

Pacheco, Ricardo; Nunnenkamp, Peter

Working Paper — Digitized Version

Wirtschaftliche Integration auf Kosten peripherer Regionen? Chancen und Risiken für den brasilianischen Nordosten im Mercosur

Kiel Working Paper, No. 827

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Pacheco, Ricardo; Nunnenkamp, Peter (1997) : Wirtschaftliche Integration auf Kosten peripherer Regionen? Chancen und Risiken für den brasilianischen Nordosten im Mercosur, Kiel Working Paper, No. 827, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/970>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

**Wirtschaftliche Integration auf Kosten peripherer Regionen?
Chancen und Risiken für den
brasilianischen Nordosten im Mercosur**

Kieler Arbeitspapier Nr. 827

von

Ricardo Pacheco und Peter Nunnenkamp



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Forschungsabteilung IV
24100 Kiel

**Wirtschaftliche Integration auf Kosten peripherer Regionen?
Chancen und Risiken für den
brasilianischen Nordosten im Mercosur**

Kieler Arbeitspapier Nr. 827

von

Ricardo Pacheco und Peter Nunnenkamp

August 1997

772731

Mit den Kieler Arbeitspapieren werden Manuskripte, die aus der Arbeit des Instituts für Weltwirtschaft hervorgegangen sind, von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht.

Für den Inhalt und die Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an sie zu wenden und etwaige Zitate aus ihrer Arbeit vorher mit ihnen abzustimmen.

ABSTRACT

Fears are widespread that Mercosur integration leads to further concentration of economic activity in Brazil's industrial centres, while the periphery of Brazil, including the Northeast, will find it more difficult to catch up economically. We evaluate such fears in several steps:

- First, we portray relevant structural characteristics of the Northeastern region.
- Second, we assess past trends in regional disparities with regard to per-capita income and the degree of industrialization, and the (limited) effectiveness of Brazil's regional policy in overcoming such disparities.
- Third, we raise the question whether the Northeast has become more closely involved in the international division of labour with proceeding Mercosur integration.
- Fourth, we discuss various factors which may shape the future economic prospects of the Northeast.

We conclude that catching-up of the Northeast would be most difficult if regional integration were regarded by Brazil as an alternative to global sourcing and marketing. We also show that policymakers have various instruments at their disposal to help enhancing the comparative advantages of the Northeast. Sustained macroeconomic stabilization, productivity-enhancing regional, industrial and agricultural policies, investments in infrastructure and human capital formation appear to be critically important for Brazil's periphery to achieve income gains and attract foreign capital.

JEL classification: F15, O18

Ricardo Pacheco
Centro de Estudos
Konrad-Adenauer-Stiftung
Rua Eng. Antônio Jovino, 220
05727-220 São Paulo-SP
Telefon ++55-11-8431055
Fax ++55-11-8439025

Peter Nunnenkamp
Insitut für Weltwirtschaft
Postfach 43 09
D-24100 Kiel
Telefon ++49-431-8814209
Fax ++49-431-8814500

INHALTSVERZEICHNIS

I. EINLEITUNG	1
II. AUSGANGSBEDINGUNGEN	5
1. Brasiliens verlorenes Jahrzehnt	5
2. Strukturmerkmale des Nordostens	7
III. EINKOMMENDISPARITÄTEN, REGIONALPOLITIK UND REGIONALE WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG	11
1. Einkommensdisparitäten in Brasilien im internationalen Vergleich	11
2. Regionale Förderung	13
3. Regionale Verlagerungen im Industriesektor	16
4. Regionale Einkommensentwicklung	22
IV. EINBINDUNG DES NORDOSTENS IN DIE INTERNATIONALE ARBEITSTEILUNG IN DEN NEUNZIGER JAHREN	26
1. Regionale Exporttrends	26
2. Bedeutung des intra-Mercosur Handels	29
3. Der Nordosten als Standort für ausländische Direktinvestitionen	34
V. PERSPEKTIVEN FÜR DIE ZUKUNFT: AUFHOLCHANCEN UND ABKOPPLUNGSGEFAHREN	39
1. Eine Zwischenbilanz	39
2. Regionale Integration und heimische Wirtschaftspolitik	42
3. Gesamtwirtschaftliche Stabilisierung: Erfolge und Risiken	43
4. Sach- und Humankapitalbildung: Fortbestehende Defizite	45
Akkumulation von Sachkapital	46
Infrastruktur	47
Humankapital	49
5. Handelspolitische Öffnung: Spezialisierungsvorteile und Anpassungslasten	50
Varianten der Spezialisierung	50
Komparative Vorteile und Anpassungszwänge	52
Offene Fragen zum Mercosur	55
VI. WIRTSCHAFTSPOLITISCHE ANSATZPUNKTE	57
LITERATURVERZEICHNIS	63

I. EINLEITUNG*

Im Nordosten Brasiliens herrscht die Sorge vor, daß die wirtschaftliche Integration im Rahmen des Mercosur¹ zu Lasten peripherer Regionen geht und vorwiegend die traditionellen Wirtschaftszentren begünstigt. Nach weit verbreiteter Meinung drohen interregionale Dekonzentrationstendenzen innerhalb Brasiliens an Impuls zu verlieren und von starken Polarisierungstendenzen an Bedeutung übertroffen zu werden (Cano 1995; Diniz 1995; SUDENE 1996; Diniz und Crocco 1996; Haddad 1996a, 1996b; Araújo 1997b; Guimarães Neto 1997a). Letztere werden insbesondere der zunehmenden Integration Brasiliens in die internationale Arbeitsteilung auf regionaler und globaler Ebene zugeschrieben.

Derartige Befürchtungen mögen auf den ersten Blick überraschen. Sie stehen in scharfem Gegensatz zu der neoklassischen These, daß Integrationsprozesse auf regionaler und globaler Ebene verbesserte Aufholchancen für vergleichsweise arme Wirtschaftsräume bieten, weil diese ihre komparativen

* Dieser Beitrag ist als Hintergrundpapier für das Symposium "União Européia, Mercosul e Bahia: Novas Relações Centro-Periferia" des Goethe-Instituts in Salvador (Bahia) im November 1997 konzipiert worden.

¹ Der gemeinsame Markt Mercosur umfaßt Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay. Chile wurde 1996 assoziiertes Mitglied, und mit Bolivien wurde ein vergleichbarer Status ausgehandelt.

Kostenvorteile besser ausspielen können.² Nach dieser Auffassung ist eine beschleunigte Einkommenskonvergenz zu erwarten, wenn ärmere Wirtschaftsräume mobile Produktionsfaktoren attrahieren können, deren Grenzproduktivität angesichts der dort vorherrschenden Faktorausstattungsrelationen vergleichsweise hoch ist. In dem Maße wie wirtschaftliche Integration eine erhöhte Mobilität von Kapital und einen verbesserten Zugang zu verfügbaren Technologien begünstigt, müßten sich die Aufholchancen der ärmeren Regionen folglich verbessern.

In diese Argumente setzt man im brasilianischen Nordosten offensichtlich wenig Hoffnung. Diese Skepsis läßt sich sowohl mit theoretischen Überlegungen als auch mit empirischen Erfahrungen begründen. Neuere Modelle zeigen die Möglichkeit divergierender Einkommensentwicklungen und von Agglomerationstendenzen bei wirtschaftlichen Integrationsprozessen auf (insbesondere in frühen Phasen der Integration). Traditionelle Wirtschaftsräume könnten durch technologische Externalitäten begünstigt werden, wenn neue Unternehmen sich tendenziell im Zentrum niederlassen, weil sie vom dort bereits akkumulierten Wissenspool profitieren können. Vergleichsweise starke Verflechtungen mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftszweigen im Zentrum

² Zu einem kurzen Überblick über konkurrierende Thesen zu Aufhol- und Abkopplungstendenzen bei zunehmender wirtschaftlicher Integration vgl. Nunnenkamp (1997b) und die dort angegebene Literatur.

könnten auch bewirken, daß Skalenerträge, die durch sinkende Transaktionskosten bei wirtschaftlicher Integration ermöglicht werden, vorwiegend dort und nicht an der Peripherie ausgenutzt werden. Nach dieser Auffassung würde der Abbau von Mobilitätsbarrieren die Aufholchancen ärmerer Regionen vor allem dann verschlechtern, wenn innovative und zukunftsweisende Industrien ins Zentrum abwandern und an der Peripherie nur standardisierte Produktionen mit geringem Wachstumspotential verbleiben.

Aus theoretischer Sicht kann wirtschaftliche Integration also sowohl Agglomerations- als auch Dezentralisierungsprozesse hervorrufen. Die relative Bedeutung gegenläufiger Effekte ist ungeklärt. Auch die verfügbare empirische Evidenz bietet keine eindeutigen Aufschlüsse. Am Fall der Europäischen Union läßt sich beispielsweise zeigen, daß die Vertiefung der Integration durch das Binnenmarktprogramm keine zwangsläufigen und uniformen Effekte auf die Divergenz bzw. Konvergenz von Einkommensentwicklungen in den EU-Ländern hatte (Nunnenkamp 1997b). Von den vier EU-Ländern, deren Pro-Kopf-Einkommen am Beginn des Binnenmarktprogramms deutlich unter dem EU-Durchschnitt lag, konnte Irland erheblich aufholen, wohingegen die Einkommenskluft im Fall Griechenlands nahezu unverändert fortbestand (Portugal und Spanien liegen zwischen diesen beiden Extremen). Die unterschiedlichen Erfahrungen dieser vier Länder scheinen in erster Linie auf die von den jeweiligen Regierungen verfolgte Wirtschaftspolitik

zurückzuführen zu sein. So deutet der Erfolg Irlands auf günstige Aufholchancen vergleichsweise armer Wirtschaftsräume hin, wenn makroökonomische Stabilität gewährleistet ist, Investitionen in Sach- und Humankapital ermutigt werden sowie eine Öffnung gegenüber den internationalen Güter- und Kapitalmärkten erfolgt.

Trotz der theoretischen und empirischen Ambivalenz der Integrationswirkungen auf vergleichsweise arme Länder bieten diese kurzen Vorüberlegungen doch einige Ansatzpunkte, um auch die Chancen und Risiken der Integration für Teilregionen eines Landes, in diesem Fall des brasilianischen Nordostens im Rahmen des Mercosur, einzuschätzen. Hierzu sind zunächst die Ausgangsbedingungen zu skizzieren (Abschnitt II). Diese bestimmen sich zum einen aus den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zum anderen aus strukturellen Charakteristika des Nordostens. Die regionale Wirtschaftsentwicklung wird in Abschnitt III dargestellt. Die zentrale Frage ist, ob sich regionale Disparitäten in der Vergangenheit abgeschwächt oder noch verschärft haben und welche Rolle die staatliche Regionalpolitik hierbei gespielt hat. Anschließend wird untersucht, ob es dem Nordosten gelungen ist, sich stärker in die internationale Arbeitsteilung einzubinden, seit der Integrationsprozeß im Mercosur eingeleitet worden ist (Abschnitt IV). Verschiedene Einflußfaktoren, die wegen der wirtschaftlichen Integrationsprozesse für den brasilianischen Nordosten an Bedeutung gewinnen könnten, werden in Abschnitt V diskutiert.

Wie bereits erwähnt, ist eine Gewichtung der einzelnen Risikofaktoren und Chancen kaum möglich. Es kann folglich keine eindeutige Aussage darüber getroffen werden, ob es integrationsbedingt zu einem Aufholen oder eher zu einer Abkopplung des Nordostens kommen wird. Um so mehr gilt es abschließend, wirtschaftspolitische Handlungsoptionen aufzuzeigen, um die Aussichten auf Einkommensgewinne und Kapitalzuflüsse bei fortschreitender Integration im Mercosur zu verbessern (Abschnitt VI).

II. AUSGANGSBEDINGUNGEN

1. Brasiliens verlorenes Jahrzehnt

Gemessen am Wachstum des realen Pro-Kopf-Einkommens ist Brasilien im Zeitraum 1985-1994 im internationalen Maßstab deutlich zurückgefallen (Nunnenkamp 1997a: Schaubild 1). Die Schere zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen Brasiliens einerseits und dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der OECD-Staaten sowie der ostasiatischen Schwellen- und Entwicklungsländer andererseits hat sich weiter geöffnet. Sogar innerhalb Lateinamerikas, das 1985-1994 ein schwaches Wachstum von jahresdurchschnittlich 0,6 vH verzeichnete, ist Brasilien mit einer Schrumpfung des Pro-Kopf-Einkommens von 0,4 vH zurückgeblieben.

Die Gründe für Brasiliens verlorenes Jahrzehnt sind an anderer Stelle ausführlich analysiert worden (vgl. etwa Funke et al. 1992; Nunnenkamp

1997a). Die schlechte Performance bis in die frühen neunziger Jahre hinein ist danach vor allem auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- ausgeprägte gesamtwirtschaftliche Instabilitäten, die sich in teilweise extrem hohen Inflationsraten niederschlugen;
- die handelspolitische Importsubstitutionsstrategie, die – im Vergleich zu wichtigen Konkurrenten Brasiliens innerhalb und außerhalb Lateinamerikas – erst spät revidiert wurde und die nicht zuletzt zur Folge hatte, daß der Wettbewerb auf dem brasilianischen Markt beschränkt wurde;
- unzureichende Infrastrukturinvestitionen, wodurch eine stärkere Einbindung des Landes in die internationale Arbeitsteilung zusätzlich erschwert wurde, und
- die Vernachlässigung des Bildungswesens, die bewirkte, daß die Ausstattung Brasiliens mit Humankapital vergleichsweise schlecht blieb.

Die oben erwähnten Erfahrungen von EU-Ländern bestätigen, daß es sich hierbei sämtlich um Faktoren handelt, die wirtschaftliche Aufholprozesse behindern, wenn nicht gar unmöglich machen. Es ist zu vermuten, daß nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung von Brasilien als Ganzem verlangsamt wurde, sondern daß gleichzeitig konvergierende Einkommensentwicklungen innerhalb des Landes erschwert wurden. So dürften insbesondere periphere Regionen mit ihrem charakteristischen Mangel an komplementären Produktionsfaktoren unter

unzureichenden Infrastrukturinvestitionen und der Vernachlässigung des Bildungswesens gelitten haben.

