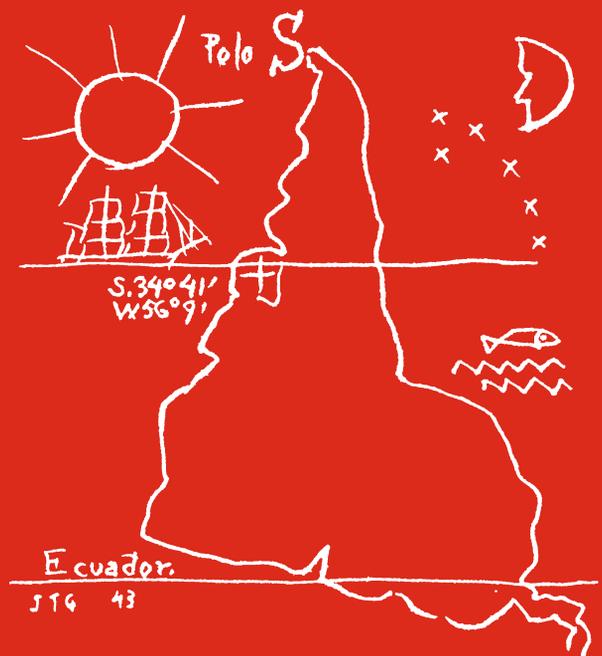


Paul Hecker

Informalität und Ungleichheit im „linken“ Brasilien

Befunde zu Hausarbeit und Kleinunternehmen



Nomos

Studien zu Lateinamerika
Latin America Studies

herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h.c. Kai Ambos,
Georg-August-Universität Göttingen

Prof. Dr. Manuela Boatcă,
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Prof. Dr. Hans-Jürgen Burchardt,
Universität Kassel

Prof. Dr. Olaf Kaltmeier,
Universität Bielefeld

Prof. Dr. Anika Oettler,
Philipps-Universität Marburg

Prof. Dr. Stefan Peters,
Justus-Liebig-Universität Gießen

Prof. Dr. Stephanie Schütze,
Freie Universität Berlin

Band 38

Paul Hecker

Informalität und Ungleichheit im „linken“ Brasilien

Befunde zu Hausarbeit und Kleinstunternehmen



Nomos

© Titelbild: www.pinterest.de: Künstler: Joaquin Torres Garcia (Montevideo, Uruguay, 1874–1949); Titel: América Invertida, 1943.

Hans Böckler Stiftung

Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Kassel, Univ., Diss., Fachbereich 05 – Gesellschaftswissenschaften, 23.11.2019

u.d.T.: „Informalität und Ungleichheit im Fokus? Arbeitspolitik in Brasilien zwischen 2003 und 2015“

ISBN 978-3-8487-6664-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-0775-6 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand im Rahmen des Promotionskollegs *Global Social Policies and Governance* an der Universität Kassel. Das Forschungsvorhaben zur Untersuchung politischer Aspekte von Formalisierungstendenzen am brasilianischen Arbeitsmarkt verfolgte ich ab 2011, im Anschluss an mein Master-Studium an der Unicamp in Brasilien. Es ist geprägt durch die inhaltliche Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Hans-Jürgen Burchardt, dem ich für seine Unterstützung und Orientierung danke. Der anregende Kontext des Promotionskollegs sowie des *International Center for Development and Decent Work* an der Universität Kassel brachte mir viele neue Einsichten und bot Raum für die Hinterfragung und Weiterentwicklung meiner Gedanken, wofür ich allen Beteiligten herzlich danken möchte. Mein besonderer Dank gilt Nico Weinmann und Lisa Carstensen für inhaltliche und methodische Diskussionen. Das *Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho* der Unicamp hat mich wiederholt mit offenen Armen empfangen, Prof. Dr. José Dari Krein, Prof. Dr. Anselmo Santos und Prof. Dr. Marcelo Weishaupt. Proni danke ich für Diskussionen, die Vermittlung von Interviewkontakten sowie ihre Unterstützung im Umgang mit brasilianischen Datenbanken.

Ohne die Bereitschaft meiner Interviewpartner hätte ich diese Arbeit nicht verfassen können, ich danke der CUT (Artur Henrique), der CONTRACS (Lucilene Tudi Binsfeld), der FENATRAD (Cruza Oliveira), dem Präsidium der Hausarbeitengewerkschaft SINDDOM und der Gewerkschaft der *camelôs* SINDIPEIC, beide in Campinas, dem SEBRAE (Bruno Quick), der UGT (Cássia Bufelli) und dem IDL (Mario Avelino).

Für die materielle und ideelle Förderung meiner Forschung danke ich der Hans-Böckler-Stiftung, die mir auch mehrere Forschungsaufenthalte in Brasilien ermöglichte. Mein Dank entbindet mich nicht von der Verantwortung für in dieser Arbeit unterlaufene Fehler und Ausarbeitungen.

Ohne die Unterstützung meiner Familie und Freunde hätte ich diese Arbeit nicht verfassen können, Danke für eure Geduld und das aufgebrachte Verständnis.

Ich widme diese Arbeit meinen Liebsten, Carol und Lukas.

Kassel, den 20.08.2019

Paul Hecker

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
1. Informalität im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Regulierung	13
2. Theorie und methodische Herangehensweise	22
2.1. Perspektiven auf Informalität	23
2.2. Ungleichheitsdimensionen von Formalisierungspolitiken	48
2.2.1. (De)Kommodifizierung	52
2.2.2. Pfadabhängigkeiten und Machtressourcen im politischen Prozess	64
2.3. Forschungsdesign und Methode	70
2.4. Zusammenfassung: Ein kontextualisiertes Analysegerüst	76
3. Der institutionelle, ökonomische und- diskursive Kontext	79
3.1. Das politische System Brasiliens	80
3.1.1. Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik in historischer Perspektive	81
3.1.2. Institutionen und Akteure	104
3.2. Das brasilianische Arbeitsbeziehungssystem	122
3.2.1. Geschichte des Arbeitsbeziehungssystems	123
3.2.2. Institutionen und Akteure	134
3.2.3. Perspektiven auf das Arbeitsbeziehungssystem	144
3.3. Ökonomischer Rahmen	153
3.3.1. Der Außenhandel Brasiliens	156
3.3.2. Die Entwicklung von Binnenkonsum und Beschäftigung	159
3.3.3. Die strukturelle Heterogenität der brasilianischen Wirtschaft	164
3.4. Gesellschaftlich-diskursiver Kontext von Informalität	169
3.5. Fazit: Informalität im Verhältnis zu Arbeits- und Sozialpolitiken Brasiliens	175

4. Fallanalysen	181
4.1. Ausgangspunkt arbeitspolitischer Reformen: Fórum Nacional de Trabalho	186
4.2. Die Regulierung von Kleinstunternehmen	189
4.2.1. Vorläufer der Reform	193
4.2.2. Gesetzesänderungen zum Simples Nacional – Anerkennung als MEI	195
4.2.2.1. Das Gesetzesvorhaben 02 aus 2007	198
4.2.2.2. Deliberationsverlauf	200
4.2.2.3. Umsetzung der Deliberationsergebnisse	204
4.2.2.4. Politikimplementierung	209
4.2.3. Repräsentation von Kleinstunternehmen im Prozess	210
4.2.3.1. Unternehmensverbände und Organisationsgrade	212
4.2.3.2. Das Fórum Permanente	217
4.2.3.3. Rolle des SEBRAE	219
4.2.3.4. Alternative Organisationen: Streetnet und lokale Gewerkschaften	222
4.2.4. Dekommodifizierungswirkung der Reform	226
4.2.5. Fazit	232
4.3. Die Regulierung der Hausarbeit	235
4.3.1. Vorläufer der Reform	238
4.3.2. Auseinandersetzungen um (De)Kommodifizierung ab 2002	244
4.3.2.1. Verfassungsänderung 478 zur Anerkennung der Hausarbeitenden	250
4.3.2.2. Deliberation über öffentliche Anhörungen	253
4.3.2.3. Von der Deliberation zur Abstimmung	272
4.3.2.4. Anerkennung unter Ausklammerung der Kosten	275
4.3.2.5. Von der Anerkennung zur Ausgestaltung	277
4.3.3. Veränderte Machtressourcen und Koalitionen prägen Repräsentation	296
4.3.4. Dekommodifizierungswirkung: Sozialbeiträge und Status	299
4.3.5. Fazit	302
4.4. Vergleich	305
5. Schlussfolgerungen	319
Literaturverzeichnis	331

