

Jörg Meyer-Stamer (Berlin)

Neue Herausforderungen der industriellen Entwicklung

1 Einführung: nach der Binnenorientierung — Brasiliens Industrie vor schwierigen Herausforderungen

1.1 Die Krise der importsubstituierenden Industrialisierung

Die brasilianische Industrialisierung erschien lange Zeit als ausgesprochener Erfolgsfall. Innerhalb von 30 Jahren wandelte sich ein Land, das zu Beginn der 50er Jahre noch agrarisch geprägt war, zu einem der größten Industriestaaten der Welt.¹ Am Ende der 70er Jahre war kaum strittig, daß das Land die Lücke zu den OECD-Ländern in einer ähnlichen Weise schließen würde, wie es Südkorea und Taiwan in den 80er Jahren tatsächlich getan haben. Brasilien jedoch glitt ab 1979 in eine rasche Folge von akuten Krisen und kurzen Wachstumsabschnitten ab, die sich insgesamt als Strukturkrise des Modells der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) interpretieren lassen.

Die Industrialisierungsgeschichte Brasiliens läßt sich in drei große Phasen einteilen: einen vorwiegend «spontanen» Industrialisierungsprozeß bis 1929, die Phase der ISI von 1930 bis 1990 und den Übergang zur Weltmarktorientierung seit 1990. Dieser Übergang ist kompliziert, denn in der Phase der Importsubstitution sind industrielle, wissenschaftlich-technologische und politische Konstellationen entstanden, die den Wandel stark behindern.

Die Industriepolitik operierte bis zum Ende der 80er Jahre mit den Anreizen, die in den Dekaden zuvor zum Aufbau neuer

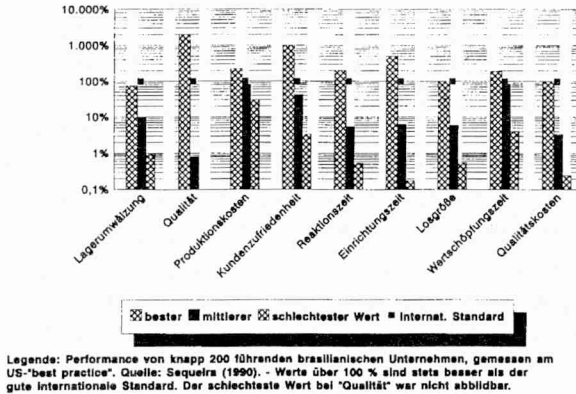
¹ 1990 rangierte das Land — hinter Italien und vor Kanada und Spanien — auf Platz 8 der Rangliste der größten Industrieländer (UNIDO: *Industry and Development Global Report 1992/93*, Statistischer Anhang).

Industrien eingeführt worden waren, nämlich Steuervergünstigungen, günstigen Krediten, Investitionslizenzen, Importerleichterungen und Exportförderprogrammen — nur daß jetzt nicht mehr neue Industrien aufgebaut wurden, sondern existierenden Unternehmen die Aneignung von Renten ermöglicht wurde, denn die diskretionären industriepolitischen Maßnahmen hatten vielfältige Marktzutritts- und -austrittsbarrieren zur Folge und wirkten daher wettbewerbshemmend.

Es entstand somit nur in Ausnahmefällen eine Konstellation, die funktionierenden Wettbewerb erlaubt und damit ein Effizienzniveau, das in der Nähe des international üblichen lag, systematisch erzwungen hätte. Die 1989/90 in einer Studie erhobenen Performance-Indikatoren zeigen an, daß selbst unter scheinbar wettbewerbsfähigen Unternehmen der Abstand zum internationalen *best practice* groß war (Abbildung 1). In vielen Sektoren konnte jeder Produzent entlang der Wertschöpfungskette Kritik an seiner mangelnden Wettbewerbsfähigkeit mit dem Hinweis auf die Ineffizienzen der vorgelagerten Produktionsstufen zurückweisen. Tatsächlich war es jedoch so, daß entlang der Wertschöpfungskette Ineffizienzen akkumuliert wurden und die Möglichkeit der gegenseitigen Schuldzuweisung dafür sorgte, daß in keinem Glied der Kette übermäßige Anstrengungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit unternommen werden mußten.

Abbildung 1

Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit brasilianischer Spitzenunternehmen



In einigen Sektoren waren die Unternehmen ineffizient, weil sie weit von der mindestoptimalen Betriebsgröße entfernt waren, nachdem aufgrund der geringen Selektivität der Industrialisierungspolitik eine für den engen Binnenmarkt zu große Zahl von Unternehmen entstanden war (z. B. in der Investitionsgüterindustrie).² In anderen Sektoren (vor allem der Grundstoffindustrie) herrschten hochkonzentrierte Angebotsstrukturen, und Preise bildeten sich nicht auf Märkten, sondern wurden zwischen Monopolanbietern bzw. Kartell und staatlichen Preiskontrollagenturen ausgehandelt.

Ein fortbestehender Strukturaspekt der brasilianischen Industrie ist ihre hochgradige Heterogenität, bezogen auf Unternehmensgrößen, Technologieniveau, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit.³ In vielen Branchen gibt es einzelne Unternehmen, die nahe am internationalen *best practice* sind.