2. Strukturmerkmale des Nordostens

Der Nordosten Brasiliens³ macht 18 vH der Fläche des gesamten Landes aus und beherbergt 29 vH der Gesamtbevölkerung (SUDENE 1996). Die weitgehend landwirtschaftliche Prägung des Nordostens (mit quasi-feudaler Sozialstruktur und sehr ungleicher Landverteilung) zeigt sich darin, daß diese Region Mitte der neunziger Jahre 21 vH der landwirtschaftlichen Produktion Brasiliens, jedoch nur 12 vH der industriellen Produktion stellte. Der Anteil des Nordostens am brasilianischen Bruttoinlandsprodukt (BIP) war mit 14 vH kaum halb so hoch wie der Bevölkerungsanteil. Über 17 Millionen Bewohner des Nordostens leben unterhalb der Armutsgrenze, womit diese Region mehr als die Hälfte der brasilianischen Subsistenzwirtschaft ausmacht (Araújo 1997b). Das vergleichsweise hohe Bevölkerungswachstum (etwa 1,7 vH pro Jahr) erschwert es, Armut und Subsistenzwirtschaft zu reduzieren. Der regionale Arbeitsmarkt erwies sich als wenig absorptionsfähig, und selbst die Migration in das traditionelle Wirtschaftszentrum im Südosten Brasiliens und in neuere städtische Ballungszentren konnte den Anstieg des Arbeitskräftepotentials nicht ausgleichen (Moura und Teixeira 1997).

³ Der Norden umfaßt folgende Bundesstaaten: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte und Sergipe.

Obwohl der Nordosten als Ganzes gesehen wirtschaftlich wenig entwickelt ist, ist er doch alles andere als eine homogene Region (Araújo 1997a). Das Binnenland ist durch ein Trockengebiet (den *Sertão*) geprägt, das unregelmäßig auftretenden Dürren ausgesetzt ist.⁴ Typisch für dieses Gebiet ist die extensive Rinderweidewirtschaft von Großgrundbesitzern. Bei ausreichender Bewässerung ist der Boden des *Sertão* auch für den Obst- und Gemüseanbau geeignet. Vorwiegend im Gebiet der Städte Petrolina und Juazeiro (Bundesstaat Pernambuco) im São Francisco-Tal produzieren Exportunternehmen das ganze Jahr hindurch Obst (Trauben, Mangos, Bananen und Melonen) und Gemüse (u.a. Tomaten, Auberginen, Spargel und Paprika). Die Beschäftigungseffekte dieses Agrobusiness sind jedoch wegen der eher kapitalintensiven Produktionsverfahren begrenzt (Kohlhepp 1994).

Im feuchten und fruchtbaren Küstensaum des Nordostens, der sich über 3000 Kilometer erstreckt, herrschen Zuckerrohr- und Kakaoplantagen vor. Die ungleiche Landverteilung geht in dieser sogenannten Waldzone (*Zona da Mata*) mit rückständigen Anbaumethoden einher. Der Zuckerrohranbau wird im Rahmen des Bioalkohol-Programms (*Proálcool*) subventioniert, das 1975 eingeführt wurde, um die Abhängigkeit Brasiliens von Ölimporten zu verringern. In einem bis zu 150 Kilometer breiten Streifen westlich der *Zona da Mata (Agreste)* werden schwerpunktmäßig Nahrungsmittel für die Versorgung

⁴ Dieses Gebiet stellt etwa die Hälfte der Fläche des Nordostens.

der Küstenstädte angebaut. Die im *Agraste* traditionell dominierenden Kleinbauern werden allerdings tendenziell durch die Expansion der Zuckerrohrplantagen verdrängt, was die Landkonflikte verschärft (Kohlhepp 1994). Die arbeitsintensive Agrarproduktion, die auf die Deckung der Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung ausgerichtet ist, kommt schließlich auch dadurch noch unter Druck, daß im Westen des Bundesstaates Bahia sowie im Süden der Bundesstaaten Maranhão und Piauí der Ausbau exportorientierter Sojaplantagen staatlich gefördert wird (insbesondere durch Infrastrukturmaßnahmen und Steuervergünstigungen im sogenannten *Cerrado*-Gebiet) (Araújo 1997b).

Teile der Industrie im Nordosten Brasiliens basieren auf den skizzierten landwirtschaftlichen Schwerpunkten. Dies gilt zum Beispiel für die staatlich subventionierten Zuckerrohrfabriken (*usinas*) in der *Zona da Mata* sowie die Agrarindustrie im São Francisco-Tal. Andere wichtige Wirtschaftszweige wie der staatliche petrochemische Komplex in Camaçari (Bahia) und der Bergbau in Maranhão sind rohstofforientiert. Insgesamt gesehen trug der Industriesektor nur in begrenztem Maße zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Im Kontext der wirtschaftlichen Integration kommt erschwerend hinzu, daß die wenigen vergleichsweise arbeitsintensiven Industrien in der Vergangenheit haupt-

sächlich binnenmarktorientiert und international kaum wettbewerbsfähig waren.⁵

Die industriellen Aktivitäten des Nordostens sind im Bundesstaat Bahia konzentriert. Bahia ist gegenüber den anderen nordöstlichen Bundesstaaten durch die relative geographische Nähe zum südöstlichen Wirtschaftszentrum Brasiliens begünstigt. Das BIP des Nordostens wird maßgeblich durch diesen Bundesstaat bestimmt (1995: 4,5 vH des brasilianischen BIP); obgleich Bahia nur ein Viertel der Bevölkerung des Nordostens beherbergt, stammt die Hälfte der Industrieproduktion und der Exporte des Nordostens aus diesem Bundesstaat.

Auch die Entwicklung des Dienstleistungssektors hat sich bisher weitgehend auf Salvador, die Hauptstadt Bahias, und andere Küstenstädte wie Recife (Pernambuco) und Fortaleza (Ceará) beschränkt. Dies gilt insbesondere für Finanzdienstleistungen, aber auch für touristisch ausgerichtete Dienstleistungen. Das Bankwesen, das weitgehend in staatlicher Hand liegt, ist allerdings mit der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung seit 1994 unter erheblichen Anpassungsdruck geraten (Araújo 1997b).

⁵ Beispiele bieten die Papierindustrie, die Textilindustrie und die Schuhindustrie in Aratú (Bahia), Cabo (Pernambuco) und Fortaleza (Ceará) (Araújo 1997a). Zu neueren Entwicklungen in diesen Industrien vgl. Abschnitt III.

III. EINKOMMENSDISPARITÄTEN, REGIONALPOLITIK UND REGIONALE WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG

1. Einkommensdisparitäten in Brasilien im internationalen Vergleich

Die interregionalen Einkommensdisparitäten sind in Brasilien ungleich stärker ausgeprägt als etwa in den Mitgliedstaaten der EU (Tabelle 1). Dies gilt selbst gegenüber Italien, einem EU-Land mit besonders starken Einkommensdisparitäten. Bei diesem Vergleich ist anzumerken, daß die räumlichen Distanzen innerhalb Brasiliens typischerweise wesentlich größer sind als in den EU-Ländern. Dieser Faktor trägt vor allem deshalb zur Perpetuierung von Einkommensdisparitäten bei, weil effiziente Transport- und Kommunikationskanäle, die den Raum effektiv "schrumpfen lassen", in Brasilien häufig fehlen. Zusammengenommen haben räumliche Distanz und dadurch hervorgerufene hohe Transaktionskosten zur Folge, daß die Regionen Brasiliens nach europäischen Maßstäben nur schwach vernetzt sind.

Das interregionale Entwicklungsgefälle in Brasilien spiegelt sich auch in sozio-ökonomischen Indikatoren wider. Beim sogenannten Human Development Index rangierte Brasilien 1993 auf Platz 58 unter 174 Ländern (Tabelle 2). Der durchschnittliche brasilianische Indexwert von knapp 0,8 setzt sich allerdings aus deutlich variierenden Werten für einzelne Regionen

Tabelle 1 — Interregionale Einkommensdisparität in Brasilien und in EU-Ländern, ^a1990

Land	Regionen	Einkommensverhältnis
Brasilien	Nordosten/Südosten	0,35
Italien	Kalabrien/Lombardei	0,44
Portugal	Madeira/Lissabon-Tejus	0,46
Frankreich	Korsika/Île de France	0,47
Spanien	Estremadura/Navarra	0,49
Westdeutschland	Schleswig-Holstein/Hamburg	0,53
Griechenland	Nordägäis/Zentralgriechenland	0,57
Vereinigtes Königreich	Nordirland/Südwesten	0,60

^aVerhältnis zwischen dem niedrigsten regionalen Pro-Kopf-Einkommen (in der vor dem Schrägstrich angegebenen Region) und dem höchsten regionalen Pro-Kopf-Einkommen (in der hinter dem Schrägstrich angegebenen Region).

Quelle: OECD (1994); IPEA (1996).

Tabelle 2 — Human Development Index in ausgewählten Ländern und Regionen Brasiliens (1993)

Land ^a /Region in Brasilien	Indexwert
Bangladesch (143)	0,365
Nordosten	0,548
Gabun (120)	0,557
Paraguay (85)	0,704
Norden	0,706
Brasilien (58)	0,796
Mittelwesten	0,826
Südosten	0,838
Süden	0,844
Portugal (35)	0,878
Chile (33)	0,882
Uruguay (32)	0,883
Argentinien (30)	0,885
Deutschland (18)	0,920
Kanada (1)	0,951

^aIn Klammern: Rangposition unter 174 Ländern.

Quelle: UNDP (1996); PNUD und IPEA (1996).

zusammen. Der Mittelwesten, der Südosten und insbesondere der Süden kommen dem sozio-ökonomischen Entwicklungsniveau von Portugal und der Nachbarländer Chile, Uruguay und Argentinien sehr nahe. Demgegenüber fällt der Nordosten drastisch zurück. Das dortige Entwicklungsniveau reicht kaum an das von Ländern im unteren Drittel des Samples von 174 Ländern heran.

2. Regionale Förderung

Die Regionalpolitik der brasilianischen Zentralregierung scheint für das Ziel, die interregionalen Entwicklungsunterschiede auszugleichen, bisher wenig erreicht zu haben. Regionales Ausgleichsdenken hat keine lange Tradition in Brasilien. Dies läßt sich unter anderem auf die kulturelle Heterogenität des Landes und die relative Isolierung von Bevölkerungsgruppen in verschiedenen Regionen (*arquipélagos regionais*) zurückführen. Zudem wehrten sich die reicheren Bundesstaaten lange Zeit gegen einen horizontalen Finanzausgleich. Erst die Agglomerationsprobleme im Südosten, die von den erheblichen Wanderungsbewegungen aus dem Nordosten in das südöstliche Wirtschaftszentrum verschärft wurden, bewirkten allmählich eine veränderte Einstellung zur Regionalpolitik.

Der Beginn einer offiziellen Regionalpolitik zugunsten des Nordostens kann in der Gründung der *Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste* (SUDENE) am Anfang der sechziger Jahre gesehen werden. Nach dem Militärputsch von 1964 herrschte in der Regionalpolitik ein zentralistischer

"top-down" Ansatz vor. Eine konsistente und eigenständige regionale Förderpolitik blieb dennoch weitgehend aus. Vielmehr versuchte der zentrale Akteur, die brasilianische Zentralregierung, mit verschiedenen Ad-hoc-Maßnahmen die Konzentrationswirkungen der traditionellen Industriepolitik im Südosten zu mildern (Guimarães Neto 1996). Staatliche Investitionen waren das wichtigste Instrument. Zum einen handelte es sich um staatliche Investitionen im Bereich der Infrastruktur. Zum anderen erfolgte in einzelnen Wirtschaftszweigen ein direktes staatliches Engagement. Hervorzuheben sind die Petrochemie in Camaçari (Bahia), der Zuckerrohranbau im Rahmen des *Proálcool*-Programms und der Bergbau in Maranhão. Das Hauptmotiv dieser Investitionen scheint weniger die eigenständige Entwicklung des Nordostens gewesen zu sein, als vielmehr die Versorgung des südöstlichen Ballungszentrums mit Rohstoffen und Zwischenprodukten, um die dortige importsubstituierende Industrialisierung zu unterstützen.

Der Beitrag der staatlichen Investitionen zur wirtschaftlichen Entwicklung des Nordostens läßt sich kaum isolieren. Hinzu kommt, daß Infrastrukturmaßnahmen einerseits und staatliche Industrieprojekte andererseits unterschiedlich einzuschätzen sind, weil allenfalls erstere eine originäre Staatsaufgabe darstellen. Projekte wie der Zuckerrohranbau waren auf dauerhafte Subventionen angewiesen. Das staatliche Engagement in solchen

Bereichen könnte zu erheblichen allokativen Verzerrungen geführt haben, die die Wirksamkeit der regionalen Förderung zweifelhaft erscheinen lassen.⁶

Abgesehen von der ungewissen Effektivität einzelner Projekte ist die Investitionskapazität der Staatsunternehmen im Nordosten seit Anfang der achtziger Jahre geschrumpft. Auch die Infrastrukturmaßnahmen haben unter der anhaltenden staatlichen Finanzkrise gelitten. Die zunehmend kurzfristige Orientierung der brasilianischen Wirtschaftspolitik, die sich in den achtziger Jahren in einer schnellen Abfolge gescheiterter Versuche der Inflationsbekämpfung äußerte, hat eine dauerhaft angelegte Regionalförderung nahezu unmöglich gemacht (Haddad 1996b; Guimarães Neto 1996).

Es deutet einiges darauf hin, daß die Bundesstaaten für die Finanzmisere und ihre regionalpolitischen Konsequenzen mit verantwortlich waren. Die fiskalische Dezentralisierung in Brasilien hat Regionalregierungen zu einem Ausgabeverhalten verführt, das mit den regionalen Staatseinnahmen nicht in Einklang stand (Tanzi 1996). Die aufgenommenen Kredite konnten teilweise nicht bedient werden, so daß die Regionalregierungen den Zentralstaat für Rettungsaktionen in Anspruch nahmen. Die Regionalregierungen hatten einen Anreiz, ihre Ausgaben zu erhöhen und das Risiko ihrer Zahlungsunfähigkeit auf die gesamtwirtschaftliche Ebene zu verlagern, weil es an klaren rechtlichen

⁶ Zur Finanzierung der staatlichen Investitionen wurde bis zum Ausbruch der Schuldenkrise in erheblichem Maße auf Auslandskredite zurückgegriffen.