Abkürzungsverzeichnis

ABET	Associação Brasileira de Estudos do Trabalho
AMNB	Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras
BRL	Brasilianischer Real
CÂMARA	Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil
Carteira	carteira de trabalho e previdência social (Arbeitsvertragsbuch)
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados)
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (Senado Federal)
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPALSTAT	Comisión Económica para América Latina y el Caribe Cepalstat
CFEMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CLACSO	Conselho Latinoamericano de Ciencias Sociais
CLT	Consolidação das Leis de Trabalho
CMCLF	Comissão Mista destinada a Consolidar a legislação federal e a regulamentar dispositivos da Constituição Federal (Câmara dos Deputados und Senado Federal)
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COMICRO	Confederação Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
CONAMPE	Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas e dos Empreendedores Individuais
CONLUTAS	Coordenação Nacional de Lutas
CONTRACS	Confederação Nacional Trabalhadores Comércio Serviço
CTB	<i>Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil</i>
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DETAQ	Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação

Abkürzungsverzeichnis

DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socio-econômicos
FAO	Food and Agricultural Organization
FENATRAD	Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas
FGTS	Fundo de Garantia de Serviço
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FORÇA	Força Sindical
Fórum	Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
Frente	Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDL	Instituto Doméstica Legal
ILO	International Labour Organization
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Líderes	Fraktionsvorsitzende
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEI	Microempreendedor individual
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MUCA	Movimento Unido de Camelôs
NCST	Nova Central Sindical de Trabalhadores
OIT-Brasil	Organização Internacional de Trabalho - Escritório no Brasil
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático do Brasil
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PREALC	Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe
PRESIDÊNCIA	Presidência da República Federativa do Brasil
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
Relator	Berichterstatter

RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEBRAE-RJ	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Rio de Janeiro
SEC	Secretaria de Comissões
SEEP	Secretaria Especial de Editoração e Publicações
SENADO	Senado Federal da República Federativa do Brasil
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SINAIT	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho
SISTEMA S	Zusammenschluss halbstaatlicher Weiterbildungskammern
SNPM	Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres
STREETNET	StreetNet International Alliance of Street Vendors
UGT	União Geral dos Trabalhadores
USD FOB	United States-Dollar „Free on Board“ beschreibt Handels- und Zahlungsbedingungen
UNICAB	União Nacional das Trabalhadoras e Trabalhadores Camelôs, Feirante e Ambulantes do Brasil
WB	World Bank Group
WIEGO	Woman in Informal Employment Globalizing and Organizing

1. Informalität im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Regulierung

Informalität und extreme Ungleichheit der Vermögens- und Einkommensverhältnisse stellen für Lateinamerika und insbesondere Brasilien Probleme dar, die durch die regional und sozial konzentrierte ökonomische Entwicklung sowie das koloniale Erbe geprägt sind. Der Ungleichheitsindex Gini-Koeffizient lag in Brasilien 2001 bei 0,58¹, während die obersten 10% der Einkommensempfänger über 43,0% des nationalen Einkommens verfügten, erhielten die untersten 10% nur 1,1% (siehe World Bank - WB 2016: 12–15). Als eine wichtige Ursache von Ungleichheit und Armut wird in der Literatur die Informalität der Arbeitsbedingungen angesehen (Krein und Proni 2010: 10). Diese ging während der ersten Dekade des neuen Millenniums in Brasilien auf etwa 45% zurück, betraf aber immer noch fast die Hälfte der Erwerbsbevölkerung. In den Regierungsjahren der Koalition um die Partido dos Trabalhadores (PT) war es möglich, über 20 Millionen formelle Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen und damit die Anzahl der formellen Beschäftigten von 20,5 Millionen im Jahr 2002 auf über 40 Millionen in 2014 zu verdoppeln. Die Grundlage dieser Formalisierung wird zumeist in der ökonomischen Entwicklung, demografischen Effekten und einer Ausweitung des Zugangs zu sozialen Sicherungssystemen gesehen. Diese Faktoren führten zu einer Kombination von Formalisierung mit einer leichten Reduzierung des Gini-Koeffizienten auf 0,53 in 2013, was Brasilien in den Augen internationaler Organisationen und Vergleichsstudien zu einem Beispiel für erfolgreiche Arbeits- und Sozialpolitik machte (siehe International Labor Organization - ILO 2013).

Mit einem solchen Befund wird jedoch nicht berücksichtigt, wie diese Reformen zustande kamen und wie sich die Formalisierung auf die Ungleichheit auswirkten. Die parallel zu den Formalisierungsprozessen verlaufende Debatte um prekäre Arbeitsbedingungen auch unter formell Beschäftigten (vergleiche Braga 2014), verdeutlicht diese Problematik. Auch in dieser Debatte wurde jedoch kaum untersucht, wie durch ein Zusammenwirken politischer Prozesse mit ökonomischen Strukturen und sozialen Praktiken die Informalität und prekäre Arbeitsbedingungen erst geschaffen werden.

1 Wert von 1 entspricht absoluter Ungleichheit, 0 entspricht absoluter Gleichheit. Der Wert für die Bundesrepublik Deutschland 2010 entsprach 0,28.

Auch unter der Regierung Lula da Silvas (PT) wurde ein Reformprozess auf Basis von tripartistischen Verhandlungen angestoßen, der jedoch scheiterte. Allerdings erfolgte im Anschluss eine Reihe berufsgruppenspezifischer Reformen, die wiederum zu einer Formalisierung und Dekommodifizierung beitrugen. Die in absoluten Zahlen gemessene stärkste Formalisierungswirkung hatte die Reform der Kleinstunternehmen, sowie die Reform der Arbeitsrechte von Haushaltsarbeitenden in der ersten Amtszeit Dilma Rousseffs (PT). Warum aber betrafen diese Reformen nur bestimmte Berufsgruppen, wie verliefen die Reformen und warum? Anhand dieser Fragestellung wird deutlich, dass die politische Konfiguration von Formalität und Informalität noch kaum theoretisch erfasst ist. Den Verlauf dieser Formalisierungsprozesse gilt es demnach nachzuvollziehen und mit einem mehrdimensionalen Ungleichheitsverständnis zu untersuchen.

Bezogen auf die Rolle der (dekommodifizierten) Lohnarbeit in Brasilien stellt sich daher die Frage, ob und wie informell Tätige politische und soziale Ansprüche durchsetzen konnten. Anhand der abgelaufenen Formalisierungsprozesse ist zu untersuchen, inwieweit informell Tätige ihre kollektiv formulierten Interessen in politische Prozesse einbringen konnten. An diese Prozesse wird die Frage gestellt, *wie* die sozial- und arbeitspolitische Regulierung entsteht und *welche* Interessen von informell Tätigen darin *warum* berücksichtigt werden. Aufgrund welcher Hürden und Ausgrenzungsmechanismen dies gegebenenfalls nicht erfolgte, wird im Verlauf der Untersuchung nachgegangen. Ziel dieser Untersuchung ist es, verschiedene Ungleichheitsdimensionen für die Analyse von Formalisierungspolitiken zu nutzen, ohne dabei potentiellen Besonderheiten der Vergesellschaftung in Brasilien zu vernachlässigen. Dies führt zur Fragestellung:

Wie fördern beziehungsweise verhindern politische Kräfteverhältnisse über Strukturen, Institutionen und Diskurse in Brasilien die politische Repräsentation, gesellschaftliche Anerkennung und materielle Umverteilung zugunsten von informell Tätigen?

Indem empirisch offen an die politischen Formalisierungsprozesse herangetreten wird, können bisher vernachlässigte Ungleichheitsdimensionen der Formalisierungsprozesse theoriegeleitet untersucht werden. Zunächst werden bestehende Theorien auf ihre Erklärungskraft hin abgewogen und Anknüpfungspunkte entwickelt. Im folgenden Kapitel werden Untersuchungsebenen einer politischen Ungleichheitskonfiguration nach Nancy Fraser entworfen und operationalisiert, indem sie in Fragen an die macht-basierten Veränderungen von politischen Entwicklungspfaden überführt werden. Drei Ebenen werden in Anlehnung an Nancy Fraser unterschieden: Die politisch-institutionelle Ebene inklusive des Systems der Arbeits-

beziehungen, die wirtschaftlich-strukturelle Ebene sowie die gesellschaftlich-diskursive Ebene. Des Weiteren stellt Kapitel 2 die Datengrundlage der Untersuchung, die methodische Herangehensweise und das Forschungsdesign vor. In Kapitel 3 wird der Kontext der Reformen vorgestellt. Mit der Betrachtung dieses Kontextes werden historisch gewachsene Pfadabhängigkeiten entwickelt, deren Fortbestehen beziehungsweise deren Veränderung dann im Folgekapitel untersucht wird.

Kapitel 4 geht der Forschungsfrage anhand von zwei empirischen Fällen nach. Konkret wird die Reform von Kleinst- und mittelgroßen Unternehmen sowie die Verfassungsänderung inklusive anschließender Gesetzgebung zu Haushaltsarbeitenden untersucht. Auf Grundlage des Forschungsdesigns steht dabei das Zusammenspiel von beharrenden Pfadabhängigkeiten und veränderungswilligen Akteuren im Mittelpunkt. Der Einsatz von Machtressourcen unterschiedlicher Akteure wird dabei ebenso berücksichtigt, wie auf abstrakterem Niveau die Ungleichheitsdimensionen der Anerkennung, Umverteilung und Repräsentation. Im Vergleich beider Fälle wird die Wirkung unterschiedlicher politischer Konstellationen und Koalitionen verdeutlicht. In den Schlussfolgerungen kann gezeigt werden, wie sich politische Einflussnahme auf Formalisierungsprozesse auswirkte und welche Akteurskoalitionen dabei durchsetzungsstärker waren.

