

Forum

Staatlicher Einkommenstransfer und Bürgerrechte in Brasilien. Das *Programa Bolsa Família* der Regierung Lula da Silva

Walquiria Domingues Leão Rego

In diesem Beitrag möchte ich erste Ergebnisse einer laufenden Studie vorstellen, die die politischen und moralischen Auswirkungen des Programms des Einkommenstransfers – *Programa Bolsa Família* (Familienbeihilfe) – untersucht, das gegenwärtig von der brasilianischen Regierung unter Lula da Silva durchgeführt wird. Die Maßnahme richtet sich an sehr arme Familien, wobei Frauen die offiziellen Bezugsberechtigten des Programms sind. Es handelt sich dabei um einen politischen Prozess, durch den ein bedeutender Teil der Bevölkerung sozial integriert werden soll, und den ich in drei Schritten darstellen werde.¹ Zum ersten gehe ich auf die komplexen sozialen, politischen und ökonomischen Hintergründe der historischen Entwicklung der brasilianischen Gesellschaft ein, die nach wie vor ihre politische und moralische Kultur prägen und zudem als Erklärungsmuster für die zutiefst ungleiche Verteilung der ökonomischen, politischen und sozialen Macht dienen. Im zweiten Teil skizziere ich den konzeptuellen Rahmen der empirischen Studie, im Zuge derer ich eine Reihe von Interviews mit den betroffenen Frauen geführt habe, die als offizielle Ansprechpartnerinnen der Regierung das staatliche Familieneinkommen beziehen und verwalten. Das Programm betrifft sozial, kulturell und materiell benachteiligte Regionen des Landes. Armut ist bekanntlich einer der Hauptfaktoren, der Menschen und insbesondere Frauen politischer und sozialer Unterdrückung aussetzt. Abschließend stelle ich einige Probleme und Widersprüche des Programms zur Diskussion. Im Mittelpunkt stehen die Erfahrungen der interviewten Frauen mit dem Programm, die konkreten Veränderungen in ihrem Leben, aber auch ihre Sorgen und Hoffnungen für die Zukunft.

¹ Der Begriff *cidadania* wurde hier nicht nur als *citizenship* sondern in mehreren Varianten mit *Bürgerrechte*, *politische Emanzipation* u. ä. übersetzt.

Angesichts des begrenzten Rahmens dieses Aufsatzes muss die Darstellung kursorisch bleiben. Ich werde hier keine geschlossene Darstellung von Sachverhalten liefern, denn aufgrund seines experimentellen Charakters eröffnet das Programm Chance, von denen wir viele lediglich erahnen können. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es nahezu unmöglich, Widersprüche und mögliche Sackgassen eines derartigen Sozialprogramms klar zu benennen, ebenso wie die weiteren politischen Schritte abzuschätzen. Wie der Untersuchungsgegenstand ist auch die vorliegende Analyse *work in progress*.

1. Stichworte zur jüngeren Geschichte Brasilien

Brasilien ist seit 1889 eine Föderative Republik und seit den 1960er Jahren eine der entwickeltsten und am stärksten industrialisierten Volkswirtschaften der sogenannten Dritten Welt. Der Modernisierungsprozess, der bis in die dreißiger Jahre des letzten Jahrhunderts zurückreicht, erfolgte allerdings ohne Begleitmaßnahmen zu einer sozial gerechten Verteilung des erwirtschafteten Reichtums. Die von den brasilianischen Eliten betriebene Modernisierung des Landes hat auf diese Weise das koloniale Erbe der Sklavenhaltergesellschaft fortgeschrieben. Aus diesem Grund gehört Brasilien nach wie vor weltweit zu den Ländern mit der höchsten Konzentration von Reichtum und der geringsten sozialen Verteilungsgerechtigkeit – eine Tatsache, die hinlänglich bekannt ist. Brasilianerinnen und Brasilianer leben heute immer noch unter einem Regime sozialer Apartheid. Im Zuge der Industrialisierung während der dreißiger und vierziger Jahre des 20. Jahrhunderts, insbesondere unter der Regierung von Getúlio Vargas, entstanden einige Arbeiterschutzgesetze, die die Arbeitszeit reglementierten und eine gewisse soziale Sicherheit festschrieben. Dieses an Bismarck angelehnte Modell berücksichtigte jedoch ausschließlich Arbeiter und Angestellte in den Städten. Allerdings lebte der Großteil der brasilianischen Bevölkerung bis in die 1960er Jahre auf dem Land und blieb dadurch bis in die siebziger Jahre von der Sozialgesetzgebung ausgeschlossen.

In den fünfziger und insbesondere in den sechziger Jahren wurden erste Kämpfe um soziale und gewerkschaftliche Rechte geführt und vehement Forderungen nach Landbesitz und einer Agrarreform erhoben, um einen Wohlfahrtsstaat wenigstens bescheidenen Ausmaßes aufzubauen. Der Staatsstreich von 1964 setzte dem jedoch schlagartig ein Ende. Im Kalten Krieg befand sich Brasilien im nordamerikanischen Einflussbereich, und spätestens nach der kubanischen Revolution von 1959 wurde jedwede soziale Veränderung in Lateinamerika unter dem Vorwand des Kampfes gegen den Kommunismus im Keim erstickt. In diesem Zusammenhang wurde in Brasilien eine Militärdiktatur errichtet, die zwanzig Jahre lang sämtliche demokratischen Grundrechte und Freiheiten außer Kraft setzte. Dazu kam die Gleichgültigkeit der herrschenden Klassen gegenüber der brasilianischen Nation. Deren ausgeprägte ‚Privilegienkultur‘ macht aus ihr eine der zynischsten ökonomischen Eliten des kapitalistischen