Regeln für eine funktionsfähige fiskalische Dezentralisierung mangelte. Das Resultat waren — nach Tanzi (1996) — wachsende Budgetdefizite und eine mangelnde Effektivität zentralstaatlicher Stabilisierungsmaßnahmen (vgl. auch Abschnitt V.3).

3. Regionale Verlagerungen im Industriesektor

Auch die folgende Untersuchung von Verschiebungen in der Attraktivität regionaler Industriestandorte gibt keinen Aufschluß darüber, ob und in welchem Maße periphere Gebiete von staatlichen Fördermaßnahmen begünstigt worden sind. Dazu müßte man zum einen wissen, welche Verschiebungen auch ohne Förderung zustande gekommen wären. Zum anderen bietet selbst ein gestiegener Anteil peripherer Regionen an der industriellen Wertschöpfung keine Gewähr für dauerhafte Einkommensgewinne, wenn der höhere Wertschöpfungsanteil etwa auf staatliche Industrieunternehmen zurückzuführen ist, deren Wettbewerbsfähigkeit wegen der Abhängigkeit von Subventionen bestenfalls ungewiß ist.

Dennoch erlaubt Tabelle 3 einige interessante Erkenntnisse zur Frage, ob sich die industrielle Konzentration in Brasilien seit 1970 weiter verstärkt hat, ob sich neue Ballungsgebiete herausgebildet haben und ob periphere Regionen wie der Nordosten hiervon profitiert haben. Der gesamte Südosten, der 1970 mehr als vier Fünftel der industriellen Wertschöpfung stellte, verzeichnete bis 1990

Tabelle 3 — Räumliche Verteilung der industriellen Wertschöpfung in Brasilien, 1970-1990
(vH)

Regionen/Bundesstaaten	1970	1980	1985	1990
MITTELWESTEN	0,8	1,1	1,3	1,8
NORDEN	0,8	2,4	2,5	3,1
Amazonas	0,4	1,6	1,7	2,0
Pará	0,4	0,7	0,6	0,9
andere	0,0	0,1	0,2	0,2
NORDOSTEN	5,7	8,1	8,6	8,4
Bahia	1,5	3,5	3,8	4,0
Pernambuco	2,2	2,0	2,0	1,8
andere	2,0	2,6	2,8	2,6
SÜDEN	12,0	15,8	16,7	17,4
Paraná	3,1	4,4	4,9	5,6
Rio Grande do Sul	6,3	7,3	7,9	7,7
Santa Catarina	2,6	4,1	3,9	4,1
SÜDOSTEN	80,8	72,6	70,9	69,3
Espírito Santo	0,5	0,9	1,2	1,3
Minas Gerais	6,5	7,7	8,3	8,8
Rio de Janeiro	15,7	10,6	9,5	9,9
Ballungszentrum der Hauptstadt Rio de Janeiro	12,1	8,0	7,7	n.v.
São Paulo	58,1	53,4	51,9	49,3
Ballungszentrum der Hauptstadt São Paulo	44,0	33,0	29,4	26,3

Quelle: IBGE (1995).

einen Anteilsverlust von 11,5 Prozentpunkten. Auf den ersten Blick scheint dies eine klare Dekonzentrationstendenz anzuzeigen. Allerdings sind die Regionen mit besonders niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und Industrialisierungsgrad im Norden und Nordosten Brasiliens hiervon nur in vergleichsweise geringem Maße begünstigt worden. Ihre Wertschöpfungsanteile sind jeweils um 2-3 Prozentpunkte gestiegen, während der Süden einen Anteilsgewinn von mehr

als 5 Prozentpunkten erzielte. Im Fall des Nordostens ist zudem zweierlei bemerkenswert:

- Der Anstieg des Anteils an der industriellen Wertschöpfung blieb weitgehend auf die siebziger Jahre beschränkt und kam danach fast zum Stillstand.
- Innerhalb des Nordostens vollzog sich keine gleichmäßige Entwicklung aller dortigen Bundesstaaten. Vielmehr war nahezu ausschließlich Bahia für den Anteilsgewinn des gesamten Nordostens verantwortlich. Dies ist maßgeblich auf den Aufbau des petrochemischen Komplexes von Camaçari und des Industriezentrums von Aratu (Papier- und Zelluloseindustrie) zurückzuführen, die beide in der Nähe der Haupt- und Hafenstadt Salvador liegen.

Eine genauere Analyse der Anteilsverschiebungen bestärkt die Zweifel an einer weitreichenden und allgemeinen Dekonzentrationstendenz. Im Südosten ist eine relativ rückläufige industrielle Wertschöpfung fast ausschließlich in den Metropolen São Paulo und Rio de Janeiro zu beobachten. Die Verschiebungen innerhalb des Bundesstaates São Paulo sind besonders aufschlußreich. Während der Wertschöpfungsanteil der Metropole São Paulo um 17-18 Prozentpunkte sank, stieg der Anteil des Hinterlandes im Bundesstaat São Paulo von 14 vH im Jahr 1970 auf 23 vH im Jahr 1990. In erster Linie fand also eine räumlich begrenzte Verlagerung statt, von der periphere Regionen kaum tangiert wurden.⁷

⁷ Diniz (1994) hat hierfür den Begriff "polygonized development" benutzt.

Das Phänomen der räumlich begrenzten Verlagerung läßt sich wie folgt erklären. Zum einen verloren Metropolen wie São Paulo an Attraktivität. Es traten hier zunehmende Kosten der Agglomeration auf: steigende Preise für Boden, Strom und Wasser, verschärfte Umweltregulierungen, gespannte industrielle Beziehungen, Verkehrsprobleme, wachsende Kriminalität und damit zusammenhängende Vermögensrisiken. Zum anderen waren die Unternehmen wenig geneigt, auf die Führungsvorteile und die geringen Transaktionskosten in Wirtschaftszentren zu verzichten. Sie siedelten sich deshalb in aufstrebenden neuen Zentren in der Nähe der Metropolen an, statt ganz an die Peripherie auszuweichen.⁸

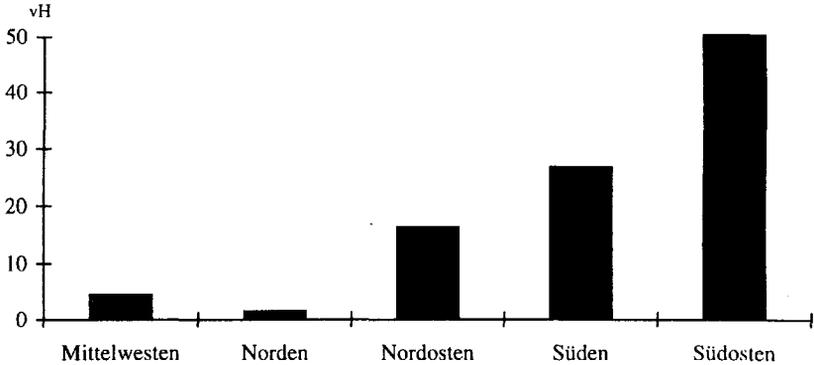
Das räumlich begrenzte Verlagerungsmuster wird durch die Anteilsgewinne der südlichen Bundesstaaten und von Minas Gerais (Tabelle 3) bestätigt. Im Vergleich zum peripheren Norden und Nordosten boten diese Standorte durch ihre Nähe zu den traditionellen Zentren des Südostens bessere Chancen, Führungsvorteile aufrechtzuerhalten und Transaktionskosten zu begrenzen. Es kam hinzu, daß regionalpolitische Maßnahmen zugunsten der Peripherie teilweise durch den Staat selbst konterkariert wurden. Die staatliche Förderung beschränkte sich nämlich nicht auf die Peripherie, sondern begünstigte etwa auch den Aufbau von Metanoleraffinerien im Hinterland des Bundesstaates São

⁸ Das Hinterland des Bundesstaates São Paulo wurde zudem durch den Aufstieg einer exportorientierten Agrarindustrie (z.B. Orangensaft) begünstigt.

Paulo und die Gründung von Forschungs- und Industriezentren (vor allem im Bereich der Luftfahrt und Softwareentwicklung) in der Nähe der traditionellen Ballungszentren (z.B. in den paulistanischen Städten São José dos Campos und Campinas).

Zusammengenommen hatte die Anreizstruktur der Unternehmen zur Folge, daß periphere Regionen Brasiliens zumindest bis Anfang der neunziger Jahre in vergleichsweise geringem Maße von industriellen Verlagerungstendenzen profitierten. Schaubild 1 zeigt, daß fast 80 vH der überdurchschnittlich stark wachsenden Industriestandorte im Südosten und Süden Brasiliens lagen, d.h. auf vergleichsweise engem Raum konzentriert waren. Der Süden und Südosten beherbergte fast fünfmal so viele industrielle Wachstumszentren wie der Nordosten, obwohl im Süden und Südosten lediglich doppelt so viele Menschen lebten wie im Nordosten. Die industrielle Verlagerung nährte vor allem die wirtschaftliche Entwicklung mittelgroßer Städte im Süden und im Südosten (Diniz 1995; Diniz und Crocco 1996).⁹ Diese Städte waren im Wettbewerb der Industriestandorte erfolgreich, weil sie gegenüber den Metropolen wegen geringerer Agglomerationskosten im Vorteil waren und im Vergleich zu

⁹ Beispiele im Süden bieten: Londrina, Maringá, Porto Alegre, Florianópolis, Blumenau, Joinville und Curitiba; im Südosten: Uberlândia, Uberaba, Belo Horizonte, Campinas, São José dos Campos und Ribeirão Preto.

Schaubild 1 — Regionale Verteilung industrieller Wachstumszentren^a (vH)

^aIndustrielle Agglomerationen mit mehr als 10 000 Arbeitsplätzen und - am nationalen Durchschnitt gemessen - überdurchschnittlichem Wachstum im Zeitraum 1970-1991; Brasilien insgesamt = 100.

Quelle: Diniz und Crocco (1996).

peripheren Standorten im Norden und Nordosten eine bessere Infrastruktur und geringere Transaktionskosten boten.

Ob sich dieses Bild im Verlauf der neunziger Jahre entscheidend geändert hat, ist angesichts noch fehlender Daten nicht zu beurteilen. Festzustellen ist lediglich, daß der Nordosten in einzelnen Fällen an Attraktivität gewonnen zu haben scheint. So ist in jüngster Zeit eine Verlagerung der arbeitsintensiven Produktion von Textilien und Schuhen aus dem Süden und Südosten in den Nordosten (vorwiegend nach Fortaleza) zu beobachten. Dies wird als Reaktion auf das Vordringen chinesischer Wettbewerber auf dem brasilianischen Markt für solche Produkte gewertet (Guimarães Neto 1997a; 1997b; Araújo 1997a; 1997b). Diesem Konkurrenzdruck glaubt man besser standhalten zu können,

wenn man sich die niedrigeren Lohnstückkosten und den vergleichsweise geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad im Nordosten zunutze macht. Aber auch für relativ sach- und humankapitalintensive Produktionen wird der Nordosten zumindest in Einzelfällen als Produktionsstandort ins Auge gefaßt. So könnte die industrielle Entwicklung von Bahia in Zukunft einen neuen Impuls erhalten, weil der koreanische Automobilproduzent Asia diesen Bundesstaat als Investitionsstandort gewählt hat.¹⁰ Bahia dürfte auch dadurch begünstigt werden, daß Beschränkungen für private Investitionen im Rahmen des Camaçari-Projektes gelockert worden sind.

4. Regionale Einkommensentwicklung

Zini und Sachs (1996) kommen mit Hilfe des methodischen Ansatzes von Barro und Sala-i-Martin (1991) zu dem Ergebnis, daß sich die regionalen Einkommensdisparitäten in Brasilien in sehr langfristiger Perspektive abgeflacht haben.¹¹ Gleichzeitig zeigen sie jedoch, daß verschiedene Zeitabschnitte durch gegenläufige Trends gekennzeichnet waren. Wenn man sich auf die letzten 30 Jahre beschränkt, sind die regionalen

¹⁰ Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß Steuervergünstigungen der Zentralregierung (*medida provisória*) bei dieser Standortwahl eine wesentliche Rolle gespielt haben. Zudem dürften die ausländischen Direktinvestitionen im brasilianischen Automobilsektor sich auch in Zukunft weitestgehend auf den Süden und Südosten beschränken (vgl. Abschnitt IV.3).

¹¹ Zini und Sachs (1996) betrachten den Zeitraum 1939-1992.

Einkommensdisparitäten zunächst gestiegen (1965-1975), danach deutlich zurückgegangen (1975-1985) und schließlich wieder leicht gestiegen (1985-1992).

Diese Phasen mit gegenläufigen Entwicklungen spiegeln sich in der relativen Einkommensposition des Nordostens von Brasilien weitgehend wider. Vor 1975 fiel der Nordosten gegenüber dem Südosten und dem Süden zurück. Dies traf insbesondere für die Zeit des sogenannten Wirtschaftswunders (1967-1973) zu, die den Höhepunkt der Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten in den brasilianischen Ballungszentren mit sich brachte (Guimarães Neto 1997a). Es folgte eine Phase, in der der Nordosten wieder aufholte. Im Zeitraum 1975-1985 wies der Nordosten durchweg höhere Zuwachsraten des Pro-Kopf-Einkommens auf als der Südosten und der Süden (Guimarães Neto 1997a). Allerdings ging dieser zeitlich begrenzte Aufholprozeß mit einem verlangsamten Einkommenswachstum auf nationaler Ebene einher.

In der Folge war die wirtschaftliche Situation Brasiliens durch die internationale Schuldenkrise und durch dauerhafte Finanz- und Fiskalprobleme geprägt. Das brasilianische Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 1994 war gegenüber 1985 kaum verändert (Tabelle 4). Der Nordosten war von dieser Stagnation unmittelbar betroffen, weil zentralstaatliche Investitionen dort eine entscheidende Rolle spielten. Es kann deshalb kaum verwundern, daß der wirtschaftliche Aufholprozeß ins Stocken geriet. Der Anteil des Nordostens am

brasilianischen BIP ging leicht zurück, und das Pro-Kopf-Einkommen des Nordostens lag 1994 nur um 2 vH über dem bereits 1985 erzielten Pro-Kopf-Einkommen (Tabelle 4).