Ausgangspunkt der Untersuchung sind theoretische und empirische Forschungsarbeiten, die sich mit sozialer Ungleichheit, Informalität und der Durchsetzung von Interessen im brasilianischen politischen System beschäftigen. Insbesondere in empirisch geprägten Ansätzen wird aber häufig übersehen, dass ein Großteil der neuen Beschäftigung im Bereich der Niedrigeinkommen geschaffen wurde (Pochmann 2012), was ein weiterhin hohes Maß an Prekarität und Risikogefährdung bedeutet. In diesen an Wertschöpfung geringen Segmenten des Arbeitsmarktes werden informelle Arbeitsbedingungen vor allem in kleinen bis mittelgroßen Unternehmen vorgefunden. Diese Werte sind durchaus typisch für die Region, wie die Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) hervorhebt. Für 2011 zählt sie in Lateinamerika einen Anteil von etwa 50% der gesamten Beschäftigung zu diesem Segment. Hohe Formalitätsraten finden sich dagegen im produktiven und beschäftigungsarmen Segment des Arbeitsmarktes, die für den Export und in großen Maßstäben produzieren. Dies bedeutet für die in diesem Segment meist gut organisierten Beschäftigten auch einen höheren Durchschnittslohn, der über dem nationalen Mindestlohn liegt (CEPAL 2012: 24–25). Ungleichheitsverhältnisse und prekäre Arbeitsverhältnisse scheinen sich somit nicht unbedingt zu reduzieren, sondern verlagern sich mit der Formalisierung der Arbeitsver-

hältnisse zunehmend in den formellen Arbeitsmarkt. Diese widersprüchlichen Anzeichen der primären Einkommensverteilung deuten somit einerseits auf eine Ausweitung der (formalisierten) Einkommensempfänger und andererseits auf die Ausweitung unterer Einkommensgruppen hin, die in Brasilien strukturell stark ausgeprägte Einkommensungleichheit existiert so fort.

Parallel zur primären Verteilung über den Arbeitsmarkt ist die hohe Einkommensungleichheit in Brasilien auch durch die sekundäre Verteilung in Form sozialer Transferleistungen geprägt. Traditionell erhalten nur formell Beschäftigte Zugang zu einem gewichtigen Teil der sozialen Sicherungsmaßnahmen, was zum Fortbestehen von Ungleichheitsverhältnissen führt. Aus der ökonomischen und gesellschaftlichen Struktur entsteht so eine Stratifikation gesellschaftlicher Teilhabe, deren duale Form sich auch in der Arbeitsmarktstruktur und der Abdeckung sozialer Sicherungssysteme wiederholt.

»Assim, não é por outro motivo que os direitos sociais no Brasil até hoje traduzem-se em políticas e programas sociais que se dirigem a dois públicos distintos: os cidadãos e os pobres. Cidadãos são aqueles que, por exemplo, estão cobertos por um sistema de proteção social ao qual têm direito porque contribuem para com ele. Os pobres são aqueles que, por não apresentarem capacidade contributiva, uma vez que nem sequer apresentam capacidade de formas autônomas de garantia de patamares mínimos de sobrevivência, são alvo de políticas e programas sociais de caráter filantrópico e/ou focalizado em determinados grupos reconhecidos como mais carentes [...]« (Cohn 2000: 389–390).²

Auch die Entwicklungen unter den Regierungen Lula da Silva und Dilma Rousseff, die einer auf Armut fokussierten Sozialpolitik sowie der Formalisierung von Arbeit einen hohen Stellenwert einräumten, haben an der extremen Einkommensungleichheit wenig ändern können. Brasilien ist noch

2 »Daher, und nicht aus anderen Gründen übersetzen sich soziale Rechte in Brasilien bis heute in Politik und soziale Programme die sich an zwei unterschiedliche Zielgruppen richten: Die Bürger und die Armen. Bürger sind jene, die zum Beispiel von einem System sozialer Sicherung abgedeckt sind, auf das sie Anspruch haben, da sie Beiträge zu ihm leisten. Die Armen sind jene, die, da sie über keine Beitragsfähigkeit verfügen und da sie nicht einmal über Fähigkeiten verfügen, auf selbstständige Art minimale Stufen des Überlebens zu erreichen, Ziel von Politik und sozialen Programmen mit philanthropischem Charakter sind und/oder auf bestimmte Gruppen fokussiert sind, welche als die am Bedürftigsten anerkannt wurden.« Übersetzung des Autors.

immer eines der ungleichsten Länder der Region und der Welt (WB 2016: 13). Weiterhin besteht über die Einkommensdimension sowie den Zugang zu Sicherungssystemen ein enger Zusammenhang zwischen (in)formeller Tätigkeit und arbeits- und sozialpolitischer Absicherung (Boito Júnior 2005: 250). Sicherungssysteme wie eine Unfallversicherung, Kündigungsschutz und Absicherung im Falle von Erwerbslosigkeit aber auch die Möglichkeit zur gewerkschaftlichen Interessenvertretung sind an ein formelles Arbeitsverhältnis geknüpft (Cacciamali 2000). Diese Formen der Absicherung und des Zugangs zu sozialer Wohlfahrt spiegeln sich in prekären Arbeits- und Lebensbedingungen informell Tätiger, denn in Brasilien sind weiterhin die am stärksten von Armut und Lebensrisiken bedrohten Bevölkerungsgruppen in der informellen Ökonomie zu finden (Krein und Proni 2010: 10). Diese Tendenz wird verstärkt durch die regressive Wirkung von Steuern und Sozialpolitik, die eine Umverteilungswirkung von Arm nach Reich unterstützen. In historischer Perspektive betreffen höhere Armutsrisiken am unteren Ende der Einkommensskala und prekäre Arbeits- und Lebensrisiken insbesondere Frauen und Schwarze, sowie die Landbevölkerung³ (International Labour Office 2009: 7). Allerdings kann seit dem Ende der Militärdiktatur 1985 eine gewisse Ausweitung der sozialen und der Bürgerrechte beobachtet werden:

»The constitution of 1988 would for the first time recognize social rights as inherent citizenship rights, and such result is indeed the direct product of a broad alliance between opposition parties to the regime and new social movements that emerged with democratization« (Filgueira 2005: 52).⁴

Die in der Verfassung von 1988 vorgesehene Universalisierung sozialer Sicherung erfolgte seither begrenzt und auf niedrigem Niveau. Aufgrund haushälterischer Grenzen der Leistungen und hinsichtlich der Abdeckung kann von keiner Universalisierung sozialstaatlicher Leistungen gesprochen

3 An diesen Fällen zeigt sich, dass Ungleichheit nicht nur entlang von ökonomisch bestimmten Ungleichheiten, also entlang von Klassenlinien und Berufsgruppen, gedacht werden kann, sondern auch auf sozialem Status, beziehungsweise den Zuschreibungen an soziale Merkmale wie Geschlecht, Alter und Hautfarbe, zu beruhen scheint.

4 »Die Verfassung von 1988 würde für das erste Mal soziale Rechte als inhärente Bürgerrechte anerkennen und dieses Ergebnis ist tatsächlich direktes Produkt einer breiten Allianz zwischen gegen das Regime opponierenden Parteien und neuen sozialen Bewegungen, die mit der Demokratisierung aufkamen.« Übersetzung des Autors.

werden. Insbesondere durch die Verknüpfung des Status formeller Arbeit mit Sozialleistungen auf der einen und den auf Armut ausgerichteten Sozialtransferprogrammen auf der anderen Seite bestehen immer noch Grenzen der Abdeckung. Die ab 2002 erfolgte Ausweitung formeller Beschäftigung führte zu einer Ausweitung des Systems sozialer Grundsicherung. Hinzu kam die Anerkennung weiterer Tätigkeitsgruppen, was deren Formalisierung ermöglichte und erleichterte.