Aus diesen Gründen ist Rechtsstaatlichkeit in Brasilien erst seit kurzem eine politische Kategorie. Im Zuge der neuerlichen Demokratisierung arbeitete die verfassungsgebende Versammlung, in der zwar wieder die Vertreter der Eliten saßen, 1988 eine sehr demokratische Verfassung aus. Sie sieht die Einführung bürgerlicher, politischer und sozialer Rechte auf breiter Ebene vor. Ihre konkrete politische Umsetzung stößt jedoch immer wieder auf große Schwierigkeiten und die realen Fortschritte bleiben langsam und zögerlich. Unmittelbar nach dem Ende des verfassungsgebenden Prozesses begann auch in Brasilien die neoliberale Ära, die in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts, weltweit einen massiven Angriff auf soziale Rechte und die staatliche Wirtschaft bedeutete. Alles und jeder hatte sich den Marktgesetzen zu unterwerfen, die einmal mehr zum Fetischobjekt des gesellschaftlichen Lebens erkoren wurden. Der Markt wurde dabei nicht als bloßer Bestandteil des Sozialen verstanden, sondern mit ihm gleichgesetzt. Seine Regeln wurden zu den einzigen legitimen für das Leben der Gemeinschaft. Die skizzierte politische und kulturelle Entwicklung, die sich zum Großteil aus der Ideologie der Globalisierung erklärt, wird gängigerweise als naturgegeben und nicht als historisch gewachsen dargestellt. Die Deregulierung der Märkte erschien als Naturgesetz und folglich als einzig mögliches Schicksal der Menschheit. Die staatsfeindliche Logik der privaten Interessen führte zu einer richtiggehenden Enteignung des Staates und zu einer veränderten Grundlage der Demokratie. Die hegemonialen Weltmächte, im Falle Lateinamerikas die USA, leiteten ein weit verzweigtes Programm zur Angleichung monetärer und steuerrechtlicher Politik in die Wege, das die Grundlagen sämtlicher Wohlfahrtsstaaten zerstören soll. Am Rande der kapitalistischen Welt hat diese Rezeptur, die vom sogenannten *Washington Consensus* formuliert wurde, größere Ausmaße angenommen, denn wir hatten noch nicht einmal einen wirklichen Wohlfahrtsstaat errichtet. Die wenigen bestehenden Sozialrechte kamen allerorts unter Beschuss, wobei die gegen sie vorgebrachten Argumente nicht hinterfragt wurden. Wirtschaftsjournalisten und -analysten, mancher von ihnen in direkter Abhängigkeit vom nationalen und internationalen Bankwesen, haben die Gesellschaft davon zu überzeugen versucht, dass die Forderung nach Bürgerrechten an sich schon anachronistisch sei. Das moderne Leben gründe vielmehr darauf, dass in einer Art „survival of the fittest“ die Stärksten zu Konsumenten käuflicher, privater Dienstleistungen werden.

Das soziale, politische und kulturelle Erbe lastet auf jeder Regierung, die es sich zur Aufgabe macht, einen politischen Paradigmenwechsel herbeizuführen, indem sie demokratische BürgerInnenrechte propagiert. Jenes politische und ideologische Erbe trat die Regierung Lula nach ihrer Wahl im Oktober 2002 am 1. Jänner 2003 an. Als Folge der globalen Privatisierungswelle, welche in der Dritten Welt besonders brutal vonstatten gegangen war, hatte der brasilianische Staat zu dem Zeitpunkt bereits einen Großteil seiner besten und für das Wirtschaftswachstum des Landes strategisch wichtigsten Staatsbetriebe verloren. Der Aufstieg Lulas löste in den Medien, die großteils ideologisch neoliberal orientiert und somit sozialen Rechten gegenüber ablehnend eingestellt waren, heftige und systematische Reaktionen aus. Dazu kam ein – noch mächtigerer – Druck

von außen seitens der Interessensvertreter der internationalen Finanz, allen voran der Präsident der nordamerikanischen *Federal Reserve*.² Es darf nicht verschwiegen werden, dass so mancher linke Intellektuelle sich von neoliberalen Thesen anstecken ließ, galt es doch, mit dem neuesten Stand der akademischen Diskussion in den USA mitzuhalten. Dies trifft sogar auf bestimmte Führer der von Lula da Silva gegründeten *Partido dos Trabalhadores*, der Arbeiterpartei, zu. Viele Mitglieder des Vorstandes wurden nachhaltig von der neoliberalen Ideologie geprägt.

Die Globalisierung der Finanzmärkte und ihr ideologisches Fundament hatten katastrophale Auswirkungen für die Nationalstaaten, insbesondere in den Ländern der Peripherie. In diesem Kontext war Lula in seiner ersten Amtsperiode gezwungen, sowohl auf rhetorischer als auch auf wirtschafts- und finanzpolitischer Ebene den neoliberalen Kurs großteils fortzusetzen. Die persönliche und politische Geschichte des ehemaligen Metallarbeiters Lula da Silva verunmöglichte jedoch letztlich die längerfristige Fortführung des neoliberalen und technokratischen Modells seines Vorgängers Fernando Enrique Cardoso. Seine Erfahrung als Gewerkschaftsführer und Gründer einer Arbeiterpartei, die immer mit den Sozialbewegungen der armen Bevölkerung verknüpft war, gründete in einer politischen Aktion, die die Forderung nach gerechter Verteilung und einer stärkeren Demokratisierung der brasilianischen Gesellschaft in den Mittelpunkt stellte. So begann sich, wenn auch zögerlich, eine kohärentere Sozialpolitik abzuzeichnen. Angesichts der zahlreichen Widrigkeiten kann der qualitative Sprung der letzten Jahre nicht hoch genug bewertet werden. Besonders knapp wurde es für die Regierung im Jahre 2005, als sie beinahe des Amtes enthoben wurde. Die politische Führung des *Partido dos Trabalhadores*, vor allem die Leiter der damaligen Wahlkampagne, wurde der illegalen Finanzierung des Wahlkampfes 2002 überführt, eine im Übrigen durchaus gängige Praxis in Brasilien. Als Medien und Oppositionsparteien dies ans Tageslicht brachten, wollte man den Präsidenten Lula zum Rücktritt zwingen. In eben dieser instabilen Zeit wurde jedoch eine Reihe von Sozialprogrammen eingeleitet, deren zentrale Maßnahme der Einkommenstransfer an die ärmsten Familien des Landes ist.