² Vgl. Fritsch / Franco 1989.

³ Vgl. Ferraz 1989.

Ihre Existenz zeigt an, daß Importschutz, Monopolisierung und abschreckende Rahmenbedingungen dynamisches Unternehmertum nicht vollständig entmutigt haben. Der Rückstand bei der Wettbewerbsfähigkeit deutet allerdings darauf hin, daß dieser Tatbestand nicht auf Dauer gilt: Unternehmen können in einem innovations- und wettbewerbsfeindlichen Umfeld Lernprozesse durchlaufen, die ihnen zu internationaler Wettbewerbsfähigkeit verhelfen. Je näher sie jedoch an das internationale Spitzenniveau herankommen, um so dünner wird die Luft — konkret: um so schwieriger wird es, trotz des Fehlens geeigneter Zulieferer und dementsprechend mit einer hohen vertikalen Integration konkurrenzfähig zu sein; um so aufwendiger werden die Eigenanstrengungen, um etwa hinreichend qualifizierte Arbeitskräfte bereitzustellen; um so kostenträchtiger ist die Forschung und Entwicklung, die in Ermangelung eines technologischen Netzwerkes weitgehend im eigenen Unternehmen betrieben werden muß.

Die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit ist letztlich das Ergebnis einer Reihe von Defiziten der brasilianischen Variante der Importsubstitutionsstrategie:

- Es gab keine langfristige Strategie, aber auch keine Fünf-Jahres-Pläne nach ostasiatischem Muster (Ausnahme: *Plano de Metas*, der aber nicht sehr differenziert war und wenige klare industrielle Schwerpunkte setzte).
- Es gab keine klare Prioritätensetzung und kaum Selektivität in den industriepolitischen Entscheidungen, daher entwickelte sich kein Spezialisierungsprofil.
- Es gab kaum Abstimmung zwischen Sektorpolitiken, so daß die im ISI-Konzept vorgesehenen *linkages* häufig ausblieben.
- Es gab für die nationalen Unternehmen keine Leistungskriterien, die Politik kannte nur das Zuckerbrot, nicht jedoch die Peitsche (einzige Ausnahmen waren die Beschaffungspolitik von Petrobrás, der staatlichen Ölgesellschaft, die ihre Zulieferer Qualitätskontrollen unterwarf, und das BEFIEX-

Programm, das auf quantitativen Exportverpflichtungen beruhte).⁴

- Es existierten vielfältige Marktzutritts- und -austrittsbarrieren, so daß der Konkurrenzdruck und die Gefahr des unternehmerischen Scheiterns in vielen, insbesondere kapitalintensiven Branchen (vor allem Grundstoffe, Kapitalgüter und langlebige Konsumgüter) gering war.
- Es gab keinen systematischen Druck, international wettbewerbsfähig zu werden;
- Die *stop-and-go*-Wirtschaftspolitik entmutigte in den Unternehmen eine strategische Orientierung und dauerhafte Exporte.
- Die Finanzierung der Industrialisierung erfolgte kaum direkt aus inländischer Ersparnis (Ausnahme: Zwangssparen zur Finanzierung von BNDES), sondern indirekt über den Staatshaushalt (Inflationssteuer als Variante von Zwangssparen; Anziehung von Ersparnissen mit Staatsschuldpapieren) sowie durch ausländische Ersparnis.
- Es gab — abhängig von der jeweiligen Marktmacht sowie der Preispolitik der Staatsunternehmen — vielfältige Verzerrungen der relativen Preise.

Die Defizite der Importsubstitutionsstrategie sind freilich nicht als Ergebnis von technischen Fehlern zu deuten, die in Situationen gemacht wurden, in denen kontingente Entscheidungen möglich waren, sondern ergeben sich aus der politischen Ökonomie dieses Modells. Ein kennzeichnendes Merkmal des Industrialisierungsprozesses bestand darin, daß im Zuge des staatlich forcierten, stimulierten und finanzierten Aufbaus der Industrie eine Kollusion zwischen staatlichen Bediensteten und Unternehmern entstand. Die Möglichkeit für die staatlichen Akteure, auf die Unternehmen einen systematischen *performance*-Druck auszuüben und damit den fehlenden Wettbewerbs-

⁴ Vgl. UNIDO 1992b: 14.

druck auszugleichen (wie dies etwa in Südkorea der Fall war), war gering:

- Erstens hing ihr persönlicher Erfolg von dem ihrer «Zöglinge» ab, und der Zusammenbruch eines geförderten Unternehmens hätte ein schlechtes Licht auf ihre früheren Förderentscheidungen geworfen. Daher konnten die geförderten Unternehmen vergleichsweise sicher sein, daß das Risiko eines erzwungenen Marktaustritts aufgrund unzureichender Wettbewerbsfähigkeit gering war; die häufigen Rettungsaktionen von BNDES für Unternehmen, die in eine Schieflage geraten waren, illustrieren dieses Phänomen.
- Zweitens fielen die Entscheidungen über Förderung und geographische Dislozierung neuer Industrien nicht aufgrund eines «objektiven» technischen bzw. ökonomischen Kalküls, sondern im Kontext von intensivem *pressuring* und *bargaining* regionaler Interessen, mit denen sich die neu entstehenden Unternehmen in der Folge häufig verbündeten. Die Unternehmen standen staatlichen Akteuren, die möglicherweise einen Druck hätten ausüben können, mithin nicht allein gegenüber, sondern konnten auf Verbündete im politischen Raum bauen — die wiederum, und damit schließt sich der Kreis, dafür sorgen konnten, daß Neueintritte, die ungewünschte Konkurrenz gebracht hätten, verhindert wurden und überdies bei Schieflage staatliche Mittel zur Sanierung bereitgestellt wurden.

