstellung der Regierungspolitik für indigene Völker.

Dr. Lucimara Brait-Poplowski
Brot für die Welt

Einleitung

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wird in Brasilien in einem demokratischen Prozess das Fundament für eine neue Verfassung gelegt. Diese definiert soziale Sicherung als Gesamtheit der Handlungen der öffentlichen Gewalt und der Gesellschaft, die der Sicherung des Rechts auf Gesundheit, Alters- und Erwerbsunfähigkeitsvorsorge sowie Sozialfürsorge dienen. Das bedeutet, sie schließt die beitragsungebundenen Systeme der Gesundheit und der Sozialleistungen sowie das beitragsgebundene System der Sozialversicherung mit ein. Das seinerzeit nahezu weltweit und auch in der Wirtschaftspolitik Brasiliens vorherrschende neoliberale Gedankengut hindert die brasilianische Demokratie daran, spürbare soziale Fortschritte zu erzielen. Die in der Verfassung von 1988 vorgesehene kontinuierliche, universale Ausdehnung sozialer Rechte bleibt zunächst aus.

Erst der Regierung des ehemaligen Staatspräsidenten Luiz Inácio Lula da Silva gelingt es, der traditionell konservativ ausgerichteten Politik ab 2003 eine neue Richtung zu geben: Mit Fome Zero, dem Programm zur Hungerbekämpfung, tritt eine neue Sozialpolitik auf den Plan. Bestehende Programme werden umstrukturiert und institutionell verankert, zur Sicherung der sozialen Rechte wird die landwirtschaftliche Produktion gefördert, hinzu kommen einkommensschaffende Maßnahmen für die kleinbäuerliche Landwirtschaft. Mit dem Programm Bolsa Família erhalten Familien, die in Armut oder extremer Armut leben, unter bestimmten Bedingungen Einkommenstransferleistungen. Im Juni 2011 stellt die brasilianische Bundesregierung, nun unter Staatspräsidentin Dilma Rousseff, den ambitionierten Plan Brasil Sem Miséria, zu Deutsch „Brasilien ohne Elend“ vor, mit dem die extreme Armut in Brasilien im Jahr 2014 vollständig überwunden werden soll.

In ihren sieben Kapiteln widmet sich die vorliegende Studie einer systematischen Darstellung des Plans zur Bekämpfung des Hungers (Fome Zero 2003), des Einkommenstransferprogramms Bolsa Família samt seiner

flankierenden Maßnahmen und des Plans Brasil Sem Miséria (2011). Dabei gilt es, folgende fünf Fragen zu beantworten:

- Welchen Veränderungen unterliegt der rechtliche, welchen der institutionelle Rahmen?
- Welche Ziele werden mit den Programmen verfolgt?
- Wie werden die Programme auf den unterschiedlichen Regierungsebenen umgesetzt?
- Welche Kosten fallen für die Programme an, und wie werden diese finanziert?
- Welche Kreise ziehen sozialpolitische Maßnahmen zur Verringerung der Armut und zur sozialen und wirtschaftlichen Inklusion in Brasilien, und an welche Grenzen stoßen sie?

Das erste Kapitel bietet eine Darstellung der Grundlagen der Sozialfürsorge und zeigt auf, welche gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Faktoren eine allgemeine Anwendung des Menschenrechts auf soziale Sicherheit verhindert haben, obwohl dieses Recht in Brasilien Verfassungsrang genießt und Gegenstand internationaler, von Brasilien ratifizierter Abkommen ist.

Im zweiten Kapitel werden neben den politischen Strategien die Bestandteile des Programms Fome Zero sowie die folgenden vier Handlungsfelder vorgestellt, auf denen soziale Absicherung erfolgt und die Fähigkeit zur Teilnahme am Wirtschaftsleben geschaffen werden soll: i) Verbesserung des Zugangs zu Nahrungsmitteln, ii) Förderung der kleinbäuerlichen Familien, iii) Schaffung von Einkommen und iv) Vernetzung, Mobilisierung und Kontrollfunktion der Gesellschaft.

Das dritte Kapitel widmet sich den Zielen, Konditionalitäten und Kosten des Einkommenstransferprogramms Bolsa Família. Es befasst sich darüber hinaus mit der institutionellen Modernisierung, durch welche die Zusammenfassung und Vereinheitlichung von Programmen unter dem Dach von Bolsa Família erst möglich wurde, sowie mit der Erfassung der Leistungsbezieher in einem

zentralen Verzeichnis, dem sogenannten „Zentralregister“ (Cadastro Único).

Kapitel vier diskutiert anschließend die Auswirkungen der Transferleistungen auf die geförderten Familien im Zeitraum 2003 bis 2010. Außerdem sind die Herausforderungen für die Konsolidierung der sozialen Sicherung ausgehend von einem menschenrechtsbasierten Ansatz Diskussionsgegenstand in diesem Kapitel. In Kapitel fünf werden die Auswirkungen der Sozialpolitik auf die indigene Bevölkerung umrissen, da diese viele Besonderheiten aufweisen, denen ansonsten keine Rechnung getragen werden kann.

Die neu gesteckten Ziele und die institutionellen Veränderungen, mit denen die Sozialpolitik von Brasil Sem Miséria den Phänomenen ökonomischer und sozialer Ausgrenzung gerecht zu werden sucht, sind Gegenstand des sechsten Kapitels. Das siebte Kapitel bietet schließlich eine kritische Analyse des Erreichten und benennt die noch ausstehenden Schritte auf dem Weg zu einer sozialen Inklusion im Zeichen der Gerechtigkeit.

1 Meilensteine beim Aufbau des sozialen Sicherungssystems in Brasilien

1.1 Die brasilianische Verfassung von 1988

Die in den achtziger Jahren beginnende Redemokratisierung Brasiliens fällt mit einer Wirtschafts- und Finanzkrise zusammen. Gegen Ende der Diktatur erhalten Kräfte Auftrieb, die für die Wiedereinführung des demokratischen Rechtsstaats und eine Reform der Sozialpolitik eintreten. Soziale Bewegungen in den Städten und auf dem Land, Nichtregierungsorganisationen, neue Gewerkschaften, Studierende und Bewegungen im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens machen das Einlösen der „sozialen Schuld“ zu einem ihrer zentralen Anliegen. Ein vielfältiges gesellschaftliches Netzwerk entsteht, das mit Eingaben an die im Februar 1987 zusammengetretene Verfassungsgebende Versammlung Rechte und eine neue Sozialpolitik einfordert. Manche dieser Forderungen fließen in die am 5. Oktober 1988 verkündete Verfassung der Föderativen Republik Brasilien ein.

Sie gilt als Meilenstein der Volksbeteiligung und als eine demokratische Errungenschaft der brasilianischen Gesellschaft. Auch im Bereich der sozialen Sicherheit läutet die Verfassung von 1988 eine neue Epoche ein: Mit ihr beginnt in Brasilien ein noch unvollendeter Umbau der Sozialpolitik zu einem menschenrechtsbasierten System sozialer Sicherheit, das den Grundsätzen der Allgemeingültigkeit und Gleichbehandlung verpflichtet ist.

Der Systemwandel steht im Widerspruch zur weltweit vorherrschenden Ideologie: In dieser Zeit dominiert das wirtschaftsliberale und konservative Denken einer allein vom Markt regulierten privaten Hand, welches den Staat auf ein Minimum beschränkt und die in der Verfassung verankerte, staatliche Sozialpolitik damit weitestgehend unbeachtet lässt.

Die Verfassung von 1988 geht über die Vorangehenden weit hinaus und setzt mit der Anerkennung sozialer

Rechte in Artikel sechs ein Zeichen gegen die neoliberale Agenda:

„Soziale Rechte nach dieser Verfassung sind Bildung, Gesundheit, Ernährung, Arbeit, Wohnung, Freizeit, Sicherheit, die Alters- und Erwerbsunfähigkeitsvorsorge, Mutterschutz und Schutz der Kindheit sowie die Unterstützung Hilfsbedürftiger.“ (Art. 6, eigene Übersetzung)

Das Recht auf Ernährung wird 2010 in die Verfassung aufgenommen. Der Zusatz ist auf Forderungen der sozialen Bewegungen und auf die Fortentwicklung der Politik im Bereich der Nahrungs- und Ernährungssicherheit zurückzuführen.

Neuland betritt die Verfassung auch im Abschnitt „Die soziale Ordnung“, in dem ein umfassender Begriff und richtungsweisende Prinzipien der sozialen Sicherung entwickelt werden:

- die Allgemeingültigkeit, Gleichartigkeit und Gleichwertigkeit der Leistungen für die Stadt- und Landbevölkerung;
- das Prinzip der Gleichbehandlung bei der Erbringung von Leistungen, das Verbot, den Wert der Leistungen zu mindern sowie die angemessene Beteiligung an der Finanzierung;
- die Diversifizierung der Finanzierung sowie die demokratische und dezentrale Verwaltung mit Beteiligung der Bevölkerung.

Der umfassende Begriff von sozialer Sicherheit, der sich auf Solidarität und auf die Inklusion derjenigen gründet, die sozialen Risiken ausgesetzt sind, ist Ausdruck eines neu entstehenden Gesellschaftsvertrags:

„Die soziale Sicherung umfasst die Gesamtheit der Handlungen der öffentlichen Gewalt und der Gesellschaft, die der Sicherung des Rechts auf Gesundheit, Alters- und Erwerbsunfähigkeitsvorsorge sowie auf Sozialfürsorge dienen.“ (Art. 194, eigene Übersetzung)

Nach dem Verständnis der Verfassung von 1988 sind soziale Rechte allgemeingültig. Bis dato sind soziale Rechte stets von geleisteten Beiträgen und erworbenen Ansprüchen, d.h. von der beruflichen Stellung und dem Einkommen aus Erwerbstätigkeit abhängig gewesen (vgl. Oliveira/Teixeira 1986). Hervorzuheben ist, dass diese Art von Sozialpolitik in einer Gesellschaft umgesetzt worden war, die von Arbeitslosigkeit und informeller Erwerbstätigkeit und der damit einhergehenden Ausgrenzung geprägt ist.

Verfassungsrechtlich gründet sich soziale Sicherung auf die drei Säulen Gesundheit, Alters- und Erwerbsunfähigkeitsvorsorge sowie Sozialfürsorge. Im Hinblick auf die Finanzierung wird zwischen beitragsabhängigen und beitragsunabhängigen Leistungen unterschieden. Die vorliegende Studie befasst sich ausschließlich mit den beitragsunabhängigen Leistungen der Alters- und Erwerbsunfähigkeitsvorsorge sowie den sozialpolitischen Maßnahmen der sozialen Assistenz und Absicherung, wie sie von der brasilianischen Gesellschaft gemeinhin bezeichnet werden.

Auch das Recht auf Gesundheit wird in der Verfassung von 1988 mit dem Prinzip der allgemeinen Gesundheitsversorgung neu gefasst. Mit dem einheitlichen Gesundheitssystem soll die gesamte Bevölkerung zu gleichen Konditionen Zugang zur kostenlosen Gesundheitsversorgung erhalten. Zuständig dafür ist der Staat, ergänzt werden kann das Leistungsangebot durch private Anbieter.

Die Verfassung von 1988 bricht mit der Vorstellung, dass ein Anspruch auf soziale Absicherung nur in einem geregelten Arbeitsverhältnis begründet sein kann, hebt die strikte Abhängigkeit der Leistungen von den geleisteten Beitragszahlungen auf und schafft neue Solidaritäts- und Umverteilungsmechanismen (Sposati 2009).

In Artikel 195 sind vier Grundzüge des neuen Systems sozialer Sicherung beschrieben:

- Ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis ist nicht mehr notwendige Voraussetzung;

- Assistenzialistische Maßnahmen der Armenfürsorge werden schrittweise in eine inkludierende Politik der Sozialfürsorge umgewandelt;

- Schaffung verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen, damit die Gesundheits- und Bildungspolitik die gesamte Bevölkerung erreicht;

- Benennung der Herkunft der Haushaltsmittel für soziale Sicherung.

Die Lockerung des Beitragsprinzips und die Erweiterung des Verständnisses von sozialer Absicherung schlagen sich in Brasilien vor allem in zwei grundlegenden Entscheidungen zur Sicherung der sozialen Rechte nieder: Erstens wird Hilfsbedürftigen unabhängig von Beitragszahlungen zum Sozialversicherungssystem eine Mindestrente oder Sozialhilfe gewährt. Behinderte und Ältere, die ihren Lebensunterhalt weder aus eigener Kraft noch mit Unterstützung ihrer Familien bestreiten können, erhalten monatliche Leistungen in Höhe von mindestens einem gesetzlichen Mindestlohn. Umgesetzt wurde diese Verfassungsmaßgabe in Gestalt von Dauerrenten, einer Sozialfürsorge für zwei besonders schutzbedürftige Personengruppen:

- Personen, die 67 Jahre und älter sind, und

- erwerbsunfähige Personen einschließlich Personen mit angeborenen Behinderungen. Dabei darf das Pro-Kopf-Einkommen der Familie des Leistungsbeziehers in beiden Fällen ein Viertel eines Mindestlohns nicht übersteigen.

Zweitens wurde das Recht der Landarbeiter dem Recht der städtischen Arbeiter angeglichen. Besonderen Schutz genießen die kleinbäuerlichen Familien, da gerade in diesem Sektor informelle Beschäftigungsverhältnisse an der Tagesordnung sind und die Mehrheit der Landarbeiter unterhalb der Armutsgrenze leben. Dabei sind die Sozialversicherungsbeiträge landwirtschaftlicher Arbeiter äußerst gering (Schwarzer/Querino 2002). Nach Angaben des staatlichen Sozialversicherungsträgers (Instituto Nacional do Seguro Social, INSS) decken sie nur etwas mehr als zehn Prozent der gezahlten Leistungen.

Soziale Sicherung in Brasilien | Studie

Demnach erfolgt die Finanzierung der Renten für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in der Landwirtschaft bis heute zu weiten Teilen beitragsungebunden.

Die fortschreitende Umsetzung dieser Regelung hat vor allem auf dem Land zu einem Rückgang der Armut beigetragen. Von den im Jahr 2010 von der staatlichen Rentenversicherung gewährten 33,4 Millionen Renten (ohne Hinterbliebenenrenten), waren 8,1 Millionen für Rentenempfänger im Bereich der landwirtschaftlichen Altersvorsorge und 3,6 Millionen für Empfänger von Dauerrenten bestimmt (Fagnani 2011). Zu den weiteren Erfolgen der Verfassung zählen die Einführung eines landesweit einheitlichen Mindestlohns und ein ausführendes Gesetz, durch das die Renten- und Sozialfürsorgeleistungen an den Mindestlohn gekoppelt werden.

Als beitragsungebunden gelten Leistungen, die dem Empfänger unabhängig von zuvor geleisteten Beitragszahlungen gewährt werden. Ihnen gegenüber stehen die beitragsgebundenen Leistungen der Altersvorsorge, die ausschließlich Personen gewährt werden, die monatlich Beträge an die Rentenversicherung gezahlt haben. Im brasilianischen System der sozialen Sicherung sind beitragsunabhängige Leistungen das entscheidende Instrument und wesentliche Mittel der Armutsbekämpfung. Als Auffangleistung werden sie Personen gewährt, deren Familieneinkommen unterhalb der offiziell festgelegten Armutsgrenze liegt.

Wie in den meisten Entwicklungsländern werden nicht beitragsabhängige Leistungen auch in Brasilien nicht allgemein, d. h. dem Allgemeingültigkeitsanspruch entsprechend, sondern zielgerichtet gewährt. Im Prinzip sind sie auf Familien beschränkt, deren Bedürftigkeit nachgewiesen ist. Zudem kann die Gewährung der Leistungen an bestimmte Bedingungen, wie den regelmäßigen Schulbesuch der Kinder oder ein ordentlich geführtes Impfbuch geknüpft werden. In Brasilien ist das Programm Bolsa Família, dem in dieser Studie ein eigenes Kapitel gewidmet ist, das prominenteste Beispiel eines konditionierten Einkommenstransferprogramms.

Die Finanzierung des neuen Modells sozialer Sicherung, das den Prinzipien der Gleichheit, der Progression und

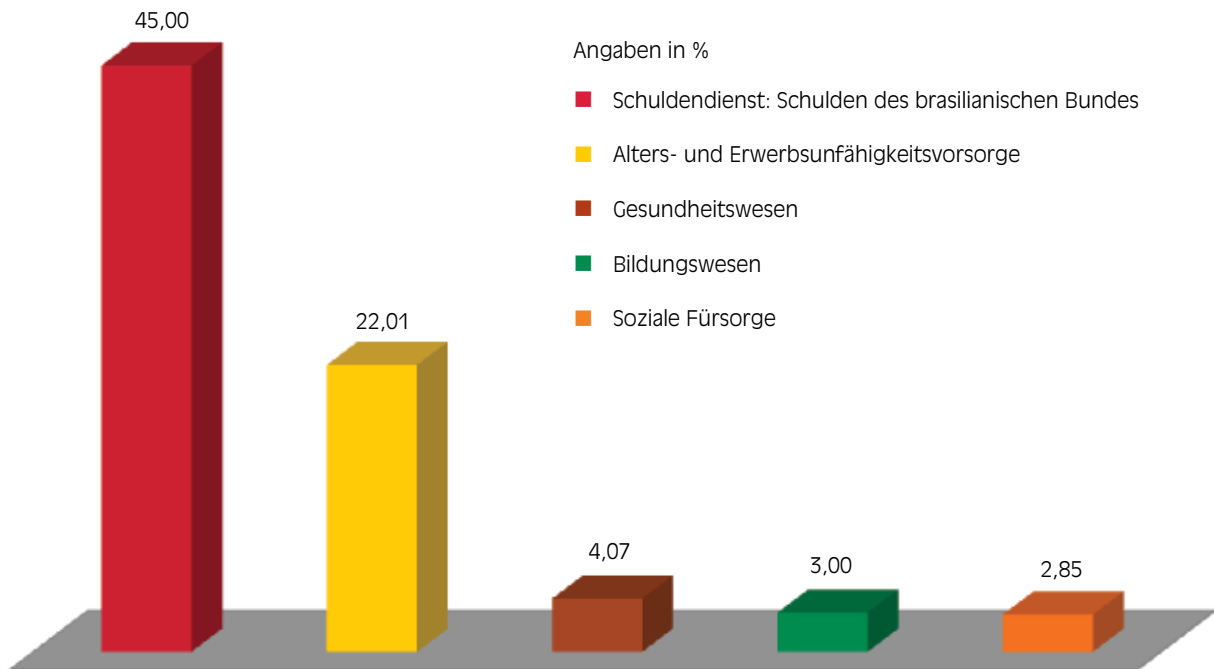
der fiskalischen Leistungsfähigkeit unterliegt, erfolgt nach der Verfassung von 1988 über einen eigenen Etat. Seine zweckgebundenen Mittel sind unterschiedlicher Herkunft und werden von der gesamten Gesellschaft erbracht. Artikel 195 der Verfassung benennt folgende Quellen:

- Haushaltsmittel der Gebietskörperschaften: Bund, Bundesstaaten und Bundesdistrikt, Kommunen;
- Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge: Arbeitgeber entrichten über die auf Löhne und Gehälter erhobenen Sozialversicherungsbeiträge hinaus umsatz- und ergebnisabhängige Beiträge werden damit ihrer Leistungsfähigkeit entsprechend zur Stützung des Systems herangezogen;
- Lottereeinnahmen;
- Einfuhrabgaben.

Artikel 195 bestimmt damit die Herkunft der Finanzmittel für soziale Sicherung. Eine Zweckbindung an ein bestimmtes System (Alters- und Erwerbsunfähigkeitsvorsorge, Gesundheit, Sozialfürsorge) findet sich in der Verfassung jedoch nicht. Die veranschlagten Mittel sind auf die drei Systeme aufzuteilen; Ziel ist ein ausgewogener Haushalt für die soziale Sicherung. Da diese Aufteilung politisch nur schwer gelingt und nicht transparent ist, zweifeln viele an der Sinnhaftigkeit des Unterfangens. Nicht selten wird behauptet, „die Rentenversicherung sei defizitär“, was stets mit Vorschlägen zur Leistungskürzung bis hin zur Privatisierung des Rentenversicherungssystems einhergeht. Die Unterdeckung der öffentlichen Rentenversicherung ist eine Folge der Steuer- und Abgabenreform, die den Sozialversicherungsbeitrag der Arbeitgeber gesenkt und eine teilweise Einkommensteuerbefreiung für Kapitaleinkünfte eingeführt hat (vgl. DIEESE 2007, IPEA 2011).

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Höhe der sozialen Investitionen und des jährlichen Haushaltstransfers zur Tilgung des Schuldendienstes. Neben der institutionellen Verankerung und der zunehmenden politischen Dezentralisierung setzt die Verfassung von

Abbildung 1: Der Bundeshaushalt 2012



Quelle: Brasilianischer Bundeshaushalt 2012. Eigene Darstellung

1988 weitere Meilensteine. Zu nennen ist u.a. die partizipative Einbindung der Bevölkerung in die Steuerung sozialpolitischer Maßnahmen durch innovative Verwaltungsstrukturen, die sich an der Logik der Staatspolitik ausrichten. Die drei wichtigsten Strukturen im Bereich der sozialen Sicherung sind:

- das einheitliche Gesundheitssystem (SUS),
- das einheitliche Sozialfürsorgesystem (SUAS),
- das System für Ernährungs- und Nahrungssicherheit (SISAN).