Das Programa Bolsa Família

In seiner jetzigen Form geht die Familienbeihilfe aus dem Programm *Fome Zero* (Nie wieder Hunger) hervor, das Lula in seiner Antrittsrede am 1. Jänner 2003 angekündigt hatte. Das *Programa Bolsa Família* wurde in Übereinstimmung mit dem Gesetzesdekret 10.536 vom 9. Jänner 2004 verabschiedet, und setzte die Frauen jener Familien, die ein monatliches Einkommen von 50 Dollar oder weniger haben, als bezugsberechtigte Empfängerinnen ein. Diese Unterstützung konnte die Ernährungssituation der betrof-

fenen Familien bereits entscheidend verbessern; auch können sich die Familien nun beispielsweise Körperpflegeprodukte leisten und Kinder können erstmals Süßigkeiten genießen.

Die interviewten Frauen sagten aus, dass der Erhalt eines regelmäßigen Grundeinkommens, so gering es auch sein möge, zu einem größeren Selbstwertgefühl führe und für sie den Anfang einer Entscheidungsautonomie innerhalb der Familie bedeute.³ Tatsächlich erwies sich die rechtliche Bevorzugung der Frauen im Rahmen des Programms als gewinnbringend. Gleichzeitig sind latente Spannungen und Konflikte in der Organisation des Familienlebens ans Tageslicht gekommen. Das Ungleichgewicht innerhalb der Geschlechterbeziehungen wurde jetzt deutlicher wahrgenommen, zumal die neue Situation aus Sicht der Männer als Erniedrigung erschien. Dies ist sogleich in den ersten Interviews zur Sprache gekommen, die im Alto Sertão de Alagoas, einer der ärmsten Regionen des Landes, geführt wurden. Wie bereits Amartya Sen und Martha Nussbaum⁴ angemerkt haben, sind ökonomische Entbehrungen immer mit dem Gefühl von Erniedrigung und Scham verbunden, was es den Betroffenen besonders schwer macht, ihre Rechte einzufordern. In praktischer Hinsicht impliziert das Programm, dass den bezugsberechtigten Frauen das Grundeinkommen auf ihr Bankkonto überwiesen wird, über das sie frei verfügen können, wobei die meisten bis dahin noch nie mit einer Bank in Berührung gekommen sind. Einzige Bedingung ist, dass sie ihre Kinder in die Schule schicken und regelmäßig deren Impfpass vorlegen. Die Kontrollen seitens der Behörden und die jährliche Registrierung der Zielgruppe konnten bislang Missbrauch relativ erfolgreich verhindern.

Es sei nochmals betont, dass die bedeutendste soziale Maßnahme der Regierung Lulas, die derzeit elf Millionen Familien zugute kommt, das heißt in etwa 40 Millionen Menschen, Frauen zu den Bezugsberechtigten erklärt. Diese Entscheidung lässt sich mehrfach begründen. Allem voran ist die Fähigkeit von Frauen, Verantwortung für die

3 Die Interviews werden im Rahmen eines soziologischen Forschungsprojekts im Nordosten Brasiliens, im Alto Sertão de Alagoas, durchgeführt; genauer in den Gemeinden Inhapi und Delmiro Gouveia, ebenso wie in Maragogi e Peroba, die in Küstennähe liegen. Interviewt werden vornehmlich Frauen. Eine erste Interviewreihe fand im April 2006 statt, eine zweite im August 2007. Seit dieser zweiten Interviewreihe arbeite ich mit Alessandro Pinzani, Professor für Neuere Philosophie an der *Universidade Federal de Santa Catarina*, zusammen. Im Juli 2008 wurden Interviews im Tal von Jequitinhonha, im Bundesstaat Minas Gerais, der als einer der ärmsten des Landes gilt, geführt. Bislang wurden mehr als 100 Frauen interviewt und über 100 Stunden Tonaufzeichnungen gemacht. Angewandt wurde die Methode des narrativen Interviews, die den interviewten Frauen die größtmögliche Freiheit in der Darstellung ihres Lebens und ihrer Zukunftspläne gewährt. Ein kurzer Fragenkatalog ergänzt die Interviews; hier geht es insbesondere um die Bedeutung der Gewährung eines Grundeinkommens bzw. des staatlichen Einkommenstransfers. In Zukunft soll dieses Forschungsprojekt ausgeweitet werden, insofern als die Situation brasilianischer Frauen, die das staatliche Grundeinkommen beziehen, mit jener indischer Frauen, denen Mikrokredite gewährt wurden, verglichen wird.

4 Vgl. Martha C. Nussbaum u. Amartya Sen Hg., *La Calidad de Vida*, México 1996 (Orig. *The Quality of Life*, Oxford/New York 1993).