Tabelle 4 — Regionale Einkommensentwicklung in Brasilien, 1985-1994

	Regionaler BIP-Anteil (Brasilien = 100)			BIP pro Kopf ^a (R\$)	
	1985	1990	1994	1985	1994
Mittelwesten	5,3	8,3	8,8	2932	3637
Norden	4,4	4,5	4,3	2368	2342
Nordosten	13,9	13,2	12,9	1616	1649
Bahia	5,1	5,0	4,9	2237	2016
Süden	17,4	18,0	18,4	3779	4006
Südosten	59,1	56,0	55,7	4629	4559
Brasilien insgesamt	100	100	100	3377	3428

^aIn konstanten Preisen von 1995.

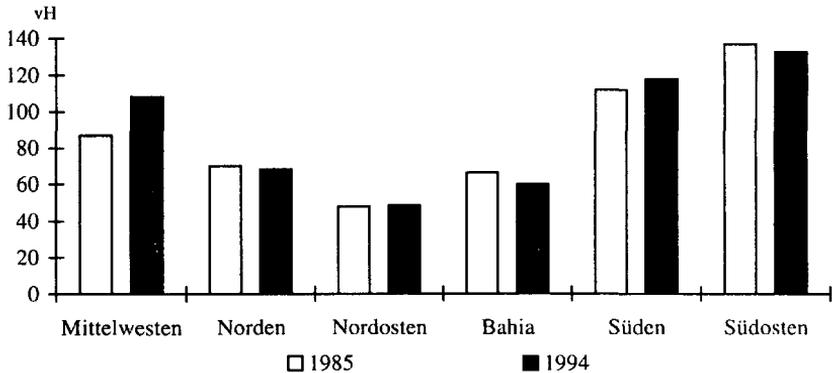
Quelle: GAC, IPEA und DIPES (1997a).

Ein Vergleich der Einkommensentwicklung im Nordosten mit der Entwicklung in anderen Regionen deutet darauf hin, daß es im Zeitraum 1985-1994 kein eindeutiges Muster im Hinblick auf Divergenz oder Konvergenz gab (Schaubild 2; vgl. auch Lavinás et al. 1997). Auf der einen Seite zeigen sich Tendenzen zur Konvergenz im vergleichsweise schlechten Abschneiden der reichsten Region (Südosten) und in der weit überdurchschnittlichen Performance des Mittelwestens.¹² Auf der anderen Seite ging das Pro-Kopf-

¹² Das Pro-Kopf-Einkommen im Mittelwesten stieg zwischen 1985 und 1994 um 24 vH (Tabelle 4). Produktivitätsgewinne in der Agrarwirtschaft durch den Aufbau

Einkommen im Norden Brasiliens genau wie im Südosten im Vergleich zu 1985 leicht zurück, obwohl der Norden zu den peripheren Regionen mit deutlich niedrigerem Pro-Kopf-Einkommen gehörte (Tabelle 4). Es paßt auch nicht zur Konvergenzthese, daß der relativ weit entwickelte Süden Brasiliens – abgesehen vom Mittelwesten – als einzige Region einen deutlichen Zuwachs des Pro-Kopf-Einkommens verzeichnete.

Schaubild 2 — Regionales Pro-Kopf-Einkommen, 1985 und 1994 (Brasilien insgesamt = 100)



Quelle: Tabelle 4.

Das Pro-Kopf-Einkommen im Süden ist vor allem nach Unterzeichnung des Mercosur-Vertrages Anfang 1991 deutlich schneller gewachsen als etwa im

agroindustrieller Großbetriebe in den Bundesstaaten Mato Grosso, Mato Grosso do Sul und Goiânia sowie der dynamische Dienstleistungssektor der Hauptstadt Brasília dürften hierfür in erster Linie verantwortlich sein.

Südosten und Nordosten.¹³ Die Einkommensentwicklung der letzten Jahre deutet also eher auf eine Verlagerung der Wachstumsdynamik Brasiliens in Richtung *Cone Sul* hin als auf ein wirtschaftliches Aufholen des Nordostens. Die Frage, ob — und in welchem Maße — dieses Muster auf die Gründung des Mercosur zurückzuführen ist, läßt sich nicht definitiv beantworten. Man kann jedoch vermuten, daß das überdurchschnittliche Einkommenswachstum im Süden Brasiliens durch die geographische Nähe dieser Region zu den Partnerländern Argentinien, Paraguay und Uruguay begünstigt worden ist (vgl. auch Abschnitt IV.2).¹⁴

IV. EINBINDUNG DES NORDOSTENS IN DIE INTERNATIONALE ARBEITSTEILUNG IN DEN NEUNZIGER JAHREN

1. Regionale Exporttrends

Die regionale Struktur der brasilianischen Gesamtexporte verweist auf eine traditionell vergleichsweise schwache Weltmarktstellung des Nordostens (Tabelle 5):

¹³ Das Pro-Kopf-Einkommen im Süden überstieg 1995 den (zuvor deutlich gesunkenen) Wert von 1991 um 27,3 vH gegenüber einem Zuwachs von 7,5 vH im Südosten und 6,2 vH im Nordosten (GAC, IPEA und DIPES 1997a).

¹⁴ Diese Vermutung impliziert, daß die zu erwartenden Effekte des Mercosur in den seit 1991 getroffenen Produktions- und Investitionsentscheidungen zumindest teilweise vorweggenommen worden sind. Ein solches antizipatorisches Produktions- und Investitionsverhalten ist auch im Fall des EU-Binnenmarktprogramms zu beobachten gewesen.

Tabelle 5 — Regionale Exportentwicklung,^a 1980-1995 (vH)

	Regionale Exportanteile			Jahresdurchschnittliches Exportwachstum	
	1980	1990	1995	1980-1990	1990-1995
Mittelwesten	0,3	1,8	2,2	18,9	8,4
Norden	3,0	5,8	5,3	6,7	3,0
Nordosten	11,5	9,8	9,3	-1,9	3,6
Süden	24,6	21,8	25,0	-1,4	7,6
Südosten	60,6	60,8	58,3	-0,2	3,9
Brasilien insgesamt	100	100	100	-0,2	4,7

^aExporte auf US\$-Basis.

Quelle: Diniz (1996).

- Der Anteil des Nordostens an den brasilianischen Exporten sank im Zeitraum 1980-1990 um fast 2 Prozentpunkte, und dieser Rückgang setzte sich danach mit verminderter Stärke fort.
- Der Exportanteil des Nordostens im Jahr 1995 (9,3 vH) lag deutlich unter dem BIP-Anteil des Nordostens von 14 vH.
- Der Nordosten war die einzige Region Brasiliens, für die die Exporte des Jahres 1995 (auf US\$-Basis) jene des Jahres 1980 nicht überschritten. Damit war die Exportentwicklung nicht nur im Vergleich zum südöstlichen Zentrum, sondern auch im Vergleich zu anderen peripheren Regionen schwach.

Das in Tabelle 6 angegebene Verhältnis zwischen Exporten und regionalem BIP (Exportquote) bestätigt die unterdurchschnittliche Weltmarktorientierung

des Nordostens. Die Exportquote war nur gut halb so hoch wie für Brasilien insgesamt. Im Gegensatz zu allen anderen Regionen stagnierte sie zudem zwischen 1985 und 1994, obwohl Primärgüter mit typischerweise relativ geringer Einkommenselastizität einen erheblich kleineren Anteil an den Gesamtexporten des Nordostens ausmachen als etwa im Mittelwesten und Norden und obwohl der Nordosten fast die Hälfte seiner Exporte mit Industriegütern bestreitet.

Tabelle 6 — Regionale Exportquoten und Exportstruktur (vH)

	Quote ^a		Struktur (1995)		
	1985	1994	Primärgüter	Zwischenprodukte	Industriegüter
Mittelwesten	0,7	2,9	62	25	11
Norden	3,1	8,0	44	42	11
Nordosten	4,6	4,6	21	34	43
Süden	8,0	11,5	33	13	53
Südosten	6,1	8,2	17	17	63
Brasilien insgesamt	5,8	7,9	24	19	55

^aExportanteil am regionalen BIP.

Quelle: IPEA (1996); Lavinás et al. (1997).

Die Gründe für die enttäuschende Exportentwicklung im Nordosten dürften vielschichtig sein. Als mögliche Erklärungsfaktoren kommen in Betracht: das Fortbestehen der Subsistenzwirtschaft in weiten Teilen des Nordostens; das Fehlen einer wirksamen, d.h., auf die Stärkung der regionalen Standortfaktoren ausgerichteten Regionalpolitik; der hohe Anteil der regionalen Produktion, der

auf — traditionell binnenmarktorientierte — staatliche Unternehmen entfällt; und die anhaltende Finanzkrise der brasilianischen Zentralregierung, d.h., des größten Investors im Nordosten. Diese Faktoren dürften auch die Aussichten des Nordostens beeinträchtigen, sich im Rahmen des Mercosur als wettbewerbsfähiger Anbieter zu erweisen.

2. Bedeutung des intra-Mercosur Handels

Der gesamte Warenaustausch Brasiliens mit den Mercosur-Partnern Argentinien, Uruguay und Paraguay ist im Zeitraum 1990-1995 sprunghaft von 1,7 auf 13,1 Mrd. US\$ gestiegen. Brasilien exportiert im Rahmen des Mercosur in erster Linie Industriegüter und importiert hauptsächlich Primärgüter. Dieses Muster gilt weitgehend auch für die Handelsbeziehungen des Nordostens innerhalb des Mercosur. In der Exportpalette dominieren chemische Produkte, gefolgt von Nahrungsmitteln und Getränken, Textilien, Metallwaren sowie Maschinen und elektronischen Geräten. Die Exporte des Nordostens in die Mercosur-Partnerländer entstammen größtenteils aus den Industriezentren von Salvador (Bahia), Recife (Pernambuco) und Fortaleza (Ceará). Die Importe des Nordostens aus dem Mercosur beschränken sich hingegen fast ausschließlich auf landwirtschaftliche Güter. Der Importdruck aus Argentinien und Uruguay sorgt für erhebliche Anpassungsprobleme in der nordöstlichen Agrar-

wirtschaft.¹⁵ Hiervon sind insbesondere die Viehzucht und der Anbau von Produkten wie Mais und Zwiebeln betroffen, während die komparativen Vorteile des Nordostens beim Anbau tropischer Früchte neue Exportpotentiale innerhalb des Mercosur eröffnet haben.

Die Entwicklung der regionalen Exporte in die Mercosur-Partnerländer (Tabelle 7) legt auf den ersten Blick den Schluß nahe, daß der Nordosten – im Gegensatz zur oben angedeuteten Skepsis – besonders stark von der Gründung des Mercosur profitiert hat. Der Nordosten verzeichnete im Zeitraum 1992-1996 mit 143 vH die zweithöchste Exportzuwachsrate.¹⁶ Dieser Erfolg ist jedoch in verschiedener Hinsicht zu relativieren:

Tabelle 7 — Regionale Exporte in den Mercosur, 1992 und 1996

	1992		1996	
	Mill. US\$	vH	Mill. US\$	vH
Mittelwesten	30	0,7	78	1,1
Norden	57	1,4	54	0,9
Nordosten	198	4,8	482	6,7
Süden	793	19,4	1725	23,8
Südosten	3009	73,6	4902	67,6
Brasilien insgesamt	4087	100	7252	100

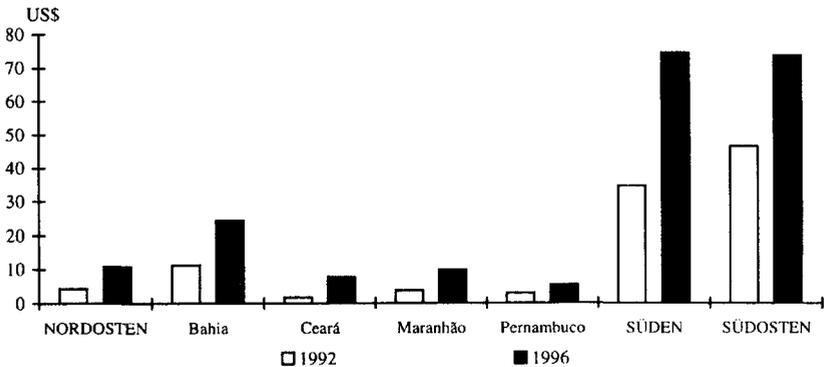
Quelle: Cronemberger (1997).

¹⁵ Dieser Importdruck dürfte nicht allein auf Integrationseffekte des Mercosur zurückzuführen sein, sondern auch durch die reale Aufwertung der brasilianischen Währung hervorgerufen worden sein (vgl. hierzu Abschnitt V.5).

¹⁶ Er wurde nur vom Mittelwesten (160 vH) übertroffen.

– Der Anstieg ging von einer extrem niedrigen Basis aus. Die Pro-Kopf-Exporte des Nordostens in den Mercosur betragen 1992 nur 4,4 US\$ und damit weniger als ein Zehntel der Pro-Kopf-Exporte des Südostens (Schaubild 3). Unter den Bundesländern des Nordostens wies lediglich Bahia einen deutlich höheren Ausgangswert der Pro-Kopf-Exporte auf (11,2 US\$). Nimmt man die Pro-Kopf-Exporte zum Maßstab, war die Exportdynamik des Nordostens — trotz des Basiseffekts — nur unbedeutend stärker als etwa im Süden.¹⁷

Schaubild 3 — Pro-Kopf-Exporte ausgewählter Regionen und Bundesstaaten in den Mercosur, 1992 und 1996 (US\$)



Quelle: Cronemberger (1997).

¹⁷ Während sich die Pro-Kopf-Exporte des Südens zwischen 1992 und 1996 gut verdoppelten, stiegen sie im Nordosten um den Faktor 2,4; der Südosten blieb mit einem Anstieg der Pro-Kopf-Exporte um den Faktor 1,6 hinter beiden Regionen zurück.

- Der Anteil des Nordostens an den brasilianischen Exporten in den Mercosur war 1996 mit 6,7 vH noch geringer als der Anteil an den brasilianischen Gesamtexporten (1995: 9,3 vH).
- Am brasilianischen Durchschnitt gemessen blieb der Mercosur für die nordöstlichen Exporteure ein vergleichsweise unbedeutender Handelspartner, obwohl der Anteil des Mercosur an den Gesamtexporten des Nordostens im Zeitraum 1991-1996 signifikant stieg (Tabelle 8).