Die Markt- und Wettbewerbsstruktur war einer der beiden Gründe dafür, weshalb der Industrialisierungsprozeß (mit der Ausnahme der Phase 1964-1972) von einem hohen Inflationsniveau begleitet wurde; sie war die reale Ursache der Inflation. Der andere Grund lag darin, daß es selten gelang, geordnete gesellschaftliche Umverteilungsmechanismen zur Finanzierung des Industrialisierungsprojekts zu organisieren. «Chronic inflation has always been caused by the political difficulties in allocating the sectoral costs of structural adjustment, that is,

difficulties of defining 'who pays the bill' of growth.»⁵ Statt einer soliden Finanzpolitik betrieb der Staat Geldschöpfung; dies war die monetäre Ursache der Inflation.

1.2 Der Übergang zu einem neuen Industrialisierungsmodell

Das Jahr 1990 markiert einen tiefen Einschnitt in den Rahmenbedingungen der industriellen Entwicklung in Brasilien. Die Regierung Collor, die mit dem Ziel angetreten war, einen Modernisierungsprozeß in der Industrie einzuleiten, verabschiedete im Juni 1990 die Kernelemente von mittel- und langfristig orientierten Strukturreformen, die das Ende der Importsubstitution bedeuteten. Die von Collor und seiner Mannschaft entworfene Industriepolitik stellte den Versuch dar, den Übergang vom geschützten Binnenmarkt zu wettbewerbsfähigen Strukturen in die Wege zu leiten. Dabei traf das Etikett des «Neoliberalismus», mit dem die Politik in der brasilianischen Diskussion gekennzeichnet wurde, nur teilweise zu: Zwar waren Liberalisierung und Deregulierung wichtige Instrumente, doch standen die liberalen Konzepte in einem Spannungsverhältnis zum neostrukturalistischen Gedankengut, das in den aktiven Teilen der Politik, insbesondere der Industrie- und Technologiepolitik, zum Tragen kam.

Die zentralen Instrumente der neuen Politik, welche die Anreizstruktur der Unternehmen nachhaltig veränderten, waren der Abbau von Importhemmnissen, Deregulierung und Privatisierung. Die *similares*-Prüfung wurde genauso abgeschafft wie *local-content*-Bestimmungen für einige Branchen oder die Verpflichtung, vor der Investition in einer bestimmten Industriebranche eine staatliche Lizenz zu beantragen.⁶ Gleichwohl war den Entscheidungsträgern klar, daß eine schockartige Liberali-

⁵ Schwartz 1990: 17.

⁶ Vgl. «O 1º mundo do pacote», in: *Exame*, 4. April 1990, und «Uma vassourada nos cartórios», in: *Exame*, 5. September 1990.

sierung fatale Auswirkungen haben müßte; die argentinische Erfahrung der späten siebziger Jahre stand ihnen noch lebhaft vor Augen. Daher zielte die neue Industriepolitik auf einen graduellen Übergang. Die zahlreichen Marktreserven, d. h. absolute Importverbote, wurden aufgehoben, dafür jedoch die Zölle und sonstigen Importabgaben zunächst erhöht. Zwar wurden für einzelne Bereiche, in denen den nationalen Anbietern ein übermäßiger Mißbrauch der Marktmacht vorgeworfen wurde, die Zölle auf Null reduziert. Die effektiven Zölle wurden in den meisten Bereichen jedoch nicht erhöht, unter anderem dadurch, daß die zahllosen Zollvergünstigungen ersatzlos gestrichen wurden.⁷ Für den Zeitraum bis 1994 wurde ein Stufenplan vorgelegt, nach dem die Zölle schrittweise auf einen Durchschnittssatz von 14,2 % gesenkt werden sollten, um die nationale Industrie sukzessive ausländischer Konkurrenz auszusetzen.⁸ Zudem wurden Export- und sonstige Subventionen gestrichen. Ausgenommen davon blieben allein technologische Schlüsselbereiche wie die Mikroelektronik; doch auch die Marktreservierung für Informatikprodukte wurde nach dem Auslaufen des Informatik-Gesetzes im Oktober 1992 nicht verlängert. Darüber hinaus plante man die Gründung einer Exportfinanzierungsbank und eine Verbesserung der Infrastruktur, insbesondere der Häfen; und man wollte eine Anti-Trust-Gesetzgebung und Kontrollmechanismen gegen Importdumping einführen, damit die Marktprozesse geordnet abließen.