Familie übernehmen zu können, allgemein anerkannt. Dies bestätigen etwa indische Sozialprogramme, die erfolgreich Frauen Mikrokredite gewähren. In den von mir bisher geführten Interviews zeigen fast alle Frauen, dass sie sich ihrer Überlegenheit in finanziellen Familienangelegenheiten vollkommen bewusst sind. Sie verstehen sehr gut, warum das Sozialprogramm der Regierung auf ihren Namen läuft und die Bankkarte, mit der sie in den Staatsbanken Zugang zu der Beihilfe erhalten, auf sie ausgestellt ist. Sie wissen, dass diese Gelder in erster Linie für die Ernährung ihrer Kinder bestimmt sind und so zur Absicherung ihres Lebens und vielleicht sogar einer besseren Zukunft dienen, in einem Land, das noch bis in jüngste Zeit eine der weltweit höchsten Kindersterblichkeitsraten aufwies. Angesichts der staatlich festgelegten Bedingungen kann eine Familie aus dem Programm ausgeschlossen werden, wenn sie sie aufgrund der Nachlässigkeit der Empfängerin nicht erfüllt. Der Staat bestärkt somit die Verantwortlichkeit der Frauen ihm und der Familie gegenüber.

Wie lässt sich angesichts der vielen empirischen und theoretischen Fragen das *Programma Bolsa Família* innerhalb eines größeren, demokratischen Rahmens verstehen? Vieles an großen staatlichen Sozialprogrammen macht erst skeptisch. Handelt es sich lediglich um eine kompensatorische Maßnahme einer Regierung, die nicht in der Lage ist, für Vollbeschäftigung und effektiven Lohnbezug zu sorgen beziehungsweise für eine Gesellschaft mit Arbeiter- und Gewerkschaftsrechten, die zu den Bürgerrechten zählen? Muss das Recht auf ein staatlich gewährtes Grundeinkommen immer auf einem Arbeitsverhältnis beruhen und wäre es damit nur in Lohngesellschaften gerecht? Um welche Art von Beihilfe geht es beim *Programma Bolsa Família* tatsächlich? Welche Folgen hat sie für die ärmsten Bevölkerungsgruppen des Landes? Ebnet die Hilfe den Weg zur ökonomischen Emanzipation oder fungiert sie lediglich als Maßnahme zur Beilegung von Konflikten? Ist sie ein Mittel, über Arme zu herrschen oder ein staatliches Almosen mit widersprüchlichen Konsequenzen, welche letztlich das Erlangen von Bürgerrechten und, in weiterer Folge, politische Emanzipation verhindern?

Solche Fragen legen es nahe, die Untersuchung über die rein monetäre Seite des *Programma Bolsa Família* hinaus auszuweiten und dieses auf seine politisch-emanzipatorischen Aspekte hin zu befragen. Inwieweit kann diese Form der Sozialpolitik als Politik der *citizenship* verstanden werden?

2. *Citizenship*, Geschlecht und Demokratie: Spannungen und unlösbare Probleme

Frauen als Bezugsberechtigte eines staatlichen Sozialprogramms, das ist auch aus historischen Gründen von Interesse. Sie haben mittels eines persönlichen, nicht übertragbaren Passwortes den *Cartão da Cidadania – Bolsa Família* (Bürgerkarte – Familienbeihilfe) in ihrer Hand. Dieser Punkt ist gerade deshalb wichtig, weil Frauen auf der ganzen Welt erst spät die vollen Bürgerrechte erhalten haben. Bislang sind die Aus-

wirkungen dessen auf die Frauen, die ja die Verantwortung für die Erziehung der zukünftigen Generationen tragen, als Folge des Fehlens einer politischen Kultur, die auf bürgerlichen, demokratischen und republikanischen Werten gründet, noch nicht adäquat erfasst worden. Sicherlich verursachen die ersten Eindrücke der Welt, bei Kindern, deren Eltern selbst über keine *civic culture* verfügen, in jeder Gesellschaft ein großes Defizit an demokratischer Kultur. Die feministische Bewegung hat seit langem darauf hingewiesen, dass Frauen nicht zu demokratischen und republikanischen Bürgerinnen erzogen wurden, sondern zu Privatpersonen. Mehr noch, dieser gesamte Vorstellungskomplex wird auf das öffentliche Leben übertragen.

Ich möchte hier an eine kurze Bemerkung von Tocqueville erinnern, der in seinen Memoiren über die Revolution von 1848 in Frankreich Folgendes über seine Schwägerin äußerte: Sie sei eine bemerkenswerte Persönlichkeit, aber eine schlechte Bürgerin. Die beiden Einschätzungen sind in der Regel unvereinbar. Feministische Forschungen haben zur Genüge gezeigt, dass dieser Grundgegensatz in der Frauenbildung bis heute in unterschiedlichen Ausmaßen wirksam ist, weswegen allgemein nur lückenhafte Kenntnisse der Bürgerrechte vermittelt werden. Unabhängig von der Klasse ist der Horizont von Frauen auf häusliche, private Tugenden beschränkt und schließt Werte wie moralische Autonomie und Selbstverantwortung aus; ein Interesse für politische Rechte und Pflichten ist somit strukturell nicht vorgesehen. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist hinlänglich bekannt: Die Reproduktion von Subjekten, die im Falle der Männer dominieren, im Falle der Frauen unterwürfig sind. Die geschlechterspezifische Formierung des Subjekts steht dem demokratischen *vivere civile* entgegen, welches eine gleichberechtigte Beziehung zwischen den Geschlechtern voraussetzt. Die Auswirkungen auf die Gesellschaft können daher nur negative sein.