Für die Regelung der Beziehungen zwischen den föderalen Gebietskörperschaften, d.h. dem Bund, den Bundesstaaten und dem Bundesdistrikt sowie den Kommunen, sehen die Systeme drei grundlegende Mechanismen vor:

- Abstimmung und Absprachen zwischen den drei Gebietskörperschaften;

- automatische Mittelanweisung zur Grundfinanzierung nach Zielvereinbarung zwischen den Gebietskörperschaften oder als Pro-Kopf-Zuweisung;

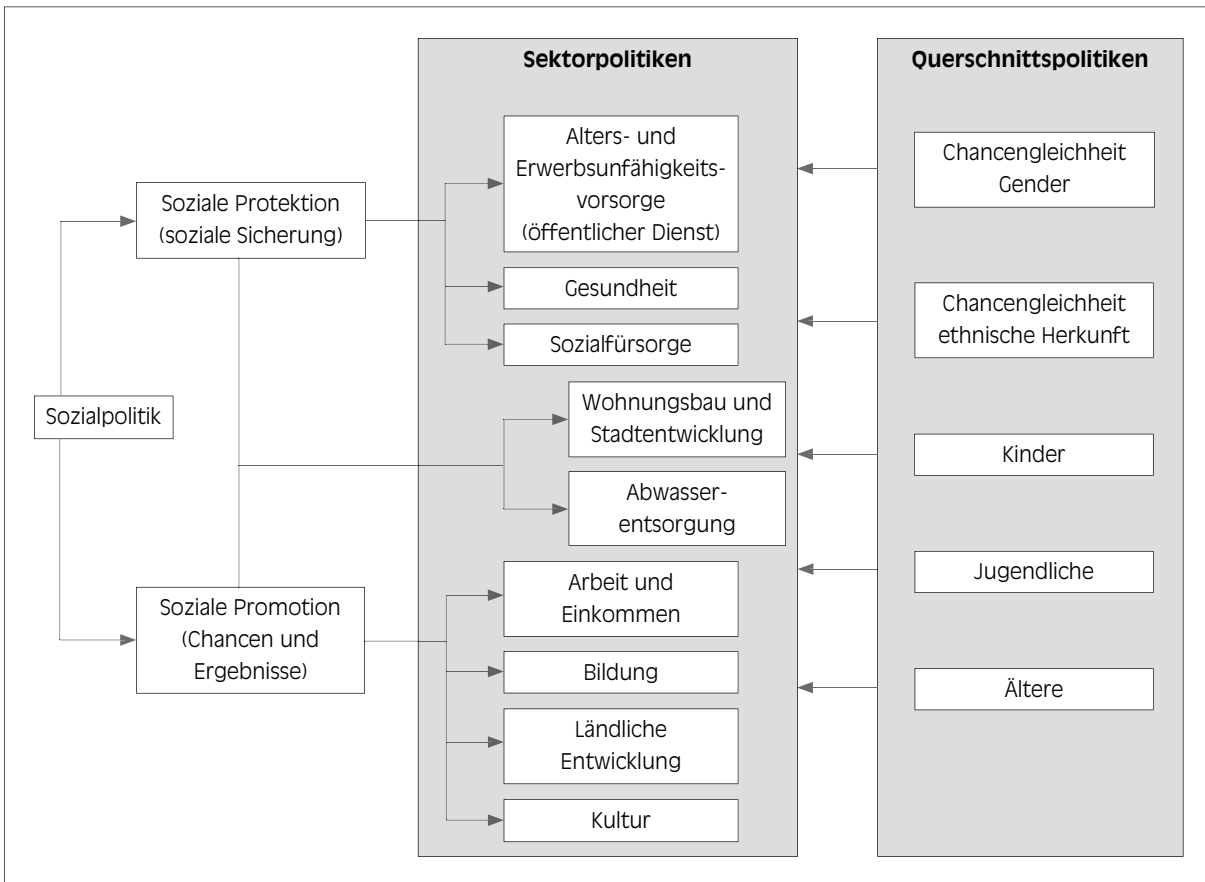
- konkrete Strukturen gesellschaftlicher Partizipation und Kontrolle in Gestalt von Räten, die mit Vertretern und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft und der Regierung besetzt sind.

Auf dieser Grundlage werden Veränderungen der öffentlichen Verwaltung möglich: Die traditionell hochgradige Zentralisierung von Geld und Macht auf der Bundesebene, die Tauschgeschäfte und eine ungleiche Verteilung der Mittel begünstigt, ließe sich überwinden (Castro et al. 2009).

1.2 Neuere Entwicklungen in der Sozialpolitik

Anfang der neunziger Jahre verändert sich die politische Landschaft entscheidend. Unter den neuen Vorzeichen weichen nicht wenige ausführende Gesetze zur sozia-

Abbildung 2: Die Struktur der brasilianischen Sozialpolitik



Quelle: IPEA 2011, S. 4

len Sicherung von der ursprünglichen Intention der Verfassung ab. Bis in die ersten Jahre des zweiten Jahrtausends hinein bestimmen neoliberale Ansichten die Politik. Breitenwirksame öffentliche Systeme sozialer Absicherung gelten ihnen als wirtschaftlich nicht tragfähig. Als Alternative wird eine minimale Absicherung zur Armutslinderung propagiert. Die darüber hinausgehenden Leistungen sollen privatwirtschaftlich organisiert und der öffentliche Haushalt von ihnen entlastet werden (IPEA 2010).

Daher ist seit Verkündung der Verfassung diese Entwicklung als Rückschritt zu verzeichnen. Zu den Fortschritten zählen der spürbare Anstieg der Sozialausgaben, der erweiterte Schutz vor sozialen Risiken sowie ein ganzes Bündel von Programmen der sozialen Promotion und Protektion.

Das staatliche Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IPEA), das die Regierung bei der Formulierung von „public policies“ berät, leitet aus der Verfassung von 1988 zwei Hauptziele der Sozialpolitik ab:

- Schutz der Bevölkerung vor Risiken und Faktoren, die sich ihrem Einfluss entziehen und die abhängig und risikoanfällig machen können;
- Förderung durch Eröffnen neuer Chancen und Erzielen von Ergebnissen, die zu mehr Gerechtigkeit und Gleichheit beitragen.

Abbildung 2 stellt die Struktur der Sozialpolitik in Brasilien dar. In dieser Auslegung umfassen die sozialpolitischen Maßnahmen im Bereich der Alters- und Erwerbsunfähigkeitsvorsorge, der Sozialfürsorge und

des Gesundheitswesens den Schutz vor Risiken. Der Bereich soziale Promotion enthält dagegen Instrumente, mit denen Chancen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben geschaffen werden sollen. Die Förderinstrumente reichen von allgemeinen Themen wie Bildung bis zu spezifischen Maßnahmen des Marktzugangs, wie der Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und der Solidarökonomie. Die Trennung der politischen Sektoren entspricht nicht dem integralen und Befähigungsansatz, der notwendig ist, um an den Ursachen der Armut anzusetzen. Der Schutz fördert die Entfaltung von persönlicher Befähigung zur Teilhabe und umgekehrt.

Die seit 2003 mit Fome Zero verfolgte Strategie der Hungerbekämpfung und der seit 2011 umgesetzte Plan Brasil Sem Miséria, auf die in den folgenden Kapiteln ausführlich eingegangen wird, sind das Ergebnis politischer Entscheidungen der letzten Jahre. Als Regierungsprogramme stellen sie im Zug der Konsolidierung des sozialpolitischen Handelns bestimmte Elemente in den Vordergrund. Während Fome Zero vor allem durch das Programm Bolsa Família die Bekämpfung des Hungers und der Armut vorangetrieben hat, verfolgt der Plan Brasil Sem Miséria, mit dessen Umsetzung erst begonnen wird, das vorrangige Ziel, die staatliche Politik im Kampf gegen extreme Armut auszuweiten und zu verbessern. Weder Fome Zero noch Brasil Sem Miséria erheben einen sozialpolitischen Alleinvertretungsanspruch. Parallel zu ihnen werden andere Programme und Säulen der sozialen Sicherung, wie die Konsolidierung des einheitlichen Gesundheitssystems, vorangetrieben.

2 Die Strategie Fome Zero

2.1 Einführung

Fome Zero, so der Name der ab 2003 verfolgten Strategie zur Bekämpfung des Hungers, ist das Ergebnis der Partizipation und Mobilisierung der Zivilgesellschaft und der Entschlossenheit, mit welcher der damalige Staatspräsident Luíz Inácio Lula da Silva die Bekämpfung des Hungers unmittelbar nach Amtsantritt zu einer Hauptaufgabe seiner Regierung erklärte. Das Verständnis von Hunger als Ausdruck akuter Armut und sozialer wie ökonomischer Exklusion veranlasst die Regierung dazu, politische Maßnahmen zur Linderung der extremen Armut zu entwickeln. Man beginnt damit, die Ursachen des Hungers mit einem integralen Ansatz und mit einer sektorübergreifenden Strategie zu bekämpfen.

Josué de Castro, der eine bedeutende Rolle beim Aufbau der FAO, der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, gespielt hat, hat bereits 1951 nachgewiesen, dass Hunger kein natürliches Phänomen ist, sondern von Menschen gemacht. Allerdings vergehen Jahrzehnte, bis die Verfassung von 1988 und die Aufstellung einer öffentlichen Agenda zur Ernährungssicherheit² dieser Erkenntnis Rechnung tragen. 1993 beginnt unter Führung des Soziologen Herbert de Souza die „Aktion gegen den Hunger, das Elend und für das Leben“, die in der brasilianischen Zivilgesellschaft eine starke Bewegung gegen den Hunger auslöst.

In diese Zeit fällt die Gründung des Rats für Nahrungs- und Ernährungssicherheit (CONSEA), der sich aus Vertretern der Zivilgesellschaft und der Regierung zusammensetzt, den Staatspräsidenten berät und enge Verbindung zur „Aktion gegen den Hunger“ hält. Erschwert wird seine Arbeit aber durch die rigiden Vorgaben der orthodoxen Wirtschaftspolitik. Seinen Zenit erreicht der Rat im Jahr 1994 mit der Konferenz für

Ernährungssicherheit, auf der politische Leitlinien verabschiedet werden. Kaum im Amt, löst Staatspräsident Fernando Henrique Cardoso den Rat 1995 auf.

Ungeachtet der Rückschläge in den Beziehungen zwischen Regierung und Zivilgesellschaft in den Jahren 1995 bis 2002 werden die konzeptionellen Grundlagen der Nahrungs- und Ernährungssicherheit weiterentwickelt. Auch der Organisationsgrad der Zivilgesellschaft nimmt zu und führt 1998 zur Gründung des Forums für Nahrungs- und Ernährungssicherheit.

In den Augen der Gesellschaft kommt der Staat mit dem 2003 verkündeten Programm Fome Zero seiner Pflicht nach, das Menschenrecht auf Nahrung umzusetzen. Fome Zero wird zum Leitbild und zur Richtschnur der brasilianischen Sozialpolitik. Indem eine brasilianische Regierung zum ersten Mal in der Geschichte eine systematische Antwort auf den Hunger zu geben versucht, beginnen sich die Ernährungslage und die einschlägigen „public policies“ grundlegend zu wandeln.

Fome Zero nimmt kollektive und partizipatorische Prozesse wie die CONSEA-Konferenzen wieder auf, stärkt diese und schafft darüber hinaus ein neues und tragfähiges institutionelles Gefüge. Dazu zählen vor allem:

- die Einrichtung des Bundesministeriums für Soziale Entwicklung und Hungerbekämpfung (MDS) im Jahr 2004 mit folgenden Zuständigkeiten in der Sozialpolitik: Sozialfürsorge, Einkommenstransferprogramm Bolsa Família, Ernährungssicherheit, Einbeziehung in die Produktion sowie Auswertung und Verarbeitung von Daten;
- das Recht auf Nahrung wird per Zusatz in der Verfassung von 1988 verankert;
- Verabschiedung des Gesetzes zur Ernährungssicherheit;

² In Brasilien werden für den Begriff der Ernährungssicherheit die beiden Begriffe Nahrungs- und Ernährungssicherheit verwendet. Diese Unterscheidung wurde durch den Rat für Nahrungs- und Ernährungssicherheit (CONSEA) eingeführt. Im Folgenden wird aber nur der Begriff der Ernährungssicherheit verwendet.

Abbildung 3: Handlungsfelder des Fome Zero zur sozialen Absicherung



Quelle: zusammengestellt aus Daten des MDS

- Schaffung des Systems für Ernährungssicherheit;
- Schaffung und Durchführung von Programmen wie Bolsa Família und des staatlichen Beschaffungsprogramms für Nahrungsmittel sowie die Verabschiedung des neuen Schulspeisungsgesetzes (zu den Einzelheiten, s.u.).

Hinsichtlich der institutionellen Verankerung der von Fome Zero angestoßenen Agenda wurde mit dem Gesetz zur Ernährungssicherheit ein wichtiger Konsens erzielt. Ernährungssicherheit wird nunmehr einheitlich definiert als

„Verwirklichung des Rechts Aller auf regelmäßigen und dauerhaften Zugang zu hochwertigen Nahrungsmitteln in ausreichender Menge ohne Einschränkung des Zugangs zu anderen

Grundbedürfnissen und unter Berücksichtigung gesundheitsfördernder Ernährungsgewohnheiten, welche die kulturelle Vielfalt achten und ökologisch, kulturell, wirtschaftlich und gesellschaftlich nachhaltig sind.“ (Brasil 2006)

Besonders bedeutend ist diese Definition, weil sie zwei Schwerpunkte aufeinander bezieht, die für die Begriffsbestimmung der Ernährungssicherheit in Brasilien grundlegend sind: In der Verknüpfung der sozio-ökonomischen Dimension mit dem Thema Nahrung und Gesundheit kommt die sektorübergreifende Bedeutung der Ernährungssicherheit zum Ausdruck. Verstärkt wird diese Sichtweise durch die Einordnung in den Gesamtzusammenhang des Menschenrechts auf Nahrung und der Ernährungssouveränität. Politisch betrachtet ist daher ein abgestimmtes Handeln verschiedener Regierungsorgane erforderlich.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass Fome Zero auf dem Weg zu einer landesweiten Politik der Ernährungssicherheit manche Änderungen erfahren hat. Die Darstellung widmet sich im Folgenden daher vor allem denjenigen Aspekten und Teilprogrammen von Fome Zero, die über Jahre fortbestanden und Wirkung entfaltet haben. Aufgrund seiner besonderen Bedeutung für das System der Sozialfürsorge ist das Programm Bolsa Família Gegenstand eines eigenen Kapitels.

2.2 Handlungsfelder

Für die unter Fome Zero angesiedelten Programme wurden in den Bereichen soziale Absicherung und Förderung vier Handlungsfelder definiert: Verbesserung des Zugangs zu Nahrungsmitteln, Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, Schaffung von Einkommen sowie Vernetzung, Mobilisierung und Kontrollfunktion der Gesellschaft (siehe Abbildung 3).

2.2.1 Verbesserung des Zugangs zu Nahrungsmitteln

Die Debatte über den Zugang zu Nahrungsmitteln, die Fome Zero und der Politik für Ernährungssicherheit zugrunde lag, geht von der Annahme aus, dass Hunger nicht auf einen Mangel an Nahrungsmitteln zurückgeführt werden kann. Brasilien erzeugt genügend Nahrungsmittel, um seine Bevölkerung zu ernähren. Der Zugang zu Nahrung bleibt Millionen Brasilianern verwehrt, weil ihre Kaufkraft nicht ausreicht, sie zu erwerben, oder weil sie nicht über die Produktionsmittel verfügen.

Die Programme und Maßnahmen dieses Handlungsfelds zielen vor allem darauf ab, Geringstverdienern einen besseren Zugang zu gesunden und angemessenen Nahrungsmitteln zu ermöglichen. Eingebunden sind die Ressorts Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers, Bildung und Gesundheit.

Neben dem Einkommenstransfer werden Maßnahmen ergriffen bzw. ausgeweitet, welche die von Hunger bedrohte Bevölkerung kostenlos oder zu subventionierten Preisen mit Nahrungsmitteln versorgen. Besonderes

Gewicht hat das Schulspeisungsprogramm „Programa Nacional de Alimentação Escolar“ (PNAE). Als eines der ältesten Ernährungsprogramme Brasiliens sorgt es für die Verpflegung der Schüler öffentlicher Schulen, trägt zum Wachstum, zur Entwicklung und zur Verbesserung der schulischen Leistungen von Kindern und Jugendlichen bei und fördert gesunde Ernährungsgewohnheiten. Durch Fome Zero wurde das Schulspeisungsprogramm wesentlich ausgeweitet und verbessert. Es stellt heute Mahlzeiten für 45,6 Millionen Schüler und ist in allen öffentlichen Schulen Brasiliens zu finden. Besonders hervorzuheben sind:

- der Anstieg der angewiesenen Kopfpauschalen auf 130 Prozent;
- die Ausweitung der Schulspeisung auf die gesamte Grundbildung (d.h. auf Kindergärten, das erste bis vierte Schuljahr und auf die Jugend- und Erwachsenenbildung);
- die Ausweitung des Programms auf das zehnte bis zwölfte Schuljahr;
- die Beschaffung von mindestens 30 Prozent der verwendeten Nahrungsmittel bei mittelständischen Betrieben. Dies hat vor allem der kleinbäuerlichen Landwirtschaft einen immensen Markt geöffnet (CAISAN 2011).

Das Schulspeisungsprogramm beweist, dass allgemeine und landesweite Programme dazu beitragen können, die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen. Sie erhöhen den Besuch von Kindergärten und Schulen, bekämpfen den Hunger unmittelbar, wirken sich positiv auf die schulischen Leistungen aus und tragen dazu bei, dass junge Menschen der Armut entkommen können (Peixinho et al. 2010).

Seit 2003 entsteht ein Verbund von Einrichtungen, die Nahrungsmittel entweder kostenlos oder zu subventionierten Preisen abgeben. Diese kostenlosen Gaststätten, Gemeinschaftsküchen oder Lebensmittelausgabestellen sind staatliche Einrichtungen. Betrieben werden sie in Zusammenarbeit mit den Bundesstaaten und Kommu-

nen, die für den Betrieb und die Wartung der Einrichtung verantwortlich sind.

Zur Versorgung besonderer Bevölkerungsgruppen und von Menschen, deren Ernährungssicherheit durch klimatische Ereignisse bedroht ist, wird die Kampagne zur Verteilung von Nahrungsmitteln ins Leben gerufen. Zielgruppen sind die noch in Quilombos (d.h. Niederlassungen ehemaliger Sklaven, die aus der Sklaverei fliehen konnten) lebenden Menschen; Familien, die in Lagern leben, weil sie auf Zuteilung von Land im Zuge der Agrarreform warten; afrobrasilianische Gemeinwesen, indigene Völker und Menschen, die vom Bau von Staudämmen betroffen sind oder in Katastrophengebieten leben. Im Jahr 2010 werden an insgesamt 446.000 Familien 1,9 Millionen Warenkörbe mit Grundnahrungsmitteln verteilt (CAISAN 2011).

Fome Zero hat auch die staatliche Politik für den Zugang zu Wasser verändert. Das Zisternenprogramm nimmt seinen Anfang im semiariden Nordosten. Die Niederschläge konzentrieren sich hier auf vier Monate im Jahr, die übrigen acht Monate herrscht Trockenheit. Die sozialen Kenndaten sind schlechter als in allen anderen Landesteilen Brasiliens. Gegenstand des Programms ist der Bau einfacher und kostengünstiger Zisternen, in denen Regenwasser zur Deckung des Trinkwasserbedarfs aufgefangen wird. Hinzu kommt ein Bildungsprogramm, in dem Formen für ein an die regionalen Gegebenheiten angepasstes Leben vermittelt werden. Damit wird ein erfolgreiches Projekt der Zivilgesellschaft in eine „public policy“ überführt: 1999 beginnt ASA (Articulação no Semiárido), ein Netzwerk von Nichtregierungsorganisationen im semiariden Nordosten, regional angepasste Techniken, Wirtschafts- und Lebensweisen zu entwickeln und zu verbreiten. Bis 2011 werden etwa 347.000 Zisternen errichtet, 256.000 von ihnen von ASA, 73.000 in Kooperation mit den Bundestaaten und weitere 19.000 in Zusammenarbeit mit den Kommunen. Schließlich wird das Vorhaben um das Programm

Segunda Água erweitert, mit dem zusätzliches Regenwasser für den Gemüseanbau und die Kleinviehzucht aufgefangen werden soll (CAISAN 2011). In einigen Fällen gibt es laut der Zivilgesellschaft Schwierigkeiten der Begünstigten bei der Erfüllung der bürokratischen Anforderungen der Regierung. Zivilgesellschaftliche Organisationen treten außerdem für die Notwendigkeit ein, in das Programm eine Art Ausbildungskomponente für Wassermanagement und die Wartung der Zisternen einzubauen.

Im Gesundheitswesen stehen die medizinische Grundversorgung und die Betreuung der Leistungsbezieher des Programms Bolsa Família im Vordergrund. Neben der Sicherstellung der Einhaltung der Bedingungen für den Einkommenstransfer werden in den lokalen Gesundheitszentren Programme für gesunde Ernährung, Nahrungsmittelkontrolle und die flächendeckende Versorgung mit Eisen und Vitamin A durchgeführt.

2.2.2 Förderung der kleinbäuerlichen Familien

Für die Entwicklung des ländlichen Raumes und die damit einhergehenden „public policies“ in Brasilien ist Koexistenz und Konkurrenz unterschiedlicher Produktionsmodelle kennzeichnend. Traditionell konzentriert sich die Agrarpolitik fast ausschließlich auf Großunternehmen des Agrobusiness. Mitte der neunziger Jahre aber reagiert der Staat auf Forderungen der Kleinbauernbewegung und schafft das Programm zur Förderung der kleinbäuerlichen Familien³ (Peraci/Campos 2010).

Aus amtlichen Statistiken (IBGE 2007) geht hervor, dass 84 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe kleinbäuerliche Betriebe sind.⁴ Sie bewirtschaften 25 Prozent der Nutzfläche und stellen drei Viertel der Beschäftigten in der Landwirtschaft. Die meisten der für den Binnenmarkt bestimmten Nahrungsmittel stammen aus diesen Betrieben, darunter Grundnahrungsmittel wie schwarze Bohnen (77 Prozent), Maniok (97 Prozent)

³ Es handelt sich um das sog. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

⁴ Als landwirtschaftliche Familienbetriebe gelten nach der brasilianischen Gesetzgebung (Gesetz 11.326/2006) Betriebe mit einer Fläche von maximal vier steuerrechtlichen Modulen, in denen die wirtschaftliche Tätigkeit überwiegend von der Familie erbracht wird.

und Geflügel (50 Prozent). Durch Fome Zero erfährt die kleinbäuerliche Landwirtschaft eine zusätzliche Aufwertung. Ihr Beitrag zur Versorgung des Binnenmarktes, zur Ernährungssouveränität und zur Stabilisierung der Lebensmittelpreise angesichts globaler Krisen und des damit verbundenen Preisanstiegs für international gehandelte Nahrungsmittel wird gewürdigt.

Zu den Erfolgen der Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft zählen die Schaffung von Einkommen und die zunehmende Einbeziehung in die Produktion. Brasilien verzeichnet insgesamt 4,4 Millionen landwirtschaftliche Familienbetriebe, die Hälfte dieser Bauernfamilien leben in Armut. Mit Fome Zero ist vor allem im Norden und Nordosten die Zahl der Erzeugerkredite signifikant gestiegen. Allein im Jahr 2009 wurden 1,4 Millionen Kreditverträge abgeschlossen.

Eine weitere Neuerung ist das staatliche Beschaffungsprogramm für Nahrungsmittel.⁵ Die lokalen Behörden kaufen die Agrarprodukte und Nahrungsmittel vor Ort bei Betrieben der kleinbäuerlichen Landwirtschaft ein, um öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser und die staatliche Vorratshaltung zu versorgen. Staatliche Programme zur Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung sichern zugleich benachteiligten Erzeugern einen Absatzmarkt und tragen so zur lokalen Wirtschaftsentwicklung bei. Zwischen 2003 und 2010 kauft das staatliche Programm zur Nahrungsmittelbeschaffung 3,1 Millionen Tonnen Nahrungsmittel mit einem Gesamtwert von 3,5 Milliarden Real auf (CAISAN 2011).