Die Politik der Marktöffnung wurde auch unter Collors Nachfolger Itamar Franco überwiegend durchgehalten; zum Teil wurden Senkungsschritte sogar vorgezogen, um den Wettbewerbsdruck auf dem Binnenmarkt zu erhöhen.⁹ Widerstand kam zwar von Seiten der betroffenen Unternehmen; doch waren sie nicht in der Lage, eine Rückkehr zu den alten Regeln durch-

⁷ 1985 entfielen 67 % der Importe auf Produkte mit reduzierten Zollsätzen bzw. Zollbefreiung; vgl. Frischtak / Atiyas 1990: 16.

⁸ Vgl. Longo 1993: 53 und Machado / Carvalho 1993.

⁹ Vgl. Machado / Carvalho 1993: 12.

zusetzten. Ein Grund dafür liegt in der Struktur der korporativistischen Unternehmensverbände, unter deren Dach sich zwangsweise sowohl Befürworter als auch Gegner der Öffnung befanden. Hinzu kam, daß führende Industrievertreter zuvor einen Modernisierungs- und Liberalisierungsdiskurs vertreten hatten und daher kaum glaubwürdig eine gegenläufige Politik vertreten konnten. Ein weiterer Aspekt ist, daß es für den Staat hier nicht darum ging, aktiv neue, «positive» Maßnahmen durchzusetzen, sondern er in seinem ureigensten Bereich — der Zollverwaltung — auf dem Verordnungsweg passiv, d. h. ohne gestalterischen Impetus, vor allem aber auch ohne Beteiligung des Parlaments, eine Veränderung zentraler Rahmenbedingungen durchsetzen konnte. Hingegen sind bei positiven Maßnahmen nur teilweise Fortschritte erkennbar, z. B. im Kartellrecht und der gezielten Unterbindung von Marktmißbrauchspraktiken, die in oligopolistischen Bereichen der Industrie fortbestehen. Überdies unterbindet in Teilbereichen offenbar die Fortdauer überkommener korporativistischer Strukturen das Wirksamwerden von Marktmechanismen; Soto¹⁰ beschreibt dies am Beispiel der Zellstoffindustrie, wo die traditionellen Preisfestsetzungsmechanismen weiterhin funktionieren: Die Preise werden zwischen der Zellstoff- und der Papierindustrie ausgehandelt, bleiben aber stets auf einem Niveau deutlich unterhalb des Weltmarktniveaus. Die Papierindustrie ist seit jeher mit den zuständigen staatlichen Agenturen eng verbunden und daher politisch mächtiger; aufgrund ihres privilegierten Zugangs zum Staatsapparat kann sie der Zellstoffindustrie glaubhaft Sanktionen (z. B. administrative Behinderung des Exports) androhen.

Ungeachtet derartiger Praktiken haben die neuen Rahmenbedingungen einen Anpassungsprozeß auf der Unternehmensebene erzwungen, und zwar nach einer Übergangsphase, in der die Unternehmen und ihre Verbände versuchten, den Kurswechsel rückgängig zu machen. Nachdem die Irreversibilität des Kurswechsels deutlich geworden war, waren vier Typen von

¹⁰ Vgl. Soto 1993: 33-34.

Maßnahmen zu beobachten, mit denen Unternehmen versuchten, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern:¹¹

1. Die Einführung detaillierter Kostenrechnung. Unternehmen hatten zwar häufig ein hervorragendes Finanzmanagement, weil sie nur so unter hyperinflationären Bedingungen überleben konnten. Dies implizierte jedoch in erster Linie ein intelligentes Liquiditätsmanagement. Die Kostenrechnung im engeren Sinne — ganz zu schweigen von detaillierten Daten über Kostenkomponenten, die Kosten von Produktvarianten etc. — war demgegenüber nur schwach entwickelt.
2. Die Einführung neuer Organisationskonzepte. Ähnlich wie in Nordamerika und Europa gab es auch in Brasilien seit den 80er Jahren eine Rezeption der japanischen Konzepte zur Organisation der industriellen Produktion («Toyotismus», «schlanke Produktion»); und auch in Brasilien wurde damit in vielen Unternehmen experimentiert. Häufig gelangen auf diese Weise deutliche Verbesserungen bei den Performance-Indikatoren (vgl. Tabelle 1), insbesondere im Bereich der Qualität, wo überdies die breite Diskussion und Bewußtseinsbildung um den internationalen Qualitätsstandard ISO 9000 eine Wirkung zeigte.

¹¹ Vgl. Fleury / Humphrey 1993, Meyer-Stamer 1994.

Tabelle 1: Relative Effizienz brasilianischer Kapitalgüterhersteller (1990 und 1993)			
Performance-Indikatoren	Brasilianische Kapitalgüterhersteller		World Class Manufacturing Standard
	1990	1993	
Nacharbeit (Prozent der Teile, die nachgearbeitet werden müssen)	30	12-20	2
Produktionsqualität (zurückgewiesene Teile pro Million)	23-28 000	11-15 000	200
Garantiekosten (Kundendienstkosten in % der Bruttoverkäufe)	2,7	0,2	0,1
Durchlaufzeit (Durchschnitt — Tage vom Auftragseingang bis zur Lieferung)	35	20	2-4
Produktionslosgröße (Stück pro Los)	1 000	100-250	20-50
Jährliche Lagerumwälzung	8	8-14	60-70
Einrichtungszeit (Minuten bis zum ersten guten Teil)	80	30-40	10
Wertschöpfungszeit (in Prozent der kompletten Durchlaufzeit)	10	30	> 50
Maschinendefekte (Stillstand in % der Gesamtnutzungszeit)	40	21	15-20