In der Hoffnung auf eine Universalisierung sozialer Absicherung drückt sich ein in Politik und Wissenschaft weit verbreiteter Modernisierungsansatz aus, der sich im Untersuchungszeitraum auch in der Regierungsprogrammatische Brasiliens wiederfindet (vergleiche Boris 2009). Im Kern wird hierbei davon ausgegangen, dass es sich bei diesen Veränderungen um eine weitere Stufe auf der Entwicklungsleiter handelt, auf einem Weg, der an der Entwicklungsgeschichte europäischer und nordamerikanischer Wohlfahrtsstaaten orientiert ist (Fagnani 2005a: xii). Aus dieser Erfahrung abgeleitet wird angenommen, dass sich die lateinamerikanischen Länder über ein langanhaltendes Wirtschaftswachstum bei einem ausreichenden Maß staatlicher Umverteilung in Richtung ihrer Vorbilder im globalen Norden entwickeln können. Diesem Ansatz folgend wählt die brasilianische Wohlfahrtsstaatenforschung Analysemuster und daraus folgend Problemlösungsansätze, wie sie etwa im von Sônia Draibe und Manuel Riesco entworfenes »Twentieth Century Brazilian Developmental Welfare State Model« nachvollziehbar sind. Dieses »Entwicklungssozialstaatsmodell« charakterisieren die Autoren wie folgt:

»One that has successfully promoted the social incorporation of new social actors pushed by the industrialization, urbanization and modernization processes, during the last century – the urban wage-earning workers and middle-class sectors.« (Draibe 2007: 268).⁵

Der angesprochene Ansatz Riescos und Draibes orientiert sich an den Arbeiten europäischer und nordamerikanischer Wohlfahrtsregimeforschung. Die Wohlfahrtsregimeforschung nähert sich der Frage der Ungleichheit von Wohlfahrtsverteilung auf Basis der Arbeiten von Gøsta Esping-Andersen (1990), der die Entwicklung europäischer Wohlfahrtsstaaten anhand der Kategorien Dekommodifizierung, Stratifikation, sowie der Rolle von

5 »Eines, das erfolgreich die soziale Einbindung neuer sozialer Akteure gefördert hat, die durch die Industrialisierung, Urbanisierung und dem Modernisierungsprozesse des letzten Jahrhunderts gefördert wurden – die urbanen Lohnbeschäftigten und Sektoren der Mittelklasse.« Übersetzung des Autors.

Markt und Staat in diesen Prozessen untersuchte⁶, und in die drei Typen liberal, konservativ und sozialdemokratisch eingeteilt hat. Dieses Schema wurde in den vergangenen Jahren auch vermehrt auf lateinamerikanische Länder übertragen (siehe etwa Draibe 2007 für Brasilien und Riesco 2007, Franzoni 2008 sowie Gough et al. 2004; Wood und Gough 2006 für Lateinamerika). Somit wird vor allem berücksichtigt, welche Institutionalisierung die sozialpolitischen Systeme und Leistungen aufweisen. Dabei neigt die Wohlfahrtsregimeforschung zur Typenbildung auf Basis von Kategorien, die an den Entwicklungsverläufen des globalen Nordens orientiert sind. Sie steht so vor der Gefahr, die Entstehung und Reproduktion von sich different entwickelnden Regimen des globalen Südens zu vernachlässigen.

So soll es dem Staat gelingen, durch gesteuertes Wirtschaftswachstum eine produktive und zugleich egalitäre Gesellschaftsstruktur zu schaffen. Dabei wird allerdings vernachlässigt, dass die Integration bestimmter Personen- und Berufsgruppen in Brasilien mit der Ausgrenzung anderer Gruppen einherging. Zur Bearbeitung dieser Leerstelle untersucht diese Arbeit den Verlauf zweier Formalisierungspolitiken dahingehend, ob und wie Interessen informell Tätiger berücksichtigt beziehungsweise vernachlässigt wurden. Denn die Arbeitsgesetze Brasiliens aus den 1930er Jahren haben im Kern sowohl die Demokratisierungsphase der 1980er Jahre, als auch die Flexibilisierungswelle der 1990er Jahre überstanden (Capelas, Neto, and Marques 2010, 220). Damit wurden auch Institutionen und Verhältnisse fortgeführt, die zu einer Ausgrenzung informell Tätiger führten, was im Kapitel 3 ausführlich dargelegt wird. Inwiefern eine Ausweitung des bestehenden sozial- und arbeitspolitischen Systems vor diesem Hintergrund möglich ist, muss zunächst einmal untersucht werden. Die vorliegende Arbeit widmet sich dieser Problemstellung anhand der vergleichsweise erfolgreichen Reformen Brasiliens, in deren Folge es zu hohen Formalisierungsraten kam

Brasilien: Reform der »regulierten« Staatsbürgerschaft?

In Brasilien hat sich die Regulierung von Arbeit im Gegensatz zu Europa nicht parallel zu einem konsolidierten (männlichen) Arbeitsmarkt ent-

6 Später sollte noch die Kategorie Defamiliarisierung hinzukommen, ebenso wie die Regimetypen eine Erweiterung um etwa den »südeuropäischen« Typus erfuhren.

wickelt. Ein »Normalarbeitsverhältnis« nach zentraleuropäischem Vorbild⁷ hat hier nie für eine Mehrheit der Beschäftigten existiert. Vielmehr wurden bestimmte Berufsgruppen durch rechtliche und kollektive Arrangements in Form der Arbeitsgesetze *Consolidação das Leis de Trabalho* (CLT) geschützt, während ein großer Teil der Bevölkerung von dieser Formalisierung ausgeschlossen blieb (Dombois und Pries 2000: 15, 19; Barbosa 2008: 255). Geprägt war diese Regulierung vom *desenvolvimentismo*, einem staatlich gelenkten Entwicklungsprojekt, das sowohl die private Akkumulation als auch die Interessen⁸ der gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten der wirtschaftlichen Entwicklung unterordnete (Souza 2008: 23). Indem die für die nationale Entwicklung bedeutenden Wirtschaftssektoren in das sozialpolitische Regime integriert wurden und zur Prosperität einiger Teile der Bevölkerung beitrugen, wurde politische Legitimation geschaffen. Boschi (2006) spricht angesichts dieser Charakteristika von einem staatlichen Korporatismus, der im Gegensatz zum zivilgesellschaftlichen Korporatismus der skandinavischen Länder auf die direkte Kontrolle des Arbeitskonflikts abzielt (siehe unten und auch Schmitter 1974: 103). Eine begriffliche Zuspitzung dieser Verbindung zwischen formeller Arbeit und sozialen Rechten wurde durch den Begriff der *cidadania regulada* entwickelt, welche den Zusammenhang zwischen einem ausgefüllten Arbeitsbuch, also einem regulären Arbeitsvertrag und dem Zugang zu sozialer Absicherung beschreibt (Santos 1979). An dieses Arbeitsverhältnis war auch die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft gekoppelt, womit eine weitere Folge der *cidadania regulada* war, dass die politische Vertretung informell Tätiger selten über diese Organisationsform und insgesamt kaum erfolgte. Bis heute ist das Fehlen einer politischen Vertretung informell Tätiger ein zentrales Problem, dem allerdings kaum wissenschaftlich nachgegangen worden ist (Krein und Proni 2010, Antunes 2006, Costa 2005).

Mit der Redemokratisierung von 1988 wurde die Verbindung sozialer Absicherung mit dem Beschäftigungsstatus verfassungsrechtlich durch die Etablierung universeller Rechte, unter anderem auf Gesundheitsversorgung und Bildung, aufgeweicht (Draibe 2007: 267–268). Allerdings blieben weite Teile der Arbeitsgesetzgebung bestehen und auch eine weiterge-

7 Auch in Europa und Nordamerika war und ist dieses Konzept in vielen Dimensionen unzutreffend, insbesondere hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration etwa von Frauen und ethnischen Minderheiten. Der Begriff dient hier also zur Veranschaulichung eines institutionellen Konstrukts der Arbeits- und Sozialpolitik.

8 Die Problematik der Interessenbestimmung wird an späterer Stelle genauer diskutiert.

hende politische Reform wurde nie realisiert, was sich in der immer noch zentralen Rolle eines formellen Arbeitsverhältnisses für den Zugang zu sozialer Wohlfahrt und politischer Repräsentation ausdrückt. Die im tradierten System der *cidadania regulada* enthaltenen Ausgrenzungsmechanismen wurden also nur teilweise adressiert und bedeuten für weite Teile der Bevölkerung weiterhin fehlende soziale Anerkennung und fehlende politische Repräsentation.

Wie oben angedeutet kam es bisher entgegen den Annahmen von Demokratietheorien und auch der Wohlfahrtsregimeforschung nicht zu einer Überwindung dieser Ausgrenzung. Daher wird hier die Frage gestellt, warum demokratische Verfahren in Brasilien nicht dazu führen, dass sich gesellschaftliche und insbesondere Arbeitsverhältnisse hin zu mehr sozialer Gleichheit verändern. Informalität spielt eine zentrale Rolle für eine Universalisierung des Zugangs zu sozialer Wohlfahrt. Wie im Folgenden gezeigt wird, geht die existierende Literatur zu diesem Thema vor allem auf ökonomische und selten auf soziale Aspekte dieses Verhältnisses ein. Fragen an ihre politischen Ursachen werden allerdings nur am Rande verhandelt (Fagnani 2005a: x). Zwar wird die zentrale Rolle eines formellen Arbeitsverhältnisses für soziale Integration betont, nicht aber die politischen Ursachen (in)formeller Arbeit untersucht. An dieser Leerstelle knüpft die vorliegende Arbeit an. Im Kontext außerhalb des globalen Nordens den Anspruch des Verständnisses von gesellschaftlichen Reproduktionsmechanismen nicht aus den Augen zu verlieren bedeutet dabei, empirisch offen und mit angepassten Kategorien an die Formalisierungs- und Integrationsprozesse heranzutreten.