Auch im Schulspeisungsprogramm sind mindestens 30 Prozent der Bundeszuweisungen an Bundesstaaten und Kommunen an die Beschaffung bei landwirtschaftlichen Familienbetrieben gebunden, denen sich dadurch ein zusätzliches Marktvolumen von mindestens 900 Millionen Real im Jahr erschließt (CAISAN 2011). Die Umwandlung des öffentlichen Beschaffungswesens für Nahrungsmittel in eine eigene Politik der Ernährungssicherheit und -souveränität ist wahrscheinlich

einer der entscheidenden Lernerfolge in diesem Bereich und wird auch international entsprechend gewürdigt. Im Beschaffungsprogramm für Nahrungsmittel und im Schulspeisungsprogramm werden die gesetzlichen und administrativen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Nahrungsmittel ohne vorherige Ausschreibung direkt beim Erzeuger gekauft werden können. Neben der Demokratisierung und Dezentralisierung des öffentlichen Beschaffungswesens wird Kleinbauern damit ein neuer Markt eröffnet. Durch die Verbindung zwischen kleinbäuerlicher Landwirtschaft und lokalem Verbrauch haben die Programme in das System von Landwirtschaft und Ernährung eingegriffen. Erzeugung, Versorgung, Verbrauch erfolgen in regionalen Wirtschaftskreisläufen. Familienbetriebe werden in die Produktion einbezogen; Familien, die besonders stark von Hunger bedroht sind, konsumieren gesündere Nahrungsmittel.

Zur landesweiten Steuerung des Beschaffungsprogramms haben sich fünf Bundesministerien und die staatliche Versorgungsgesellschaft (CONAB) in einem Lenkungsausschuss zusammengefunden. Die Ausführung obliegt den Kommunen, Bundesstaaten und den dezentralen Verwaltungsstellen der CONAB, der die Aufgabe zukommt, die Landwirtschaftspolitik und die Versorgung mit Nahrungsmitteln zu koordinieren. Als Lieferanten kommen Familienbetriebe, im Zuge der Agrarreform angesiedelte Familien, indigene Völker und traditionelle Gemeinschaften in Frage, die im Programm zur Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft erfasst sind und einen vom Bundesministerium für Ländliche Entwicklung ausgestellten Eignungsnachweis vorlegen können, der ihnen Zugang zu allen Programmen für Kleinbauern verschafft. Pro Jahr und Betrieb werden Waren mit einem Gegenwert von höchstens 8.000 Real abgenommen.

2.2.3 Schaffung von Einkommen

Das Grundkonzept von Fome Zero unterscheidet zwischen dringlichen Maßnahmen, die den Zugang zu Nahrungsmitteln sicherstellen sollen und strukturellen

⁵ Es handelt sich um das Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Maßnahmen, mittels derer die Ursachen mangelnder Ernährungssicherheit bekämpft werden sollen. Als strukturell gelten u.a. einkommensschaffende Maßnahmen. 2003 nimmt die Bundesregierung die Forderung der sozialen Bewegungen nach einer gerechten und nachhaltigen Wirtschaft auf, schafft ein Staatssekretariat für Solidarökonomie im Bundesministerium für Arbeit und Beschäftigung und beruft einen Rat für Solidarökonomie (Secretaria Nacional de Economia Solidária, SENAES) ein. Der Rat verfügt über Beratungs- und Vorschlagsrechte und setzt sich aus Vertretern von 56 zivilgesellschaftlichen und staatlichen Einrichtungen zusammen, die sich der Förderung der Solidarökonomie verschrieben haben.

Ziel des 2004 aufgelegten Programms „Solidarökonomie in Entwicklung“ ist die Förderung und Verbreitung solidarischer, genossenschaftlicher Wirtschaftsformen durch abgestimmte politische Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen und zur sozialen Inklusion.

Als Solidarökonomie gilt jede Art selbstverwalteter Wirtschaftstätigkeit in den Bereichen Produktion, Vertrieb, Konsum sowie im Spar- und Kreditwesen. Als Alternative zum kapitalistischen Modell ist die Arbeit der Betriebe genossenschaftlich organisiert. Die Genossenschaftsmitglieder bringen ihre Arbeit und ihre Fähigkeiten ein, verfügen kollektiv über das Betriebsvermögen, teilen den Ertrag ihrer Arbeit untereinander auf und nehmen ihre soziale Verantwortung wahr.

Das Programm „Solidarökonomie in Entwicklung“ umfasst vier Handlungsfelder:

- Zugang zu Wissen: Fortbildung, Gründerberatung und technische Beratung;
- Organisation der Produktion und solidarische Vermarktung;
- Stärkung des solidarischen Finanzwesens und Zugang zu Krediten;
- Institutionelle Konsolidierung der Solidarwirtschaft.

Ein wichtiges Teilprojekt nennt sich „Brasilien lokal“. Neben der Fortbildung von Gemeinwesenarbeitern werden Gründerzentren an Hochschulen darauf vorbereitet, Unternehmen der Solidarökonomie zu begleiten. Diese sind v.a. in den Bereichen Kunsthandwerk, Textil und Bekleidung, ökologische Landwirtschaft, Metallverarbeitung und Wertstoffrecycling tätig.

Mit dem Programm zur Unterstützung solidarischer Produktionsvorhaben werden Spar- und Kreditgenossenschaften gefördert, deren Einlagen in Form revolvingender Kredite kollektive und nachhaltige Produktionsvorhaben finanzieren. Ein gelungenes Beispiel für die Anbindung an die Programme unter dem Dach von Fome Zero ist die gemeinschaftliche Nutzung revolvingender Fonds beim Bau von Zisternen im semiariden Nordosten.

Im Bereich des solidarischen Finanzwesens werden Gemeinwesenbanken in städtischen Randgebieten, Quilombola-Gemeinden und ländlichen Kommunen unterstützt. Das Programm zur zielgerichteten Vergabe produktiver Mikrokredite fördert außerdem die Vergabe von Mikrokrediten, vor allem durch Kreditgenossenschaften.

Solche Kredite werden an juristische und natürliche Personen vergeben, die als Klein- und Kleinstunternehmer ein Bruttoergebnis von maximal 120.000 Real pro Jahr erwirtschaften. Bereitgestellt werden diese Mittel über die Entwicklungsbanken, Förderagenturen, Genossenschaftsbanken und Kreditgenossenschaften.

Eine 2007 vom zuständigen Staatsministerium erstellte Übersicht über die Solidarwirtschaft erfasst brasilienweit 21.859 Unternehmungen, an denen etwa 1,7 Millionen Menschen beteiligt sind. Die große Mehrheit dieser Unternehmungen ist in der informellen Wirtschaft tätig, ohne Zugang zu Krediten und Beratung.

Im Jahr 2007 produzieren diese Unternehmungen Waren und Dienstleistungen im Wert von acht Milliarden Real. Damit leisten sie einen erheblichen Beitrag zur Wirtschaftsleistung Brasiliens und stellen eine wichtige Alternative zur sozialen Inklusion durch Arbeit dar (Singer/Marinho 2010).

2.2.4 Vernetzung, Mobilisierung und Kontrollfunktion der Gesellschaft

Eine der ersten Maßnahmen von Fome Zero ist die Wiedereinsetzung des Rats für Nahrungs- und Ernährungssicherheit (CONSEA). Mit seinen 59 Mitgliedern, darunter 19 Ministern und 38 Vertretern der Zivilgesellschaft, nimmt der Rat beratende und mobilisierende Funktionen wahr. Damit gelingt es ihm, Fome Zero, anfänglich als politische Strategie einer bestimmten Regierung konzipiert, schrittweise in eine staatliche Politik zu überführen. Meilensteine auf diesem Weg sind die Verkündung des Gesetzes zur Nahrungs- und Ernährungssicherheit (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, LOSAN 2006) und die Politik der Ernährungssicherheit, die 2010 durch das Präsidialdekret eingeführt wird.

Um die Zivilgesellschaft zu mobilisieren und zur Partizipation an Fome Zero anzuregen, richtet die Regierung zunächst eine Abteilung für Soziale Mobilisierung ein, deren Aufgabe darin besteht, möglichst viele Einzelpersonen und Institutionen zu mobilisieren, die bereit sind, an der Kampagne zur Überwindung des Hungers in Brasilien mitzuwirken. Die Mobilisierung verläuft zweigleisig: Zum einen werden Unternehmen eingeladen, sich ihrer sozialen Verantwortung zu stellen und zu spenden. Auf der anderen Seite wird versucht, die Gesellschaft durch Volksbildungsprogramme mit an Bord zu nehmen. Über die Jahre hat sich die zweite Handlungslinie gehalten, vor allem in Gestalt des Netzwerks für bürgerschaftliche Bildung (Rede de Educação Cidadã, RECID), wiewohl viele Unternehmen die Anregung von Fome Zero aufgegriffen und eigene Anstrengungen im Bereich der sozialen Verantwortung sowie der Stärkung der Bürgerrechte und des bürgerlichen Engagements unternommen haben.

Das Netzwerk für bürgerschaftliche Bildung hat sich in den zurückliegenden Jahren vor allem mit der Schaffung und Vernetzung von Bildungsarbeitern befasst sowie die Organisation und Stärkung der sozialen Bewegungen in ihrem Kampf gegen Deprivation und Not und für die Umsetzung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung unterstützt. Mit dem Ziel, die Beteiligung zu

erhöhen, liegt seit 2007 ein weiterer Schwerpunkt auf der Bildung und Stärkung der bundesstaatlichen und kommunalen Räte für Ernährungssicherheit. Zwischen 2003 und 2010 haben etwa 300.000 Menschen an den Bildungsmaßnahmen des Netzwerks teilgenommen, mit Schwerpunkt auf dem Menschenrecht auf angemessene Nahrung (CAISAN 2011).

3 Die Entstehung des Programms Bolsa Família und die institutionelle Modernisierung

3.1 Einführung

Ende 2003 startet die Bundesregierung das Programm Bolsa Família. Dieses konditionierte Einkommenstransferprogramm verfolgt zwei Hauptziele: Bekämpfung von Hunger und Elend sowie soziale Inklusion, damit Menschen der Armut entkommen und selbstbestimmt leben können.

Bolsa Família ist das Ergebnis entschlossenen Handelns der Politik und der sozialen Bewegungen, mit dem mehrere Programme zusammengefasst und miteinander verzahnt werden, die zuvor von verschiedenen Ressorts der Regierungen des Bundes, der Bundesstaaten und der Kommunen ohne jede Abstimmung erbracht wurden. Dazu gehören Programme wie Schulstipendien (Bildung), Nahrungsmittelhilfe (Gesundheit), Kampf gegen Kinderarbeit (Soziale Entwicklung) und Bezugs-scheine für Kochgasflaschen (Bergbau und Energie). Zu Beginn der ersten Amtszeit von Staatpräsident Lula da Silva wird vom Sonderministerium für Ernährungssicherheit (Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar, MESA), dem damals die Koordination von Fome Zero zukam, zusätzlich eine „Nahrungsmittelkarte“ eingeführt. Die gesetzlichen Grundlagen für Bolsa Família werden mit Gesetz 10.836 vom 9. Januar 2004 geschaffen und in der Folge durch zahlreiche Präsidialdekrete und Verordnungen ausgestaltet. Der Umsetzung des Programms dienen Zentralregister (Cadastro Único) sowie dezentrale, gemeinsame Verwaltungsstrukturen, an denen neben dem Bund auch die 26 Bundesstaaten, der Bundesdistrikt und die Kommunen beteiligt sind.

Im Zuge der Zusammenlegung von Leistungen der Sozialfürsorge und des Programms Fome Zero entsteht die Notwendigkeit, die Institutionen der Regierung neu zu strukturieren und zu modernisieren, um die Abstimmung und Dezentralisierung – zwei Grundsätze des brasilianischen Föderalismus – sicherzustellen. Einer der wesentlichen institutionellen Schritte ist die Ein-

richtung des Ministeriums für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers (MDS) im Jahr 2004, das seit 2010 in vier Staatssekretariate untergliedert ist:

- Staatssekretariat für Sozialfürsorge (Secretaria Nacional de Assistência Social, SNAS);

- Staatssekretariat für Bürgereinkommen (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, SENARC);

- Staatssekretariat für Nahrungs- und Ernährungssicherheit (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, SESAN);

- Sondersekretariat für Überwindung der extremen Armut (Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza, SESEP). Dieser Sonderabteilung obliegt die Koordination von Brasil Sem Miséria. Sie vernetzt und mobilisiert die Ressourcen von Bund, Bundesstaaten und Kommunen zur Überwindung der extremen Armut.

Das Programm Bolsa Família fällt in den Zuständigkeitsbereich des Staatssekretariats für Bürgereinkommen. Zu dessen zentralen Aufgaben zählt die interministerielle und sektorübergreifende Koordination der Umsetzung von Bolsa Família. Es bewilligt die Leistungen und zahlt sie aus, verwaltet das auf Bundesebene geführte Zentralregister der Leistungsbezieher, kontrolliert die Einhaltung der Bedingungen und flankierenden Maßnahmen in Abstimmung mit den beteiligten Ressorts und Gebietskörperschaften und begleitet und überwacht die Durchführung des Programms.

Entstanden ist Bolsa Família im Jahr 2003 aus der Zusammenlegung der vier bestehenden Einkommenstransferprogramme und der Überführung der Leistungsbezieher in das Zentralregister. Aufgrund des Dezentralisierungsgebots, eines der Grundprinzipien des föderalen Systems, sind die Gebietskörperschaften bei der Durchführung von Bolsa Família zur Zusammenarbeit verpflichtet. Die 5.564 brasilianischen Kommunen unterzeichnen eine Erklärung zum Beitritt zu Bolsa Família und zum Zentralregister. Die Regeln, Kriterien und Verfahren der Mitwirkung der Kommunen an Bol-

sa Família und am Zentralregister sind vom Bundesministerium für Soziale Entwicklung per Erlass bestimmt worden. Die Zielgruppe wird zunächst auf elf Millionen Familien veranschlagt. Dieses Ziel entspricht der Anzahl von Familien, deren Pro-Kopf-Einkommen laut Mikrozensus von 2001/2002 unterhalb der im Jahr 2003 auf 100 Real festgesetzten Armutsgrenze lag.

Aus den Daten zur Armut werden für jede der 5.564 Kommunen spezifische Planvorgaben abgeleitet. Vom Zeitpunkt der Programmplanung an sind die Kommunen für die Erfassung zusätzlicher Familien im Zentralregister zuständig.

In der Folge wird das Programm entscheidend ausgebaut und in seinem Umfang, seiner institutionellen Verankerung und Durchführung fortschreitend verbessert. Im August 2011 erhalten 13,2 Millionen Familien Leistungen aus Bolsa Família. Das entspricht etwa 52 Millionen Menschen oder 28 Prozent der Gesamtbevölkerung. Das Leistungsvolumen erreicht 14,7 Milliarden Real.

3.2 Funktionsweise des Programms

3.2.1 Leistungsanspruch und Leistungsumfang

Die intendierten Leistungsbezieher von Bolsa Família sind Familien, die in Armut oder extremer Armut leben. Als Familie im Sinne des Programms gilt laut Gesetz 10.836 der Familienverband, zu dem über Verwandte ersten Grades hinaus auch entferntere Verwandte oder andere im Familienverband lebende Personen gehören können, die in einem Haushalt und unter einem Dach leben und ihren Lebensunterhalt durch Beiträge der Haushaltsmitglieder bestreiten.

Ein Leistungsanspruch besteht, wenn zwei Einkommenskriterien erfüllt sind. Als extrem arm gelten Familien, die ein monatliches Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 70 Real erzielen und damit unterhalb der Grenze für extreme Armut liegen. Als arm gelten Familien mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen zwischen 70 Real (Grenze für extreme Armut) und 140 Real (Armutsgrenze). Bezugsgröße der Grenzziehung ist der

Mindestlohn: Als extrem arm gilt, wer über weniger als ein Viertel, als arm, wer über weniger als die Hälfte eines Mindestlohns verfügt. Tabelle 1 gibt Aufschluss über die für Bolsa Família maßgeblichen Armutsgrenzen.

Tabelle 1: Armutsgrenzen von Bolsa Família

Begründung des Anspruchs	Januar 2004	Januar 2012
Pro-Kopf-Einkommen unterhalb der Grenze für extreme Armut	50 Real	70 Real
Pro-Kopf-Einkommen unterhalb der Armutsgrenze	100 Real	140 Real

Familien, die in extremer Armut leben, haben unabhängig von der Zahl der Familienmitglieder Anspruch auf einen Grundbetrag. Hinzu kommen variable Leistungen in Abhängigkeit von der Zahl der Schwangeren, Stillenden, Kindern und Jugendlichen bis 15 Jahre (maximal fünf) und Jugendlichen zwischen 16 und 17 Jahren (maximal zwei).

Familien, deren Einkommen zwischen der Grenze für extreme Armut und der Armutsgrenze angesiedelt ist, erhalten ausschließlich variable Leistungen. Die Leistungen für Familien, die in extremer Armut leben, belaufen sich monatlich auf 70 bis höchstens 306 Real. Familien, deren Einkommen zwischen der Grenze für extreme Armut und der Armutsgrenze liegt, erhalten einen Betrag zwischen 32 und 236 Real. Die einzelnen Leistungen und deren Höhe in den Jahren 2004 und 2011 sind Gegenstand von Tabelle 2.

Auszuzahlen sind die Leistungen vorrangig an die Mutter, bei Familien ohne Mutter an den Vater. Eine 2008 erstellte Studie des brasilianischen Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftsanalysen (IBASE) kommt zu dem Ergebnis, dass die Leistungen, wie beabsichtigt, vorrangig an Frauen ausgezahlt werden. Begründet wird dieses Vorgehen u.a. damit, dass Frauen die Bedürfnisse der Familie am besten kennen. Da Frauen einen Großteil der häuslichen Aufgaben übernehmen,

Tabelle 2: Leistungen von Bolsa Família

Leistungen	Januar 2004	Oktober 2011
Grundbetrag	50 Real	70 Real
Variable Leistung	15 Real (höchstens drei Kinder)	32 Real (höchstens fünf, darunter Kinder, Schwangere, Stillende)
Variable Leistung für Jugendliche	–	38 Real (höchstens zwei)
Mindestbetrag	15 Real	32 Real
Höchstbetrag	95 Real	306 Real

wird zudem davon ausgegangen, dass sie die Mittel eher für Ernährung und Kinder ausgeben.

Die Bemessung der Leistungen erfolgt ausschließlich anhand der vorab definierten Armutsgrenzen. Eine automatische Anhebung ist nicht vorgesehen. Auf diese Schwäche des Programms wird im Folgenden eingegangen.

Dessen ungeachtet sind die Leistungen von Bolsa Família seit 2004 drei Mal an die Preisentwicklung angepasst worden. Die Erhöhungen folgen dem Verbraucherpreisindex INPC, mit dem der Preisanstieg eines Warenkorb für Familien mit einem Einkommen zwischen einem und acht Mindestlöhnen gemessen wird. Abgesehen von der Wertanpassung werden auch die variablen Leistungen erweitert. Neben den zusätzlichen Leistungen für Jugendliche wurde, wie aus Tabelle 2 hervorgeht, auch die Anzahl der förderungsfähigen Kinder erhöht. Durch diese Änderungen wurde der Leistungsumfang vor allem für vielköpfige Familien, die oft besonders anfällig für Hunger sind, entscheidend erweitert.

3.2.2 Konditionalitäten

Die Leistungen von Bolsa Família sind an sogenannte Konditionalitäten geknüpft: Von den Familien wird erwartet, dass sie als Gegenleistung bestimmte Bedingungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit erfüllen (siehe Übersicht 1).

Übersicht 1: Konditionalitäten des Programms Bolsa Família

Gesundheit
<p>Während der Schwangerschaft und Stillzeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Registrierung und Durchführung der Vorsorgeuntersuchungen (Mindestanforderungen des Gesundheitsministeriums) durch die nächstgelegene Stelle des Gesundheitswesens unter Vorlage des Mutterpasses; ■ Besuch von Bildungsveranstaltungen zu den Themen "Stillen und gesunde Ernährung". <p>Für Erziehungsbeauftragte von Kindern unter sieben Jahren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Vorstellen des Kindes bei Stellen des Gesundheitswesens oder Impfstellen nach dem Impfkalendar des Gesundheitsministeriums und ordnungsgemäßes Führen des Impfpasses; ■ Vorstellen des Kindes bei Stellen des Gesundheitswesens unter Vorlage des Kindergesundheitspasses zu Zwecken der regelmäßigen Untersuchung des Ernährungs- und Entwicklungszustands unter Beachtung der Mindestanforderungen des Gesundheitsministeriums.
Bildung
<ul style="list-style-type: none"> ■ Anmeldung der Kinder und Jugendlichen zwischen sechs und 15 Jahren an einer ordentlichen Bildungseinrichtung; ■ Sicherstellen, dass während der Schuljahre mindestens 85 Prozent der monatlichen Unterrichtsstunden besucht werden, bei jeder Verhinderung ist eine Meldung an die Schule unter Angabe von Gründen nötig; Unterrichtung der kommunalen Stellen von Bolsa Família über Schulwechsel und Versetzung von Kindern und Jugendlichen zwischen sechs und 15 Jahren, um eine wirksame Kontrolle des Schulbesuchs zu ermöglichen

Quelle: nach MDS, eigene Zusammenstellung

Die Konditionalitäten bilden nach Cotta und Paiva (2010) ein System, das durch die Verknüpfung eines finanziellen Anreizes mit Entscheidungen, die aus gesellschaftlicher Sicht positiv bewertet werden, das Verhalten erwachsener Mitglieder risikofähiger Familien beeinflussen kann.

Diese Konditionalitäten werden in Brasilien kontrovers diskutiert. Nach Auffassung des Ministeriums für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers tragen die Konditionalitäten dazu bei, den Zugang zum Gesundheitswesen und zur Bildung zu verbessern und leisten einen Beitrag zur Überwindung der Armut. Zu diesen Zwecken sei ein sektorübergreifendes Netz geknüpft worden. Aus einer Studie zu den Wirkungen von Bolsa Família aus dem Jahr 2009 geht Folgendes hervor: Bolsa Família trägt dazu bei, dass mehr Kinder bis zum 14. Lebensjahr länger die Schule besuchen.

Nach Überzeugung der Bundesregierung sind Familie und Staat gemeinsam dafür verantwortlich, dass die Konditionalitäten eingehalten werden. Während die Familie ihre bürgerschaftlichen Pflichten und Rechte wahrnehmen soll, ist der Staat gehalten, Leistungen in einer Quantität und Qualität anzubieten, mit denen die Bedürfnisse dieser Zielgruppe erfüllt werden können. Das Monitoring der Konditionalitäten ist demnach ein effektives Instrument, um zu kontrollieren, ob die Familien Zugang zur staatlichen Daseinsvorsorge in Gestalt von Sozialfürsorge-, Bildungs- und Gesundheitswesen haben.

Das staatliche Monitoring der Konditionalitäten setzt ein sektorübergreifendes Netzwerk des Gesundheits- und Bildungswesens sowie der Sozialfürsorge in Bund, Bundesstaaten und Kommunen voraus. Oft sind sie als sogenannte „Sektorübergreifende Verwaltungsausschüsse“ (Comitês gestores intersetoriais do Bolsa Família) organisiert.