Performance-Indikatoren	1990	1993	
FuE-Investitionen in % des Umsatzes	< 1	34 001	3-5
Verbesserungsvorschläge (% der Belegschaft, die pro Jahr Vorschläge einreichen)	0,1	1-2	50-70
Ausbildung (% der Arbeitsstunden pro Mitarbeiter und Jahr)	< 1	< 1	5-7
Hierarchieebenen vom Vorstand bis zum Fabrikarbeiter	10-12	4-8	7
Quelle: <i>Gazeta Mercantil</i> , zitiert nach <i>FESBRASIL 1</i> (1993), S. 7.			

3. Die Verringerung der Fertigungstiefe und die Auslagerung von Dienstleistungen. Viele Unternehmen entdeckten, daß sie besonders einfache Dienstleistungen — Kantinen, Sicherheit, Transport — wesentlich günstiger zukaufen konnten. Die Reduzierung der Fertigungstiefe war weniger einfach vorzunehmen, weil es nach wie vor in etlichen Bereichen nur eine schwach entwickelte Zulieferstruktur gab; doch zeigten auch hier etliche Beispiele, daß Potentiale existierten.
4. Entlassungen. Viele Unternehmen entdeckten im Zuge der Reorganisation, daß sie den gleichen Output auch mit deutlich weniger Arbeiterinnen und Arbeitern erzeugen konnten. Ein Abbau der Beschäftigungszahlen war die Folge.

Die Anfangsphase der Außenöffnung wurde von verschiedenen industrie- und technologiepolitischen Programmen begleitet, die allerdings einen gravierenden Nachteil hatten: Sie wurden entweder gar nicht implementiert, weil sie im Kongreß hängen-

blieben, oder sie hatten wenig bis gar keinen Effekt. Letzteres lag daran, daß den Initiatoren von Industrie- und Technologiepolitik eine entscheidende Fehlwahrnehmung unterlief: Ihre Adressaten, die Unternehmen, nahmen sie nicht als Unterstützer wahr, sondern als eine weitere staatliche Agentur, die das ohnehin chaotische Umfeld noch unübersichtlicher und unberechenbarer erscheinen ließ. Angesichts der Kakophonie staatlicher Äußerungen nutzen die Unternehmen die industrie- und technologiepolitischen Angebote kaum, zumal sie mit Anpassungen an dauernde Veränderungen im ökonomischen Makrorahmen hinreichend beschäftigt waren.

Letzten Endes gab es nur zwei industriepolitisch relevante Veranstaltungen, die wirklich bedeutsam waren:

1. Die Außenhandelspolitik. Wann immer die Technokraten im Wirtschaftsministerium den Eindruck hatten, daß Unternehmen ihre Marktmacht mißbrauchten, öffneten sie die Importschleusen.
2. Die *câmara setorial* der Automobilindustrie. Unter den über vierzig Kammern war sie die einzige, in der wirklich Entscheidungen von großer Reichweite fielen, und zwar in Form einer Vereinbarung, mit der die Preise für Neuwagen (insbesondere für Kleinwagen) deutlich gesenkt wurden und Industrie und Gewerkschaften sich überdies auf einen Rationalisierungsschutz verständigten.¹²

2 Pro und Contra der Industriepolitik

In der brasilianischen Diskussion um Industrie und Industriepolitik stehen sich heute zwei entgegengesetzte Sichtweisen gegenüber: Auf der einen Seite stehen die Verfechter einer aktiven Rolle des Staates, auf der anderen die Vertreter einer liberalen, antietatistischen Konzeption. Zur ersten Gruppe gehören insbesondere die Autoren der im vergangenen Jahr

¹² Salgado 1993.

fertiggestellten Studie zur industriellen Wettbewerbsfähigkeit,¹³ aber auch Autoren aus dem Umfeld der nationalen Entwicklungsbank.¹⁴ Zur zweiten Gruppe gehören insbesondere die führenden Köpfe im Wirtschaftsministerium, die letzthin von Ansätzen einer aktiven Industriepolitik Abstand genommen haben. Beide Seiten können schlagkräftige Argumente ins Feld führen.

2.1 Was spricht gegen Staatsinterventionismus?

Die Gegner eines aktiven Staates können auf die aufgrund von drei Problemen begrenzte Steuerungsfähigkeit des Staates verweisen:

1. Kompetenzproblem. Die staatlichen Agenturen, die in Brasilien Industriepolitik formulieren, sind — mit der möglichen Ausnahme von BNDES — in den letzten Jahren personell ausgehöhlt worden, weil viele qualifizierte Beschäftigte in andere Bereiche (unter anderem zum wesentlich besser zahlenden Kongreß) abgewandert sind. Hinzu kommt das allgemeine Problem, daß Tätigkeiten in Ministerien und nachgelagerten Agenturen aufgrund politischer Kriterien und nicht nach Kompetenz vergeben werden und in vielen Bereichen daher kein professioneller Beamtenapparat existiert. Selbst wenn die höheren Hierarchieebenen mit hochqualifizierten Personen besetzt werden können, bleibt das Problem des fehlenden Unterbaus.
2. Komplexitätsproblem. Brasiliens Industrie ist heute horizontal und vertikal hochdifferenziert. In den meisten Segmenten existieren wettbewerbsfähige Unternehmen neben anderen, die völlig ineffizient sind. Beide Faktoren — Differenziertheit und Heterogenität — sorgen dafür, daß industriepolitische Programme, die einigermaßen signifikant und aus-

¹³ Coutinho / Ferraz 1995.