2. Theorie und methodische Herangehensweise

Die Vielfalt der Debatten um Informalität sowie der Konzepte von dem, was als informelle Arbeit gilt, bezeugen die Komplexität dieses Themas. Um die Qualität der Veränderungen von Informalität und Ungleichheit in verschiedenen Dimensionen betrachten zu können, werden daher in diesem Kapitel ökonomische und soziale Ansätze der Informalitätsforschung um Fragen zu politischen Aspekten ergänzt. Die zu entwickelnde Hypothese lautet dabei, dass Formalisierung durch eine Konvergenz dieser Dimensionen entsteht. Dabei orientiert sich dieser Erweiterungsvorschlag an einer mehrdimensionalen Ungleichheitskonzeption. Mit Verweis auf Nancy Fraser werden neben der ökonomischen Dimension der Umverteilung noch die Dimensionen der sozialen Anerkennung und der politischen Repräsentation berücksichtigt. Anhand von Ver- und Entmarktlichung beziehungsweise der (De)Kommodifizierung von Arbeit werden die drei Ungleichheitsdimensionen nach Fraser für die Analyse jener politischen Prozesse nutzbar gemacht, an deren Ende ein mehr oder weniger formalisiertes Arbeitsverhältnis steht.

Darüber hinaus wird eine Konkretisierung verschiedener Untersuchungsebenen der politischen Formalisierungsprozesse vorgenommen. Diese sollen helfen, die politische Konfiguration von Informalität und Ungleichheit genauer zu erfassen. Um die politischen Prozesse und damit die Frage nach den Ursachen der Veränderung von Ungleichheit erfassen zu können, wird Frasers Ansatz operationalisiert. An die von ihr angesprochenen Ebenen der ökonomischen Strukturen, politischen Institutionen und gesellschaftlichen Diskurse anknüpfend werden die Machtressourcen verschiedener Akteure und die Pfadabhängigkeiten politischer Prozesse untersucht. So können neben der abstrakteren Untersuchung der Konstellation von Ungleichheitsdimensionen auch die konkreten Veränderungsursachen mitberücksichtigt werden.

Da diese veränderten Ungleichheitsverhältnisse im Fall Brasilien bisher nicht verbunden betrachtet wurden, wurde noch keine Kontextualisierung einer solchen mehrdimensionalen Untersuchung vorgenommen. Mit dem *Ornitorrinco*-Ansatz Francisco de Oliveiras im Hinterkopf ist es daher notwendig, empirisch offen an die politischen Prozesse heran zu treten, um diese zunächst kontextualisiert zu erfassen und erst in einem zweiten Schritt zu kategorisieren. Oliveiras strukturalistischer Ansatz soll so erwei-

tert werden, dass auf die politisch konfigurierten Ungleichheitsdimensionen des »Schnabeltiers« Brasilien empirisch offen eingegangen wird.

Datengrundlage für die Untersuchung sind einerseits Experteninterviews, die während zwei Forschungsaufenthalten in den Jahren 2012 und 2014 geführt wurden. Andererseits wurden Datenbanken ausgewertet. Neben den aggregierten Zahlen des IBGE zur brasilianischen Wirtschafts- und Sozialstruktur diente die Datenbank des brasilianischen Parlaments als Grundlage, um die Verläufe von Gesetzesprojekten auszuwerten. Die Dokumentation des zeitlichen Ablaufs sowie der Protokolle der parlamentarischen Debatten und der Eingaben zum Gesetzgebungsverfahren, ergänzt um die geführten Experteninterviews, ermöglichen es, den politischen Prozess nachzuvollziehen. Anhand dieser Daten werden die Gesetzesänderungen idealtypisch mit dem Modell des Politikzyklus klassifiziert, und etwaigen Pfadabhängigkeiten kann nachgegangen werden. Ob und wie diese überwunden werden, deutet auf bestehende Machtverhältnisse und -ressourcen hin. Hierzu werden in Kapitel 3 aggregierte Daten zur Wirtschaftsentwicklung Brasiliens vorgestellt, die in Kapitel 4 um politische Durchsetzungsmöglichkeiten ergänzt werden. Indikatoren wie der Organisationsgrad der untersuchten Tätigkeitsgruppen werden vorgestellt wie auch Pfadabhängigkeiten in Institutionen. Der Modus des politischen Aushandelns und Veränderns deutet dann auf die Ausgestaltung der Fraserschen Konzeption von Anerkennung, Repräsentation und Umverteilung hin. Letzteres wird durch die Analyse der Dekommodifizierungswirkung von Gesetzen untersucht, indem sozioökonomische Daten aus jährlich stattfindenden Haushaltsbefragungen (PNAD) herangezogen werden.

2.1. Perspektiven auf Informalität

Die so genannte »informelle Ökonomie« oder »Informalität« wird seit den 1970er Jahren aus mehreren analytischen Perspektiven und mit unterschiedlichen Problemverständnissen und -definitionen bearbeitet, wobei der fehlende Zugang zu sozial- beziehungsweise arbeitspolitischen Absicherungen und Leistungen hierbei als eines ihrer Kernmerkmale gesehen wird (Chen 2005). Derart gekennzeichnete Teile der Wirtschaft wurden zunächst unter dem Begriff des »informellen Sektors« gefasst. Dieser geht auf ein seit den 1970er Jahren existierendes Konzept (Hart 1970, 1973; ILO 1972a) zur Umschreibung von Arbeits- und Produktionsbedingungen ein, die als Gegensatz zum formellen, meist männlich dominierten »Normalar-

beitsverhältnis« gedacht werden⁹. Chen teilt die Informalitätsforschung in drei Schulen ein (Chen 2005: 4): Erstens die »Dualisten«, die Informalität als separaten Sektor neben dem formellen Sektor sehen, der aufgrund ausbleibender Wirtschaftsentwicklung und eines Unterangebots an regulären Arbeitsplätzen entsteht (siehe Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe - PREALC 1978) und als informeller Sektor zur Überlebensökonomie der »Marginalisierten« wird (ILO 1972b; Sethuraman 1976; Tokman 1978). Zweitens die Strukturalisten, die besonders auf das subordinierte Verhältnis des informellen Sektors gegenüber dem formellen abheben und davon ausgehen, dass ersterer durch deregulierte und private Unterstützungsleistungen die Verwertungsbedingungen auf letzterem (vor allem durch niedrige Arbeits- und Lohnkosten) garantiert bzw. ermöglicht wird (Moser 1978; Portes et al. 1989). Und drittens die liberale Sichtweise, die Informalität als Ausdruck und »kreatives« Mittel gegen staatliche Überregulierung sieht (Soto 1989). Damit wurde die Konzeptualisierung des informellen Sektors über die Jahre von einem dualistischen »Auffangbecken«, beziehungsweise als strukturalistische »Akkumulationsstütze«, beziehungsweise als legalistisches »Ausweichen« mehrmals verändert und umgedeutet.

Erst mit der ILO-Statistikerkonferenz 2002 wurde der Versuch einer Vereinheitlichung von Indikatoren unternommen und aus diesem Impuls konnte sich dann auch das neue Konzept der »informellen Ökonomie« entwickeln. Dieser Begriff sollte die Heterogenität informeller Tätigkeiten sowie deren Verbindungen mit formell ablaufenden Tätigkeiten verdeutlichen. Er umfasste

»all economic activities that are - in law or practice - not covered or insufficiently covered by formal arrangements« (ILO 2002: 53).¹⁰

Die definitorische Schärfe dieser Kategorisierung hat leider nicht zugenommen. Das ohnehin schon schwer zu fassende Konzept der informellen Arbeit wurde dadurch also noch breiter, nicht aber unbedingt genauer. Dementsprechend viele Indikatoren für informelle Arbeit finden sich in der Literatur, wobei zuletzt die Fragen nach dem Zugang zu Systemen sozialer Absicherung, aber auch der Zugang zu Krediten und zu Organisationen kollektiver Interessenvertretung stärker an Gewicht gewonnen haben.

9 Angesichts der hohen Informalitätsraten in Brasilien von einem Normalarbeitsverhältnis zu sprechen ist empirisch und theoretisch problematisch.

10 »alle ökonomischen Aktivitäten die – per Gesetz oder Praxis – nicht oder nur unzureichend von formellen Regelungen abgedeckt sind.« Übersetzung des Autors.