Darüber hinaus werden die Daten zu den Konditionalitäten in einem zentralen Datenbanksystem (Sistema Integrado de Gestão das Condiçionalidades) erfasst und überwacht. Im Jahr 2009 erstreckt sich das Monitoring der Konditionalitäten im Bildungswesen auf 14,3 Millio-

nen Kinder und Jugendliche und im Gesundheitswesen auf 6,8 Millionen Familien und 3,9 Millionen Kinder.

Beim ersten Verstoß gegen die Konditionalitäten wird die Familie schriftlich angemahnt, an ihre Pflichten erinnert und darauf hingewiesen, dass der Erhalt der Leistungen an Bedingungen geknüpft ist. Ab dem zweiten Verstoß werden Sanktionen ergriffen. Sie beginnen mit einer Blockierung der Leistungen für 30 Tage und reichen bis zum vollständigen Entzug. Ungeachtet der strengen Auflagen werden bis Ende 2009 nur 4,5 Prozent derjenigen Familien, die gegen die Bedingungen verstoßen haben, endgültig von Bolsa Família ausgeschlossen.

3.2.3 Das Zentralregister

Mit dem Zentralregister, einem Schritt zur Konsolidierung von Bolsa Família, werden erstmals belastbare und ständig aktualisierte Daten erhoben, die eine abgestimmte Sozialpolitik zulassen.

Das Zentralregister für Sozialprogramme besteht seit 2001 und wird seither ständig weiterentwickelt. Es dient der Erfassung der Daten von Familien mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen unter 120 Real und wird laufend aktualisiert. Ziel des von Bund, Bundesstaaten und Kommunen genutzten Registers ist es, die Berechtigten von Sozialleistungen zu identifizieren, die Leistungen möglichst zielgerichtet zu gewähren sowie Überschneidungen unterschiedlicher Programme zu vermeiden. Die Aufnahme der Familien in das Register obliegt den Kommunen. Sie erfolgt vor allem in Schulen und Beratungsstellen der Sozialfürsorge, seit kurzem auch durch „aktives Suchen“, mit dem Gruppen wie indigene Völker und Wohnungslose erreicht werden sollen, die besonders risikofähig sind und nur selten mit staatlichen Stellen in Kontakt treten. Zuständig für die Aktualisierung der Daten und die Überprüfung der Richtigkeit der Angaben sind die Kommunen, allen voran die Sozialämter.

Die für die Aufnahme in das Register erforderlichen Daten werden mit einem einheitlichen Formblatt erhoben, in das neben dem Namen und der Wohnanschrift

Übersicht 2: Formblatt des Zentralregisters

Definition	
Instrument zur Identifizierung und sozioökonomischen Charakterisierung von einkommensschwachen Familien.	
Zielgruppe	
Familien mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen bis zu einem halben Mindestlohn oder einem monatlichen Familieneinkommen bis zu drei Mindestlöhnen. Zu Zeit sind ca. 22 Millionen Familien erfasst.	
Ziele	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Vergabe einheitlicher „Sozialer Identifikationsnummern“ an die Familien und alle einzelnen Familienmitglieder. Auf diese Identifikationsnummer greifen auch andere „public policies“ der Bundesregierung zu; ■ Erfassung bestimmter Eigenschaften der in Armut lebenden Familien; ■ Erstellung sozioökonomischer Diagnosen über einkommensschwache Familien in Brasilien; ■ Verwendung zur Erarbeitung von „public policies“ in Bund, Bundesstaaten und Kommunen. 	
Daten	
Persönliche Daten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vor- und Nachname ■ Name der Mutter ■ Geburtsdatum ■ Geburtsort ■ Personalausweise
Sozio-ökonomische Familiendaten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zusammensetzung der Familie (Personen, Schwangere, Ältere, Behinderte) ■ Angaben zur Wohnsituation (Zahl der Räume, Bauart, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Müllabfuhr) ■ Bildungsstand der Familienmitglieder ■ berufliche Qualifikationen und Beschäftigungssituation ■ Einnahmen/Ausgaben der Familie (Miete, Fahrtkosten, Ernährung usw.)
Wohnanschrift	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vollständige Adresse (Straße, Hausnr., Postfach)

Quelle: Zusammengestellt nach dem Formblatt des Zentralregister

umfangreiche Daten zur Lebenssituation der Familie eingetragen werden: Anfälligkeitsfaktoren, Zugang zu Wissen, Zugang zu Arbeit, Verfügbarkeit von Ressourcen, Entwicklungsstand der Kinder, Wohnsituation. Ende 2008 umfasst das Register die Daten von etwa 16 Millionen Familien, 13 Millionen von ihnen mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen unter 120 Real. Nach Angaben des Ministeriums für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers sind 80 Prozent der Datensätze vollständig und kohärent.

Für die Vergabe der Leistungen stützt sich die Bundesregierung ungeachtet des umfassenden Datenbestands allein auf die Haushaltslage und die Selbstauskunft der

Familien, was aus rechtlicher Sicht eine Schwäche des Programms darstellt, die im weiteren Verlauf diskutiert wird.

Trotz seines umfangreichen und umfassenden Datenbestands wird das Zentralregister noch nicht ausreichend genutzt. Dabei wäre die Erstellung von Armutsprofilen, Diagnosen und Bedarfsanalysen für jede einzelne Kommune durchaus möglich, könnte zu einer zielgerichteten Verwendung öffentlicher Gelder beitragen und die Wirkung sozialpolitischer Maßnahmen erhöhen (Paes de Barros et al. 2010a). Übersicht 2 enthält die wesentlichen Angaben des Formblatts des Ministeriums für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers.

3.2.4 Dezentrale Verwaltungsstruktur

Die Durchführung des Programms Bolsa Família erfolgt dezentral. Bund, Bundesstaaten und Kommunen stimmen sich miteinander ab und tragen den Prinzipien des sektorübergreifenden Handelns, der Partizipation und der Kontrollfunktion der Gesellschaft Rechnung.

Die Bundesregierung übernimmt mit dem Ministerium für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers die Finanzierung, das institutionelle Design, die Koordination und das Monitoring. Beteiligt sind darüber hinaus die Bundesministerien für Gesundheit und Bildung: Sie stellen Leistungen bereit und übernehmen das Monitoring der damit verbundenen Konditionalitäten. Grundlegende Bedeutung haben die Kommunen. Zu ihren Hauptaufgaben gehört die Erfassung von Daten im Zentralregister. Ihre kommunalen Angestellten ermitteln, welche Familien für das Programm in Frage kommen.

Außerdem sind die Kommunen für die Überwachung der Konditionalitäten und im Wesentlichen für die Erbringung der Leistungen im Gesundheits- und Bildungswesen zuständig. Die Bundesstaaten sind eher mittelbar beteiligt. Sie erbringen Leistungen im Gesundheits- und Bildungswesen und unterstützen die Kommunen bei der technischen Umsetzung.

Angesichts ihrer zentralen Rolle erhalten die Kommunen seit 2006 monatliche Zuweisungen der Bundesregierung. Berechnet wird der Zuweisungsbetrag anhand der Zahl der Leistungsbezieher (Familien) und des Dezentralisierungsgrads, einer Kenngröße zur Bemessung der Effizienz der Kommunen bei der Erfassung der Familien und der Überwachung der Konditionalitäten. Vor Ort werden die zugewiesenen Mittel zum Führen des Zentralregisters, zur Überwachung der Konditionalitäten, zur Durchführung bedarfsgerecht angelegter flankierender Programme sowie zur Ausübung der Kontrollfunktion der Gesellschaft eingesetzt. Nicht alle Kommunen beteiligen sich mit gleicher Intensität an der Umsetzung des Programms. Eine eingehende Untersuchung und eine Kontrolle der Tätigkeit der Kommunalverwaltungen stehen noch aus.

Auch wenn das Programm Bolsa Família dezentral strukturiert ist, erhalten die Familien ihre monatlichen Leistungen direkt von der Bundesregierung per Überweisung an die bundeseigene und nahezu in ganz Brasilien vertretene Bank Caixa Econômica Federal. Diese stellt für das Programm Bolsa Família eine besondere Bankkarte aus, mit der die monatlichen Leistungen bei ihren Geschäftsstellen und an ihren Bankautomaten abgehoben werden können.

Zwei Gründe tragen dazu bei, dass der monatliche Einkommenstransfer so gut funktioniert: Zum einen ist die Caixa Econômica Federal fast in ganz Brasilien vertreten; zum anderen werden die Mittel ohne Beteiligung von Bundesstaaten und Kommunen direkt angewiesen, wodurch die Gefahr von Unterschlagungen und Unregelmäßigkeiten abnimmt.

3.2.5 Kontrollfunktion der Gesellschaft

Die brasilianische Sozialpolitik setzt vor allem seit der Verfassung von 1988 auf Mechanismen, mit denen die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen an der Entwicklung, dem Monitoring und der Kontrolle von Staatspolitik beteiligt werden. Im Rahmen von Bolsa Família wird die Kontrollfunktion der Gesellschaft definiert als effektives gesellschaftliches Monitoring des Programms. Die Gesellschaft trägt zur Erhöhung der Transparenz staatlichen Handelns und zur Sicherung des Zugangs besonders risikofälliger Familien bei. Dies geschieht durch die gesellschaftlichen Kontrollinstanzen. Dabei handelt es sich überwiegend um bereits bestehende kommunale Räte wie den Rat für Sozialfürsorge, Gesundheit, Bildung oder Nahrungs- und Ernährungssicherheit.

Die Aufgaben der Räte mit Kontrollfunktionen lassen sich, wie folgt, zusammenfassen:

- Bolsa Família begleiten, bewerten und das Monitoring unterstützen;
- andere und verbundene sozialpolitische Maßnahmen für Leistungsbezieher von Bolsa Família begleiten und anregen;

- von den Kommunen erbrachte Leistungen, die zur Erfüllung der Konditionalitäten erforderlich sind, begleiten;
- Bevölkerung zur Beteiligung an der Kontrolle des Programms Bolsa Família anregen.

3.2.6 Finanzierung

Wie bereits erwähnt, bestimmt Artikel 195 der Verfassung, dass die drei Säulen der sozialen Sicherung – Gesundheit, Sozialfürsorge sowie Alters- und Erwerbsunfähigkeitsvorsorge – aus folgenden Quellen finanziert werden: Haushaltsmittel des Bundes, der Bundesstaaten und des Bundesdistrikts sowie der Kommunen, Sozialabgaben von Unternehmen, Arbeitnehmern, Abgaben auf Arbeitserträge, Lottereeinnahmen und Einfuhrabgaben.

Zu Bolsa Família bestimmt das grundlegende Gesetz 10.836/2004 in Paragraph sechs, dass die Ausgaben aus den Titeln „Einkommenstransferprogramme“ und „Zentralregister“ sowie aus anderen, dem Programm gewidmeten Titeln des Bundeshaushalts für soziale Sicherung bestritten werden. Darüber hinaus besagt das Gesetz, dass die Exekutive die Menge der Leistungsbezieher an die verfügbaren Haushaltsmittel anzupassen hat.

Der größte Teil der Mittel von Bolsa Família ist Gegenstand eines eigenen Haushaltstitels beim Bundesministerium für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers. Auch das Bundesgesundheitsministerium stellt über den Nationalen Gesundheitsfonds Mittel bereit. Diese dienen der Finanzierung der mit den Konditionalitäten verbundenen Leistungen.

Nach einer Studie des International Poverty Centre des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) aus dem Jahr 2008 steigt der Anteil der Bolsa-Família-Mittel am Haushalt für soziale Sicherung: Entsprechen sie 2004 noch 1,3 Prozent des Haushalts für soziale Sicherung, liegt ihr Anteil 2007 bereits bei 2,7 Prozent. Der weitaus größte Anteil des Haushalts für soziale Sicherung dient jedoch der Finanzierung

beitragsabhängiger Leistungen, d. h. der Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten. 22,01 Prozent des Gesamthaushalts des brasilianischen Bundes wurden 2011 für die Rentenversicherung aufgewendet, 4,07 Prozent für Gesundheitsausgaben und 2,85 Prozent für die Sozialfürsorge. Die Bildungsausgaben beliefen sich auf 3 Prozent, die Ausgaben für den Schuldendienst des brasilianischen Bundes auf 45 Prozent (708 Milliarden Real) (IPC 2008).

Nach Berechnungen des zuständigen Bundesministeriums ist der Haushalt für Bolsa Família binnen neun Jahren von 3,2 Milliarden Real (2003) auf 14,7 Milliarden Real (2011) angestiegen. Andererseits liegt der Anteil der öffentlichen Investitionen in Bolsa Família im Jahr 2010 nur bei 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Für die Programmverantwortlichen handelt es sich bei Bolsa Família um eine „Investition zu Zwecken der lokalen Wirtschaftsförderung“. Sie gehen davon aus, dass das Programm von der Gesellschaft einschließlich der Leistungsbezieher selbst bezahlt wird. Schließlich kehrt ein Teil der Ausgaben, welche die Regierung für Bolsa Família tätigt, infolge des steigenden Konsums als Steueraufkommen in die Staatskasse zurück.

4 Eine Zwischenbilanz des Programms Bolsa Família 2003 bis 2010

4.1 Zum Profil der Begünstigten

Eine Studie von IBASE (2008)⁶ zu den Wirkungen des Programms Bolsa Família gibt Aufschluss darüber, wer die Leistungsbezieher des Programms sind und was das Programm für ihre Ernährungssicherheit, Gesundheit, Bildung und Beschäftigungssituation bewirkt hat.

Zum Profil der Leistungsbezieher stellt die Studie fest, dass 94 Prozent der Anspruchsberechtigten Frauen sind. 64 Prozent sind schwarzer oder dunkler Hautfarbe sind und 85 Prozent gehören der Alterskohorte von 15 bis 49 Jahren an. Die Familienzusammensetzung entspricht häufig neueren Mustern: 38 Prozent der Haushalte werden von alleinerziehenden Müttern und Vätern geführt, 27 Prozent der Leistungsbezieherinnen sind alleinerziehende Mütter. In den Städten liegt ihr Anteil noch höher. Für viele der erweiterten Familienverbände stellen die Renten der Älteren und die Leistungen aus Bolsa Família das einzige Einkommen dar.

Der Bildungsstand der Anspruchsberechtigten ist gering: Obwohl 81 Prozent lesen und schreiben können, haben nur 56 Prozent die Schule bis zur achten Klasse besucht. Schulabbruch ist gleichbedeutend mit mangelnder Vorbereitung auf das Arbeitsleben. In 39 Prozent der Familien leidet mindestens ein Familienmitglied an einer chronischen Krankheit, was das Armutsrisiko noch erhöht.

Von den Familienmitgliedern über 16 Jahren ist im Monat vor der Erhebung der Daten nur die Hälfte einer bezahlten Arbeit nachgegangen. Nicht mehr als 21 Prozent sind in einem geregelten Beschäftigungsverhältnis tätig gewesen. Vor allem Frauen sind vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt. Während 67 Prozent der Männer Arbeit

haben, sind es bei Frauen nur 37 Prozent. Im Monat vor der Befragung verfügen 46 Prozent der Familien – einschließlich der Leistungen aus Bolsa Família – über ein Gesamteinkommen unterhalb eines Mindestlohns von 545 Real (2011, 2012 waren es 622 Real). Die Korrelation von verfügbarem Einkommen und Konsumfähigkeit ist eindeutig. Aus der Skala der Ernährungsunsicherheit in Brasilien folgt, dass die Ernährungssituation von 6,1 Millionen Familien (55 Prozent) unsicher bzw. sehr unsicher ist. Das bedeutet, dass diese Familien nicht über genügend Nahrungsmittel verfügen oder Hunger leiden. Die Leistungsbezieher geben im Durchschnitt 56 Prozent des Familieneinkommens für Nahrungsmittel aus. Bei Familien, deren Ernährungssituation sehr unsicher ist, sind es bis zu 70 Prozent. Die Daten zeigen, dass die Familien mit dem größten Hungerrisiko einen überdurchschnittlich hohen Teil ihres Einkommens für Ernährung aufwenden und daher am meisten unter Krisen leiden, die zu einer Verteuerung der Nahrungsmittelpreise führen.

4.2 Folgen und Auswirkungen

4.2.1 Ernährungssicherheit

Auch wenn die Ernährungsunsicherheit bei den Leistungsbeziehern des Programms bis heute nicht überwunden ist, hat Bolsa Família zur Stabilisierung und Diversifizierung der Ernährungslage beigetragen. Für die meisten Familien bedeutet das reguläre Zusatzeinkommen einen Zuwachs an Ernährungssicherheit. Außerdem trägt es zu einer bewussteren Planung der Ausgaben und zu einer Veränderung der Ernährungsgewohnheiten bei. 74 Prozent der Familien geben an, seit Beginn des Programms über mehr Nahrungsmittel zu verfügen, 70 Prozent berichten, ihre Ernährung sei abwechslungsreicher als zuvor.

Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass sie nährstoffarme, kalorienhaltige Nahrungsmittel mit hohem Zuckergehalt vorziehen. Diese führen dem Körper

⁶ Die Umfrage für die IBASE-Studie wurde in fünf Regionen Brasiliens durchgeführt, mit einer Auswahlgruppe von 5.000 Personen, darunter vorrangig Frauen im Alter von 30 bis 40 Jahren (94 Prozent).

Energie zu und stillen den Hunger, enthalten aber wenig Nährstoffe, die zu einer angemessenen Ernährung gehören. Auch Fertigprodukte stehen häufiger auf dem Speiseplan. Das Verbraucherverhalten belegt, dass steigende Kaufkraft nicht automatisch zu gesünderen Ernährungsgewohnheiten führt.

4.2.2 Bildung und Gesundheit

Qualitative und quantitative Erhebungen kommen zu dem Schluss, dass die Ärmere durch die Teilnahme an Bolsa Família besseren Zugang zur staatlichen Daseinsvorsorge haben. Neben der Zahl der eingeschriebenen Schüler nimmt auch die Regelmäßigkeit des Schulbesuchs zu. Eine Untersuchung des Bundesministeriums für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers (MDS 2007) zeigt, dass Kinder von Leistungsbezieherinnen des Programms Bolsa Família häufiger (4,4 Prozent) eine Schule besuchen als Kinder vergleichbarer Familien. Im Nordosten fällt diese Differenz noch mehr ins Gewicht: Dort liegt der Unterschied bei 11,7 Prozent.

Eine Studie der Bundesuniversität Universidade Federal Fluminense (Silva et al. 2008) untersucht die Beziehung von Armut und Bildung ausgehend von Bildungsprofilen von Leistungsempfängern in Nordostbrasilien. 26 Prozent der Befragten gaben an, ihre Kinder seien vor Bolsa Família nicht zur Schule gegangen. Die Wenigsten (3,3 Prozent) gaben als Grund den langen Schulweg an, was als Zeichen dafür gewertet werden kann, dass eine flächendeckende und allgemeine Schulversorgung in Brasilien nicht mehr weit ist. Die Konditionalitäten von Bolsa Família sind nicht der alleinige Grund dieser Entwicklung im Bildungswesen. Sie fallen zusammen mit einer starken Erweiterung des Netzes staatlicher Bildungseinrichtungen, vor allem für die ersten neun Schuljahre. Offizielle Statistiken des staatlichen Instituts für Geographie und Statistik (IBGE) weisen für die Altersgruppe der Sieben- bis Vierzehnjährigen im Nordosten, dem traditionellen Armenhaus Brasiliens, einen Deckungsgrad der Schulversorgung von 97,3 Prozent aus.

Auch im Gesundheitswesen werden Fortschritte erzielt: Durch das Programm kann der Prozentsatz der

Säuglinge, die bis zum sechsten Lebensmonat alle sieben Pflichtimpfungen erhalten, gegenüber Familien außerhalb des Programms um 15 Prozent gesteigert werden (MDS 2007). Das Programm löst eine zusätzliche Nachfrage nach Leistungen des Gesundheitssystems aus. Die Zahl der Vorsorgeuntersuchungen schwangerer Leistungsbezieherinnen ist anderthalb Mal so hoch wie die der Vergleichsgruppe außerhalb des Programms. IBASE kommt in seiner Studie zu dem Ergebnis, dass 42,2 Prozent der Leistungsbezieherinnen häufiger Gesundheitsleistungen in Anspruch nehmen als vor dem Programm. Auf der anderen Seite beklagten die Fokusgruppen jedoch die mangelhafte Qualität des Gesundheitswesens sowie, vor allem auf dem Land, die schlechte Erreichbarkeit und die hohen Reisekosten (IBASE 2008).

Beschränkt wird die Wirkung der Konditionalitäten in den Bereichen Bildung und Gesundheit anerkanntermaßen durch die geringe Qualität des öffentlichen Bildungswesens und die Notwendigkeit, Zugang, Qualität und Demokratie im Gesundheitswesen auszubauen.

4.2.3 Arbeit

Die Anspruchsberechtigten selbst führen ihr Armutsrisiko vor allem auf die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt zurück. Ganz im Gegensatz zur Meinung mancher Kritiker des Programms Bolsa Família will die Mehrheit der Leistungsbezieher den Lebensunterhalt ihrer Familien aus eigener Kraft bestreiten. 99,5 Prozent der Anspruchsberechtigten erklären, nach Aufnahme in das Programm weiterhin ihrer Arbeit nachzugehen (IBASE 2008).

Auch wenn die Leistungen für viele Familien überlebensnotwendig sind, reicht der durchschnittlich gezahlte monatliche Betrag nicht zur Deckung der Grundbedürfnisse aus. Sie sind gezwungen, sich zusätzliche Einkommensquellen zu erschließen. Die Studie von IBASE kommt zu dem Schluss, dass ein „Sich-Einrichten“ und das Aufgeben produktiver Arbeit nicht das Problem darstellen. Schwieriger ist vielmehr das mangelnde Arbeitsangebot für Menschen mit hohem Armutsrisiko. Einkommensschwache Frauen, die im Fokus von Bolsa

Família stehen, haben aufgrund ihrer geringen Schulbildung, der Hausarbeit und der Betreuung von Kindern und Älteren besonders schlechte Bedingungen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt.

4.3 Reduzierung von Armut und Ungleichheit

Der Beitrag von Bolsa Família zur Armutsbekämpfung und zum Abbau sozialer Ungleichheit lässt sich anhand von IPEA-Studien beziffern. Die Berechnungen basieren auf einem Mikrozensus, der regelmäßig vom staatlichen Institut für Geographie und Statistik (IBGE) durchgeführt wird. Aus den Daten ergibt sich, dass der Gini-Koeffizient für Brasilien von 59,2 (1999) auf 54,0 (2009) gesunken ist. Nach Auffassung von IPEA hat Bolsa Família dazu einen Beitrag von 16 Prozent geleistet (IBGE 2004-2009).

Auch die Armut kann während dieses Zeitraums entscheidend verringert werden: Zwischen 1999 und 2009 sinkt der Anteil der Personen unterhalb der Armutsgrenze (100 Real) von 26 auf 14 Prozent. Die extreme Armut (Pro-Kopf-Einkommen unter 50 Real) kann um die Hälfte gesenkt werden. Gelten 1999 noch 10 Prozent der Bevölkerung als extrem arm, so sind es 2009 nur noch fünf Prozent.