Aus all diesen Gründen war der Weg der Frauen zur Erlangung des vollen Bürgerstatus immer mit vielen Hindernissen gepflastert. Die mannigfachen Formen der Exklusion wirken bereits im vopolitischen Bereich. Giovanna Zincone erklärt dies aus der ökonomischen und kulturellen Unterlegenheit der Frauen in der Familie, die wiederum schwerwiegende Konsequenzen auf das politische Leben in einer Demokratie zeitigt. Denn als die ersten Erzieherinnen der zukünftigen Erwachsenen neigen sie dazu, dieses persönlichkeitsbildende Modell zu reproduzieren.⁵ In ihrer Auseinandersetzung mit Axel Honneth wies Nancy Fraser auf einen zentralen konzeptuellen Schwachpunkt hin. Unter Bezugnahme auf Schwarze, Homosexuelle und Frauen kritisierte sie, dass Honneths Theorie der Anerkennung dem hybriden Charakter des Ausschlusses, von dem viele soziale Kategorien betroffen sind, nicht gerecht werde. Ihre Überlegungen lassen sich auf andere soziale, ethnische und kulturelle Gruppen übertragen. Sie bilden

5 Vgl. Giovanna Zincone, *Da sudditi ai cittadini [Von Untertanen zu Staatsbürgern]*, Bologna 1992, 189; vgl. auch dies., *Due vie alla Cittadinanza: il modello societario e il modello statalista [Zwei Wege zu Citizenship: das gesellschaftliche Modell und das staatliche Modell]*, in: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 19, 2 (1989), 223–265.

sogenannte „ambivalente Kollektive“, zumal sie von einer zwei- oder dreifachen Marginalisierung betroffen sind. Sie fordern daher politische Maßnahmen der Anerkennung, welche die mehrfache Ausgrenzung berücksichtigen. Auch im Falle der Bürgerrechte für Frauen gilt Frasers Analyse: Die dringliche Notwendigkeit der Anerkennung aller Ungerechtigkeiten, denen Frauen ausgesetzt sind. Maßnahmen zur Abschaffung dieser Ungerechtigkeiten müssten deshalb die Mehrfachmarginalisierung der Frauen berücksichtigen. Konkret bedeutet dies eine gerechtere Verteilung der ökonomischen und sozialen Ressourcen und zugleich eine Kultur- und Bildungspolitik, die auf eine Veränderung des gesellschaftlichen Wertekanons ausgerichtet ist. Nur so kann die Entstehung unterdrückter Subjektivitäten unterbunden werden, die Frauen wie andere „ambivalente Kollektive“ charakterisieren.⁶

Die kulturelle Marginalisierung schränkt gemeinsam mit der ökonomischen Benachteiligung die Ausübung ziviler und politischer Rechte ein. Aus mangelnder demokratischer Erfahrung mit Meinungsfreiheit und Wahlrecht können die Betroffenen nur begrenzt zu politisch handlungsfähigen Subjekten werden, die in der Lage wären, Bürgerrechte zu formulieren und zu fordern. Daher erfahren es Frauen überwiegend als schwierig, in der Öffentlichkeit das Wort zu ergreifen und damit von rhetorischen und argumentativen Fähigkeiten Gebrauch zu machen, die allen Menschen gemeinsam sind. Die Ursache dieses Mangels an funktionellen Fähigkeiten liegt in ihrem Privatleben begründet, wo sie die unterwürfige Rolle spielen und ausgebeutet werden. Von verschiedenen Autoren wurde darauf hingewiesen, dass Frauen in der Geschichte immer wieder daran gehindert wurden, rhetorische Fertigkeiten auszubilden, die aber die Grundbedingung für die volle Partizipation am öffentlichen Leben sind. Die Befähigung zur Sprache ist der Grundstein unseres gemeinsamen Menschseins. In dieselbe Richtung weist auch Susan Moller Okins Argument:

Für Frauen ist das öffentliche Leben viel weniger vom häuslichen und privaten Leben getrennt als für Männer. Ihre Erfahrungen in einem der beiden Bereiche haben drastische Auswirkungen auf ihre Möglichkeiten im jeweils anderen Michael Walzer schreibt: „Im Idealfall ... setzt sich der Bürger durch, der die überzeugendsten Argumente für sich verbuchen kann.“ Nun sind Frauen aber oft gehandikapt, jeglicher Autorität beim Sprechen beraubt. ... So ist die vergangene

6 Vgl. Nancy Fraser, La Justicia Social en la era de las „ Políticas de Identidad“: redistribución, reconocimiento y participación, in: Apuntes de Investigación, 2 (1997), 22ff (Orig. Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and Participation, in: The Tanner Lectures on Human Values, 19 [1998], 1–67; online unter <<http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/documents/Fraser98.pdf>>; Zugriff: 2. 2. 2009).

und gegenwärtige Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern der Grund dafür, dass für Frauen Öffentlichkeit und Privatsphäre unter vielen Gesichtspunkten alles andere als getrennte, voneinander unabhängige Bereiche sind.⁷

In gewisser Weise bewegen sich Frauen von einem Teufelskreis zum nächsten: ohne Rechte, ohne wirklichen Bürgerstatus und ohne gleichwertige Partizipation am öffentlichen Leben. Nach Okin ist eine der Ursachen hierfür, dass der vorherrschende politische Diskurs die politische Tatsache verberge, dass auch die Familie eine politische Institution sei. Auf geradezu totalitäre Weise schreibt er den verschiedenen Bereichen Funktionen zu, die durch Traditionen und Gewohnheiten legitimiert werden und nimmt den Frauen ihre rhetorischen Fähigkeiten und damit eine Grundvoraussetzung für eine größere Teilhabe am öffentlichen Leben.