Tabelle 8 — Die wichtigsten Exportmärkte Brasiliens und des Nordostens^a, 1991 und 1996 (vH)

	1991		1996	
	Brasilien	Nordosten	Brasilien	Nordosten
Mercosur	7,3	4,9	14,7	12,5
EU	31,1	28,9	27,5	23,2
NAFTA	21,6	27,8	21,7	26,7
Asien	17,9	17,4	17,2	18,4

^aAnteil an den Gesamtexporten Brasiliens bzw. des Nordostens.

Quelle: Cronemberger (1997).

Die Regionalstruktur der brasilianischen Exporte (Tabelle 8) legt die Vermutung nahe, daß die NAFTA und die EU auf absehbare Zeit wichtigere Handelspartner sein werden als die Mitgliedsländer des Mercosur. Dies dürfte insbesondere für den Nordosten gelten. Dem Nordosten ist deshalb möglicherweise mehr an einem verbesserten Zugang zu den nord-amerikanischen und europäischen Märkten gelegen als anderen Regionen

Brasiliens, die stärker auf eine vertiefte Integration im Rahmen des Mercosur setzen könnten. Letzteres könnte vor allem für den Süden Brasiliens zutreffen. Die Pro-Kopf-Exporte des Südens in den Mercosur haben sich im Zeitraum 1992-1996 mehr als verdoppelt und erreichten 1996 mit knapp 75 US\$ das Niveau der Pro-Kopf-Exporte des Südostens (Schaubild 3).

Nach einer Analyse von Yeats (1997) hat sich der intra-Mercosur Handel vor allem in solchen Bereichen dynamisch entwickelt, in denen Importe aus Drittländern durch den Zollabbau unter den Mercosur-Partnern in erheblichem Maße diskriminiert worden sind. Die Ergebnisse von Yeats deuten darauf hin, daß dies in erster Linie bei sach- und humankapitalintensiven Gütern der Fall war. Derartige Güter sind in der Exportpalette der weiter entwickelten Regionen Brasiliens vergleichsweise prominent vertreten. Dies legt die Vermutung nahe, daß die Exportdynamik des Südens nicht zuletzt durch die Diskriminierungseffekte des Mercosur zustande gekommen ist. Der Süden Brasiliens scheint also — wie der Südosten — ein besonderes Interesse an der regionalen Integration zu haben, weil diese zur Verschiebung der wirtschaftlichen Achse Brasiliens in Richtung *Cone Sul* beiträgt.

3. Der Nordosten als Standort für ausländische Direktinvestitionen

Im Vergleich zu den Handelsverflechtungen sind die Investitionsströme zwischen den Mitgliedsstaaten des Mercosur noch unbedeutend.¹⁸ Das sogenannte "Protocol of Colonia" vom Januar 1994 zielt darauf ab, die intra-regionalen Investitionsströme zu verstärken. Diese Vereinbarung sichert Investoren aus den Partnerländern des Mercosur zu, daß sie — von sektoralen Ausnahmen abgesehen — mit heimischen Investoren gleichgestellt werden ("national treatment").¹⁹ Dennoch dürften auf absehbare Zeit Sekundäreffekte des Mercosur wie eine denkbare Verbesserung der Standortattraktivität seiner Mitglieder für Investoren aus Drittländern bedeutsamer sein. Wir konzentrieren uns deshalb im folgenden auf die Frage, ob der Nordosten Brasiliens von solchen Sekundäreffekten profitieren könnte, indem verstärkt ausländische Direktinvestitionen in diese Region fließen.

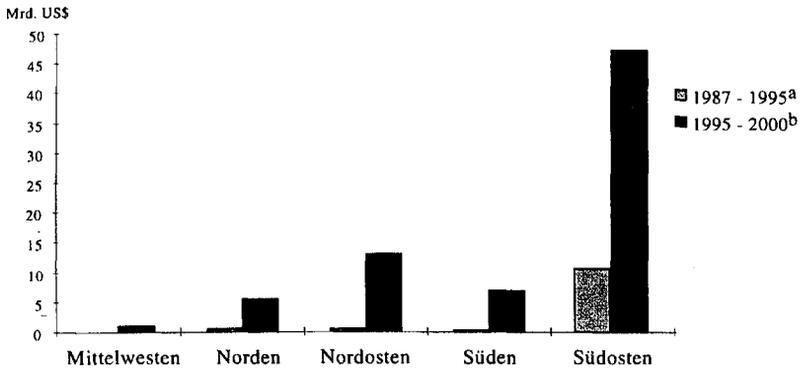
¹⁸ Der Strom von Direktinvestitionen aus Argentinien, Paraguay und Uruguay sowie aus Chile überschritt bis 1994 nicht die Marke von 0,4 vH des gesamten Stroms ausländischer Direktinvestitionen nach Brasilien (IRELA 1996).

¹⁹ Zu Einzelheiten vgl. IADB und IRELA (1996: 66-67). Im Fall von Argentinien und Paraguay segnet das "Protocol of Colonia" lediglich die generell liberale und nicht diskriminierende Politik gegenüber ausländischen Direktinvestitionen ab. In einem separaten Protokoll haben die Mercosur-Länder zudem vereinbart, die nationalen Anreizsysteme für ausländische Direktinvestitionen aus Drittländern zu harmonisieren.

Vergleicht man die für den Zeitraum 1995-2000 geplanten Direktinvestitionen mit den im Zeitraum 1987-1995 realisierten Direktinvestitionen, so dürften sich alle Regionen Brasiliens als Standorte mit zunehmender Attraktivität erweisen (Schaubild 4). Allerdings kann eine solche Entwicklung nicht ohne weiteres der Gründung des Mercosur zugute gehalten werden. Erstens ist ungewiß, in welchem Maße geplante Direktinvestitionen in Zukunft auch tatsächlich realisiert werden. Zweitens ist zu berücksichtigen, daß der Zeitraum 1987-1995 noch durch die gesamtwirtschaftliche Instabilität Brasiliens geprägt war. Es ist zu vermuten, daß die zurückgewonnene Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen in erster Linie auf die durchgreifenden Stabilisierungsmaßnahmen der brasilianischen Regierung seit 1994 zurückzuführen ist und die Gründung des Mercosur nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat.

Wenn die Investitionsplanungen realisiert werden, hätte der Nordosten — gemessen am Ausgangsniveau — eine besonders starke Ausweitung der ausländischen Direktinvestitionen zu erwarten (Schaubild 4). Allerdings wäre es unrealistisch, allein hierauf die Hoffnung auf signifikante wirtschaftliche Aufholprozesse zu gründen. Grundsätzlich gilt, daß ausländische Direktinvestitionen Aufholprozesse zwar unterstützen können, ihr Beitrag aber begrenzt

Schaubild 4 — Ausländische Direktinvestitionen in verschiedenen Regionen Brasiliens, 1987 - 2000



^aRealisierte Investitionen. — ^bGeplante Investitionen.

Quelle: Guimarães Neto (1997a).

bleibt, weil sie typischerweise nur einen geringen Teil der gesamten Investitionen im Gastland ausmachen. Im Fall Brasiliens kommt hinzu, daß der überwiegende Teil ausländischer Direktinvestitionen auch in Zukunft in den Südosten des Landes fließen dürfte. Nimmt man die geplanten Direktinvestitionen zum Maßstab, wird der Investitionsstrom in den Südosten viermal so groß sein wie der Strom in den Nordosten, obwohl sich das Verhältnis der Bevölkerung im Südosten und im Nordosten nur auf 1,5 beläuft. Der Pro-Kopf-Zustrom von Direktinvestitionen dürfte im Nordosten aber immerhin das Niveau des Südens erreichen.

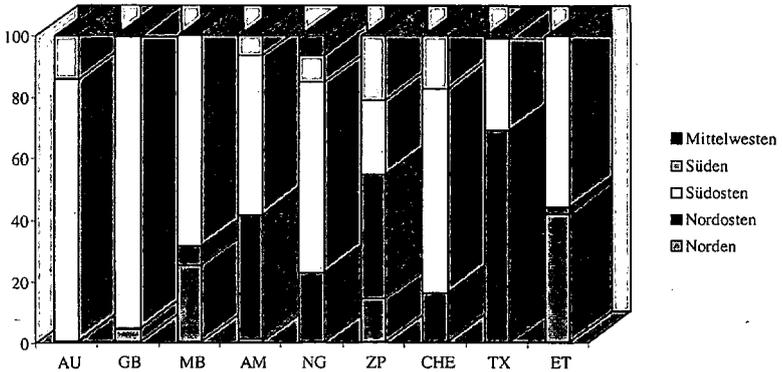
Der Südosten dominiert die ausländischen Direktinvestitionen in Brasilien in fast allen Industriezweigen (Schaubild 5). Die dort vorhandene Infrastruktur

scheint eine stark diversifizierte Struktur der Direktinvestitionen zu begünstigen. Die in der Automobilindustrie geplanten Direktinvestitionen beschränken sich weitestgehend auf die traditionellen Standorte im Südosten und einige Standorte im Süden.²⁰ Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, daß diese relativ humankapitalintensive Industrie auf gut ausgebildete Arbeitskräfte angewiesen ist, mit denen der Südosten und der Süden vergleichsweise gut ausgestattet sind. Begünstigend dürfte die Nähe dieser Standorte zu den wichtigsten Automobilmärkten Lateinamerikas in Südbrasilien und Argentinien hinzukommen.

Die im Nordosten geplanten ausländischen Direktinvestitionen scheinen sich an den komparativen Vorteilen dieser Region zu orientieren. Diese basieren zum einen auf der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, wodurch ausländische Direktinvestitionen zur Gewinnung von Mineralien (AM in Schaubild 5) sowie in den Bereichen Nahrungsmittel und Getränke (NG) und Zellulose und Papier (ZP) angelockt werden können. Zum anderen dürften

²⁰ In den letzten zwei Jahren gaben sieben Automobilproduzenten neue Investitionsprojekte bekannt: Audi, Chrysler und Renault in Paraná im Süden; Honda und Toyota im Hinterland von São Paulo; Mercedes Benz in Minas Gerais im Südosten; sowie die koreanische Asia in Bahia im Nordosten (wobei Steuervergünstigungen der Zentralregierung diese Standortwahl besonders stark beeinflußt haben dürften). Die traditionellen Automobilproduzenten in Brasilien (Fiat, Ford, General Motors und Volkswagen) planen zudem, ihre Produktionsanlagen deutlich auszuweiten.

Schaubild 5 — Industriestruktur der geplanten ausländischen Direktinvestitionen in verschiedenen Regionen Brasiliens, 1995-2000 (vH)



AU = Automobilindustrie; GB = Gewinnung von Bodenschätzen; MB = Metallverarbeitung; AM = Andere Mineralien; NG = Nahrungsmittel und Getränke; ZP = Zellulose und Papier; CHE = Chemische Industrie; TX = Textilien; ET = Elektronische Geräte und Telekommunikationsanlagen.

Quelle: Guimarães Neto (1997a).

vergleichsweise günstige Arbeitskosten ausländische Direktinvestitionen in der Textilindustrie (TX) induzieren. In dieser Industrie scheint sich der Nordosten – an seinem Anteil an den gesamten Direktinvestitionen in der brasilianischen Textilindustrie gemessen – als attraktivster Standort zu erweisen. Der recht hohe Anteil des Nordostens an den Direktinvestitionen in der chemischen Industrie, der angesichts der relativ anspruchsvollen und kapitalintensiven Fertigungsverfahren in dieser Industrie überraschen mag, ist größtenteils auf den petrochemischen Komplex von Camaçari in Bahia zurückzuführen.

Unter den nordöstlichen Bundesstaaten ist es vor allem Bahia, das als Standort für ausländische Direktinvestitionen verstärkt in Betracht gezogen wird. Geplant ist, daß Bahia im Zeitraum 1995-2000 Direktinvestitionen in Höhe von 6-7 Mrd. US\$ zufließen, wobei Salvador, Aratu und Camaçari als Standorte dominieren dürften. Damit erhielte Bahia auf Pro-Kopf-Basis fast doppelt so hohe Direktinvestitionen wie der Süden Brasiliens, und auch hinter dem Südosten würde Bahia an Attraktivität kaum zurückstehen. In dem Maße, wie von ausländischen Direktinvestitionen wirtschaftliche Aufholprozesse induziert werden, kämen diese also hauptsächlich Bahia zugute. Dies würde die wirtschaftliche Heterogenität des Nordostens weiter verstärken.

V. PERSPEKTIVEN FÜR DIE ZUKUNFT: AUFHOLCHANCEN UND ABKOPPLUNGSGEFAHREN

1. Eine Zwischenbilanz

Die vorangegangene Analyse der regionalen Einkommensentwicklung in Brasilien sowie des regionalen Musters der Exporte und der ausländischen Direktinvestitionen erlaubt einige vorläufige Schlußfolgerungen. Die traditionell binnenmarktorientierte Industrialisierung Brasiliens ging — insbesondere in den Jahren des sogenannten Wirtschaftswunders (1967-1973) — mit einer deutlichen Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten im Südosten einher. Erhebliche regionale Disparitäten im Grad der Industrialisierung sowie im Einkommensniveau bestehen fort, obwohl die Zentralregierung seit Mitte der

siebziger Jahre den Konzentrationstendenzen entgegenzuwirken versuchte, indem staatliche Investitionen in periphere Regionen wie den Nordosten gelenkt wurden.

Brasilianische Regionalwissenschaftler schreiben es maßgeblich diesen Investitionen zu, daß es zeitweise zu Aufholprozessen kam (Gomes und Vergolino 1995; Araújo 1997a; Guimarães Neto 1997b). Der Ansatz, über staatliche Investitionen Aufholprozesse zu induzieren, erwies sich jedoch nicht als nachhaltig. Eine in sich konsistente und längerfristig ausgerichtete Regionalpolitik kam nicht zustande. Von der Zentralregierung gingen spätestens dann keine positiven Aufholimpulse mehr aus, als sich die brasilianische Wirtschaftspolitik mit dem Auftreten ausgeprägter gesamtwirtschaftlicher Instabilitäten zunehmend an kurzfristigen Zielen orientierte.

Eindeutige Konzentrations- oder Dekonzentrationstendenzen sind auf bundesstaatlicher Ebene seit Mitte der achtziger Jahre kaum noch zu beobachten. Vielmehr bildeten sich neue Wachstumspole auf einer niedrigeren räumlichen Ebene heraus. Städte mittlerer Größe mit vergleichsweise guter Infrastruktur und Humankapitalausstattung erwiesen sich als attraktive Produktions- und Investitionsstandorte, insbesondere wenn sie nicht allzu weit von den traditionellen Ballungsgebieten entfernt waren.