Dennoch wird auch häufig noch nach der Einkommenshöhe, der Unternehmensgröße (wobei angenommen wird, dass in Entwicklungs- und Schwellenländern Unternehmen mit weniger als fünf Beschäftigten generell informell sind) und dem Bildungsniveau gefragt, wobei sich auch die prekäre Datenlage in der Auswahl der Indikatoren niederschlägt (Guimarães 2012). Heute hat sich das Konzept der »informellen Ökonomie« oder »Informalität« breit durchgesetzt. Die Vielgestaltigkeit von Informalität sowie der politischen Antwortmöglichkeiten hierauf haben jedoch keineswegs zur Einigung im Umgang mit derselben geführt.

Ansätze zur Informalität, wie sie in der Literatur zur Wohlfahrtsregimeentwicklung gefunden werden, betrachten die Wirkung sozial- und arbeitspolitischer Strukturierung nur am Rande, indem sie Informalität weiterhin als Ausweichen der informell Tätigen (wie die liberale Interpretation von Informalität), oder als strukturelles Problem der Arbeitsmärkte (wie die dualistischen und strukturalistischen Ansätze) interpretieren, selten aber als Ergebnis konkreter Sozial- und Arbeitspolitik (Chen 2005).

Wenn Autoren aus dualistischer Richtung einen Vorstoß in Richtung der Arbeitspolitik wagen, läuft dies häufig auf theorieimmanente Vorschläge hinaus: Tokman (2007a) etwa schlägt vor, den in seinen Augen existierenden Dualismus der Arbeitsmarktstruktur anzuerkennen und für den informellen Sektor eine eigenständige Regulierungs- und Repräsentationsstruktur zu schaffen. So wird eine Reformnotwendigkeit der sozialen Sicherungssysteme ausgemacht, die mit dem ökonomischen Dualismus begründet wird. Inwiefern damit die Voraussetzungen für einen dualistischen Arbeitsmarkt erst politisch geschaffen werden, wird nicht thematisiert. Gleichwohl merkt der Autor dabei an, dass ein solcher Schritt vor politischen Umsetzungshürden stehe, da eine solche Parallelstruktur zur Reduktion der Arbeitsstandards führen könnte (Tokman 2007b). So wird zwar die Ursachenkomplexität von Informalität angesprochen, nicht aber in die Analyse und in die politischen Empfehlungen aufgenommen.

Ein alternativer Ansatz zu dieser ökonomisch begründeten Betrachtung findet sich bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO 2013). Mit der Kategorisierung informeller Arbeitsverhältnisse unter dem Begriff der Informellen Ökonomie wurde die Empfehlung formuliert, einen Ansatz in der Informalitätsbekämpfung zu verfolgen, der auch sozial- und arbeitspolitische Maßnahmen beinhaltet (Chen 2005). Dies lässt sich in den Empfehlungen für politische Maßnahmen der Inklusion informell Tätiger nachvollziehen. Die ILO etabliert einen Empfehlungskatalog, in dem sie folgende Elemente verbindet:

2. Theorie und methodische Herangehensweise

- Wachstumsstrategien
- Der regulatorische Rahmen
- Sozialer Dialog, Organisation und Vertretung
- Gleichheit fördern und Diskriminierung behandeln
- Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums
- Ausweitung sozialer Absicherung
- Lokale Entwicklungsstrategien (ILO 2013)¹¹

Mit diesem umfassenden Empfehlungsgerüst sollen nunmehr auch all jene Beschäftigungsformen sozial integriert werden, deren Arbeitsverhältnis und -bedingungen nicht den gesetzlichen Regulierungen entsprechen. Informalität wird somit einerseits anhand von Inklusion und Exklusion in die sozialen Sicherungssysteme gemessen, womit deren Konstituierung stärkere Beachtung erfährt (insbesondere das »*regulatory framework*«). Andererseits werden aber auch die politischen Einflussmöglichkeiten informell Tätiger berücksichtigt, indem explizit auf die politische Vertretung und Organisierung eingegangen wird. Das Problemverständnis der ILO hat sich also von einem ökonomisch geprägten zu einem vielschichtigen gewandelt (vergleiche auch Cazes und Verick 2013).

Wenngleich diese Ausdifferenzierung der *Policy*-Empfehlungen sinnvoll erscheint, bleiben jedoch die theoretischen Grundlagen dieses Ansatzes unklar. Vielmehr dienen erfolgreich durchgeführte Formalisierungsvorhaben als Vorlage dieser Empfehlungen, also eine Orientierung an »*best-practice*«-Beispielen. Damit wird die Reproduktion von Informalität und Ungleichheit über das Zusammenspiel politischer, ökonomischer und soziostruktureller Mechanismen zwar angesprochen und in Politikempfehlungen überführt. In welchem Verhältnis diese Mechanismen zueinander stehen und was dies über gesellschaftliche Macht- und Herrschaftsverhältnisse aussagt wird weitgehend ignoriert. Der Generalisierungsanspruch des ILO-Ansatzes ist aus politischer Sicht reizvoll, aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich aber die Frage, von welchen Voraussetzungen die einzelnen Politikempfehlungen ausgehen und unter welchen Umständen sie tatsächlich zur versprochenen Formalisierung führen. Bei der Untersuchung einer solchen Konstituierung von Informalität ist zu berücksichtigen, in welchem Kontext sie entsteht. Neben der Frage, *was* getan werden kann, um Informalität zu reduzieren, stehen immer noch die Fragen des *wer, wo, wie und warum von Informalität betroffen ist* im Raum.

11 Übersetzung des Autors.

Wird der ILO-Vorschlag derart betrachtet, werden diverse Probleme deutlich. Zwar wird mit den ILO-Forderungen implizit davon ausgegangen, dass demokratische Verfahren eventuell vorhandene, institutionalisierte Ursachen von Ungleichheit überwinden können. Ähnlich zum ökonomischen Determinismus, nach dem ökonomisches Wachstum zu einer »Modernisierung« des Arbeitsmarktes führen kann, wird so den politischen Institutionen ein Veränderungspotential zugeschrieben, welches deren Möglichkeiten und Funktionen gegebenenfalls übersteigt. Denn dabei wird verkannt, dass die historisch tradierten, existierenden lokalen Institutionen und politischen Systeme keineswegs neutral, sondern das Ergebnis eines historischen Prozesses sind, der für eine wissenschaftliche und politische Bearbeitung des Phänomens Informalität berücksichtigt und bestimmt werden muss. Anknüpfungspunkte für einen solchen, stärker auf lokale Besonderheiten eingehenden Ansatz finden sich im Anschluss an die Diskussionen um die *cidadania regulada* in der brasilianischen Literatur zur Informalität.

Brasilianische Informalitätsforschung

Auch in Brasilien wird die informelle Ökonomie kontrovers diskutiert, allerdings unter dem ebenfalls nicht eindeutig definierten Begriff der *informalidade*, die hier als »Informalität« übersetzt wird. Die ihr zugehörigen Gruppen werden leicht abweichend zur ILO-Definition bestimmt: Eigentümer kleiner Unternehmen, Selbstständige, Selbstversorger, Freiwillige (in NGOs und im sozialen Bereich), sowie Beschäftigte ohne Arbeitsvertrag (Krein und Proni 2010: 27). Seit den 1990er Jahren kommen zu diesen »traditionellen« informell Tätigen »neue« Formen von Informalität hinzu, die durch Arbeitsmarktliberalisierung entstanden sind. Neue Informalität zeichnet sich ebenfalls durch (nunmehr) fehlenden Zugang zu staatlichen Leistungen und Sicherungsmechanismen aus, die mit einem formellen Arbeitsplatz verbunden sind¹². Sie manifestiert sich in Scheinselbstständigkeit, ausgelagerter Arbeit, die durch Outsourcing in die Informalität gezwungen wurde, Endlospraktika sowie befristete Anstellungen (Krein und Proni 2010: 28, Antunes 2009). Mit einer solchen Ausweitung der Defini-

12 Filgueiras, Druck und Amaral 2004 schlagen eine alternative Klassifizierung vor, die sich an den Kriterien »fordistische«, also ehemals durch sozial- und arbeitspolitische Regulierung abgesicherte, und »nicht-fordistische« Aktivitäten, die unreguliert waren und sind, orientieren.

tion wird die Problematik von zunehmender Prekarisierung bestehender, formeller Beschäftigungsverhältnisse und ihr Verhältnis zur Informalität aufgeworfen. Wie zu zeigen ist, wird nicht immer zwischen Informalität und Prekarität unterschieden, was nicht zuletzt an den schwer greifbaren Konzepten selbst liegt. Neben Definitionsunterschieden liegen so auch in Brasilien verschiedene Perspektiven auf Informalität und ihre Ursachen vor, die zum Teil die internationalen Debatten widerspiegeln, zum Teil über diese hinausgehen. Insbesondere jene Ansätze, die auf kontextspezifische, politische und soziale Ursachen von Informalität eingehen sind dabei von Interesse, um die theoretische Fundierung des Umgangs mit Informalität zu erweitern.