Weiter kommt die IPEA-Studie zu dem Schluss, dass die Reduzierung der Armut ebenfalls zu 16 Prozent auf Bolsa Família zurückzuführen ist. Im Fall der extremen Armut lässt sich fast ein Drittel des Rückgangs auf das Programm zurückführen.

Der Beitrag, den Bolsa Família zur Verringerung von Armut und Ungleichheit leisten kann, scheint zwischenzeitlich weitgehend an seine Grenze gestoßen zu sein. Steigen könnte er nur durch eine systematische Erweiterung, die Einbeziehung zusätzlicher Familien und eine Anhebung der sozialen Transferleistungen gemäß einer nachvollziehbaren Methode zur Berechnung der materiellen und immateriellen Grundgüter für Existenzsicherung und -entfaltung. Zur Sicherung der erzielten Wirkungen ist die Aufrechterhaltung des Programms allerdings unerlässlich (Brait-Poplowski 2012).

Die Auswirkungen von Bolsa Família auf die Wirtschaft, vor allem die Förderung der lokalen Wirtschaft sind noch weitgehend unerforscht. Eine Ausnahme stellt die Untersuchung von Landim Junior (2009) dar, die sich mit den Folgen von Bolsa Família für die Wirtschaft der 5.500 brasilianischen Kommunen befasst. Sie weist nach, dass sich das Programm durch den Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens positiv auf die kommunale Wirtschaft auswirkt.

Jede zehnprozentige Erhöhung der Pro-Kopf-Beträge von Bolsa Família lässt das durchschnittliche kommunale Pro-Kopf-Einkommen um 0,6 Prozent steigen. Außerdem trägt das Programm zum Abbau wirtschaftlicher Unterschiede bei, da es vor allem Kommunen mit hoher Armutsquote zugute kommt, deren Wirtschaft weniger diversifiziert und leistungsfähig ist. Ihr durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen steigt durch die Leistungen überdurchschnittlich an.

Auch der lokale Einzelhandel scheint davon zu profitieren, dass der Einkommenstransfer den Verbrauch steigert. In Teilen ist dies darauf zurückzuführen, dass die Zuwendungen aus Bolsa Família vor allem in einkommensschwachen Kommunen die Zuweisungen aus Steuermitteln übertreffen.

4.3.1 Genderaspekte

Wie die meisten konditionierten Einkommenstransferprogramme setzt auch Bolsa Família speziell auf weibliche Anspruchsberechtigte. Begründet wird diese Entscheidung darin, dass Frauen im Allgemeinen die Pflege- und Erziehungsaufgaben übernehmen und für das Wohlbefinden der Familienmitglieder sorgen. Aus der Studie von IBASE (2008) geht hervor, dass 85 Prozent der anspruchsberechtigten Frauen zwischen 15 und 49 Jahre alt sind. Die meisten anspruchsberechtigten Frauen sind durch die häusliche Arbeit und als Haushaltsvorstand extrem gefordert, verfügen über einen geringen Bildungsstand und haben dadurch äußerst geringe Chancen, einer produktiven Tätigkeit nachzugehen. So gingen 2008 von den Anspruchsberechtigten 77,4 Prozent der Männer und nur 41,4 Prozent der Frauen einer bezahlten Tätigkeit nach.

Mehrere Studien befassen sich mit den Wirkungen von Bolsa Família auf die Lage der Frauen. Die im Rahmen der IBASE-Studie interviewten Frauen benennen die Veränderungen wie folgt: 49 Prozent geben an, finanziell unabhängiger zu sein, 39 Prozent erklären, sie hätten mehr Macht, über Geld zu entscheiden, 27,4 Prozent, sie würden von ihren Partnern mehr respektiert als zuvor. Das Bundesministerium für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers beschreibt in einer gemeinsam mit der Aktion für Gender, Bürgerrechte und Entwicklung (Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento, AGENDE) durchgeführten qualitativen Studie (2006) ähnliche Ergebnisse: Die Leistungsbezieherinnen treten infolge der zusätzlichen Kaufkraft zunehmend als Verbraucherinnen in Erscheinung. Die Autorität der Frauen im häuslichen Umfeld nimmt zu, was weniger einer Änderung traditioneller Geschlechterbeziehungen geschuldet ist als der Fähigkeit, Kaufentscheidungen zu treffen. Das Selbstverständnis der Leistungsempfängerinnen wandelt sich: Sie nehmen sich zunehmend als vollberechtigte Bürgerinnen wahr, was vor allem auf die Ausstellung von Personalausweis und -urkunden (z. B. Geburtsurkunde) zurückzuführen ist, die im Zuge der Antragstellung zur Aufnahme in das Programm vorzulegen sind.

Durch das garantierte, regelmäßige Zusatzeinkommen können Frauen die ihnen „zugewiesenen“ Aufgaben wie Pflege von Kindern und Älteren sowie Zubereitung der Mahlzeiten besser erfüllen. Darüber hinaus liegen starke Anzeichen dafür vor, dass die Kaufkraft in den Händen der Frauen die Machtverhältnisse in den Familien verändert und dass die Leistung die Frauen dazu bringt, sich zu hinterfragen und ein neues Selbstverständnis zu entwickeln. Dies gilt auch für die Männer.

Dennoch wäre es falsch zu behaupten, Bolsa Família habe die traditionellen Geschlechterrollen verändert. Der Einkommenstransfer macht die reproduktive Arbeit leichter; die Zeit, die Frauen auf die häusliche Arbeit verwenden müssen, nimmt durch Bolsa Família jedoch nicht ab. Die Arbeitsbelastung der Frauen ließe sich nur verringern, wenn öffentliche Einrichtungen, vor allem im Bereich der vorschulischen Erziehung, ihren gesellschaftlichen Auftrag erfüllen würden.

4.4 Menschenrechtliche Aspekte der Konsolidierung von Bolsa Família

Unbestreitbar hat Bolsa Família Fortschritte gebracht und sich positiv auf das Leben einkommensschwacher Familien in Brasilien ausgewirkt. Aus menschenrechtlicher Sicht jedoch weist das Programm nach Ansicht vieler Autoren Schwächen auf.

4.4.1 Zugang und Zielerreichung

Für einige Autoren gehört zu den Schwächen des Programms, dass der Einkommenstransfer den Rechtssubjekten nicht bedingungslos gewährt wird. Die Leistungen sind von vornherein begrenzt durch die Festlegung einer maximalen Anzahl von Familien pro Kommune, die zugrundeliegenden Armutsschätzungen sowie die Bedingungen und Beschränkungen der öffentlichen Haushalte (Zimmermann 2008).

Aus menschenrechtlicher Sicht sind alle Personen bezugsberechtigt, die die Voraussetzungen erfüllen und einen entsprechenden Antrag stellen. In letzter Konsequenz muss der Anspruch auf dem Rechtsweg durchgesetzt werden. Nicht selten bleiben die Schätzungen weit hinter der tatsächlichen Nachfrage zurück. Augenfällig wird diese Diskrepanz, sobald man die Armutsgrenze anhand mehrerer Faktoren definiert, wie der Fähigkeit, einen bestimmten Warenkorb zu erwerben oder zu ihrer Festsetzung auf immaterielle (nicht-ökonomische) Kriterien wie Lebensqualität, Qualität der Umwelt oder den Grad menschlicher Entwicklung zurückgreift (vgl. Brait-Poplowski 2009).

Entscheidend für die Analyse von Einkommenstransferprogrammen ist die Frage, in welchem Maße sie denjenigen zugutekommen, für die sie bestimmt sind (Lavinhas/Cobo 2009). In Brasilien besteht die wesentliche Einschränkung darin, dass für jede Kommune anhand einer vorherigen Armutsschätzung eine Quote definiert wird. Damit wird ein Großteil der Zielgruppe ausgeschlossen. Die unzureichende Ausdehnung des Programms bleibt auch den Familien selbst nicht verborgen. 60 Prozent der im Rahmen der IBASE-Studie (2008) befragten Leistungsbezieher gaben an, Perso-

nen zu kennen, die im Zentralregister erfasst sind und dennoch keine Leistungen erhalten. Auch wenn es sich um eine subjektive Wahrnehmung von Armut handelt, wird deutlich, dass die Institutionen nicht fähig sind, alle Familien einzuschließen. Da der Anschein erweckt wird, dass manche mehr Rechte haben als Andere, entsteht der Eindruck, das Programm sei ungerecht.

Im Jahr 2004 wurden nur 64 Prozent der Mittel bereitgestellt, die zur umfassenden Zielerreichung erforderlich gewesen wären. Damit wurde eine Gesamtabdeckung von 42 Prozent erreicht, und etwas mehr als die Hälfte der Leistungsbezieher (53 Prozent) gehörten der Zielgruppe an (IPEA 2010). Aus vergleichender Perspektive weist Bolsa Família einen zufriedenstellenden Zielerreichungsgrad auf und kommt damit den Einkommenstransferprogrammen in Chile und Mexiko nahe. In Brasilien besteht eines der Hauptprobleme in der Schwierigkeit, Menschen in extremer Armut in die Gesellschaft und die Produktion einzubeziehen. Dieses Problem nimmt der Plan Brasil Sem Miséria ab 2011 stärker in den Fokus.

Ob die Ziele des Programms erreicht werden, ist weitgehend davon abhängig, ob der Staat die für eine umfassende Versorgung der Zielgruppe erforderlichen Mittel bereitstellt. Daneben sind die Effektivität und Qualität der Zielgruppenerfassung von Belang. Als erreicht können die Ziele gelten, wenn

- die ärmsten Familien im Zentralregister erfasst sind,
- die erhobenen Daten belastbar sind,
- der Auswahl der Leistungsempfänger die am besten geeignete Methode zugrundeliegt, und
- die für jede Kommune definierten Quoten der Anzahl armer Familien vor Ort möglichst nahe kommen (Paes de Barros et al. 2010b).

4.4.2 Auswahlkriterien

Kritisch wird außerdem die Methode zur Bestimmung und Bemessung von Armut gesehen, d. h. der Festsetzung der Armutsgrenze unter Anwendung eines absoluten Kriteriums. Die Kritiker dieser Methode weisen darauf hin, dass jede Deprivation, d.h. jeder Mangel sowohl durch seine Form als auch sein Ausmaß bestimmt ist. Wirtschaftliche Kennzahlen wie Verbrauch und/oder Einkommen und nicht-ökonomische oder immaterielle Kennzahlen wie Bildung, Gesundheit, Lebensqualität und Rechte beschreiben die Form der Deprivation. Ihr Ausmaß ist hingegen anhand von zwei Bezugsgrößen zu bestimmen: den Grundbedürfnissen und dem durchschnittlichen Wohlstandsniveau der Gesellschaft (vgl. Brait-Poplowski 2009).

Manche Autoren halten eine ausschließlich am Einkommen orientierte Auswahl für unzureichend, da damit nur eine, nämlich die wirtschaftliche Dimension, des Phänomens Armut berücksichtigt wird. Die wesentliche Einschränkung der Methode besteht darin, dass der wirtschaftliche Wert der Transferleistung und die tatsächliche Konsumfähigkeit zur Befriedigung der Grundbedürfnisse wie Ernährung, Kleidung, Medikamente, Schulbedarf und Fahrtkosten nicht in Beziehung gesetzt werden. Die ökonomische Methode unterliegt damit einer doppelten Beschränkung: Neben der ausschließlich auf monetären Kriterien beruhenden Festsetzung der Armutsgrenze stellt sie keine Verbindung zwischen Pro-Kopf-Einkommen und Konsumfähigkeit her. In Entwicklungsländern wird die Armutsgrenze zwar oft mit dem physischen Existenzminimum gleichgesetzt. Ende der siebziger Jahre hatte eine Gruppe von Organisationen der Vereinten Nationen zur Festsetzung der Armutsgrenze eine sogenannte Güterkorbmethode entwickelt, die sich am Begriff der Grundbedürfnisse orientiert.⁷

Verdrängt wurde sie durch direkte und absolute Methoden, die von multilateralen Institutionen wie der Weltbank angewendet werden und bei denen die Armutsgrenze

⁷ Siehe dazu Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica UNICEF, ILPES, CELADE, PREALC, FAO und CEPAL. Abschlussbericht Informe Final del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica para América Latina (E/CEPAL/G.1308, 9. Mai 1984) und CEPAL, 1984.

Abbildung 4: Methoden zur Festlegung von Armutsgrenzen



Quelle: Nach Brait-Poplowski 2009, S. 50

grenze mit der physischen Existenz gleichgesetzt wird. Die Festsetzung der Armutsgrenze ist und bleibt damit eine normative Entscheidung der Entwicklungs- und Sozialpolitik. Ihr Ziel ist unter anderen die Begrenzung der Staatsausgaben und des Sozialtransfers für Investitionen in soziale Sicherheit.⁸

Zu hinterfragen ist, ob eine absolute Armutsgrenze als Maßstab herhalten kann. Manche Autoren halten eine ausschließlich am Einkommen orientierte Auswahl für zu kurz gegriffen, da das Phänomen Armut damit nur aus ökonomischer Sicht betrachtet und auf eine Dimension verengt wird (Sen 1999). Durch Anwendung geeigneter Kriterien ließe sich ein mehrdimensionales Verständnis von Armut entwickeln. Aus dem Datenbestand des Zentralregisters könnten nicht-ökonomische Kenndaten abgeleitet werden wie der Familienentwicklungsindex (Índice de Desenvolvimento da Família, IDF), der bei der Umsetzung von Bolsa Família schon heute zur Erstellung kommunaler Analysen herangezogen wird.

Eine andere Gruppe gesellschaftlicher Akteure fordert die Einführung einer relativen Armutsgrenze, die z. B. auf einen Wert zwischen 30 und 50 Prozent des Durchschnittseinkommens festgesetzt werden könnte. Sie machen sich den relativen Armutsbegriff zu Eigen:

„Armut verortet sich in der Zeit unter Berücksichtigung des jeweiligen gesellschaftlichen und institutionellen Gefüges und drückt sich nicht allein in unzureichendem Einkommen aus“ (Townsend 1993).

Der Begriff der Grundbedürfnisse erfährt dadurch eine Erweiterung: Indem er sich anhand des ökonomischen und sozialen Entwicklungsstands einer Nation definiert, wird er zu einer relativen Größe. Außerdem gilt damit derjenige als arm, dessen Kaufkraft zu einem bestimmten Zeitpunkt unterhalb eines gesamtgesellschaftlichen Durchschnittswerts liegt. Kombinierte Methoden eignen sich dazu, den unterschiedlichen Grad der Befriedi-

⁸ Vgl. dazu die Rekonstruktion der Armutstheorien in den ökonomischen und sozialen Entwicklungswissenschaften bei BRAIT-POPLAWSKI 2009, S. 11–70.

Soziale Sicherung in Brasilien | Studie

gung materieller und immaterieller Bedürfnisse in einer Gesellschaft zu bewerten.

Abbildung 4 stellt die Grundzüge der aufgeführten Methoden graphisch dar.

Aus den Äußerungen der Teilnehmer an Fokusgruppen der IBASE-Studie wird deutlich, dass die Anspruchsberechtigten von Bolsa Família Armut als relative Armut verstehen. Sie beschreiben, dass ihr Bedürfnis nach Gütern und Dienstleistungen in weiten Teilen nicht gedeckt ist. Sie erklären sich ihre Lage in Relation, d.h. durch den Vergleich mit anderen Schichten der Gesellschaft, in der sie leben. Dieser Methode zufolge wird es immer eine Einkommenschicht geben, die aufgrund der ökonomischen Ungleichheit als arm bezeichnet wird (vgl. Sen 2009).

4.4.3 Anpassung der Leistungen

Lavinas (2009) hält eine regelmäßige Anpassung der Leistungen von Bolsa Família für unerlässlich. Wie im Fall der Dauerrenten empfiehlt sie eine automatische Anpassung bei jedem Anstieg des Mindestlohns. Seit 2003 sind die Leistungen von Bolsa Família von der Regierung drei Mal erhöht worden. Aus rechtlicher Sicht ist zu bemängeln, dass institutionalisierte Regelungen oder eine Indexierung fehlen. Über die Anpassung der Leistungen entscheiden allein und nach freien Stücken die Regierenden.

4.4.4 Konditionalitäten

Menschenrechte dürfen nicht von Gegenleistungen abhängig gemacht werden, denn die einzige Bedingung für einen Menschenrechtsanspruch ist das Menschsein als solches. Für die Regierenden bilden die Konditionalitäten ein

„System, das durch die Verknüpfung eines finanziellen Anreizes mit Entscheidungen, die aus gesellschaftlicher Sicht positiv bewertet werden, wie Investitionen in die Gesundheit und Bildung nachfolgender Generationen, das Verhalten erwachsener Mitglieder risikofähig-

ger Familien beeinflussen kann“ (Cotta/Paiva 2010).

Zudem tragen die Konditionalitäten ihrer Meinung nach dazu bei, die Nachfrage nach Leistungen der Daseinsvorsorge zu steigern, den Zugang zu ihnen zu erweitern und ihre Qualität zu verbessern.

Vertreter des Menschenrechtsansatzes halten dagegen, angesichts des prekären Zustands des öffentlichen Bildungs- und Gesundheitswesens in manchen Regionen sei nachvollziehbar, dass die einkommensschwachen Familien diese Dienstleistungen nicht abrufen. Sie fordern, bei Nichterfüllung der Konditionalitäten nicht die Anspruchsberechtigten zu bestrafen. Zu bestrafen seien vielmehr die öffentlichen Stellen, da sie ihrer Pflicht nicht hinreichend nachkommen. Schließlich hinderten sie Menschen daran, ihre Rechte auszuüben und gewährten keinen allgemeinen Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, ohne welche die Konditionalitäten nicht erfüllt werden können. Da die Einhaltung der Konditionalitäten meist den Frauen überlassen wird, steigt deren Arbeitsbelastung noch weiter an.

Um die Bedeutung und den politischen Hintergrund der Konditionalitäten zu verstehen, muss an die anfänglichen Widerstände gegen Bolsa Família erinnert werden. Berichte über zu Unrecht gewährte Leistungen haben zu heftiger Kritik der Medienkonzerne und der Gesellschaft geführt und das Programm in eine tiefe Krise gestürzt. Später ist die mangelnde Kontrolle der Konditionalitäten in die Kritik geraten. Angemahnt wird sie vor allem von denjenigen, die jede Art staatlicher Transferleistung in Frage stellen, vor allem, wenn diese ohne direkte Gegenleistung gewährt wird. Begründet sind die Konditionalitäten daher

„nicht unbedingt in einer objektiven Kosten-Nutzen-Analyse, sondern in politischen Vorstellungen, die für das Programmdesign von Bolsa Família prägend sind (...), mit der bildhaften Vorstellung einer im Schweiß des Angesichts erworbenen Leistung sichert sich das Programm die erforderliche Unterstützung“ (Brito/Soares 2010).

4.4.5 Bürgergeld

Wollte man dem Prinzip der Allgemeingültigkeit Rechnung tragen, nach dem das Menschsein als solches die alleinige Voraussetzung für die Gewährung einer als Rechtsanspruch verstandenen Leistung gilt, müsste Bolsa Família in ein Bürgergeld umgewandelt werden (Zimmermann 2008).

Manche Autoren (Vanderborght/van Parijs 2006) definieren Bürgergeld als Transferleistung an alle Bürger. Ein Einkommensnachweis wäre nicht erforderlich. Arme wie Reiche würden eine Art Vorschuss erhalten, der das Bruttoeinkommen jedes Einzelnen (oder der Familien) erhöht, bevor Armut überhaupt entstehen kann. Der Grundvorstellung nach ist das Bürgergeld als bedingungsloses und zeitlich unbegrenztes Grundeinkommen konzipiert. Für Lavinás ist das Bürgergeld, indem es Chancengleichheit unter den Individuen einer Gesellschaft herstellt, eine „Präventionsmaßnahme“ gegen Armut. Als Grundproblem dieses Konzepts könnte man anführen, dass das Bürgergeld die grundlegende Frage der sozialen Ungleichheit und der strukturellen Heterogenität nicht löst (Brait-Poplowski 2012).

Der Einkommenstransfer durch Bolsa Família wäre demnach ein erster Schritt zur Einführung eines Bürgergelds (Soares et al. 2006). Doch obwohl die Zielgruppe während der letzten Jahre wesentlich erweitert wurde, weist wenig darauf hin, dass die zielgerichtete Förderung durch Bolsa Família von einem allgemeinen und bedingungslosen Grundeinkommen abgelöst werden könnte (Tavares et al. 2008).

5 Auswirkungen der Sozialpolitik und der Politik der Ernährungssicherheit auf indigene Völker und traditionelle Gemeinschaften

Mit der brasilianischen Verfassung von 1988 wird erstmals anerkannt, dass die brasilianische Regierung die territorialen Rechte indigener Völker und traditioneller Gemeinschaften zu achten hat. Als Voraussetzung für die Wahrnehmung von Rechten in einem Staat, der sich selbst als multiethnisch bezeichnet, bestimmt die Verfassung in Artikel 231, dass die soziale und wirtschaftliche Ungleichheit, denen diese Bevölkerungsgruppen ausgesetzt sind, anzuerkennen sei.

„Erkennt die gesellschaftliche Organisation, die Sitten und Gebräuche, Sprachen, religiösen Überzeugungen und Traditionen der Indigenen sowie den originären Anspruch auf die traditionell von ihnen bewohnten Ländereien an, wobei es dem Bund obliegt, diese zu demarkieren und zu schützen und dafür zu sorgen, dass all ihre Güter geachtet werden.“ (Artikel 231, eigene Übersetzung)

Nach Angaben der für die Indigenen zuständigen staatlichen Behörde (Fundação Nacional do Índio, FUNAI) leben etwa 460.000 Indigene in eigenen traditionellen Gemeinwesen und 190.000 Menschen, die in anderen Regionen Brasiliens leben und die sich als Indigene bezeichnen. Hinzu kommen andere traditionelle Völker und Gemeinschaften, wie die Nachfahren entfloherer Sklaven (Quilombolas) und die Sammlerkulturen (Extrativistas), die nicht in die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Brasiliens einbezogen sind.