Der räumlich begrenzte Dekonzentrationsprozeß scheint sich nach der Gründung des Mercosur fortgesetzt zu haben. Investitionsstandorte im süd-

lichen Teil des Bundesstaates Minas Gerais, im Hinterland von São Paulo sowie im Süden Brasiliens haben durch die räumliche Nähe zu den Partnerländern des Mercosur zusätzlich an Attraktivität gewonnen. Allerdings gibt es bisher keine schlüssige Evidenz dafür, daß der Nordosten hierdurch vollends ins Hintertreffen geraten ist. Zwar hat der Nordosten als Ganzes gesehen aufgrund entwicklungsbedingter Engpässe (vorwiegend in den Bereichen Infrastruktur und Humankapital) und der räumlichen Distanz zu den wichtigsten Märkten des Mercosur klare Wettbewerbsnachteile. Bisher scheint ein weiteres Zurückfallen des Nordostens jedoch dadurch abgefedert worden zu sein, daß sich auch in dieser peripheren Region dynamische Enklaven herausgebildet haben. Auch innerhalb des Nordostens hat also die wirtschaftliche Heterogenität zugenommen.

Der Enklavencharakter der wirtschaftlichen Entwicklung des Nordostens zeigt einerseits, daß es in der Vergangenheit an wesentlichen Voraussetzungen für einen breit angelegten und sich selbst tragenden Aufholprozeß an der Peripherie Brasiliens gemangelt hat. Andererseits wird deutlich, daß vergleichsweise arme Wirtschaftsräume nicht zwangsläufig immer weiter zurückfallen. Die wirtschaftspolitisch relevante Frage ist darum, wie man wirtschaftliche Aufholprozesse beschleunigen und verbreitern kann. Um geeignete wirtschaftspolitische Handlungsoptionen zu identifizieren, gilt es die Chancen und Risiken ins Kalkül zu ziehen, die das durch Globalisierung und

regionale Integration gekennzeichnete wirtschaftliche Umfeld Brasiliens in sich birgt.

2. Regionale Integration und heimische Wirtschaftspolitik

Die wirtschaftliche Integration im Rahmen des Mercosur bietet ebenso wenig wie das einleitend erwähnte EU-Binnenmarktprogramm eine Gewähr für ein Aufholen peripherer Wirtschaftsräume. Auch die fortschreitende Globalisierung hat ein weiteres Zurückfallen vieler Entwicklungsländer nicht verhindert (Gundlach und Nunnenkamp 1996). Es kann jedoch ebenso als erwiesen gelten, daß Globalisierung und regionale Integration verbesserte Chancen für wirtschaftliches Aufholen bieten, wenn wirtschaftspolitische Faktoren dem nicht entgegenstehen.

Die wirtschaftlichen Aussichten des brasilianischen Nordostens dürften sich deshalb nachhaltig verbessern, wenn wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen der Vergangenheit dauerhaft überwunden werden. Wesentliche Reformen sind bereits erfolgt und dürften das wirtschaftliche Wachstum in Brasilien (und in den Mercosur-Partnerländern) stimuliert haben.²¹ In einem Umfeld erhöhten

²¹ Zu den wirtschaftspolitischen Reformen in Brasilien vgl. Nunnenkamp (1997a). Die jahresdurchschnittliche Zuwachsrate des brasilianischen BIP, die im Zeitraum 1981-1992 nur 1,3 vH betragen hatte, erhöhte sich in den Jahren 1993-1996 auf etwa 4,5 vH. Auch Argentinien erzielte seit 1990 jährliche Zuwachsraten von über 4 vH. In Paraguay und Uruguay ist eine anhaltende Wachstumsdynamik hingegen bislang ausgeblieben. Das assoziierte Partnerland Chile übertraf mit einer jährlichen Zuwachsrate von etwa 7 vH seit 1990 alle anderen lateinamerikanischen Staaten.

Wirtschaftswachstums dürfte es auch für periphere Regionen leichter sein, Einkommensgewinne zu erzielen. Das ist selbst dann positiv zu bewerten, wenn die Einkommensdisparität zwischen Peripherie und Zentrum fortbesteht. Es kommt hinzu, daß es bei hohem Wirtschaftswachstum leichter fällt, eingeleitete Wirtschaftsreformen durchzuhalten und verbliebene Problemfelder in Angriff zu nehmen.

Die verfügbare Evidenz über Aufholprozesse innerhalb der EU und im Rahmen der Globalisierung verdeutlicht, daß die Ansatzpunkte für eine konvergenzfördernde Wirtschaftspolitik in drei zentralen Bereichen zu suchen sind: der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung, der Faktorakkumulation und der Offenheit gegenüber den internationalen Kapital- und Gütermärkten (Nunnenkamp 1997b; Gundlach und Nunnenkamp 1996; Sachs und Warner 1995). Es liegt deshalb nahe, die Einschätzung der Chancen und Risiken für den brasilianischen Nordosten im Hinblick auf diese drei Bereiche vorzunehmen.

3. Gesamtwirtschaftliche Stabilisierung: Erfolge und Risiken

Die Stabilisierungserfolge und -risiken in Brasilien sind an anderer Stelle ausführlich erörtert worden (Nunnenkamp 1997a) und werden hier nur kurz zusammengefaßt. Die erreichte gesamtwirtschaftliche Stabilisierung spiegelt sich in erster Linie in der drastisch gesunkenen Inflationsrate wider. Während sich die monatliche Inflationsrate zwischen 1985 und Mitte 1994 auf durchschnittlich 30 vH belief, sank sie nach Einführung des *Plano Real* im Jahr

1994 auf etwa 1 vH. Die neu eingeführte Währung, der Real, erwies sich als stabil, so daß heftige Wechselkurschwankungen und die dadurch verursachte Unsicherheit bei Allokations- und Investitionsentscheidungen überwunden wurden.

Die Stabilisierungserfolge kommen naturgemäß Brasilien als Ganzem zugute. Periphere Regionen wie der Nordosten könnten hiervon jedoch in besonderem Maße profitieren. Die mit der Inflationsbekämpfung einhergehende erhöhte Transparenz relativer Preisveränderungen dürfte eine langfristig ausgerichtete Regionalpolitik erleichtern und allokativen Fehlentwicklungen bei der Industrialisierung des Nordostens vermeiden helfen. Zudem dürfte die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung insbesondere die Kaufkraft solcher Bevölkerungsschichten stärken, deren reales Einkommen wegen fehlender Indexierung hohen Inflationsrisiken unterworfen war. Dies gilt in erster Linie für Einkommen aus der Subsistenzwirtschaft, die im Nordosten stark verbreitet ist. Diese Überlegung läßt vermuten, daß eine dauerhafte Inflationsbekämpfung die Realeinkommen armer Bevölkerungsgruppen im Nordosten überdurchschnittlich stark beeinflußt. Dieser Effekt wiederum würde eine Expansion der regionalen Märkte begünstigen und zusätzliche Investitionen anlocken.

Es läge folglich im längerfristigen Interesse peripherer Regionen wie des Nordostens, daß die Zentralregierung den eingeschlagenen Stabilisierungskurs durchhält. Risiken für die Dauerhaftigkeit der Stabilisierung ergeben sich vor

allem aus der weiterhin prekären Situation des Staatshaushalts,²² zu der — wie in Abschnitt III.2 gezeigt — Regionalregierungen maßgeblich beigetragen haben. Eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung erscheint unter Stabilitäts Gesichtspunkten unverzichtbar. Um diese durchzusetzen, reicht es nicht aus, von der Zentralregierung Ausgabendisziplin zu fordern. Der Handlungsspielraum der Zentralregierung ist seit 1988 weiter geschrumpft, weil sie über einen sinkenden Anteil der gesamten Steuereinnahmen verfügt (Tanzi 1996: 307). Von wesentlicher Bedeutung dürfte es sein, die fiskalische Dezentralisierung in Brasilien auf eine solide rechtliche Basis zu gründen, so daß negative Anreize für das Ausgabeverhalten der Bundesstaaten ausgeschaltet werden.²³ Für den Nordosten könnte eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung mit der negativen Begleiterscheinung verbunden sein, daß die Last der Anpassung vor allem auf die öffentlichen Investitionen fällt, von denen der Nordosten stärker abhängt als weiter entwickelte Regionen.

4. Sach- und Humankapitalbildung: Fortbestehende Defizite

Die zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen, die mit regionaler Integration und weltweiter Globalisierung einhergehen, haben zur Folge, daß es für alle Wirtschaftsräume darauf ankommt, in ausreichendem Maße über

²² Das Haushaltsdefizit (operational deficit) belief sich im Zeitraum Juli 1996-Juni 1997 auf 3,4 vH des brasilianischen BIP (GAC, IPEA und DIPES 1997b).

²³ Vgl. hierzu ausführlich Tanzi (1996).

komplementäre Produktionsfaktoren zu verfügen. Ohne eine angemessene Ausstattung mit Humankapital, Infrastruktur und unternehmensrelevanten Dienstleistungen ist eine Einbindung in die internationale Arbeitsteilung nur schwer zu bewerkstelligen. Wirtschaftliche Aufholprozesse erfordern zudem Investitionen in Sachkapital, um den integrationsbedingten Strukturwandel bewältigen zu können.

Periphere Regionen wie der Nordosten Brasiliens sind mit komplementären Produktionsfaktoren fast definitionsgemäß schlechter ausgestattet als die Zentren wirtschaftlicher Aktivität. Es kommt darauf an, diese Defizite durch Faktorakkumulation abzubauen. Die offene Frage ist, ob der Nordosten hierbei erfolgreich sein wird.

Akkumulation von Sachkapital

Die Sachkapitalbildung im Nordosten hängt immer noch stark von den Investitionen der Zentralregierung und der Staatsunternehmen ab. Insgesamt ist der staatliche Sektor für etwa die Hälfte der Sachkapitalbildung in dieser Region verantwortlich (Gomes und Vergolino 1995). Ein nachhaltiger Anstieg der Investitionen im Verhältnis zum BIP (Investitionsquote) ist deswegen im Nordosten eher unwahrscheinlich. Die anhaltenden Finanzprobleme der Regierung und der Staatsunternehmen lassen vielmehr befürchten, daß die

Investitionsquote im Nordosten langsamer steigt als im brasilianischen Durchschnitt.

Die Investitionsquote für Brasilien als Ganzes ist seit 1991 – im Gegensatz zum Zeitraum 1980-1991 – nicht weiter gesunken; die Erholung von 18,8 vH (1991) auf 19,2 vH (1995) fiel bisher jedoch recht bescheiden aus (Conjuntura Econômica 1997).²⁴ Wenn der Nordosten – wie vermutet – bei den Investitionen unterdurchschnittlich abgeschnitten hat, ergäbe sich für diese Region bestenfalls eine stagnierende Investitionsquote.

Infrastruktur

Zusätzliche Risiken bestehen für die Investitionen zum Ausbau der Infrastruktur, bei denen die Abhängigkeit des Nordostens von der finanzschwachen Zentralregierung naturgemäß noch stärker ist als bei den Investitionen insgesamt. Investitionen in die Transport- und Kommunikationsnetze wären insbesondere für den innerhalb des Mercosur abgelegenen Nordosten erforderlich, um die Kosten der Raumüberwindung zu senken. Gleichzeitig gilt es für den Nordosten, über den Mercosur hinauszublicken. Wenn es gelingt, durch Infrastrukturmaßnahmen die Standortvorteile der nordöstlichen Hafenstädte (Salvador, Recife, Fortaleza und São Luís) zu

²⁴ Die Investitionstätigkeit in Brasilien wird durch Realzinssätze von mehr als 20 vH (auf Jahresbasis) gedämpft.

stärken, könnten sich diese als Tor zu den vergleichsweise nah gelegenen Märkten in Nordamerika und Europa erweisen.²⁵

Insbesondere die Regierung von Bahia setzt auf Infrastrukturmaßnahmen, die geeignet sind, den "Raum schrumpfen zu lassen". Innerhalb des Nordostens sind die Investitionen in den Bereichen Telekommunikation und Flughäfen in diesem Bundesstaat (nach Zeitungsangaben) am höchsten. Von entscheidender Bedeutung wird jedoch das zukünftige Investitionsverhalten der Zentralregierung sein. Abgesehen von den generellen Finanzierungsengpässen besteht die Gefahr, daß die Zentralregierung den Infrastrukturmaßnahmen im Nordosten nach der Gründung des Mercosur keine Priorität einräumt. Statt dessen könnten die begrenzten Mittel vorrangig zur Vernetzung der Wirtschaftszentren des *Cone Sul* eingesetzt werden, um auf diese Weise die Vorteile Brasiliens aus dem Mercosur zu maximieren.

²⁵ Um die Chancen der nordöstlichen Hafenstädte besser einschätzen zu können, wären die Transaktionskosten, die dort anfallen, mit jenen Transaktionskosten zu vergleichen, die in den südöstlichen Hafenstädten anfallen. In diesen Vergleich müßten die verfügbare Infrastruktur und die Kosten ihrer Nutzung sowie die jeweiligen Transportkosten eingehen. Abgesehen von den Schwierigkeiten, die Bedeutung dieser Faktoren empirisch zu ermitteln, würde ein solches Vorhaben den Rahmen dieses Papiers sprengen. In weiterführenden Analysen könnte man zunächst einen Vergleich der Transportkosten anstellen, wobei regionale Handelsdaten auf cif- bzw. fob-Basis heranzuziehen wären. Zur Bedeutung von Transportkosten im Rahmen des Mercosur vgl. Amjadi und Winters (1997).