¹⁴ Guimarães / Machado / Veiga / Iglésias 1995.

sichtsreich sein sollen, außerordentlich komplex angelegt sein müssen. Einen guten Eindruck vermittelt die folgende Auflistung, in der alle in der Abschlußpräsentation des *Estudo da Competividade* vorgestellten Politikempfehlungen zusammengestellt sind. Es ist ganz und gar unwahrscheinlich, daß die real existierende Verwaltung ein so komplexes Programm ernsthaft in Angriff nehmen könnte:

Estudo da Competividade: Politikempfehlungen

- Unterstützung von Institutionen zur Weiterbildung von Unternehmern
- weite Verbreitung von Erfolgsmeldungen
- dezentrale Programme zur Managementberatung von Kleinunternehmen
- steuerliche Anreize und Kredite für Forschung und Entwicklung, speziell für Kooperationen
- Unterstützung von technologieorientierten Unternehmen
- Stärkung von ausgezeichneten Forschungs- und Entwicklungszentren
- Nutzung der staatlichen Beschaffungspolitik
- Stärkung von PACTI als Koordinierungsinstanz
- führende Unternehmen: Beschleunigung der Verbreitung von Innovationen (Finanzierung)
- für andere Unternehmen: *industrial extension*
- Stärkung des PBQP
- mehr Investitionen in Ausbildung
- Weiterqualifizierung der Ausbilder
- Anerkennung von Betriebsräten
- Verhandlungen mit Belegschaften bei Modernisierung
- Reduzierung des Personalumschlags, mehr funktionale Flexibilisierung
- Beteiligung der Arbeiter an Gewinnen und Entscheidungsprozessen
- Unterstützung von Forschung und Entwicklung zum Produktupgrading
- Koordinierung der Reorganisation von Wertschöpfungsketten
- Unterstützung der Internationalisierung
- Sicherung des realen Wechselkurses, der Logistik, der Wirtschaftsdiplomatie und der Agrarentwicklung
- Stimulierung des Binnenmarkts (Einkommens-, Beschäftigungspolitik)
- steuerliche Anreize zur Integration von Kleinunternehmen in den formalen Sektor
- Aufbau von Netzwerken und Polen auf lokaler oder sektoraler Ebene
- Anwendung der Gesetze zur Kartellkontrolle, Verbraucherschutz, Normung und *antidumping*
- gezielte Unterstützung technologieintensiver Märkte

- Koordination der Restrukturierung von Technologieunternehmen und technologischen Netzwerken
3. Informationsproblem. Zu den Zeiten des *Plano de metas* war es wohl noch so, daß es Technokraten in der Administration gab, die beim Entwerfen einer industriellen Strategie kompetenter als die Industriellen selbst waren. Davon kann heute jedoch keine Rede mehr sein. Die Erosion der Kompetenz in der Administration verlief parallel zu einem kontinuierlichen Lernprozeß und Kompetenzgewinn in der Industrie. Hier verbinden sich das Kompetenz- und das Komplexitätsproblem: Akteure auf der Bundesebene können kaum in der Lage sein, die Informationsgrundlage zu erstellen, die für sinnvolle Industriepolitik notwendig wäre.

Darüber hinaus können die Gegner eines aktiven Staates noch mindestens ein empirisches Argument ins Feld führen: Den Mangel an kreativen Lösungen, der sich etwa am Beispiel des Steuervergünstigungswettlaufs zwischen den einzelnen Bundesstaaten dokumentieren läßt. Das Frappierende hieran war, daß der Wettbewerb sich ausschließlicly auf Steuervergünstigungen konzentrierte und die anderen Elemente, mit denen in anderen Ländern die Konkurrenz zwischen Standorten ausgetragen wird, praktisch fehlen — also spezifische Trainingsprogramme, eine Ansiedlungspolitik für Zulieferer, die Stärkung der technologischen Infrastruktur usf.

2.2 Was spricht gegen konsequenten Liberalismus?

Aber auch die Verfechter einer aktiven Rolle des Staates können schlagkräftige Argumente anführen.

Erstens: Ein konsequenter Verzicht auf Industriepolitik ist nicht durchzuhalten. Es wird immer Krisensektoren geben, deren Niedergang vom Staat nicht untätig beobachtet werden kann; und es wird immer starke regionale Lobbies geben, die dafür sorgen, daß bestimmte Unternehmen oder Branchen in den

Genuß staatlicher Unterstützung kommen. Das Ergebnis des erklärten Verzichts auf Industriepolitik ist daher paradoxerweise nicht die Abwesenheit von Industriepolitik, sondern die Praxis einer ad-hoc-Industriepolitik, die nicht Stärken stärkt, sondern Strukturkrisen verlängert und nach — ökonomisch beliebigen — politischen Kriterien vorgeht.