Entscheidende Fortschritte auf dem Weg zur Anerkennung der Rechte dieser Bevölkerungsgruppen waren die Ratifizierung des Übereinkommens 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern durch Brasilien im Jahr 2004 und die Verordnung mit Gesetzeskraft 6040 (2007), mit der eine nationale Po-

licy für nachhaltige Entwicklung der traditionellen Völker und Gemeinwesen geschaffen wurde. Die Verordnung ist für die Bundesregierung handlungsleitend: Sie bestimmt, wie die sozioökologischen Bedürfnisse der Bevölkerungsgruppen aufzugreifen sind und definiert Aufgaben wie Eintragung von Grundbesitz, Infrastruktur, soziale Inklusion und nachhaltige Produktion. Als „traditionelle Gemeinwesen“ im Sinne der Verordnung gelten

„kulturell andersartige Gruppen, die sich selbst als einer anderen Kultur zugehörig wahrnehmen. Sie pflegen eigene Formen sozialer Organisation, besiedeln und nutzen Ländereien und natürliche Ressourcen zu Zwecken der kulturellen, sozialen, angestammten, wirtschaftlichen Reproduktion und nutzen traditionell überliefertes Wissen, Innovationen und Erfahrungen.“ (Decreto n° 6.040/2004)

In den zurückliegenden Jahren haben sich indigene Völker und traditionelle Gemeinschaften in der Sozialpolitik viel Raum erkämpft. Vor allem seit 2003 haben sie Zugang zu Leistungen der staatlichen Daseinsvorsorge erhalten und beteiligen sich an politischen Debatten und Verhandlungen. Dennoch bleibt noch viel zu tun, bis der brasilianische Staat die historische Schuld abgetragen haben wird, die er ihnen gegenüber trägt (Lima/Barroso-Hoffmann 2002).

Eines der Hauptprobleme besteht darin, dass sowohl universelle als auch spezifische sozialpolitische Maßnahmen wie die Programme zur Bekämpfung des Hungers und der Armut auf allgemeinen Prinzipien und Konzepten der sozialen Sicherheit beruhen, die sich an der Arbeitsform in der Marktwirtschaft orientieren. Indem sie den spezifischen Bedürfnissen der indigenen Völker und traditionellen Gemeinschaften nicht Rechnung tragen, erschweren sie ihnen den Zugang oder sind per se ungeeignet.

Manche Autoren führen an, der brasilianische Staat habe seine Dienstleistungen und Programme bereits so homogenisiert, dass allgemeingültige „public policies“ ohne weiteres und auf dem gesamten Staatsgebiet auch

auf indigene Völker und traditionelle Gemeinschaften angewendet werden könnten, soweit die Anwendung dezentral erfolgt. Die indigenen Völker und traditionellen Gemeinschaften müssten sich nur auf die allgemein gültigen Regeln der Programme einstellen. Damit wird unter Missachtung bestehender Unterschiede vorausgesetzt, dass sie sich anpassen. Wer dieser Logik folgt, geht davon aus, dass man zwecks Wahrnehmung seiner bürgerlichen Rechte zunächst einmal unter Beweis stellen muss, dass man nicht anders ist als die Anderen. Erschwerend kommt hinzu, dass der öffentliche Dienst nicht darauf vorbereitet ist, mit den unterschiedlichen kulturellen Ausprägungen umzugehen.

Einige Initiativen zur Lösung des Problems werden bereits unternommen: Das Ministerium für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers setzt bei seinen Programmen in Zusammenarbeit mit den Stadtverwaltungen und mit Unterstützung der brasilianischen Gesundheitsstiftung (Fundação Nacional de Saúde, FUNASA) auf „aktives Suchen“ indigener Völker und traditioneller Gemeinschaften, damit diese in das Zentralregister für sozialpolitische Maßnahmen aufgenommen werden. Finanziert wird das „aktive Suchen“ mit Mitteln des Bundes, die den Kommunen in Abhängigkeit vom erreichten Grad der dezentralen Verwaltung (Índice de Gestão Descentralizada, IGD) zugewiesen werden (Constituição Federal 2009). Im Jahr 2010 konnten durch das „aktive Suchen“ 20.000 Familien zusätzlich in das Programm Bolsa Família aufgenommen werden. Im Januar 2011 wurde der Stand von 84.797 Leistungsempfängern erreicht (Constituição Federal 2009).

Wie aus den Ergebnissen der ersten brasilienweiten Erhebung zum Gesundheits- und Ernährungszustand der indigenen Völker hervorgeht, erhalten 63,9 Prozent der Familien Leistungen der Sozialfürsorge. Nur 19,7 Prozent erhalten Leistungen aus der Rentenversicherung für die Landbevölkerung. Im Schulspeisungsprogramm (Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE) wird den Bedürfnissen der Indigenen und Quilombolas Rechnung getragen. Im Jahr 2010 erstreckte es sich auf 226.000 Schülerinnen und Schüler aus Quilombos sowie auf 196.000 Indigene. Um der besonders gravierenden Unterernährung zu begegnen sind die

Pro-Kopf-Zuweisungen für Quilombolas und Indigene doppelt so hoch wie die für andere Schülerinnen und Schüler. Auch im Zuge der Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft wird versucht, auf die besonderen Bedürfnisse von Quilombolas und Indigenen einzugehen. In den kommenden vier Jahren sollen 150.000 indigene Familien und 20.000 Quilombola-Familien gefördert werden. Neben der Förderung durch allgemeine Maßnahmen werden folgende zielgruppenspezifische Projekte aufgelegt:

- Indigenen-Fonds (Carteira Indígena, CI): Dieser Fonds ist im Jahr 2003 als Teil des Programms Fome Zero eingerichtet worden. Gefördert wird die Produktion von Nahrungsmitteln für den Eigenbedarf, wie gemeinschaftlich bewirtschaftete Gärten, Viehzucht, Waldnutzung und Zugang zu Wasser. Bis zum Jahr 2010 werden 247 Projekte unterstützt, die 16.800 Familien zugutekamen. Auch wenn die Mittel des Fonds begrenzt sind, nehmen die Indigenenvertreter die Projekte gut an, da sie selbst für die Durchführung und das Projektmanagement zuständig sind.

- Nahrungsmittelkörbe (Cestas de Alimentos): Dieses ebenfalls als Teil von Fome Zero aufgelegte Projekt dient der Verteilung von Nahrungsmitteln an bestimmte Bevölkerungsgruppen wie Quilombolas und Indigene. Jährlich werden etwa zwei Millionen Nahrungsmittelkörbe verteilt.

- 2009 wird von den Bundesministerien für Umwelt und Justiz mit Unterstützung der staatlichen Behörde für die indigene Bevölkerung (FUNAI) ein Umweltmanagementprogramm für das Land der Indigenen (Política Nacional de Gestão Ambiental de Terras Indígenas, PNGATI) ins Leben gerufen. Ziele sind der Umweltschutz und die Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung der Ländereien der Indigenen.

Eine umfassende Darstellung der komplexen Auswirkungen der Sozialpolitik auf Indigene und Quilombolas ist in diesem Kapitel nicht möglich. Bedeutsam scheint uns, darauf hinzuweisen, dass die sozialpolitischen Forderungen der Indigenen und Quilombolas mehr und mehr den Begriff der „Ethnoentwicklung“ aufnehmen.

Soziale Sicherung in Brasilien | Studie

Dieser Entwicklungsbegriff, der den ethnischen Belangen der betroffenen Bevölkerungsgruppen gerecht zu werden sucht, beinhaltet folgende Elemente: den Erhalt der Agrobiodiversität, das Recht auf Nutzung natürlicher Ressourcen und die Anerkennung des traditionellen Wissens. Grundprinzipien dieses Entwicklungsbegriffs sind die Anerkennung der Selbständigkeit und der Selbstbestimmungsrechte sowie das Recht indigener Völker und traditioneller Gemeinschaften, an der Ausarbeitung und Durchführung sozialpolitischer Maßnahmen mitzuwirken, deren Zielgruppe sie sind.

Ungeachtet aller sozialpolitischen Fortschritte ist das strukturelle Problem, nämlich der mangelnde Zugang zu Land, noch nicht abschließend gelöst. Die Zivilgesellschaft weist immer wieder darauf hin, dass die Regierungspolitik in sich widersprüchlich ist: Auf der einen Seite fördert die Regierung über steuerliche Anreize die großflächige, industriell betriebene und exportorientierte Landwirtschaft, auf der anderen verteilt sie Nahrungsmittel, um den Hunger zu lindern. Die Anerkennung des Rechtsanspruchs auf ihr angestammtes Land und die Eintragung dieses Landes in die Grundbücher Brasiliens sind Grundvoraussetzungen der soziokulturellen und wirtschaftlichen Reproduktion der Indigenen und der Quilombolas. Damit Indigene und Quilombolas als „Vollbürger“ leben können, müssen sie ihren Weg zu einem würdigen Leben selbst bestimmen können und allen anderen Bevölkerungsgruppen Brasiliens gleichgestellt werden, ohne ihre Diversität, ihre Lebensweise und ihre Andersartigkeit aufgeben zu müssen.

6 Der Plan Brasil Sem Miséria

6.1 Vorläufer

Im zurückliegenden Jahrzehnt hat Brasilien in den Bereichen Armutsbekämpfung und soziale Mobilität gute Ergebnisse erzielt. Unter Berufung auf Studien von IPEA und der Getúlio Vargas Stiftung geht die Bundesregierung davon aus, dass zwischen 2003 und 2010 ganze 28 Millionen Brasilianer der Armut entkommen sind.

Dieser Erfolg hat mehrere Gründe: Neben dem Anstieg des Mindestlohns, mit dem die Kaufkraftverluste der Vergangenheit ausgeglichen werden konnten, wurden immer mehr Arbeitnehmer in den formalen Arbeitsmarkt integriert, Arbeitsplätze wurden geschaffen und die sozialen Sicherungssysteme ausgebaut. Das ärmste Fünftel der Gesellschaft konnte sein Einkommen von 2003 bis 2009 um acht Prozent steigern. Die Bedeutung der Arbeit zeigt sich daran, dass sechs Prozent auf das steigende Arbeitseinkommen entfallen. Neben dem Beitrag des neu geknüpften „Netzes für Soziale Absicherung“ ist die soziale Inklusion von Millionen Menschen durch ihre Einbeziehung in die Produktion möglich geworden. Diese fiel mit einer Phase stabilen Wirtschaftswachstums zusammen (vgl. Castro et al. 2009).

Dass weiterhin viele brasilianische Familien in extremer Armut leben, weist darauf hin, dass die sozialpolitischen Maßnahmen nicht ausreichend sind und die Ärmsten nicht erreichen. Während des Wahlkampfes im Jahr 2010 erkennt Dilma Rouseff, die designierte Nachfolgerin des damaligen Staatspräsidenten Lula da Silva, dass die bis dato verfolgte Sozialpolitik nicht genügen würde, um die extreme Armut in Brasilien zu überwinden. Schon in ihrer Antrittsrede erklärt sie die Überwindung des durch die sozialpolitischen Maßnahmen der Vorjahre nicht bewältigten Elends zu einem Schwerpunkt ihrer Regierung.

Im März 2011 stellt die Regierung Rouseff folgerichtig ihren Plan Brasil Sem Miséria, zu Deutsch „Brasilien ohne Elend“ vor. Viele der im Folgenden beschriebenen Maßnahmen befinden sich demnach noch im

Anfangsstadium und bedürfen weiterer Ausführungen. Obschon viele Maßnahmen von Brasil Sem Miséria ältere Programme aufnehmen, institutionell optimieren, erweitern und den spezifischen Bedürfnissen der in extremer Armut lebenden Bevölkerung anpassen, ist es noch zu früh für eine Auswertung der Ergebnisse.

6.2 Extreme Armut in Brasilien

Vorläufige Ergebnisse der Volkszählung 2010 lassen erste Aussagen zur extremen Armut in Brasilien zu. Um den unterschiedlichen Lebenssituationen der betroffenen Bevölkerungsteile gerecht zu werden, ist eine differenzierte Gesamtbetrachtung erforderlich. Nach Angaben des IBGE leben im Erhebungsmonat 6,8 Millionen Menschen in Haushalten ohne jedes Einkommen. 4,8 Millionen von ihnen fielen in die Kategorie „extreme Armut“.

Zur Definition von extremer Armut werden hier über das Einkommenskriterium hinaus auch nicht-ökonomische Variablen der Deprivation herangezogen wie Infrastruktur, Zugang zu Leistungen der staatlichen Daseinsvorsorge, Indikatoren der menschlichen Entwicklung und die spezifische Risikoanfälligkeit nach Lebensalter. Als extrem arm gelten Haushalte, die eines der folgenden Kriterien erfüllen:

- keine eigene Toilette mit Anschluss an die Abwasser- oder Oberflächenwasserkanalisation oder eine Sickergrube;
- in Städten: kein Anschluss an das öffentliche Trinkwassernetz;
- auf dem Land: kein Anschluss an das öffentliche Trinkwassernetz, kein Brunnen und keine Quelle auf dem Grundstück;
- keine Stromversorgung;
- mindestens ein Analphabet ab 15 Jahren oder mindestens drei Analphabeten bis 14 Jahre;
- mindestens ein Analphabet ab 65 Jahren.

Zählt man diese 4,8 Millionen Menschen ohne jedes Einkommen zu den 11,4 Millionen Menschen hinzu, die über ein monatliches Pro-Kopf-Einkommen zwischen einem und 70 Real verfügen und damit die Grenze für extreme Armut unterschreiten, dann leben etwa 16,2 Millionen Menschen in Brasilien in extremer Armut. Aus den Daten des IBGE lässt sich ableiten, dass 8,5 Prozent der brasilianischen Haushalte in extremer Armut leben, 53 Prozent davon in den Städten. Die 47 Prozent der Haushalte im ländlichen Raum fallen dadurch besonders ins Gewicht, dass sie ein Viertel der Landbevölkerung darstellen, während in der Städten nur fünf Prozent der Familien in extremer Armut leben. In den Städten sind vor allem Frauen von extremer Armut betroffen, auf dem Land eher Männer. 26 Prozent derer, die in extremer Armut leben, sind Analphabeten, 71 Prozent sind Afrobrasilianer.

Auffällig ist die regionale Häufung der extremen Armut: 9,6 Millionen der extrem Armen (59 Prozent) leben allein im Nordosten Brasiliens. 51 Prozent sind jünger als 20 Jahre, 40 Prozent jünger als 15 Jahre. 53 Prozent der Haushalte haben keine eigene Toilette mit Anschluss an die Abwasser- oder Oberflächenwasserkanalisation oder eine Sickergrube. Auf dem Land sind 48 Prozent nicht an das öffentliche Trinkwassernetz angeschlossen und verfügen auf ihrem Grundstück auch nicht über einen Brunnen oder eine Quelle. Die traditionellen Völker wie die Indigenen und Quilombola sind überproportional von extremer Armut betroffen, wie in Kapitel 5 dargelegt wurde.

6.3 Der institutionelle Rahmen der sektorübergreifenden Verwaltung

Da extreme Armut mehrdimensionale Ursachen hat, sind zu ihrer Bekämpfung nicht allein neue Indikatoren notwendig. Zusätzlich bedarf es sektorübergreifender, abgestimmter politischer Maßnahmen und die garantierte Bereitstellung eines Etats für die Realisierung der Programme. Obgleich die Hauptverantwortung beim Bundesministerium für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers liegt, wurde schon bald deutlich, dass die Ziele nur in Abstimmung mit den zuständigen Ressorts des Bundes, der Bundesstaaten und

Kommunen erreicht werden könnten. Das umfassende Verständnis der Armutursachen mündete in einem neuen institutionellen Rahmen für die sektorübergreifende Umsetzung des Vorhabens.

Mit dem Dekret 7.492 aus dem Jahr 2011, mit dem der Plan Brasil Sem Miséria eingeführt wurde, wurden folgende Verwaltungsstrukturen geschaffen (siehe Abbildung 5):

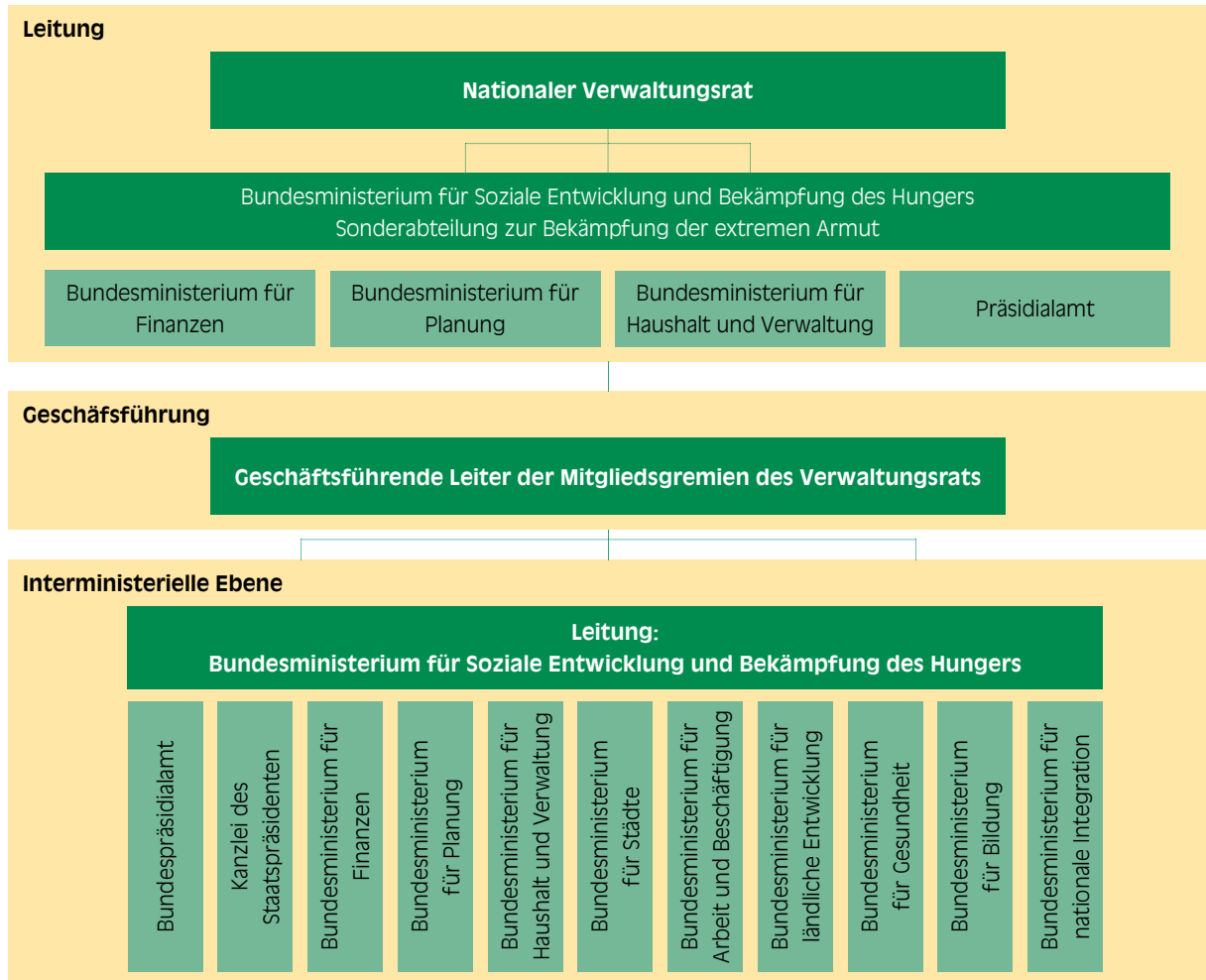
- Der Nationale Verwaltungsrat, ein beschlussfassendes Gremium, ist für die Festsetzung und Ausarbeitung der Zielvorgaben, die Umsetzung, Überwachung und Evaluierung des Plans zuständig. Geleitet wird der Rat vom Bundesminister für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers. Weitere Mitglieder sind die Minister für Finanzen, Planung, Haushalt und Verwaltung sowie der Minister im Präsidentialamt. Geschäftsstelle des Nationalen Verwaltungsrats ist die Sonderabteilung zur Überwindung der extremen Armut beim Bundesministerium für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers.

- Die geschäftsführende Arbeitsgruppe ist für die Umsetzung der „policies“, Programme und Maßnahmen von Brasil Sem Miséria zuständig und besteht aus den geschäftsführenden Leitern der Mitgliedsorgane des Nationalen Verwaltungsrats.

- Der Interministeriellen Kontrollkommission von Brasil Sem Miséria obliegen das Monitoring und die Evaluierung von „policies“, Programmen und Maßnahmen. In der Kommission sind vertreten: das Bundesministerium für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers (Leitung), das Präsidentialamt, die Kanzlei des Staatspräsidenten, sowie die Bundesministerien für Finanzen, Planung, Haushalt und Verwaltung, für Städte, Arbeit und Beschäftigung, für die Entwicklung des ländlichen Raumes, Gesundheit, Bildung und das Bundesministerium für Nationale Integration.

Die konkrete Umsetzung des sektorübergreifenden Verwaltungsmodells leidet darunter, dass die im Nationalen Verwaltungsrat vertretenen Bundesministerien die Federführung des Bundesministeriums für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers bei der Durch-

Abbildung 5: Verwaltungsstrukturen von Brasil Sem Miséria



führung der Programme nicht anerkennen. Dieses Verhalten ist Ausdruck eines sektoralen Verständnisses von politischer Koordination und Verwaltung.

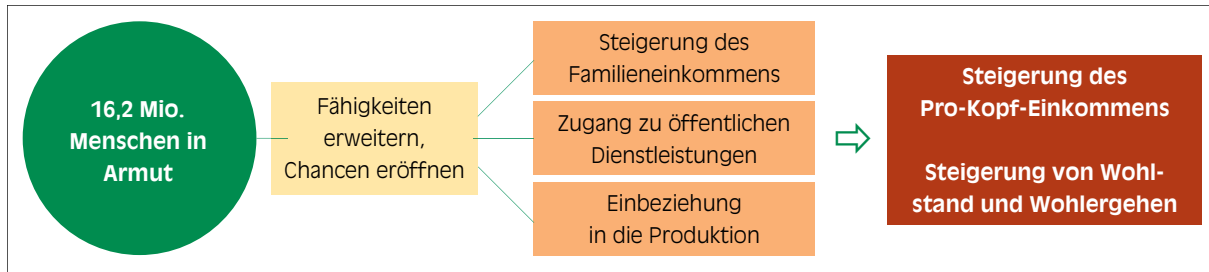
Jeder hat eigene Vorstellungen von sozialer und ökonomischer Entwicklung. Manche Bereiche, wie Gesundheit, Bildung und soziale Sicherung, fürchten eine Beschränkung ihrer Autonomie. Die institutionelle Neuordnung kann nicht allein auf dem Konsensprinzip beruhen. Gefragt sind die politische Durchsetzungsfähigkeit und die Leitlinienkompetenz der höchsten Regierungsämter. Die Delegation dieser Verantwortung hat während der ersten Phase Zweifel an der Tragfähigkeit des vielversprechenden und innovativen Plans Brasil Sem Miséria aufkommen lassen.

6.4 Die Finanzierung von Brasil Sem Miséria

Die Mittel zur Finanzierung von Brasil Sem Miséria sollen laut Dekret wie folgt bereitgestellt werden:

- zweckgebundene Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt an die Haushalte der an der Umsetzung von Brasil Sem Miséria beteiligten Organe und Einrichtungen;
- Finanzmittel der an der Umsetzung von Brasil Sem Miséria beteiligten Organe, die weder aus den Verwaltungshaushalten noch aus dem Haushalt für Soziale Sicherung stammen;

Abbildung 6: Handlungsfelder von Brasil Sem Miséria



Quelle: MDS, Broschüre Brasil Sem Miséria

■ sonstige Mittel der Bundesstaaten, des Bundesdistrikts und der Kommunen sowie Mittel anderer Einrichtungen der privaten und öffentlichen Hand.