Die hier skizzierten theoretischen Fragen stellen sich nur allzu deutlich in den von mir untersuchten Regionen Brasiliens, was zu allererst historische Gründe hat. Deshalb habe ich als Untersuchungsfeld die ärmsten Gegenden im Nordosten Brasiliens gewählt, wo Frauen nach wie vor mit Verhaltensmustern konfrontiert sind, die stark von Gewalt, Unterdrückung und psychischer Nötigung bestimmt sind. Während der Kolonialzeit war die Sklavenhaltergesellschaft im Nordosten des Landes am intensivsten ausgeprägt. Die Sklaverei wurde in Brasilien erst 1888 abgeschafft. Die patriarchale Familie, die sich in dieser Zeit ausbildete, hatte vor allem für die Unterdrückung der Frauen besondere Folgen. Der Schatten der Vergangenheit ist in der Kultur und den – von Männern und Frauen geteilten – Wertvorstellungen dieser Region noch spürbar, zumal die staatliche Wirtschafts-, Kultur- und Bildungspolitik diese Bevölkerungsgruppen traditionellerweise vernachlässigte. Lediglich in Zeiten des Wahlkampfes erinnert man sich ihrer, als einer konservativen Kraft und Stütze der politischen Vetternwirtschaft der Mächtigen. In einem weiteren Schritt stützt sich meine Argumentation auf Amartya Sen und Martha Nussbaum. Sie weisen darauf hin, dass Frauen, und besonders die armen unter ihnen, kulturell und politisch systematisch jene Fähigkeiten abgesprochen werden, die ihnen die Teilnahme am öffentlichen Leben ermöglichen würden. Nussbaum insistiert darauf, dass „die Ungleichheit sozialer und politischer Bedingungen ... sich im Falle von Frauen in der Ungleichheit menschlicher Fähigkeiten [manifestiert]“.⁸

All diese Überlegungen dienen in erster Linie dazu, den theoretischen Rahmen für eine soziologische Feldstudie abzustecken. Freilich muss er provisorisch bleiben, was sich bereits aus den analytischen Kategorien selbst ergibt. Die kritische Auseinandersetzung mit dem *Programa Bolsa Família* soll hier dazu dienen, ein Sozialhilfeprogramm als eine

7 Susan Moller Okin, *Liberalismo Humanista*, in: Nancy Rosenblum Hg., *El Liberalismo y La Vida Moral*. Buenos Aires 1993, 43–55 (Orig. Cambridge 1989; dt.: Für einen humanistischen Liberalismus, in: *Transit. Europäische Revue*, 5 [1992/93], 74–90); siehe auch dies., *Justice, Gender and the Family*, Princeton u. a. 1987 (nach der dt. Übersetzung zitiert).

8 Martha C. Nussbaum, *Hiding from Humanity. Disgust, Shame and Law*, Princeton u. a. 2004.

mögliche politische Maßnahme zur Ausweitung der Bürgerrechte zu begreifen und auf diesem Wege eine politische Grundsatzdebatte anzuregen. Es ist hoch an der Zeit, den Erhalt dieser staatlichen Zuwendung als Grundrecht in der Verfassung zu verankern. Mit anderen Worten plädiere ich für die Erweiterung der Familienbeihilfe zu einem Grundeinkommen als Basis eines universellen und dauerhaften Bürgerrechts.⁹

Meine Untersuchung hat gezeigt, dass die Ehemänner der bezugsberechtigten Frauen des *Programa Bolsa Família* keine regelmäßige Arbeit finden. Die ökonomischen Strukturen dieser schlecht versorgten Regionen sind seit langem zweigeteilt: Entweder betreiben sie weiterhin traditionelle Sektoren wie Viehzucht, die wenig Arbeitskräfte benötigt, oder sie werden modernisiert und können auf ungelernete Arbeiter verzichten. Der Großteil der armen Bevölkerung in diesen Regionen sind Analphabeten oder verfügen lediglich über eine für eine moderne Arbeitstätigkeit ungenügende Schulbildung, sei es in der Industrie oder in der Landwirtschaft. Damit möchte ich unterstreichen, dass es den mittellosen Männern gleichermaßen an Kompetenzen mangelt wie ihren Frauen. Die lange und intensive Erfahrung der Sklaverei und danach des Klientel-systems der mächtigen Großgrundbesitzer hat ihnen dieses triste Vermächtnis aufgebürdet. Wenn sie dennoch Arbeit finden – es handelt sich dabei immer um eine unregelmäßige Arbeit ohne jeglichen Rechtsschutz oder offizielle Registrierung – verdienen sie weniger, als ihre Frauen im Rahmen des *Programa Bolsa Família* erhalten. Im Zuge der Interviews traf ich auf schweigsame und traurige Männer, aus denen Scham und das Gefühl von Erniedrigung sprachen.

3. *Bolsa Família* und das Recht auf Leben

Das *Programa Bolsa Família* garantiert das grundlegendste Recht von allen – jenes auf Leben. In Brasilien bedingt das Programm signifikante, mit bloßem Auge feststellbare Veränderungen im Leben von Tausenden von Menschen. Das Leben der armen Bevölkerung Brasiliens war bisher vom resignierten Warten auf den Tod, durch Hunger oder daraus resultierenden Krankheiten gezeichnet, und auch populäre Klagelieder und große Romanciers besangen seit jeher in ihren Werken die Misere und den Hunger ihrer MitbürgerInnen. In den bislang geführten Gesprächen mit den Frauen, die in den Genuss des Regierungsprogramms gekommen sind, treten noch andere Dimensionen zutage, die über die bloße Finanzhilfe hinausweisen. Um besser erläutern zu können, was ich damit meine, greife ich einige Interviews heraus, die ich im Alto Sertão de Alagoas geführt habe.