Die liberale Perspektive

Bei der Bestimmung der Ursachen von Informalität herrscht in Brasilien ebenso wenig Einigkeit, wie dies auf internationaler Ebene beobachtet werden kann. Vertreter des wirtschaftsliberalen Ansatzes sehen im informellen Sektor eine Reaktion von nutzenoptimierenden Individuen, die sich dem Zugriff staatlicher Regulierung entziehen. Sie führen an, dass der Arbeitsmarkt rigide, die Steuern im regionalen Vergleich hoch und die staatlichen Leistungen in Form von Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen schlecht seien. Der so entstandene *custo Brasil* zeige sich als politischer Begriff nicht nur in einer Zurückhaltung der Investitionen, sondern auch im Ausweichen der Individuen aus formellen Arbeitsverhältnissen. Die Kosten von Informalität werden in der Bestrafung bei Entdeckung der illegalen Tätigkeit, dem fehlenden Zugang zu staatlichen Leistungen wie Rechtssystem und Polizei sowie insbesondere im erschwerten Zugang zu Krediten, also einer Verunsicherung und Akkumulationsverhinderung gesehen. Aus dieser Perspektive bedeutet Informalität für die Beschäftigten die Vermeidung von Abgaben und Steuern einerseits, andererseits aber auch fehlende Absicherung und Unterstützung durch staatliche Systeme der sozialen Sicherung. Dies drückt sich auch in einer Instabilität der Arbeitsverhältnisse sowie einer im Vergleich zu formell Beschäftigten erhöhten Armutsgefahr aus (Ulyssa 2008: 526).

Die Untersuchung verschiedener Dimensionen von Ungleichheit wird mit dieser Perspektive erschwert. Denn Unterschiede in den? Ungleichbehandlungsursachen wie sie etwa in Zuschreibungen an Geschlecht oder Hautfarbe zu beobachten sind, werden zwar in politischen oder gesellschaftlichen Prozessen gesucht. Indem aber staatliche Institutionen allein

als Ursache für diese Verhältnisse dargestellt werden, können soziale Ausgrenzungsmechanismen wie rassistische Ressentiments und gesellschaftliche Kräfteverhältnisse nicht berücksichtigt werden.

Eine Unterscheidung zwischen neuer und alter Informalität wird aus dieser Perspektive nicht vorgenommen, da sie in jedem Falle als Antwort auf Arbeitsmarktregulierung verstanden wird. Die Segmentierung des Arbeitsmarktes wird hier als Ausdruck institutioneller und politischer Praxis verstanden:

»Do ponto de vista teórico, dois tipos de segmentação no mercado de trabalho são comumente identificados: o primeiro é aquele que resulta de diferenças tecnológicas e/ou de poder de mercado entre as firmas; o segundo tipo é de natureza institucional, consequência da legislação trabalhista e/ou da presença de sindicatos [...]« (Ulyseia 2006: 602).¹³

Politische Maßnahmen gegen Informalität und Segmentierung müssen entsprechend des theorieimmanenten Vertrauens in Marktmechanismen auf die Regulierung einwirken.

Nachdem liberale Empfehlungen eine Hochphase während der 1990er Jahre hatten, verloren sie ab dem Regierungswechsel 2003 insbesondere im Bereich der Sozial- und Arbeitspolitik in Brasilien an Einfluss, ohne jedoch ganz von der Agenda zu verschwinden. Ihre Wirkungsmächtigkeit zeigt sich in den andauernden Debatten um Outsourcing und »*terceirização*« (Krein 2013).

Aus dieser Perspektive wird die Ursache von Informalität allerdings auf eine ökonomische Dimension begrenzt, deren sozialer und politischer Kontext nur in Abhängigkeit von der ökonomischen Logik verstanden werden kann (und soll). Es wird auf die Wirkungskraft des Marktes verwiesen, dessen Mechanismen zu einem bestmöglichen Arbeitsmarktgleichgewicht führe. Ein solcher Ansatz entspricht weder den *best-practice*-Ansätzen der ILO, noch trägt er zur Untersuchung der politischen Ursachen von Informalität bei. Denn die Forderung nach »weniger Staat« definiert für sich genommen noch nicht, welche Art von Regulierung übrigbleiben muss

13 »Aus theoretischem Standpunkt aus werden üblicherweise zwei Typen der Segmentierung auf dem Arbeitsmarkt identifiziert: Der erste ist jener, der aus technologischen Unterschieden und/oder der Marktmacht zwischen den Unternehmen resultiert; der zweite Typ ist institutioneller Natur, Konsequenz der Arbeitsgesetzgebung und/oder der Anwesenheit von Gewerkschaften.« Übersetzung des Autors.

und warum genau diese dann, empirisch begründet, zu mehr formeller Beschäftigung und Gleichheit führen soll.

Cepalismo und desenvolvimentismo

Weitere Debatten um Informalität weisen auf Unterschiede der Entwicklung zwischen kapitalistischer Peripherie und Zentrum hin. Die Spezifika dieser Entwicklungsformen, die sich auch in den Charakteristika der internen Arbeitsmärkte widerspiegeln, wurden aus verschiedenen Perspektiven untersucht:

Den ersten umfassenden theoretischen Ansatz, der sich diesem Zusammenhang widmete, formulierten die sogenannten »Strukturalisten«. Sie beziehen sich auf den Dualismus zwischen »modernen« und »traditionellen« Sektoren, die in einem zueinander gegensätzlichen Verhältnis gedacht werden und beziehen dies dann auf die Art der Weltmarkteinbindung. Durch die internationale Arbeitsteilung ergibt sich aus dieser Perspektive eine strukturell schwächere Rolle für jene Länder (»Peripherie«), in denen ein »moderner« Industriesektor eine relativ geringe Rolle spielt. Da kapitalintensive Güter meist aus den Ländern des »Zentrums« importiert werden müssen, führt diese Arbeitsteilung zu Nachteilen für die peripheren Länder. Der vorhandene moderne Sektor in der Peripherie ist dabei durch seine Exportorientierung und hohen Produktivitätsstandards geprägt, die mit geringem Arbeitskräftebedarf einher gehen, während der traditionelle Sektor für weite Bereiche der Bevölkerung zur Existenzsicherung dient. Aufgrund dieser subsistenzsichernden Funktion wurde dieser Sektor auch als »marginalisiert« bezeichnet (Furtado 1970).

Begrifflich lässt sich diese sektorale Trennung als »strukturelle Heterogenität« lateinamerikanischer Wirtschaftsweisen fassen. Der Begriff wurde ab den 1950er Jahren von der CEPAL unter Raúl Prebisch (1949) eingeführt und beschrieb zunächst die Unterschiede zwischen einem sich industrialisierenden, exportorientierten Sektor und einem auf Primärgütern der Landwirtschaft basierenden Sektor. Durch die Einbindung in den Weltmarkt komme es zur beschriebenen Ausdifferenzierung der Produktion zu Ungunsten peripherer Länder. Diese Vielgestaltigkeit und gleichzeitige Trennung der Sektoren war für Prebisch ein zentrales Merkmal peripherer Gesellschaften. Dabei wurde in früher strukturalistischer Perspektive davon ausgegangen, dass diese Aufteilung in Sektoren zu einer dualistischen Wirtschaftsordnung führt.

Für die frühen Strukturalisten ist eine so genannte »Überschussbevölkerung« aus »Marginalisierten«, die aufgrund der geringen Produktionskapazitäten nicht beschäftigt werden (können) ein zentrales Merkmal der peripheren Bevölkerungsstruktur¹⁴. Industrialisierung und Kapitalakkumulation werden dabei als durch die Abhängigkeit von den schon industrialisierten Ländern geprägt gedacht, worin auch der Ausweg gesehen wurde. Durch staatliche Nachfragesteuerung und Regulierung der Produktion könne der Staat einen Entwicklungsprozess anstoßen, den »modernen« Sektor ausweiten und so gleichsam das Modell der Unterentwicklung in eine moderne Form überführen. Die »marginalisierten« und vom modernen Produktionssektor ausgeschlossenen Bevölkerungsteile sollen so in die formelle Wirtschaft und die Gesellschaft integriert werden.

Spätere Literatur, die sich auf die Schriften der CEPAL bezieht, gibt zwar das Modell der strukturellen Heterogenität nicht auf. Allerdings wird hier dem »marginalisierten« Sektor der Wirtschaft eine Auffangposition zugesprochen, der aufgrund eines Überangebots von Arbeitskräften entsteht. Gleichzeitig wird hier der informelle Sektor als ein (untergeordneter) Teil der formellen Produktionsweisen betrachtet, wobei er sich in unterschiedliche Segmente ausdifferenziert, je nachdem wie sich das Verhältnis eines Segmentes zum formellen Bereich darstellt (Sethuraman 1976, 1981; Tokman 1978, 2007a, 2007b).

Portes und Castells (1989) gehen nicht mehr von vollständig getrennten Sektoren aus, da Durchlässigkeit zwischen beiden beobachtet werden kann. Allerdings verstehen sie die informelle Ökonomie weiterhin als »unregulated by the institutions of society in a legal and social environment in which similar activities regulated« (Portes et al. 1989: 12) und gehen so davon aus, dass es in der informellen Ökonomie und entsprechender Arbeit keine staatliche Regulierung gebe.