Die Kosten des Plans werden bis 2014 auf 80 Milliarden Real geschätzt.

6.5 Zielgruppe und Handlungsfelder

Neben den institutionellen und finanziellen Rahmenbedingungen definiert der Plan drei miteinander abzustimmende Handlungsfelder (siehe Abbildung 6). Das erste Handlungsfeld befasst sich mit der Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens von Familien, die in extremer Armut leben. Das zweite Handlungsfeld soll dazu beitragen, dass die Ärmsten ihre Bürgerrechte wahrnehmen, Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen erhalten und an der sozialen Wohlfahrt partizipieren können. Das dritte Handlungsfeld umfasst beschäftigungsfördernde und einkommensschaffende Maßnahmen und dient der Einbeziehung in die Produktion.

Im Folgenden werden die Instrumente beschrieben, die während der ersten Phase von Brasil Sem Miséria in den einzelnen Handlungsfeldern zum Einsatz kommen.

6.5.1 Steigerung des Familieneinkommens

Aktive Suche zwecks Aufnahme in das Zentralregister

Durch „aktives Suchen“ sollen Familien in das Zentralregister aufgenommen werden, die sonst nicht mit

dem Netz für soziale Sicherheit und Förderung in Berührung treten. Dazu gehören Kampagnen, die Kreuzung bestehender Verzeichnisse sowie die Fortbildung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der öffentlichen Verwaltung im Umgang mit der extrem armen Bevölkerung. In Kommunen, in denen Bolsa Família bisher nur eingeschränkt umgesetzt wird, sind zusätzliche Anstrengungen zur Erfassung bestimmter Bevölkerungsgruppen vorgesehen. Durchgeführt werden diese von den Beratungsstellen der Sozialfürsorge, die es inzwischen in 4.720 brasilianischen Kommunen gibt.

Programm Bolsa Família

Brasil Sem Miséria sieht vor, zusätzlich 800.000 in extremer Armut lebende Familien in das Programm Bolsa Família aufzunehmen. Die strategische Ausrichtung von Brasil Sem Miséria hat das Bundesministerium für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers dazu veranlasst, Leistungen für bis zu fünf Kinder (vorher: drei) zu zahlen.

Durch den deutlichen Anstieg der Transferleistungen konnten 1,3 Millionen Kinder und Jugendliche bis 15 Jahre zusätzlich in das Programm aufgenommen werden. Die Konditionalitäten des Programms, wie regelmäßiger Schulbesuch und Teilnahme an Reihenimpfungen und Vorsorgeuntersuchungen, gelten unverändert.

Darüber hinaus wird versucht, die Regierungen der Bundestaaten und die Kommunalverwaltungen zu einer Aufstockung der Einkommenstransferleistungen des Bundes zu bewegen. Einige von ihnen haben die

Übersicht 3: Öffentliche Dienstleistungen

Programm	Beschreibung
Familiengesundheit (Gesundheitsministerium)	Ganzheitliche und kontinuierliche Maßnahmen zur Prävention, Förderung und Wiederherstellung der Gesundheit; Durchführung in Einrichtungen der medizinischen Grundversorgung oder in der Wohnung der Familien durch Ärzte, Pflegepersonal und Gemeinwesensarbeiter im Gesundheitswesen (Teams für Familiengesundheit).
Mundgesundheit „Brasil Sorridente“ (Gesundheitsministerium)	Verschiedene Maßnahmen zur Förderung der Mundgesundheit für Bürger jeden Alters.
Sehvermögen „Olhar Brasil“ (Gesundheitsministerium)	Diagnose von Sehschwächen bei Kindern an öffentlichen Schulen (erstes bis neuntes Schuljahr) im Rahmen des Alphabetisierungsprogramms und bei Menschen ab dem 60. Lebensjahr.
Alphabetisierung „Brasil Alfabetizado“ (Bildungsministerium)	Alphabetisierung von Jugendlichen, Erwachsenen und Älteren in ganz Brasilien.
Lehrangebot „Mehr Bildung“ (Bildungsministerium)	Erweiterung des Lehrangebots öffentlicher Schulen um Wahlfächer in Themenfeldern wie pädagogische Betreuung, Umwelt, Sport und Freizeitgestaltung, Menschenrechte, Kunst und Kultur, digitale Kultur, Prävention und Gesundheitsförderung, Educommunication, wissenschaftliche Bildung und Wirtschaftskunde.
Mutter-und-Kind-Programm „Rede Cegonha“ (Gesundheitsministerium)	Vernetztes Leistungsangebot für Frauen zur Sicherung ihres Rechts auf Familienplanung, für einen humanen Umgang mit Schwangerschaft, Geburt und Wochenbett und das Recht der Kinder auf eine sichere Geburt, Wachstum und gesunde Entwicklung.

Anregung bereits aufgenommen und ergänzend eigene Haushaltsmittel bereitgestellt.

Die Bankkarte des Programms Bolsa Família wird inzwischen auch zur Auszahlung anderer Leistungen genutzt, z. B. im Rahmen der Förderung des ländlichen Raums und des Programms Bolsa Verde für Landschaftspflege und Umweltschutz.

6.5.2 Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen

Im zweiten Handlungsfeld von Brasil Sem Miséria soll das Angebot öffentlicher Dienstleistungen ausgeweitet werden, damit Menschen in stark verarmten Gebieten Zugang zu den in Übersicht 3 gelisteten Programmen erhalten.

Brasil Sem Miséria erkennt an, dass Menschen, die in extremer Armut leben, besondere Schwierigkeiten haben, öffentliche Güter und Dienstleistungen zu nutzen. Das ist ein Paradoxon, schließlich zielt die staatliche Daseinsvorsorge vor allem auf sie ab. Brasil Sem Miséria verfolgt neue Betreuungsansätze für Menschen, die in

extremer Armut leben. Die Wirkung und Qualität der Betreuung dieser mit Vorrang zu behandelnden Zielgruppe ist wesentlich von der Mobilisierung und Fortbildung der Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung in Bund, Bundesstaaten und Kommunen abhängig.

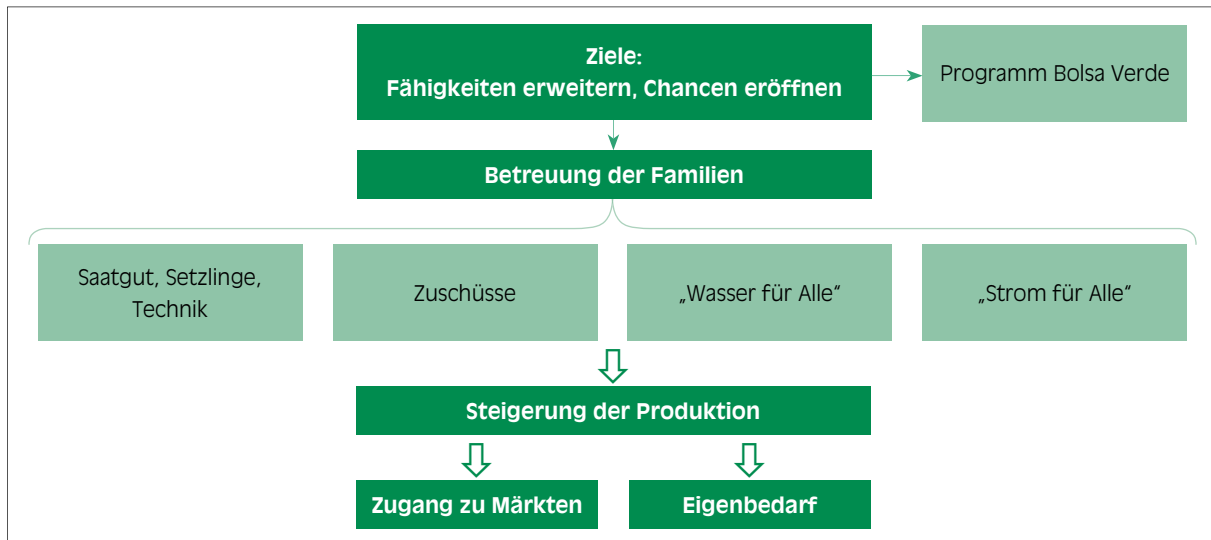
Als Anlaufstelle für die Programme des Plans Brasil Sem Miséria sollten die Beratungsstellen der Sozialfürsorge genutzt werden, die bereits in den meisten Kommunen Brasiliens eingerichtet wurden. In besonders verarmten Regionen soll das Beratungsnetz um zusätzliche Beratungsstellen erweitert werden.

6.5.3 Einbeziehung in die Produktion

Bei den Maßnahmen zur Einbeziehung in die Produktion wird zwischen Stadt und Land differenziert. Es werden vor allem bestehende Maßnahmen erweitert und angepasst, um

- bewährte Instrumente auszuweiten;
- weniger wirksame Instrumente zu überarbeiten;

Abbildung 7: Strategie für eine Einbeziehung in die ländliche Produktion



Quelle: MDS, Broschüre Brasil Sem Miséria

■ vor allem in strategisch bedeutsamen Bereichen wie Berufsausbildung und maßgeschneiderte technische Beratung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft neue Programme und innovative Konzepte einzuführen (Paes de Barros et al. 2011).

Auf dem Land, wo 47 Prozent der Zielgruppe leben, steht die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion an erster Stelle. Dazu erhalten die Betriebe Beratung, Fördermittel, Saatgut und Zugang zu Wasser. Handlungsweisend wurde das in Abbildung 7 dargestellte Modell.

Der Einbeziehung in die ländliche Produktion dienen vor allem die im Folgenden aufgeführten Programme und Maßnahmen.

Neuerungen von Brasil Sem Miséria: ökologisch nachhaltige Transformation der landwirtschaftlichen Produktion

■ Gewährung von Zuschüssen an 250.000 Kleinbauernfamilien, die in extremer Armut leben, in Höhe von 2.400 Real, verteilt auf zwei Jahre. Die Auszahlung erfolgt über die Bankkarte des Programms Bolsa Família.

Die Förderung dient der Beschaffung von Betriebs- und Produktionsmitteln.

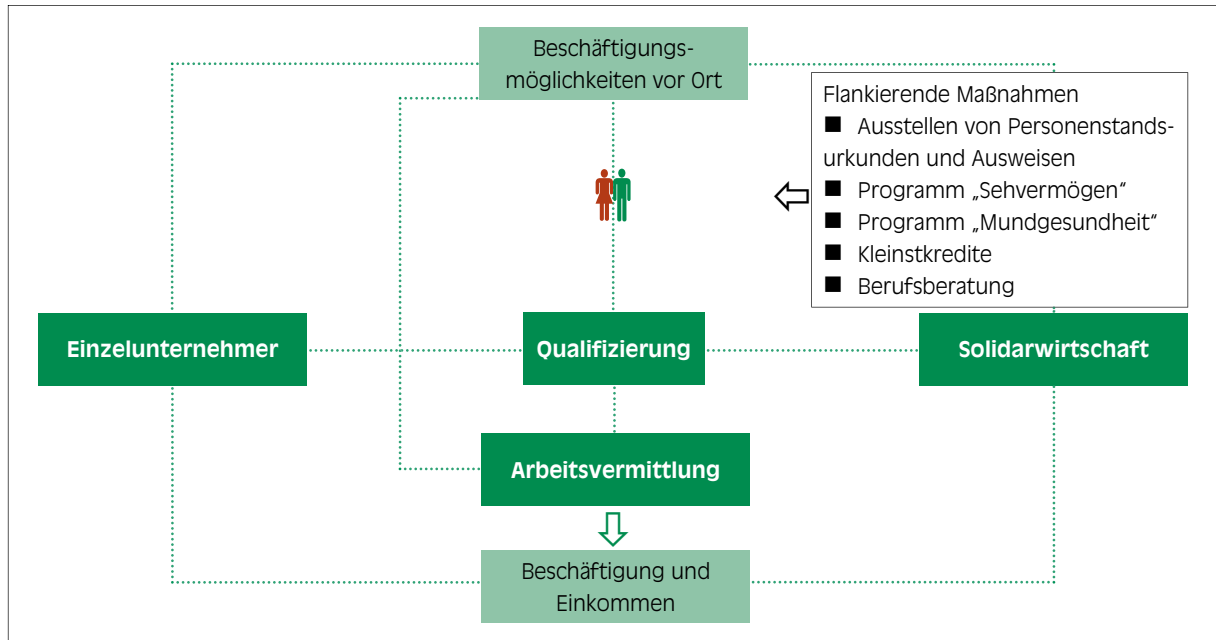
■ Verteilung kostenlosen Saatguts, von Stecklingen und Setzlingen an 253.000 Kleinbauernfamilien, die in extremer Armut leben.

■ Programm Bolsa Verde: Familien, die in extremer Armut leben, erhalten vierteljährlich 300 Real Landschaftspflege- bzw. Umweltschutzprämie über die Bankkarte von Bolsa Família. Zu den Begünstigten gehören Familien, die in extremer Armut leben, und in Waldschutzgebieten, Sammelreservaten, vom Bund ausgewiesenen Schutzgebieten für nachhaltige Entwicklung oder ökologisch bedeutenden Ansiedlungsprojekten leben oder arbeiten.

Anpassung bzw. Erweiterung bestehender Maßnahmen

■ Technische Beratung innerhalb der im Vorgehenden aufgeführten Handlungsbereiche: Die Beratung durch vom Bund eingestellte Fachleute, die aus der jeweiligen Region stammen sollten, erfolgt kontinuierlich vor Ort bei den Familien und ist auf ihre Bedürfnisse

Abbildung 8: Brasil Sem Miséria für die Stadtbevölkerung



Quelle: MDS, Broschüre Brasil Sem Miséria

zugeschnitten. Auf 1.000 Familien kommen ein Berater mit Hochschulabschluss und weitere zehn mit mittlerem Bildungsabschluss. Zum Einsatz kommen an die Bedürfnisse einzelner Familien angepasster Techniken in Zusammenarbeit mit Hochschulen und der staatlichen land- und viehwirtschaftlichen Versuchsanstalt EMPRAPA. Zugleich wird die Förderung der Erzeugung für den Eigenbedarf gefördert.

- Erweiterung des Programms „Wasser für Alle“, mit dem die gesamte Landbevölkerung Zugang zu Wasser erhalten soll: Das äußerst erfolgreiche Programm für den Bau von Zisternen („Eine Million Zisternen“) im semiariden Nordosten wird in zwei neue Programme überführt. „Erstes Wasser“ soll durch den Bau weiterer Zisternen und gemeinschaftlicher Anlagen die Versorgung von Trinkwasser für 750.000 Familien bereitstellen. „Zweites Wasser“ dient der Brauchwasserversorgung von 600.000 Kleinbauernfamilien. Hinzu kommen Bewässerungsprojekte für Kleinbetriebe.

- Die Zahl der Kleinbauern, die das Beschaffungsprogramm für Nahrungsmittel beliefern, soll binnen vier

Jahren von 156.000 auf 445.000 steigen. 225.000 dieser Familien leben in extremer Armut (gegenwärtig gelten 66.000 der Zulieferbetriebe als extrem arm). Damit der Ankauf der Erzeugnisse verarmter Kleinbauern durch die öffentliche Hand sichergestellt werden kann, sollen in Zukunft auch staatliche und gemeinnützige Einrichtungen wie Krankenhäuser, Hochschulen, Gefängnisse und Kindergärten ihr Beschaffungswesen entsprechend ausrichten. Auf Seiten der privaten Hand ist beabsichtigt, Supermärkte und Gastronomiebetriebe davon zu überzeugen, Erzeugnisse von Kleinbauern zu erwerben, die in extremer Armut leben.

- Ausdehnung des unter der Regierung Lula da Silva äußerst erfolgreich durchgeführten Programms „Strom für Alle“ auf weitere 257.000 Familien, die im ländlichen Raum in extremer Armut leben.

- Maßnahmen zugunsten der Lohnarbeiter in der Landwirtschaft, einer sozial besonders benachteiligten Gruppe: Vorgesehen sind dreigliedrige Vereinbarungen zwischen Staat, Landarbeitern und Arbeitgebern in denjenigen Produktionsketten (Produktlinien), in de-

Soziale Sicherung in Brasilien | Studie

nen die meisten Landarbeiter beschäftigt werden. Diese sollen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, zum Abschluss von Arbeitsverträgen, zur Verbesserung der Schulbildung und der Berufsausbildung sowie zu einer stärkeren Überwachung der Arbeitsbedingungen beitragen.

- Förderung von Netzwerken der Solidarwirtschaft, des kollektiven Unternehmertums, der Kleinst- und Kleinunternehmen sowie Einrichtung von Gründerzentren mit dem Ziel der Förderung von Beschäftigung und Einkommen. Diese Maßnahme dient der Einbeziehung in die Produktion auf dem Land und in den Städten.

In den Städten soll der Plan Brasil Sem Miséria zur Förderung von Beschäftigung und Einkommen beitragen. Zielgruppe sind besonders arme Personen im Alter von 18 bis 65 Jahren. Zu den Maßnahmen gehören berufliche Bildung, Arbeitsvermittlung, Vergabe von Mikrokrediten sowie Förderung der Solidarökonomie (siehe Abbildung 8).

Der Einbeziehung der verarmten Stadtbevölkerung in die Produktion dienen vor allem folgende Instrumente, die als Erweiterung und/oder Anpassung bestehender Maßnahmen konzipiert sind:

- Schaffung von Beschäftigung und Einkommen für besonders arme Personen im Alter von 18 bis 65 Jahren durch berufliche Bildung und Arbeitsvermittlung. Geplant sind mehr als 200 unterschiedliche Kurse, die von öffentlichen und privaten berufsbildenden Schulen angeboten werden sollen. Der Besuch der zertifizierten Kurse ist kostenlos, es herrscht Lernmittelfreiheit und die Verpflegung und Fahrtkosten übernimmt der Staat. Das Kursangebot wird an den wirtschaftlichen Stärken der einzelnen Regionen ausgerichtet.

- Gezielte Stellensuche für Arbeitnehmer in den Unternehmen. Der Arbeitsvermittlung geht eine Analyse des kommunalen Beschäftigungspotenzials voraus.

- Durch die Bereitstellung zusätzlicher Kredite im Rahmen des Programms zur zielgerichteten Vergabe produktiver Mikrokredite soll die Zielgruppe von Bra-

sil Sem Miséria in den Stand versetzt werden, kleine Betriebe mit größerem Erfolg zu betreiben. Die Unternehmungen sollen dadurch in die formelle Wirtschaft eingegliedert werden und somit Arbeitsplätze und Einkommen schaffen. Die Kredite von höchstens 15.000 Real sind zweckgebunden für produktive Tätigkeiten einzusetzen. Der Jahreszins wurde von 60 Prozent auf acht Prozent gesenkt, als Abschlussgebühr fällt statt drei Prozent nur noch ein Prozent der Kreditsumme an. Die Vergabe der Kredite erfolgt grundsätzlich durch die für die Durchführung des Programms verantwortlichen öffentlichen Kreditinstitute.

- Stärkung von Einzelunternehmern mit dem Ziel, selbständig tätige Arbeiter in das Steuer- und Sozialversicherungssystem zu integrieren.

- Beschäftigung von Personen, die in extremer Armut leben, bei der Umsetzung von Infrastrukturvorhaben des Wachstumsbeschleunigungsprogramms (PAC) sowie der Vorbereitung auf die Fußballweltmeisterschaft 2014 und die Olympischen Spiele 2016 einschließlich berufsbildender Maßnahmen für etwa 1,7 Millionen Menschen.

7 Abschließende Erwägungen

Mit der Verfassung von 1988 tritt die brasilianische Bevölkerung in ein gesellschaftlich und bürgerschaftlich neues Stadium ein. Die Einführung des Begriffs „Soziale Sicherung“ in die Verfassung legt den Grundstein für eine Umgestaltung der Sozialpolitik hin zu einem Modell mit Umverteilungscharakter und Allgemeingültigkeit. Auch wenn die Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist, sind bereits viele Fortschritte zu verzeichnen: Im Bereich der sozialen Absicherung und Förderung gibt es heute ein ganzes Bündel von Gütern und Dienstleistungen, die ungeachtet ihrer Schwächen diejenigen Bevölkerungsgruppen erreichen, die besonderen Risiken ausgesetzt sind. Die staatlichen Politiken werden dezentral umgesetzt und sind gesetzlich und verwaltungstechnisch konsolidiert und institutionell verankert. Auch wenn sie nicht allein auf sozialpolitische Maßnahmen zurückgeführt werden kann, belegt die signifikante Verbesserung der sozialen Kennzahlen, dass Brasilien den Rechten seiner Bürger und dem bürgerschaftlichen Gedanken mehr Gewicht beimisst als zuvor.

Einige der entscheidenden Orientierungspunkte der Sozialpolitik, die zur nachhaltigen Wirkung der Maßnahmen beigetragen haben, sind:

- Mobilisierung und Partizipation der Gesellschaft an der Erarbeitung der Agenda und der Kontrolle der „public policies“. Dadurch wurde ein rechtlicher Rahmen abgesteckt und die fortschreitende Entwicklung sozialpolitischer Maßnahmen gesichert;
- Institutionelle Verankerung und Regelung der Rahmenbedingungen der Sozialpolitik durch Verfassung, nachrangige Gesetze und Verordnungen;
- Schaffung von Systemen (Gesundheit, Sozialfürsorge, etc.) als Strategie der Dezentralisierung des sozialpolitischen Handelns;
- Steigende Haushaltsmittel im Bereich Sozialpolitik zur Bekämpfung extremer Armut;
- Sektorübergreifendes Handeln mit dem Versuch, Programme und Maßnahmen immer besser aufeinander abzustimmen;
- Durchführung systematischer Datenerhebungen in ganz Brasilien mit dem Ziel, Diagnosen zu erstellen, ein Monitoring zu ermöglichen sowie Ziele und Ergebnisse der Sozialpolitik zu definieren;
- Verbesserung der Kommunikation mit der Gesamtgesellschaft und den Zielgruppen sozialpolitischer Maßnahmen, damit die Maßnahmen zur Überwindung sozialer Probleme bekannt werden und die Erwartung ausgelöst wird, dass die Ziele auch erreicht werden.