9 Für weitere Einzelheiten vgl. Josué da Silva, Basic Income and Citizenship Theories: Comments on a Recent Brazilian Law, in: Sergio Costa u. a. Hg., *The Plurality of Modernity: Decentring Sociology*, München 2006, 149–160.

Im ersten Interview vom April 2006, das ich mit Dona Quitéria Ferreira da Silva, einer 34-jährigen Mutter von drei Kleinkindern, die im ländlichen Gebiet des Alto Sertão de Alagoas lebt, führte, fragte ich sie nach ihrer Familiensituation. Sie weinte und sagte, dass sie nicht gerne darüber sprechen würde. Als ich im folgenden Jahr wiederkehrte, traf ich auf eine Frau, die sich von ihrem Mann getrennt hatte und viel ruhiger wirkte. Sie empfing mich lächelnd und vertraute mir an, dass sie im letzten Jahr sehr traurig und depressiv gewesen sei, da sie eine schwierige Zeit durchgemacht hatte. Auf die Frage, was sich denn in ihrem Leben verändert habe, seitdem sie in das Programm aufgenommen worden war, antwortete sie:

Es ist wunderbar, denn ich wüsste nicht, was sonst aus meinem Leben geworden wäre. Es wäre recht schwer geworden mit drei Kindern. Ich finde es klasse, richtig klasse, denn gäbe es das Programm nicht, wüsste ich nicht, was aus meiner mittellosen Familie werden würde.

Im Alto Sertão de Alagoas werden zwei Punkte besonders deutlich, die durchwegs positive Bewertung der Familienbeihilfe und das Bewusstsein, als Frau in Sachen Haushaltsführung überlegen zu sein. So meinte etwa auch Maria Lucia Matias da Silva, Mutter von sieben Kindern, deren Ehemann arbeitslos ist:

Klasse finde ich das. Ave Maria, ich finde das sehr gut. Weil es uns hilft und vielen, die es wirklich brauchen. Für mich ist es sehr gut, dieses Geld zu haben. Sollte es aufhören, wie soll da unser Leben hier auf Erden weitergehen? Es ist wirklich eine große Hilfe.

Dazu, dass die Bankkarte des *Programa Bolsa Família* auf ihren Namen ausgestellt wurde und nicht auf den Namen ihres Mannes sagt sie:

Das finde ich sehr gut.

Aus welchem Grund finden Sie das gut?

Weil Frauen immer alles richtig zu machen verstehen, nicht wahr? Männer sind zu ...

Wie ...?

Zu knauserig, um mal etwas Teureres zu kaufen.

Die Zustimmung der bezugsberechtigten Frauen zum Programm ist insgesamt sehr hoch, wobei sie immer erwähnen, dass die Höhe der Beihilfe unzureichend sei. Sie fordern eine höhere Unterstützung, zumal es absolut aussichtslos scheint, eine regelmäßige Arbeit zu finden. Ihr Erwartungshorizont beschränkt sich auf Existenzielles. Sie wollen lediglich ein würdigeres Leben haben, fern von ihren düsteren und stickigen Behausungen, die für eine ganze Familie schlicht zu klein sind.

4. Familie und Unterdrückung

In den rückständigen und armen Regionen Brasiliens gelingt es auch verheirateten Frauen nur selten, sich aus der männlichen Unterdrückung zu befreien, denn die familiären Kontrollmechanismen werden in der Ehe noch verstärkt. In der Großfamilie kommt die männliche Dominanz noch stärker zum Tragen, denn viele der Frauen sind mit der Heirat nicht nur dem Ehemann und dem eigenen Vater, sondern auch den Schwiegereltern unterstellt. Nicht zuletzt aufgrund dieser komplexen Situation wählte ich für meine Studie traditionell sozial benachteiligte Regionen, um das staatliche Sozialprogramm auf sein – wenngleich bescheidenes – emanzipatorisches Potenzial hin zu untersuchen. Aufgrund der inhärenten, moralischen und ethischen Dimension staatlicher Beihilfen sind auch rein kompensatorische Maßnahmen der Ausweitung von Bürgerrechten zuträglich. Diese Tatsache an sich ist schon wichtig für eine Neubestimmung politischer Handlungsmuster in einer demokratischen Gesellschaft. Die Wiederwahl von Lula zum Präsidenten 2006 hat eine Verschiebung der traditionellen Stimmenverteilung in Brasilien in Gang gesetzt. Zahlreiche Politiker und Parteien, die Vetternwirtschaft betrieben und in den benachteiligten Regionen ihre stabilste Wählerbasis hatten, mussten mit den letzten Lokal-, Regional- und Nationalwahlen spürbare Verluste hinnehmen. Es sei daran erinnert, dass für die überwiegende Mehrheit der in der Untersuchung berücksichtigten Familien die Familienbeihilfe die einzige Einkommensquelle darstellt, und in manchen Fällen das erste regelmäßige Einkommen überhaupt. Bis dahin beschränkte sich ihr Leben auf einen täglichen Überlebenskampf.¹¹

In Brasilien hat ein Prozess der Demokratisierung der Bürgerrechte begonnen, der gewiss langwierig und mühsam sein wird. Die junge brasilianische Demokratie muss auf jeden Fall neben den laufenden Sozialprogrammen noch dringend weitere politische Maßnahmen umsetzen. Damit Demokratie in einem Land wie Brasilien gelebt werden kann, erscheint mir die Institutionalisierung eines allgemeinen Grundeinkommens als permanentes Grundrecht unerlässlich. Erst dann ist ein entscheidender Schritt hin zur Anerkennung der Bürgerrechte jener Mehrheit der brasilianischen Bevölkerung getan, die bislang von den politischen und zivilen Grundrechten, die Menschenwürde ausmachen, ausgeschlossen ist. Somit ist das Recht auf den Erhalt von Geldmitteln, in Form des *Programa Bolsa Família* oder eines allgemeinen Grundeinkommens, den primären Grundrechten zuzuordnen,¹² ähnlich jenen Bürgerrechten, die Bertram