Zweitens: Es gibt die Notwendigkeit einer aktiven Standortbestimmung des Staates zur Stärkung des Mesoraums (Abbildung 2). Andernfalls konkurrieren auf sich allein gestellte Unternehmen auf dem Weltmarkt und längerfristig auch auf dem brasilianischen Binnenmarkt mit Firmen, die in ihrem Heimatstandort von vielfältigen positiven externen Effekten, von denen viele auf staatliche Aktivitäten zurückgehen, profitieren. Gegen solche Konkurrenten ist auf Dauer nur schwer zu bestehen.

Abbildung 2

**Selektive Politiken und *specialized factors*:
Welche Institutionen und Orientierungen konstituieren den Mesoraum ?**



2.3 Lösung: Neuverteilung industriepolitischer Aufgaben zwischen Zentralstaat und dezentralen Akteuren

Wir sehen: Beide Seiten können triftige Argumente vorbringen. Es gibt keine einfache Lösung für die Kontroverse. Wenn es überhaupt eine Lösung gibt, dann muß es eine sein, die Grundannahmen beider Seiten in Frage stellt. Insbesondere zwei Grundannahmen sind — vergleicht man Brasilien mit anderen Ländern — nicht ohne weiteres aufrechtzuerhalten:

1. Industriepolitik muß keine rein staatliche Veranstaltung sein, die in der Administration entworfen wird und deren Programme dann auf die wirtschaftlichen Akteure «losgelassen» werden. Moderne Standortpolitik wird im Dialog zwischen Staat und wichtigen gesellschaftlichen Akteuren, vor allem Unternehmensverbänden und Gewerkschaften, formuliert.
2. Industriepolitik muß keine rein zentralstaatliche Veranstaltung sein. Viele standortpolitische Maßnahmen können — bzw., im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, sollten — auf der Ebene von Bundesstaaten und Kommunalverwaltungen formuliert werden.

In der aktuellen Situation sind für den Zentralstaat folgende Aufgaben prioritär:

- Die Umsetzung einer export- und wettbewerbsfreundlichen, stabilen und vorhersehbaren Makropolitik. Zwar ist die Makropolitik seit der Einführung des *Plano Real* eindeutig stabilitätsorientiert, doch ist sie weder exportfreundlich noch vorhersehbar. Die Überbewertung des Wechselkurses behindert und entmutigt Exporte; und die Regierung setzt die Praxis kurzfristiger, detaillierter Eingriffe zur Lösung akuter realer oder perzipierter Probleme fort.
- Eine Steuerreform. Es ist unbestritten, daß das brasilianische Steuersystem einer grundlegenden Reform bedarf, um zu einer gleichmäßigeren Belastung und transparenten Regeln

zu kommen sowie die prohibitive Belastung zwischenbetrieblicher Transaktionen zu reduzieren.

- Die Modernisierung des Finanzsektors. Hier geht es insbesondere darum, ein für allemal die Praxis abzustellen, daß bundesstaatliche Regierungen ihre Bank zur Gewährung von Krediten zwingen, die dann nicht zurückgezahlt werden, so daß die Zentralbank einspringen muß.
- Die Rehabilitierung der Struktur in technologischen Kernbereichen. In Bereichen wie dem Meß-, Norm- und Prüfwesen sowie der Qualitätssicherung (MNPQ) bestehen Defizite. Es fehlt auch eine Institution, die Organisationen zertifiziert, die das ISO-9000-Siegel vergeben.

Auf der Ebene der Bundesstaaten und Kommunen geht es um die Formulierung von Standortpolitik, d. h. gezielte Maßnahmen, um die Umfeldbedingungen für erfolgreiche industrielle Entwicklung zu verbessern. Wichtige Elemente sind:

- regionale Dialoge zur Formulierung von Technologie- und Industriepolitik zur Stärkung einzelner industrieller Standorte;
- *technology extension*, d. h. die Verbreitung von Wissen über neue *hardware*, technische Verfahren und Organisationsmuster;
- der Aufbau bzw. die Rehabilitation oder Stärkung von Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, die auf das lokale Spezialisierungsmuster zugeschnitten sind;
- KMU-Beratung, insbesondere in Bereichen wie Umgang mit gesetzlichen Regelungen, Umweltschutz und Energieeffizienz, Arbeitssicherheit, Finanzierung sowie Design, Verpackung und Marketing (hier geht es insbesondere darum, erfolgreiche Erfahrungen von Institutionen wie SEBRAE in einzelnen Bundesstaaten landesweit zu verbreiten);
- Ermutigung der formellen und informellen Vernetzung zwischen Unternehmen.