In der Tat werden zur Zeit erhebliche Investitionen in das Verkehrssystem des Südens und des Südostens getätigt. Diese Infrastrukturmaßnahmen werden allerdings größtenteils mit privatem Kapital finanziert. Die rein staatlichen Investitionsvorhaben im Bereich der Infrastruktur lassen bisher keine Benachteiligung des Nordostens erkennen. Die verschiedenen staatlichen Programme sehen vielmehr eine Begünstigung des Nordostens und des Nordens vor (Guimarães Neto 1997a).²⁶

Humankapital

Wie bereits angedeutet, ist die Bildung von Humankapital ein weiterer wesentlicher Aspekt der Faktorakkumulation. Die Bedeutung dieses Faktors nimmt mit engeren Investitionsverflechtungen auf regionaler und globaler Ebene zu. Außerhalb der Rohstoffgewinnung und hoch standardisierter Industrien ist es kaum aussichtsreich, ausländische Direktinvestitionen zu

²⁶ Die staatlichen Programme werden über Entwicklungsbanken (*Banco do Nordeste*; *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, BNDES) abgewickelt und involvieren darüber hinaus andere Finanzinstitute (wie die *Caixa Econômica Federal* und die *Banco do Brasil*) und Staatsunternehmen. Eine genauere Analyse der Verteilung staatlicher Investitionsmittel *innerhalb* des Nordostens zeigt, daß diese Mittel dort gebündelt werden, wo bereits eine relativ gute Infrastruktur vorhanden ist (Araújo 1997b). Beispiele sind das Zentrum für Obstanbau und -verarbeitung im São Francisco-Tal, das touristische Zentrum von Salvador sowie die Sojaplantagen im Westen von Bahia. Die staatlichen Maßnahmen verstärken somit die wirtschaftliche Heterogenität dieser Region.

attrahieren, solange es an einer lokalen Ausstattung mit hinreichend qualifizierten Arbeitskräften mangelt.

Die empirische Evidenz deutet darauf hin, daß Brasilien als Ganzes bei nahezu allen Indikatoren der Humankapitalausstattung hinter internationalen Maßstäben zurückbleibt (Nunnenkamp 1997a). Dies gilt sowohl für Kennziffern zur schulischen Bildung als auch für Faktoren wie die technische Ausbildung und betriebliche Qualifizierung von Arbeitskräften. Periphere Regionen wie der Nordosten dürften gegenüber den – schlechten – brasilianischen Durchschnittswerten weiter abfallen. Diese Vermutung findet sich bei einem interregionalen Vergleich der durchschnittlich absolvierten Schuljahre bestätigt: Während die Schulausbildung im Süden und Südosten des Landes 6-7 Jahre beträgt, liegt sie im Nordosten mit durchschnittlich etwa 4 Jahren deutlich darunter (PNUD und IPEA 1996). Wenn derartige Defizite – wie zu erwarten – auch bei anderen Elementen des Bildungs- und Ausbildungssystems bestehen, kommt der Nordosten als wesentlicher Standort für relativ humankapitalintensive Industrien auf absehbare Zeit kaum in Betracht.

5. Handelspolitische Öffnung: Spezialisierungsvorteile und Anpassungslasten

Varianten der Spezialisierung

Die vergleichsweise schlechte Ausstattung des Nordostens mit Humankapital und unternehmensrelevanten Dienstleistungen begrenzt die Optionen, die diese

Region im Hinblick auf die industrielle Spezialisierung hat. Wenig aussichtsreich dürfte es sein, im "High-Tech"-Bereich mit den besser ausgestatteten Standorten im Südosten und Süden konkurrieren zu wollen. Wenn relativ humankapitalintensive Industrien aus den brasilianischen Metropolen wegen steigender Kosten der Agglomeration abwandern, so dürfte dieser Verlagerungseffekt in näherer Zukunft von räumlich begrenzter Natur bleiben.²⁷ Es erscheint kaum erfolgversprechend, dem Trend zur Verlagerung solcher Industrien in eine Reihe mittelgroßer Städte im Süden und Südosten von seiten des Nordostens mit großzügigen Subventionsofferten bei Ansiedlung in peripheren Wirtschaftsräumen entgegenzuwirken. Zum einen birgt dies die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Zum anderen können die Mittel bei einer Spezialisierung, die sich an den komparativen Vorteilen der Region orientiert, vermutlich produktiver eingesetzt werden.

Entgegen einer verbreiteten Meinung ist ein wirtschaftliches Aufholen des Nordostens auch bei unzureichender Wettbewerbsfähigkeit im "High-Tech"-Bereich möglich. Die Erfolgsfälle von Ländern an der EU-Peripherie sowie einer Reihe von Niedrigeinkommensländern in der Dritten Welt verweisen auf

²⁷ Haddad (1996a) weist nach, daß die nach dem *Plano Real* bekanntgegebenen Investitionsvorhaben im "High-Tech"-Bereich den Süden und Südosten Brasiliens begünstigen.

Vorteile einer marktgerechten Spezialisierung. Es gilt also die Standortvorteile des Nordostens besser ins Spiel zu bringen als in der Vergangenheit.

Komparative Vorteile und Anpassungszwänge

Die komparativen Vorteile des Nordostens beruhen vorwiegend auf niedrigen Lohnkosten für wenig qualifizierte Arbeitskräfte, auf der reichen Ausstattung mit Bodenschätzen, auf fruchtbaren Böden sowie auf seinen touristischen Reizen. Die Herausbildung mehrerer dynamischer Enklaven mit erfolgreicher Exportentwicklung spiegelt diese Faktoren zumindest teilweise wider.²⁸ Ob diese Dynamik in Zukunft gestärkt und auf eine breitere Basis gestellt werden kann, dürfte von mehreren Faktoren abhängen:

- Für die exportorientierten Wirtschaftszweige ist der Wechselkurs eine entscheidende Variable. Die wechselkursorientierte Stabilisierungspolitik dürfte zu einer erheblichen Überbewertung der brasilianischen Währung geführt haben.²⁹ Das ungelöste Dilemma zwischen internationaler Wettbe-

²⁸ In einzelnen Fällen mag es allerdings umstritten sein, ob komparative Vorteile für das Entstehen solcher Enklaven entscheidend waren. Der Aufbau der Petrochemie in Camaçari sowie die Durchführung des Carajás-Projektes (Erz- und Metallverarbeitung) sind durch den staatlichen Ölkonzern PETROBRAS bzw. die ebenfalls staatliche *Companhia Vale do Rio Doce* erfolgt. Andere Projekte wurden durch Steuerprivilegien und eine subventionierte Kreditvergabe von Entwicklungsbanken zumindest begünstigt.

²⁹ Auf die Konsumentenpreise (bzw. Großhandelspreise) bezogen wertete die brasilianische Währung von Juni 1994 bis Juni 1996 um 33 vH (bzw. 16 vH) auf. Im gleichen Zeitraum

werbsfähigkeit und der Glaubwürdigkeit der wechsellkursorientierten Stabilisierungspolitik sorgt für Unsicherheit bei Exporteuren und Investoren.

- Die internationale Wettbewerbsfähigkeit bestimmt sich zudem daraus, ob die erforderlichen Vorleistungen (Investitionsgüter und Zwischenprodukte) zu Weltmarktpreisen bezogen werden können. So würde es zum Beispiel für die Textilindustrie erheblich schwieriger, dem chinesischen Wettbewerb standzuhalten, wenn die maschinelle Ausrüstung aufgrund von Importbeschränkungen zu künstlich überhöhten Kosten erworben werden muß. Nur wenn die importsubstituierende Industrialisierungsstrategie definitiv aufgegeben wird, hat der Nordosten einen wesentlichen Vorteil gegenüber dem Zentrum im Südosten: Die Industrialisierung des Nordostens könnte dann in Angriff genommen werden, ohne daß die Anreize für Produzenten und Investoren systematisch zugunsten einer Binnenmarktorientierung verzerrt wären. Im Gegensatz zum Südosten könnte eine fundamentale Fehlspezialisierung von vornherein vermieden werden. Mit anderen Worten: Anpassungskosten, die im Südosten anfallen, um existierende Industrien so umzustrukturieren, daß sie international wettbewerbsfähig werden, dürften im Nordosten einen deutlich geringeren Stellenwert haben.

stiegen die brasilianischen Löhne auf US\$-Basis um durchschnittlich 31 vH (Batista 1996: Tabellen 7 und 8).

– Die Zukunft der Agrarwirtschaft im Nordosten hängt davon ab, ob die vom Mercosur ausgehenden strukturellen Anpassungszwänge gemeistert werden. In weiten Bereichen, z.B. beim Anbau von Mais, könnte die exportorientierte Landwirtschaft in Argentinien, Uruguay und Chile die lokalen Anbieter im Nordosten Brasiliens verdrängen. Dem stehen verbesserte Absatzchancen in Bereichen gegenüber, in denen die Witterungsbedingungen dem Nordosten komparative Vorteile verschaffen, z.B. beim Anbau von Soja und tropischen Früchten. Selbst bei einem erfolgreichen Strukturwandel in der Landwirtschaft droht sich jedoch die Lage auf dem Arbeitsmarkt im Nordosten zu verschlechtern. Begünstigt würden relativ kapitalintensive Agrarindustrien, die die unter verschärftem Wettbewerbsdruck stehenden Arbeitskräfte in der traditionellen Landwirtschaft (mit Einkommen, die typischerweise nur knapp über dem Subsistenzniveau liegen) wahrscheinlich nicht absorbieren können. Die Landflucht droht sich folglich zu verschärfen. Dies ist vor allem dann zu befürchten, wenn quasi-feudale Wirtschaftsstrukturen (insbesondere im Zuckerrohr- und Kakaoanbau im *Sertão*) unangetastet bleiben.³⁰

³⁰ Das Fortbestehen quasi-feudaler Wirtschaftsstrukturen stellt ein fundamentales polit-ökonomisches Entwicklungshemmnis im Nordosten dar. Ihre Überwindung könnte verbesserte Einkommenschancen für landlose Landarbeiter schaffen, die Bodenpreise senken und die Anpassungsflexibilität der Landwirtschaft an die geänderte Wettbewerbssituation erhöhen.

Einige dieser Faktoren, die die Zukunft der Industrie und der Agrarwirtschaft des Nordostens beeinflussen, bestimmen sich ihrerseits maßgeblich aus der weiteren Entwicklung des Mercosur und aus dem wirtschaftspolitischen Kurs, den die brasilianische Regierung im Kontext des Mercosur einschlägt.

Offene Fragen zum Mercosur

Die zentrale Frage zum Mercosur lautet, ob er sich als offene regionale Integrationsgemeinschaft in dem Sinne erweisen wird, daß keine Abschottung gegenüber Drittländern erfolgt, oder ob er als Alternative zu einer Einbindung der Partnerländer in die *weltweite* Arbeitsteilung verstanden wird.³¹ Im zweiten Fall würde man die früher im nationalen Kontext verfolgte Binnenmarktstrategie lediglich auf die zwischenstaatliche Ebene des Mercosur verschieben. Damit würde der oben erwähnte Vorteil des Nordostens im Hinblick auf eine Industrialisierung, die von Anfang an unter unverzerrten Anreizen erfolgt,

³¹ Angesichts der Kürze des relevanten Beobachtungszeitraums mag es nicht überraschen, daß die bisherige Entwicklung des Mercosur unterschiedlich bewertet wird. Auf der einen Seite wird positiv vermerkt, daß die Gründung des Mercosur – im Gegensatz zu früheren Integrationsbestrebungen in Lateinamerika – in einer Zeit erfolgte, in der Protektionsmaßnahmen auch gegenüber Drittländern abgebaut wurden (Foders 1996; The Economist 1996). Auf der anderen Seite stellt Yeats (1997) fest, daß das Wachstum des Intra-Mercosur-Handels sich auf Produkte konzentriert, die auf dem Weltmarkt nicht wettbewerbsfähig sind. Wie bereits erwähnt, wird dies von Yeats darauf zurückgeführt, daß Importe aus Drittländern durch den Zollabbau unter den Mercosur-Partnerländern diskriminiert worden sind.

weitgehend zunichte gemacht. Zudem würden bei fortbestehenden – oder sogar verschärften – Handelsbeschränkungen gegenüber Drittländern die Chancen des Nordostens sinken, sich als Tor nach Europa und Nordamerika zu etablieren.³²

Eine Binnenmarktorientierung des Mercosur würde schließlich die Aussichten des Nordostens beeinträchtigen, ausländische Direktinvestitionen anzulocken. Zwar hat der Nordosten wenig zu verlieren, wenn man den geringen Zustrom von Direktinvestitionen in der Vergangenheit (Schaubild 5) zum Maßstab nimmt. Das erheblich größere Potential, das sich bereits in den bis zum Jahr 2000 geplanten Direktinvestitionen andeutet, droht jedoch verschüttet zu werden, wenn die Handelsbeziehungen mit Nordamerika und Europa behindert würden. Eine Binnenmarktorientierung des Mercosur würde ausländische Investoren noch stärker in den Süden und Südosten Brasiliens ziehen, weil von dort die wichtigsten Mercosur-Märkte besser bedient werden können.

Der zukünftige Kurs des Mercosur wird maßgeblich von der brasilianischen Haltung beeinflusst. Die Frage ist also, welche Prioritäten die brasilianische Wirtschaftspolitik setzen wird. Wird man sich vorwiegend darauf kaprizieren, das Land innerhalb des Mercosur optimal zu positionieren und die Märkte des *Cone Sul* zu erobern? Dann ist eine weitere Konzentration der wirtschaftlichen

³² Dies gilt natürlich auch, wenn Handelsbeschränkungen gegenüber dem Mercosur von seiten Europas und Nordamerikas verhängt werden.

Aktivitäten im Süden und Südosten wahrscheinlich. Oder nimmt man die größere Herausforderung an, sich dem weltweiten Wettbewerb zu stellen und – wie verschiedene Entwicklungs- und Schwellenländer in Asien – zum "global player" zu werden? In diesem Fall dürfte der Nordosten bessere Chancen haben, wirtschaftliche Aufholprozesse einzuleiten.

VI. WIRTSCHAFTSPOLITISCHE ANSATZPUNKTE

Die wirtschaftliche Integration im Rahmen des Mercosur begünstigt die grenznahen Regionen Brasiliens. Somit könnte es trotz räumlich begrenzter Verlagerungstendenzen zu einer weiteren Stärkung der brasilianischen Wirtschaftszentren im Südosten und Süden des Landes kommen. Obwohl abgelegene Regionen wie der Nordosten im Mercosur-Kontext benachteiligt sind, muß es nicht zwangsläufig zur wirtschaftlichen Abkopplung der Peripherie kommen. Von wesentlicher Bedeutung dürfte es sein, ob der Nordosten in die Lage versetzt wird, sein komparativen Vorteile im *weltweiten* Wettbewerb voll auszuspielen. Dies wird nur dann der Fall sein, wenn die wirtschaftspolitischen Prioritäten in Brasilien nicht allein durch die regionale Integration im Mercosur determiniert werden.