11 Georg Simmel, *La Filosofia del Dinero*, Madrid 1977, insbes. Kap. VI. *La Libertad Individual* (dt.: *Philosophie des Geldes*, Berlin 1900). Simmel macht auf die Tatsache aufmerksam, dass das Einkommen ein historisch entscheidender Faktor zur Befreiung des Menschen und der subjektiven Persönlichkeit gewesen ist; vgl. ebenda, 340ff.

12 Vgl. Luigi Ferrajoli, *Diritti Fondamentali*, Roma/Bari 2002. Ich kann hier nicht auf die theoretischen Verdienste der zeitgenössischen rechtswissenschaftlichen Verfassungsdiskussion eingehen. Diesbezüglich herrschen große Meinungsverschiedenheiten, insbesondere was die Typologie der primären und sekundären Grundrechte anlangt, die vom Staat gleichfalls primäre wie sekundäre Garantien einfordern.

Pickard dem Recht auf Land und dem Recht auf Leben gleichstellt.¹³ Im Gesamtzusammenhang aller Bürgerrechte nimmt das Recht auf Leben eine Sonderstellung ein, denn es stellt *das Recht des Menschen, überhaupt Rechte zu haben*, dar.¹⁴ Ich glaube, dass sich das Programm der brasilianischen Regierung unter dieser Perspektive betrachten lässt, denn solange der Staat nicht ein Mindestmaß an materieller Absicherung garantiert, wird die arme Bevölkerung Brasiliens jenem Zustand überlassen, den Hannah Arendt Ausschluss aus der Menschlichkeit nannte.¹⁵

Der staatliche Einkommenstransfer des *Programa Bolsa Família* in Brasilien kann nicht eindeutig und vollständig als Bürgerrechtspolitik definiert werden, er ist aber zweifellos eine Maßnahme von hoher moralischer Dringlichkeit, die das Recht auf Leben garantiert. Eine Verbesserung der Lebensbedingungen, so bescheiden sie auch ausfallen mag, brennt sich tief in die Seele der Menschen ein und erweitert ihren Erwartungshorizont auf die Forderung nach größeren demokratischen Freiheiten. Sie sind der Anfang von dem, was Marshall den „Tugendkreis der Rechte“ genannt hat. Ein Recht wird ausgeweitet und lässt den Wunsch nach anderen Rechten aufkeimen, die wiederum andere nach sich ziehen *ad infinitum*.

Wie meine Ausführungen zeigen, sind im heutigen Brasilien die Wahlmöglichkeiten zahlreicher geworden. Das Recht, eine Wahl zu treffen – angefangen dabei auch einmal ein anderes Lebensmittel kaufen zu können, ein anderes Kleidungsstück, eine Haarcreme und so fort – kann, zusammen mit der Möglichkeit, sein Leben etwas zu planen, der entscheidende Schritt zu größerer persönlicher Freiheit sein. Dies ist eine völlig andere Situation als jene, in der eine Frau sowohl als Objekt als auch als Subjekt von jedweder Freiheit ausgeschlossen ist. Ihr Schicksal, von der Geburt bis zum Tod, war grundsätzlich in ihrem subjektiven Sein eingeschrieben. Sie würde arm sein, sehr jung an einen ebenfalls armen Mann verheiratet werden, in einer Hütten hausen und nicht einmal die Anzahl der Kinder, die sie gerne haben würden, bestimmen dürfen. Betonen möchte ich abschließend nochmals, dass die Frauen sich dank der finanziellen Unterstützung in gewisser Hinsicht der menschlichen Fähigkeit bemächtigen, unter verschiedenen Möglichkeiten zu wählen, in materieller und moralischer Hinsicht. Die Programme *Fome Zero* und *Bolsa Família* der brasilianischen Regierung könnten demnach als dringliche Maßnahmen gelten, ohne die man nicht ernsthaft von der sozialen Inklusion von über 50 Millionen BrasilianerInnen als BürgerInnen sprechen kann. Es ist erst der Anfang eines neuen sozialen Prozesses, dessen Ausmaß und Verlauf noch nicht

13 Zit. nach Carole Pateman, *Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income*, in: *Politics and Society*, 32, 1 (2004), 89–105.

14 Vgl. Hannah Arendt, *Origens do Totalitarismo*, São Paulo 1989, 330f (Orig. New York 1951; dt.: *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, Frankfurt a. M. 1955).

15 Vgl. Arendt, *Origens*, wie Anm. 14; vgl. auch Peter Gourevitch, *Políticas Estratégicas en Tiempos Dificiles – Respuestas Comparativas a las Crisis Económicas Internacionales*, México 1993 (Orig. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, NY 1986).

absehbar sind. Wenngleich die Entwicklung weder abgeschlossen noch ausgereift ist, gibt sie doch grundsätzlich Anlass zur Hoffnung. Mehrfach habe ich die interviewten Frauen gefragt, ob sie sich in der Zukunft eine gerechtere Welt vorstellen könnten. Fast immer haben sie geantwortet, dass es für sie zu spät sei. Sie würden aber hoffen, dass ihre Kinder einmal in einer besseren Welt leben würden.

Aus dem brasilianischen Portugiesisch von A. Dinis