3 Perspektiven

Einer Lösung wie der oben beschriebenen stehen freilich verschiedene Hindernisse entgegen:

- eine inadäquate Selbstdefinition der potentiellen Akteure (Unternehmensverbände beispielsweise halten Beteiligungen an der Formulierung einer industriepolitischen Strategie nicht für ihre Aufgabe; überdies sind Unternehmens- und sonstige Verbände häufig schwach und haben kaum Erfahrungen mit Problemlösungsorientierung);
- eine klientelistische Orientierung der Politik, die einer längerfristigen und problemorientierten Lösung entgegensteht;
- die geringe institutionelle Kontinuität im politisch-administrativen System, die ebenfalls eine Kurzfristorientierung begünstigt;
- eine begrenzte fachliche Kompetenz auf der Ebene von Bundesstaaten und Kommunalverwaltungen, die der Formulierung von Standortpolitik auf diesen Ebenen entgegensteht.

Dessenungeachtet ist die Einführung von dezentraler Standortpolitik in Brasilien nicht unmöglich. Die Verhaltensdispositionen von politischen Akteuren ändern sich; Unternehmensverbände beispielsweise wandeln sich in nicht wenigen Regionen von Honoratiorenvereinen zu dienstleistungsorientierten Organisationen.¹⁵ Erfolgreiche Initiativen in einzelnen Regionen, z. B. in Minas Gerais oder Ceará,¹⁶ geben ein wichtiges Beispiel für andere. In dem Maße, in dem es gelingt, Informationen über derartige Ansätze im Lande zu verbreiten und politische Lernprozesse zu initiieren, verändern sich die Perspektiven für eine anhaltende Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Industrie zum Positiven.

¹⁵ Vgl. z. B. Müller-Glodde 1993.

¹⁶ Lasmar 1994; Tendler 1994.

4 Bibliographie

- Coutinho, Luciano / Ferraz, João Carlos (ed.) (1994): *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Campinas: Papyrus; Editora da Universidade Estadual de Campinas.
- Ferraz, João Carlos (1989): *A heterogeneidade tecnológica da indústria brasileira: perspectivas e implicações para a política*, Rio de Janeiro: UFRJ; Instituto de Economia Industrial.
- Fleury, Afonso / Humphrey, John (1993): *Human Resources and the Diffusion of New Quality Methods in Brazilian Manufacturing*, Brighton: Institute of Development Studies (Research Report; 24).
- Frischtak, Claudio / Atiyas, Izak (1990): *Industrial Regulatory Policy and Investment Incentives in Brazil*, Washington: World Bank (Report; 7843-BR).
- Fritsch, Winston / Franco, Gustavo H. B. (1989): «The Quest for Efficient Industrialisation in a Technologically Dependent Economy: The Current Brazilian Debate», Paper Presented to Symposium on Competition and Economic Development, Paris: OECD, 17.-18. Oktober 1989.
- Guimarães, Eduardo A. / Machado, J. Bosco / Veiga, Pedro d. M. / Iglésias, R. M. (1995): *Reestruturação industrial em contexto de abertura e integração: um modelo para o caso brasileiro* (edição preliminar), Rio de Janeiro: BNDES (Textos para discussão; 25).
- Lasmar, J. O. (1994): «Descentralização da política industrial: o novo papel dos estados e municípios; simpósio internacional sobre política industrial», São Paulo; Rio de Janeiro (mimeo).
- Longo, Carlos Alberto (1993): «The State and the Liberalization of the Brazilian Economy», in: Kinzo, M. D'Alva G. (Hrsg.): *Brazil: the Challenges of the 1990s*, London: British Academic Press, S. 36-59.
- Machado, Jorge B. M. / Carvalho, Mário C. (1993): *A Escalada tarifária na reforma aduaneira*, Rio de Janeiro: FUNCEX.

- Meyer-Stamer, Jörg (1994): «Wer ist hier unterentwickelt? Erfahrungen mit neuen industriellen Organisationskonzepten in fortgeschrittenen Entwicklungsländern», in: *WSI-Mitteilungen* 47/2, S. 116-123.
- Müller-Glodde, R. (1993): *Organisationsentwicklung in brasilianischen Unternehmensverbänden: Fallstudie des Partnerschaftsprojekts zwischen brasilianischen Handels- und Industrieverbänden in Santa Catarina und der Handwerkskammer für München und Oberbayern*, Eschborn: GTZ (Aus der Arbeit der Abteilung 403; 16).
- Salgado, L. H. (1993): «Política de concorrência e estratégias empresariais: um estudo da indústria automobilística», in: *Perspectivas da economia brasileira — 1994*, Rio de Janeiro: IPEA, S. 297-321.
- Schwartz, G. (1990): «Stabilization Policies under Political Transition: Reform versus Adjustment in Brazil, 1985-1989», in: *The Developing Economies* 28/1, S. 16-41.
- Sequeira, J. H. (1990): *World-Class Manufacturing in Brazil: A Study of Competitive Position*, São Paulo: American Chamber of Commerce Publications Division.
- Soto B., F. (1993): «Da indústria do papel ao complexo florestal no Brasil: o caminho do corporativismo tradicional ao neocorporativismo», Campinas: IE; Unicamp.
- Tendler, J. (1994): «Good Government in the Tropics», Cambridge (Mass.): Massachusetts Institute of Technology (mimeo).
- UNIDO (1992a): *Brazil's Industrial Policy: An Assessment in the Light of the International Experience*, Wien: UNIDO (PPD.226).
- UNIDO (1992b): *Industrial Competitiveness in Brazil: Trends and Prospects*, Wien: UNIDO (PPD.225).