Die Aussichten des Nordostens auf eine erfolgreiche Einbindung in die weltweite Arbeitsteilung und damit auf wirtschaftliche Aufholprozesse können auf mehrere Weise gefördert werden. Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

besteht sowohl auf zentralstaatlicher Ebene als auch auf untergeordneter Ebene. Eine wichtige Aufgabe der Zentralregierung liegt darin, die **gesamtwirtschaftliche Stabilisierung** dauerhaft zu sichern. Eine Konsolidierung des defizitären Staatshaushalts erscheint unverzichtbar, auch wenn dadurch die Finanzierung regionalpolitischer Ausgleichsmaßnahmen noch schwieriger wird. Die Konsolidierung würde erleichtert, wenn das System der fiskalischen Dezentralisierung so reformiert wird, daß zentralstaatliche Stabilisierungsmaßnahmen von Regionalregierungen nicht unterlaufen werden können. Zudem gilt es, den aus der Überbewertung der brasilianischen Währung resultierenden Zielkonflikt zwischen gesamtwirtschaftlicher Stabilität und internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu lösen. Abzuraten ist in diesem Zusammenhang von der in der Vergangenheit verschiedentlich gewählten Zuflucht zu diskretionären Importbeschränkungen, weil hierdurch eine an komparativen Vorteilen orientierte Spezialisierung erschwert wird.

Eine konzeptionelle Neuorientierung der **Regionalpolitik** wäre geeignet, ihre Wirksamkeit für das wirtschaftliche Fortkommen peripherer Regionen zu steigern:

- Grundvoraussetzung einer wirksamen Regionalpolitik ist erstens, daß sie langfristig ausgerichtet ist. Dies würde nicht nur die Unsicherheit der staatlichen Entscheidungsträger auf lokaler Ebene reduzieren, sondern auch

- bessere Planungsperspektiven für private Produzenten und Investoren schaffen.
- Zweitens geht es um eine effektive Partizipation der jeweiligen Region einschließlich der Privatwirtschaft und lokaler Entscheidungsträger. Eine Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen würde es eher verhindern, daß regionalpolitische Fördermaßnahmen an den tatsächlichen Bedürfnissen der Region vorbeigehen. In diesem Kontext ist zum Beispiel die Gründung lokaler Entwicklungsagenturen zu erwägen. Zu beachten ist allerdings, daß dezentralisierte Entscheidungsstrukturen mit einer effektiven Ausgaben- disziplin für regionale und lokale Akteure einhergehen müssen.
 - Drittens wäre ein regionaler Entwicklungsfond zugunsten peripherer Gebiete denkbar. Ein solcher Fond könnte sich am Beispiel der EU orientieren (vgl. hierzu Holthus 1996). Vor überhöhten Erwartungen ist allerdings zu warnen: Die Wirksamkeit des interregionalen Ausgleichsystems der EU ist trotz eines hohen und steigenden Mitteleinsatzes höchst umstritten (Busch et al. 1997; Nunnenkamp 1997b). In jedem Fall wäre es zu vermeiden, daß – wie in der EU – ein kaum noch zu durchschauendes System verschiedener Ausgleichsfonds geschaffen wird und die Definition der potentiellen Fördergebiete immer weiter gefaßt wird.

Die im Nordosten erforderliche Verbesserung der **Infrastruktur** ist eng mit einer effizienten Regionalpolitik verbunden. Infrastrukturelle Maßnahmen

sollten sich zum einen auf grundlegende sozio-ökonomische Rahmenbedingungen (z.B. in den Bereichen Wasserversorgung und Gesundheitsvorsorge) beziehen, ohne die ein wirtschaftliches Fortkommen auf breiter Bevölkerungsbasis kaum vorstellbar ist. In dieser Hinsicht ist primär der Staat als Finanzierungsquelle gefragt. In anderen Bereichen der Infrastruktur gilt es – nicht zuletzt wegen der andauernden Finanzmisere der Zentralregierung und fortbestehender Stabilisierungszwänge – soweit wie möglich private Finanzierungsquellen zu nutzen. Dies scheint vor allem im Bereich unternehmensrelevanter Dienstleistungen eine realistische Option zu sein. Investitionen in das Transport- und Kommunikationswesen sollten hierbei Priorität genießen. Für den Nordosten Brasiliens ist es schließlich wichtig, daß Infrastrukturmaßnahmen nicht einseitig auf die Einbindung der Region in den Mercosur ausgerichtet werden.

Um eine effiziente Verwendung knapper Finanzmittel geht es auch in der **Industriepolitik**. Versuche, sach- und humankapitalintensive Industrien durch Subventionen in den Nordosten zu locken, dürften nicht nur mit den komparativen Vorteilen dieser Region konfliktieren, sondern auch beträchtliche Opportunitätskosten involvieren. Eine effizientere Verwendung von Steuermitteln könnte durch eine indirekte und nicht diskriminierende Industriepolitik erreicht werden. Als wesentliches Element einer so verstandenen Industriepolitik kann die Förderung der Humankapitalbildung

gelten. Investitionen in das Bildungssystem sollten sich dabei auf die grundlegenden Stufen des Schulwesens konzentrieren. Empirische Studien zeigen, daß die gesamtwirtschaftlichen Erträge von Investitionen auf dieser Stufe vergleichsweise hoch sind (Psacharopoulos 1993).

Für große Zurückhaltung bei der selektiven Gewährung von Subventionen spricht ferner, daß diese oft nur ein – unzureichender – Ersatz für einen ungehinderten Zugang zu notwendigen Vorleistungen sind. Dies bedeutet, daß sich die Subventionierung potentieller Investoren häufig erübrigt, wenn Investitionsgüter und Zwischenprodukte zu Weltmarktpreisen bezogen werden können. Auch diese Überlegung führt zu dem Schluß, daß die regionale Integration im Rahmen des Mercosur nicht als Alternative zu einer Liberalisierung des Handels mit anderen Partnern in Europa, Nordamerika und Asien verstanden werden sollte.

Schließlich ist eine Diskriminierung der **Agrarwirtschaft** durch industrielle Fördermaßnahmen zu vermeiden. Die landwirtschaftlichen Anpassungsprobleme, die für den Nordosten aus dem Mercosur resultieren mögen, lassen sich auf zweierlei Weise abfedern. Ein besserer Zugang von relativ kleinen landwirtschaftlichen Betrieben zu Krediten würde den negativen Beschäftigungseffekten einer Kapitalintensivierung der Agrarwirtschaft entgegenwirken, die Landflucht eindämmen und den Abbau quasi-feudaler Strukturen begünstigen. Die wirtschaftlichen Perspektiven der Landwirtschaft im Nord-

osten, vor allem im großen semiariden Gebiet des *Sertão*, könnten zudem durch einen verstärkten Einsatz angepaßter Technologien verbessert werden. Diesem Zweck würde es dienen, wenn Forschung und Entwicklung in Bereichen wie der Wasserspeicherung und der Nutzung von Sonnenenergie ermutigt werden.

Isoliert betrachtet garantiert keine dieser Maßnahmen ein wirtschaftliches Aufholen von peripheren Regionen wie dem Nordosten Brasiliens. Zusammengekommen bieten eine dauerhafte Stabilitätspolitik, eine produktivitätserhöhende Regional-, Industrie- und Landwirtschaftspolitik sowie eine Konzentrierung knapper Mittel auf wesentliche Aspekte der Infrastruktur und der Humankapitalbildung jedoch die beste Voraussetzung für Aufholprozesse. Ein langer Atem ist auf jeden Fall erforderlich, weil der Abbau interregionaler Einkommensdisparitäten typischerweise erhebliche Zeit in Anspruch nimmt. Die Erfahrungen einzelner EU-Staaten sowie einer Reihe von Entwicklungs- und Schwellenländern im Rahmen der Globalisierung zeigen aber auch, daß Konvergenzprozesse beschleunigt werden können, wenn gesamtwirtschaftliche Stabilität, Offenheit gegenüber den Weltmärkten und zielgerichtete Investitionen in Sach- und Humankapital gewährleistet sind.

LITERATURVERZEICHNIS

- Amjadi, A., und L.A. Winters (1997). Transport Costs and "Natural" Integration in Mercosur. Policy Research Working Papers 1742. World Bank, Washington, DC.
- Araújo, T.B. de (1997a). Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. Revista Estudos Avançados, Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, 11 (29): 7-36.
- Araújo, T.B. de (1997b). O Nordeste Brasileiro face à globalização: impactos iniciais, vantagens e desvantagens competitivas. In: Inserção na economia global: uma reapreciação. Pesquisas 8, Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil, São Paulo: 163-190.
- Barro, R., und X. Sala-i-Martin (1991). Convergence Across States and Regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 107-182.
- Batista, P.N. (1996). O Plano Real à luz da experiência Mexicana e Argentina. Revista Estudos Avançados, Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, 10 (28): 129-197.
- Busch, B., K. Lichtblau und C. Schnabel (1997). Kohäsion in der Europäischen Union: Eine empirische Analyse. *IW-Trends*, 1: 1-16.
- Cano, W. (1995). Auge e inflexão da desconcentração econômica regional. In: R. de Britto Álvares Affonso, P.L. Barros Silva (Hrsg.), A federação em perspectiva, ensaios selecionados. Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), São Paulo: 399-415.
- Conjuntura Econômica (1997). Encarte conjuntura estatística, contas nacionais. Juni.
- Cronemberger, C. (1997). O Nordeste e o Mercosul. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) und Diretoria de Políticas Regional e Urbana (DPRU), Brasília, mimeo.

- Diniz, C.C. (1994). Polygonized Development in Brazil: Neither Decentralization nor Continued Polarization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 18: 293-314.
- Diniz, C.C. (1995). A dinâmica regional recente da economia Brasileira e suas perspectivas. Texto para Discussão, 375, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.
- Diniz, C.C. (1996) O Nordeste e o Mercosul. Texto preparado para o seminário "A Reforma do Estado e o Desenvolvimento do Nordeste na Economia Globalizada", Governo da Bahia, BIRD und IPEA, mimeo.
- Diniz, C.C., und M.A. Crocco (1996). Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria Brasileira. *Revista Nova Economia*, Universidade Federal de Minas Gerais, 6 (1): 77-103.
- Foders, F. (1996). MERCOSUR: A New Approach to Regional Integration? Kieler Arbeitspapiere 746. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Funke, N., P. Nunnenkamp und R. Schweickert (1992). Brazil: Another Lost Decade? Domestic Policies and Attractiveness for Foreign Capital. *Kieler Diskussionsbeiträge* 188, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- GAC (Grupo de Acompanhamento Conjuntural), IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) und DIPES (Diretoria de Pesquisa) (1997a). Sistema de consulta em rede do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Juni.
- GAC (Grupo de Acompanhamento Conjuntural), IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) und DIPES (Diretoria de Pesquisa) (1997b). Carta de conjuntura, 73. Brasília: Juni.
- Gomes, G.M., und J.R. Vergolino (1995). A macroeconomia do desenvolvimento do Nordeste: 1960/1994. Texto para Discussão 372, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

- Guimarães Neto, L. (1996). A experiência Brasileira de planejamento regional da perspectiva do Nordeste. In: A política regional na era da globalização. Debates 12, Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil, São Paulo: 163-177.
- Guimarães Neto, L. (1997a). Dinâmica regional no Brasil. Versão preliminar para discussão no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, mimeo.
- Guimarães Neto, L. (1997b). Trajetória econômica de uma região periférica. Revista Estudos Avançados, Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, 11 (29): 37-54.
- Gundlach, E., und P. Nunnenkamp (1996). Some Consequences of Globalization for Developing Countries. Kieler Arbeitspapiere 753, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Haddad, P.R. (1996a). Para onde vão os investimentos? *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 16. Februar.
- Haddad, P.R. (1996b). A experiência Brasileira de planejamento regional e suas perspectivas. In: A política regional na era da globalização. Debates 12, Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil, São Paulo: 133-148.
- Holthus, M. (1996). A política regional da União Européia: objetivos, instrumentos, instituições, resultados e perspectivas. In: A política regional na era da globalização. Debates 12, Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil, São Paulo.
- IADB (Inter-American Development Bank) und IRELA (Institute for European-Latin American Relations) (1996). Foreign Direct Investment in Latin America in the 1990s. Madrid.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (1995). Indicadores IBGE: pesquisa industrial - produção física regional. Rio de Janeiro.

- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (1996). Produto interno bruto por unidade da Federação. Texto para Discussão 424. Rio de Janeiro.
- IRELA (Institute for European-Latin American Relations) (1996). European Union and Mercosur: Towards a New Economic Relationship? Madrid.
- Kohlhepp, G. (1994). Raum und Bevölkerung. In: D. Briesemeister et al. (Hrsg.), Brasilien heute. Frankfurt am Main: 9-108.
- Lavinas L., E.H. Garcia und M.R. Amaral (1997). Desigualdades regionais: indicadores sócio-econômicos nos anos 90. Texto para Discussão 460, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.
- Moura, H.A., und P. Teixeira (1997). Tendências recentes do crescimento populacional. Revista Estudos Avançados, Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, 11 (29): 95-126.
- Nunnenkamp, P. (1997a). Herausforderungen der Globalisierung für Brasilien. Die Weltwirtschaft 1: 106-130.
- Nunnenkamp, P. (1997b). Aufhol- und Abkopplungsprozesse im europäischen Binnenmarkt. Die Weltwirtschaft 2: 190-203.
- OECD (1994). Recent Trends in Regional Policies in OECD Countries. Paris.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) und IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (1996). Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil. Brasília.
- Psacharopoulos, G. (1993). Returns to Investment in Education. Policy Research Working Papers 1067. World Bank, Washington, DC.
- Sachs, J.D., und A. Warner (1995). Economic Convergence and Economic Policies. NBER Working Papers 5039. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) (1996). Boletim Conjuntural. Recife.

- Tanzi, V. (1996). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In: M. Bruno und B. Pleskovic (Hrsg.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1995. Washington, DC: 295-316
- The Economist (1996). A Survey of MERCOSUR: Remapping South America. 12. Oktober.
- UNDP (1996). Human Development Report. New York.
- Yeats, A. (1997). Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements? Policy Research Working Papers 1729. World Bank, Washington, DC.
- Zini, A.A., und J.D. Sachs (1996). Regional Income Convergence in Brazil. Faculdade de Economia e Administração da USP, São Paulo, mimeo.