Festgehalten werden kann, dass Fome Zero einen wichtigen Beitrag zu dieser Entwicklung geleistet hat. Eine Bewertung von Brasil Sem Miséria wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht. Die Analyse der Handlungsfelder von Fome Zero ergibt, dass die Strategien zur Verbesserung des Zugangs zu Nahrungsmitteln und zur Stärkung der kleinbäuerlichen Familien erfolgreich waren. Zu den wichtigsten Lehren von Fome Zero, die zum festen Bestandteil der gegenwärtigen Sozialpolitik geworden sind, gehören die strategische Aufwertung und die Investitionen in die kleinbäuerliche Landwirtschaft. Dies verbessert die Versorgungslage, leistet einen Beitrag zur Ernährungssicherheit und trägt nachhaltig dazu bei, dass einkommensschwache Familien auf dem Land Arbeit finden und ein höheres Einkommen erzielen können. Besonders innovativ dabei ist, dass das öffentliche Beschaffungswesen den Erzeugnissen der kleinbäuerlichen Familien mit dem Beschaffungsprogramm für Nahrungsmittel und dem Schulspeisungsprogramm einen neuen Markt geöffnet hat. Ebenso bedeutsam sind die Konsolidierung des Programms Bolsa Família, das sich zielgerichtet an verarmte Familien wendet, und die folgerichtige Einrichtung eines landesweiten Zentralregisters, das der Vermeidung von Überschneidungen und der Abstimmung der einzelnen sozialpolitischen Maßnahmen dient.

Gering sind hingegen die Fortschritte bei den einkommensschaffenden Maßnahmen, mit denen Familien der extremen Armut entkommen könnten. Auf diesem Feld

liegt eine der größten Herausforderungen des Plans Brasil Sem Miséria. Gesellschaftliche Meinungsführer fordern immer wieder, dass der Eintritt der Ärmsten in den Arbeitsmarkt absolute Priorität genießen müsse. Auch die Anspruchsberechtigten wünschen sich an erster Stelle ein geregeltes Beschäftigungsverhältnis, wie aus der IBASE-Studie aus dem Jahr 2008 hervorgeht.

Die Ergebnisse in diesem Handlungsfeld fallen allerdings noch recht bescheiden aus. Auch die Bemühungen, erwachsene Familienmitglieder zu qualifizieren und auf dem geregelten Arbeitsmarkt in Lohn und Brot zu bringen, haben in den vergangenen Jahren recht wenig bewirkt.

Die Gründe werden kontrovers diskutiert. So wird in Zweifel gezogen, dass Menschen, die im Elend leben und keinerlei Qualifizierung vorweisen können, überhaupt eine Chance haben, am Arbeitsmarkt in seiner gegenwärtigen Struktur zu partizipieren. Bezweifelt wird folgerichtig auch die Wirkung von Maßnahmen zur Qualifizierung dieser Zielgruppe. Außerdem wird hinterfragt, ob die Summe aus Transferleistungen und einem möglichen Einkommen aus einem Arbeitsverhältnis überhaupt ausreicht, den zusätzlichen Aufwand und die mit der Ausübung einer Beschäftigung verbundenen Kosten zu decken.

Auch die Angemessenheit der angekündigten Förderung unternehmerischen Handelns steht in der Kritik. Als erfolgversprechend gilt der Versuch, die betriebliche Organisations- und Vermarktungskompetenz genossenschaftlicher Strukturen zu steigern und dadurch lokale Märkte zu versorgen.⁹ Fraglich bleibt, ob es gelingt, die entstehenden Kreditinstrumente an die verarmte Zielgruppe anzupassen. Außerdem bleiben die Anreize für eine solidarische Wirtschaft weiterhin hinter ihrem Potenzial für die Organisation einer gerechten und nachhaltigen Wirtschaft zurück.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Zielgruppe im erwerbsfähigen Alter zahlreichen Hindernissen begegnet, die ihr eine dauerhafte Beschäftigung erschweren. Zu nennen ist u.a. die Schwierigkeit der Inanspruchnahme von Leistungen der Daseinsvorsorge wie Gesundheit, Sozialfürsorge und Ernährungssicherheit. Vom Zugang zu diesen Leistungen hängt ab, ob der Familienvorstand, vor allem aber die Mutter, eine entlohnte oder andere produktive Tätigkeit aufnehmen und ihr langfristig nachgehen kann. Demnach ist der Erfolg der Einbeziehung in die Produktion, des dritten Handlungsfeldes von Brasil Sem Miséria, unmittelbar davon abhängig, ob den Ärmsten der Armen im Rahmen des zweiten Handlungsfeldes der Zugang zu den Leistungen der Daseinsvorsorge eröffnet wird.

Zu vertiefen wäre des Weiteren die Frage der Polarisierung zwischen Universalität und Zielgerichtetheit in dem beitragsungebundenen System der sozialen Sicherung in Brasilien. Die Allgemeingültigkeit der Angebote und Leistungen ist als Prinzip der Sozialfürsorge in der Verfassung von 1988 verankert und steht im Widerspruch zur neoliberalen Agenda, die von den achtziger Jahren des vorangehenden bis in die ersten Jahre des neuen Jahrtausend ein begrenztes Angebot und zielgerichtete Maßnahmen zur Linderung der extremen Armut propagiert hat. Daher steht das brasilianische Modell über Jahrzehnte hinweg im Zeichen des Spannungsverhältnisses zwischen Allgemeingültigkeit und Zielgerichtetheit. Es stand gar zu befürchten, dass die universelle Ausrichtung der sozialen Sicherung von fokussierten und konditionierten Programmen verdrängt werden könnte. In den vergangenen Jahren ist aber zu beobachten, dass zielgerichtete und allgemeingültige Maßnahmen als komplementär angesehen werden.

Nach Meinung mancher Autoren hat sich diese Debatte in der zweiten Amtszeit des ehemaligen Staatspräsidenten Lula da Silva mit der Konsolidierung von Bolsa

⁹ Armut wird nicht nur durch nicht vorhandenes Vermögen oder den eingeschränkten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen hervorgerufen. Eine weitere, eher selten angeführte Determinante, die aus der sozialen und ökonomischen Ausgrenzung resultiert, liegt in der mangelnden Fähigkeit zur marktgerichteten Organisation der Produktion. Ursache ist der geringe Wissensstand der Betroffenen in allen Bereichen der menschlichen Entwicklung. Die genossenschaftliche Produktions- und Arbeitsformen können nachhaltige Lösungen für diese Armutsursachen anbieten. Eine Untersuchung der Determinanten findet sich bei Brait-Poplowski (2009).

Tabelle 3: Sozialausgaben in Brasilien (2000-2008)

Staatsausgaben für ausgewählte Bereiche		Index 100 (Basisjahr: 2000)							
Funktion	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Soziale Grundsicherung	7.206.939.470	115	134	159	244	261	339	377	421
Sozialversicherung	151.563.121.653	111	121	131	138	148	159	170	180
Gesundheit	32.890.298.433	112	115	112	127	132	137	132	140
Arbeit	10.135.399.413	115	124	127	134	150	184	211	228
Bildung	17.226.112.490	106	114	112	107	112	114	121	135
Unterkunft und Stadtplanung	2.916.323.905	45	31	22	73	110	128	32	45
Abwasser	261.381.094	140	55	31	37	40	24	17	194
Umwelt	1.848.121.104	161	102	70	82	128	92	76	79
Wissenschaft und Technologie	2.019.907.679	123	111	134	164	193	208	175	207
TOTAL	226.067.605.241	111	119	125	136	146	159	166	178

Konstante Währungsangaben in Real von Dezember 2008. Angepasst mit dem Consumer Price Index (IPCA).

Quelle: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e IPEA

Família entscheidend abgeschwächt. Mit Bolsa Família ist ein zielgerichtetes Armutsbekämpfungsprogramm auf den Plan getreten, das allgemeingültige Systeme wie das Bildungs- und Gesundheitswesen und die Sozialfürsorge ergänzt. Sie gehen davon aus, dass zielgerichtete Maßnahmen eine Strategie darstellen, mit der Ungleichheit überwunden und Rechte für Alle durchgesetzt werden können. Da diese Maßnahmen auf Menschen konzentriert sind, die besonderen Risiken ausgesetzt sind, bestehe keine Gefahr, dass sie eine an der Allgemeingültigkeit orientierten Politik verdrängen.

Gegenwärtig gilt es, das allgemeingültige und das zielgerichtete Angebot an Gütern und Dienstleistungen an den bestehenden Bedarf anzupassen, zu verbessern und sicherzustellen, dass die intendierte Zielgruppe Zugang zu ihnen hat. Andere wiederum fordern mit Verweis auf die Allgemeingültigkeit der Rechte, Bolsa Família in ein Bürgergeld umzuwandeln.

An den sozialpolitischen Grundsatzentscheidungen der Bundesregierung für Fome Zero und Brasil Sem Miséria lässt sich ablesen, dass die Überwindung der Armut seit einigen Jahren höchste Priorität genießt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf zielgerichteten Maßnahmen, vor allem auf der Konsolidierung von Bolsa Família und der Ausweitung und Verbesserung der Dauerrenten. Nach

neun Jahren intensiver Bemühungen verfügt Brasilien heute über ein breit angelegtes Programm zur Einkommenssicherung, durch welches das beitragsungebundene System der sozialen Sicherung entscheidend geprägt wird.

Augenfällig wird dies am Anstieg der Sozialausgaben seit der Verfassung von 1988: Beträgt der Gesamtanteil aller Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 1985 noch 13 Prozent, so werden 2008 schon annähernd 23 Prozent des BIP für Soziales aufgewendet. Bei den Sozialausgaben liegt Brasilien in Lateinamerika damit heute hinter Kuba (28 Prozent) an zweiter Stelle.

Der Anteil der Transferleistungen (Vorsorge und Sozialfürsorge) am Familieneinkommen nimmt zu. Bei den ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung machen 2008 Transferleistungen ein Viertel des Einkommens aus. 58 Prozent von ihnen erhalten solche Leistungen (Pochmann 2010). Ohne diese Transferleistungen hätten nach Berechnungen des Instituts IPEA 2008 etwa 40,5 Millionen Personen in Brasilien mit einem Einkommen auskommen müssen, das einem Viertel des Mindestlohns entspricht.

Besonders ausgeprägt ist der mittlere Einkommenszuwachs der Familien im traditionell armen Nordosten

Soziale Sicherung in Brasilien | Studie

Brasiliens. Rein quantitativ jedoch fließen die meisten mit staatlichen Mitteln finanzierten Transferleistungen in die „reichen Bundesstaaten“ São Paulo, Rio de Janeiro und Minas Gerais.

Auch wenn die Ausgaben für Transferleistungen in den letzten Jahren merklich angestiegen sind und den besonders risikofälligen Bevölkerungsgruppen zugutekommen, bleiben die Haushaltsmittel anderer sozialpolitischer Felder unzureichend. So fehlen laut IBGE in Brasilien beispielsweise 7,8 Millionen Wohnungen (Lavinias/Cobo 2012). Bis Güter und Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit und Wohnung aufhören eine Ware zu sein und zu einem allgemeinen Recht werden, bleibt viel zu tun. Die Sozialausgaben sind weiterhin sehr un- ausgewogen (siehe Tabelle 3).

Kritik erntet das gegenwärtige Modell der sozialen Förderung und Absicherung vor allem dafür, dass das Prinzip der Allgemeingültigkeit nicht mit der gleichen Intensität verfolgt wird wie die zielgerichteten Bemühungen, besonders risikofälligen Gruppen ein Einkommen zu sichern. Esping-Andersen betont, eine Leistung

„hört erst dann auf, eine Ware zu sein, wenn sie zu einem Rechtsanspruch wird und ein Mensch unabhängig vom Markt lebensfähig ist.“ (Esping-Andersen 1990)

Im Gesundheits- und Bildungswesen verfügt das System sozialer Sicherung in Brasilien über allgemeingültige, öffentliche Strukturen, von denen die Leistungen kostenlos zu erbringen sind. Diese Entscheidung der Verfassungsgebenden Versammlung ist zu würdigen und muss gegen immer neue neoliberale Angriffe verteidigt werden. Sonst würden all diejenigen, die diese Leistungen nicht auf dem Markt erwerben können, ausgegrenzt.

Einen weiteren wichtigen Aspekt betont die Regierung selbst in ihren offiziellen Verlautbarungen: Angesichts der positiven Wechselwirkungen zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik scheint die Rolle der Sozialpolitik in der brasilianischen Gesellschaft ganz neu definiert zu werden. Sozialpolitik und Sozialausgaben der öffentlichen Hand sowie die Anhebung des Mindestlohns werden

über ihre soziale Funktion hinaus als Instrumente der Wirtschaftspolitik wahrgenommen. Schließlich binden sie ganze Bevölkerungsgruppen, die traditionell vom Wirtschaftsleben ausgeschlossen waren, in das Marktgeschehen ein und tragen damit vor allem zur Belebung des Binnenmarkts bei.

Die im Vorangehenden aufgeführten Fortschritte lassen sich eindeutig auf das Wirtschaftswachstum und die Umverteilungspolitik der letzten zehn Jahre zurückführen. Die Auswirkungen des Wachstums auf Menschen, die in extremer Form der Armut leben, sind jedoch äußerst begrenzt: Ihre Chancen auf sozialen Aufstieg bleiben gering.

Nicht vergessen werden darf, dass das Wirtschaftswachstum oft selbst neue Formen der Ausgrenzung schafft. Dies gilt z. B. für Großprojekte wie Wasserkraftwerke, durch die traditionelle Bevölkerungsgruppen von ihren angestammten Ländereien vertrieben werden. So treten im Namen des Wachstums immer wieder neue Faktoren auf den Plan, die betroffene Bevölkerungsgruppen noch tiefer in die Armut stürzen.

Wie in der vorliegenden Studie aufgezeigt wurde, ist die Sozialpolitik im Grundrechtsteil der Verfassung von 1988 verankert: Die Allgemeingültigkeit der Sozialpolitik, die flächendeckende Versorgung, die Verantwortung des Staates und die künftige Mitwirkung der Gesellschaft an ihrer Umsetzung genießen Verfassungsrang. Soziale Sicherung umfasste seinerzeit drei Systeme: Gesundheit, Alters- und Erwerbsunfähigkeitsvorsorge sowie Sozialfürsorge. Die drei Systeme sollten dezentral verfasst und einer gemeinsamen politischen Instanz unterstellt werden. Die Finanzierung sollte auf Ebene des Bundes, der Bundestaaten und Kommunen erfolgen. Außerdem sollte die Gesellschaft in Gestalt ihrer Organisationen paritätisch an der Verwaltung beteiligt werden, was bis heute nicht geschehen ist.

Seit Einführung der Möglichkeit, die Zweckbindung der Einnahmen des Bundes aufzuheben (1994), werden Mittel des Haushalts für soziale Sicherung mit der Begründung zweckentfremdet, die Stabilität der Wirtschaft zu bewahren. Mittel des Haushalts für Soziale Si-

cherheit werden seither nicht nur in den Verwaltungshaushalt umgeleitet, sondern auch dazu benutzt, den Primärüberschuss der Staatskasse zu erhöhen.

Ungeachtet der sozialpolitischen Fortschritte der letzten Jahre ist bei der Abstimmung der drei Subsysteme der sozialen Sicherung noch wenig geschehen (Fleury 2004). Trotz der Priorität, welche die Sozialpolitik seit einiger Zeit genießt, werden Fragen der Finanzierung und der Ausweitung der Leistungen auf alle immer wieder zum Spielball von Haushaltsdebatten und ideologischen Auseinandersetzungen. Damit Errungenschaften verteidigt und der Wohlfahrtsstaat ökologisch nachhaltig und im Zeichen der Generationengerechtigkeit ausgebaut werden kann, bleibt die ständige Mobilisierung der Gesellschaft unabdingbare Voraussetzung für die Verwirklichung ökonomischer, sozialer und kultureller Menschenrechte.

Literaturliste

- AGENDE (Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento) (2006): A Dimensão do Enfoque de Gênero no Programa Bolsa Família. Brasília: AGENDE/MDS
- Auditoria Cidadã da Dívida (2011): Orçamento Geral da União 2011. http://www.divida-auditoriacidada.org.br/config/artigo.2012-01-15.2486469250/document_view [18.04.2012]
- Brait-Poplawski, Lucimara (2009): Armutsverständnis im Wandel. Eine Rekonstruktion der Armutsforschung und eine gerechtigkeitsbegründete Darstellung der Armutskonzeption der CEPAL und der Weltbank von 1948–2008. Berlin, N.Y., Oxford
- Brait-Poplawski, Lucimara (2012): “Brasilien ohne Elend” bis 2014. Vorzüge und Grenzen des neuen Staatsprogramms Brasiliens. In: Oldenbruch, Günther/David Brodkorb (Hrsg.) (2012): Soziale Sicherheit. Programme in der Praxis. Berlin: SID (Society for International Development), Chapter Bonn, S. 76-80
- Brasil (2006): Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), nº 11.345, de 15 de setembro de 2006
- Brito, Tatiana/Fabio Veras Soares (2010): Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: Um Passo em Falso? Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado.
- CAISAN (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional) (2009): Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema nacional. Brasília: MDS.
- CAISAN (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional) (2011): I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015. Brasília: MDS/CONSEA
- Castro, Anna Maria (2010): A Trajetória do Combate à Fome no Brasil. In: MDS (Hrsg.) (2010): Fome Zero. Uma História Brasileira (Vol. 1). Brasília, S. 18-25
- Castro, J. A. et al. (2009): A CF-88 e as Políticas Sociais brasileiras. In: IPEA (Hrsg.) (2009): A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas econômicas e social. Brasília, S. 55-122
- Constituição Federal (2009): Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 61/2009 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. Brasília: Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil
- Cotta, Tereza Cristina/Luis Henrique Paiva (2010): O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: IPEA (Hrsg.) (2010): Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios (Vol.1). Brasília, S. 57-100
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) (2007): Os balanços dos bancos e seus reflexos na remuneração variável. In: Estudos e Pesquisas. Ano 3, Nr. 29. São Paulo
- Esping-Andersen, G. (1990): Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press
- Fagnani, Eduardo (2011): A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. In: Política Social no Governo Lula em Perspectiva. Revista Ser Social, vol. 13, nº 28. Brasília: UNB
- Fleury, Sônia (2004): A Seguridade Social Inconclusa. In: INESC (Hrsg.): A era FHC e o Governo Lula: Transição? Brasília, S. 107-120
- Gomes Santana, Leonardo/Anastácio Peralta (2008): Carteira Indígena: Contribuições e Desafios no Combate à Insegurança Alimentar e Nutricional e na Promoção do Etnodesenvolvimento em Mato Grosso do Sul. Rede de saberes
- IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) (2008): Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional dos seus Beneficiários. Rio de Janeiro
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2004-2009): Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD). Brasília
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2007): Censo Agropecuário. Brasília
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2010): Perspectivas da Política Social no Brasil. Brasília

- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2011): *Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Brasília
- IPC (International Poverty Centre) (2008): *O Programa Bolsa-Família: Seus Efeitos Econômicos e Sociais na Região Nordeste do Brasil*. Brasília
- Landim, Junior (2009): *Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros*. São Paulo: Instituto de Pesquisa e Ensino (INSPER)
- Lavinas, Lena/Barbara Cobo (2009): *O Direito à Proteção Social: Perspectivas Comparadas*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung
- Lavinas, Lena/Barbara Cobo (2012): *Alcance e Limite das Políticas Sociais para o Combate à Pobreza: desafios do mundo rural*. Forthcoming in 2012. Buainain, Antonio Marcio (ed.) 37 pages
- Lima, Antonio Carlos de Souza/Maria Barroso-Hoffmann (Hrsg.) (2002): *Etnodesenvolvimento e políticas públicas. Bases para uma política indigenista*. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) (2007): *Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família*. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) (2008): *Povos Indígenas. Um registro das ações de desenvolvimento social*. In: *Cadernos de Estudos Nr. 10. Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) (2010): *Fome Zero. Uma História Brasileira*. Brasília
- Oliveira, J. A. A/Sônia Fleury Teixeira (1986): *(Im)Previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes
- Orçamento da União 2012- Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Projeto de Lei. Nr. 12.595 von 19 Januar 2012. Brasília
- Paes de Barros, Ricardo/Mirela Carvalho/Rosane Mendonça (2010a): *Sobre as Utilidades do Cadastro Único*. In: IPEA (Hrsg.) (2010): *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios (Vol.1)*. Brasília, S. 179-212
- Paes de Barros, Ricardo/Mirela Carvalho/Rosane Mendonça (2010b): *Dimensionando o Programa Bolsa Família*. In: IPEA (Hrsg.) (2010): *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios (Vol.2)*. Brasília, S. 355-362
- Paes de Barros, Ricardo/Rosane Mendonça/Raquel Tsukada (2011): *Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil*. Brasília: SAE/PR
- Peixinho, A./J. Abranches/N. Barbosa (2010): *Política de Alimentação Escolar a partir da Estratégia Fome Zero*. In: MDS (Hrsg.) (2010): *Fome Zero. Uma História Brasileira (Vol.2)*. Brasília, S. 93-103
- Peraci, Adoniran/Arnoldo Campos (2010): *Desenvolvimento de Políticas Públicas para Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil*. In: MDS (Hrsg.) (2010): *Fome Zero. Uma História Brasileira (Vol. 2)*. Brasília, S. 182-194
- Pochmann, Márcio (2010): *Emergência da Economia Social*. Valor Econômico, 29/07/2010
- Schwarzer, Helmut/Ana Carolina Querino (2002): *Benefícios Sociais e Pobreza: Programas Não Contributivos da Seguridade Social Brasileira*. In: IPEA (Hrsg.) (2002): *Documento Para Discussão IPEA nº929*. Brasília
- Sen, Amartya (1999): *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras
- Sen, Amartya (Hrsg.) (2000): *Der Lebensstandard*. Hamburg
- SECOM (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República) (2012): *Destaques. Março 2012*. Brasília
- Silva, A. P/André Brandão/Salete Dalt (2008): *Educação e Pobreza: O Impacto das Condicionalidades do Programa Bolsa Família*. In: *Revista Contemporânea de Educação (2009)*, S. 296-313. Rio de Janeiro: UFF
- Singer, Paul/Roberto Marinho (2010): *A Economia Solidária no Brasil e o Fome Zero: Avançando nas Estratégias de Redução de Desigualdades Sociais*. In: MDS (Hrsg.) (2010): *Fome Zero. Uma História Brasileira (Vol.2)*. Brasília, S. 219-228

Literaturliste

- Soares, F. et al. (2006): Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a Desigualdade. Brasília: IPEA
- Sposati, Aldaíza (2009): Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva. Concepções Fundantes. In: Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil. Brasília: Unesco/MDS
- Tavares, Priscila et al. (2008): Uma avaliação do Programa Bolsa Família: Focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. Ribeirão Preto
- TCU (Tribunal de Contas da União) (2005): Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa-Família. Sumários Executivos 21. Brasília
- Townsend, P. (1993): Conceptualising poverty. The International Analysis of Poverty. London: Harvest Wheatdheaf
- Vanderborght, Yannick/Philippe van Parijs (2006): Renda Básica de Cidadania: Argumentos Éticos e Econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- Wolf, Paul (Hrsg.) (1989): Die Brasilianische Verfassung von 1988, Frankfurt-Bern-New York
- Zimmermann, Clovis Roberto (2008): Desafios à Implantação do Direito à Alimentação no Brasil. In: Democracia Viva. Rio de Janeiro: IBASE



Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche
in Deutschland e.V.
für die Aktion „Brot für die Welt“
Postfach 10 11 42
70010 Stuttgart
Staffenbergstraße 76
70184 Stuttgart

Telefon: 0711/2159-0
E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de