Modernisierung auf Basis eines Modells der »Unterentwicklung« findet aktuell wichtige Vertreter in Luiz Gonzaga Belluzzo (Belluzzo 2013) sowie João Manuel Cardoso de Mello (Mello 1995). Neben diesen Ansätzen kann ein weiterer, sich jedoch stärker auf nationalstaatliche Aspekte konzentrierender Ansatz ausgemacht werden. Insbesondere Luiz Carlos Bresser-Pereira (Bresser-Pereira 2010) vermischt den Optimismus cepalinischer Ansätze bezüglich einer staatsinduzierten Entwicklung mit der Diagnose, dass es

14 Aufgrund dieser Trennung in einen kapitalistisch organisierten, hoch produktiven und exportorientierten Sektor im Gegensatz zu einem auf Subsistenz, geringer Produktivität und auf lokale Versorgung ausgerichteten Sektor wird der Ansatz auch als »dualistisch« bezeichnet.

innerhalb der brasilianischen und lateinamerikanischen Eliten einen strukturell bedingten Widerstand gegen Industrialisierung und »Modernisierung« gebe. Als politische Lösung wird der Staat als Akteur und ein »gemäßiger Nationalismus« angerufen, der in Form eines starken Nationalstaates die Industrialisierung und damit eine Veränderung der Akkumulationsweise herbeiführen könne. Empirisch lässt sich eine solche Entwicklung allerdings nicht beobachten. An diesem Umstand setzt die im nächsten Punkt beschriebene Dependenztheorie an, die allerdings wie die cepalinische Perspektive nicht explizit auf Informalität eingeht.

Informelle Aktivitäten werden in der Perspektive der CEPAL weiterhin von der Produktionsstruktur her gedacht. Unterschiedliche informelle Sektoren und Segmente existieren somit analog zur heterogenen Wirtschaftsstruktur Brasiliens. Aus dieser ergeben sich die großen Unterschiede in Bezug auf Produktivität und Einkommen sowie auf die Arbeitsbedingungen (Cacciamali 2000: 156). Diesem Verständnis folgend versteht etwa Maria Christina Cacciamali (1982) den informellen Sektor als nicht-kapitalistisch. Er ist ihrer Meinung nach den kapitalistischen Aktivitäten zwi-schengeordnet und von dessen Entwicklungen beeinflusst, folgt aber einer eigenen Logik.

An dem ILO-Konzept der »informellen Ökonomie« kritisiert Cacciamali unter Berufung auf die CEPAL und Victor Tokman, dass es die strukturellen Gründe, die sich in der früheren Debatte um die dualistische Gestalt und ökonomisch-strukturellen Gründe der peripheren Arbeitsmarktstruktur zeigten, vernachlässigt und sich durch den Fokus auf die soziale Absicherung einschränkt. Analysen mit dem Konzept der informellen Ökonomie als Referenzrahmen, die sich vornehmlich der arbeits- und sozialpolitischen Regulierung dieser Tätigkeiten beziehungsweise der Nicht-Anwendung dieser Regulierung als Gegenstand bedienen, gilt der Vorwurf, sie missachteten die Besonderheit des peripheren Kontextes, weil sie keine eindeutige Trennschärfe zwischen den Sektoren definierten (Cacciamali 2000: 156). Dabei sieht Alexandre Barbosa sogar die Gefahr, dass durch den Fokus auf Informalität eine neue Form des »kulturellen Kolonialismus« entsteht, wenn die Informalität in entwickelten Ländern mit denen der unterentwickelten Länder auf eine Stufe gestellt wird, ohne eben die strukturellen Unterschiede dieses Kontextes zu berücksichtigen (Barbosa 2011: 28)¹⁵. In diesem Sinne schlägt er vor, auf den reichen Wissensschatz

15 Zu diesem Vorwurf siehe auch die unten wiedergegebene Diskussion brasilianischer Soziologen um Prekarität.

der lateinamerikanischen Entwicklungsdebatte zurück zu greifen und mit diesem das Konzept der informellen Ökonomie analytisch zu schärfen.

Im cepalinischen Verständnis kann Informalität dann als ein spezifischer Ausdruck der Weltmarkteinbindung Brasiliens verstanden werden. Innerhalb der »Überschussbevölkerung« existieren unterschiedliche Segmente, die mal näher am produktiven Kern der Produktion, mal weiter entfernt liegen. Dabei spielen gerade die Verbindungen unterschiedlicher Sektoren der Informalität zu den als kapitalistisch bestimmten Sektoren eine wichtige Rolle. Denn aus dieser Verbindung lässt sich herauslesen, um was für eine Art von Informalität es sich handelt: Entweder um einen an die kapitalistische Produktion angebundenen und damit als »illegal« zu bezeichnenden Teil, oder aber um den Ausdruck struktureller Eigenschaften einer »unterentwickelten« Ökonomie (Barbosa 2011), siehe auch (Noronha 2003). So hilfreich diese Anmerkung erscheint, ist damit dennoch nicht geklärt, wie soziale und politische Ordnungen neben ökonomischen Einflüssen auf das Entstehen von Informalität im brasilianischen und lateinamerikanischen Kontext wirken. Außerdem wird durch das Beharren auf strukturalistischen Argumenten als alleiniger Ursache und Lösung von Informalität der Blick auf weitere Ungleichheitsdimensionen verstellt¹⁶.

Dass jedoch auch in diesem Kontext Veränderungen möglich sind, hat zwischenzeitlich Maria Christina Cacciamali betont. Sie hält fest, dass Informalität nicht mehr als Zustand, sondern als »Prozess der Informalität« gedacht werden muss. Dieser Begriff beschreibt die Veränderungen im Zugang zu sozialer Absicherung in Abhängigkeit von einer zunehmend liberalisierten Produktionsweise, die sich ab den 1980er Jahren entwickelt habe. Denn auch in Brasilien könne durch Reorganisation und Deregulierung der Produktionsweise einmal erreichte Absicherung wieder in Frage gestellt werden (Cacciamali 2000: 163). Dabei geht sie allerdings vor allem auf die Formen der Prekarisierung von bisher formellen Arbeitsverhältnissen ein. Dass die in jüngerer Zeit aufkommenden »neuen« Formen der Informalität im Sinne eines »Prozesses der Informalität« nicht nur auf ökonomischen Grundlagen, sondern auch auf politischen und sozialen Prozesse aufzubauen scheinen, wird nicht auf die »alte« Informalität projiziert¹⁷.

Mit zunehmendem Wirtschaftswachstum in Brasilien ab 2006 stieg die Formalisierungsrate an und die Debatten um Informalität kehrten zu einem reineren Strukturalismus zurück: Indem sich ökonomische Umver-

16 Eine mehrdimensionale Alternative hierzu wird in Kapitel 2.2. entworfen.

17 Was auch für die Debatte der »neuen« und »alten« Informalität zutrifft, siehe Krein und Proni 2010.

teilung und die Schaffung von Arbeitsplätzen einstellten, rückte die Möglichkeit der Überwindung eines Arbeitsmarktdualismus wieder in den Vordergrund der Debatten (Cacciamali 2011). Angesichts dieser wirtschafts- und sozialpolitischen Rückbesinnung auf strukturalistische Politiken verwundert es wenig, dass auch das Konzept der strukturellen Heterogenität wieder zunehmend rezipiert wurde:

»Esta heterogeneidad no se supera con políticas redistributivas como las transferencias directas a los hogares, sino que es necesario orientar estas transferencias para que surtan un impacto positivo en las capacidades productivas de las personas, así como también es necesario invertir en la estructura productiva para mejorar la oferta laboral« (CEPAL 2010: 46).¹⁸

Implizite Annahme dieses Arguments bleibt dabei eine ökonomisch-strukturalistische. Indem die Inklusionsmöglichkeiten des (modernisierten) Entwicklungsstaates zur Überwindung von Ungleichheit führen, werden die »marginalisierten« Bevölkerungsteile in das bestehende soziale Sicherungsregime aufgenommen. Die politische und soziale Seite der Informaltätsgenerierung wird so weiterhin ignoriert beziehungsweise durch die Einschätzung ersetzt, dass Wirtschaftswachstum und staatliche Regulierungsinstrumente derart wirken, dass »moderne« Vergesellschaftungsformen entstehen¹⁹. Neuere Forschung weist jedoch darauf hin, dass die informelle Ökonomie eben kein staatsfreier Raum ist, sondern auch hier ökonomische Entwicklungsmodelle, Rechtsprechung, staatliche Durchsetzungsfähigkeit sowie Arbeits- und Sozialpolitiken konstituierend wirken (Chen 2005, Fernández-Kelly und Shefner 2006, für Brasilien Theodoro 2000, Bosi 2008).

Die zentrale Schwäche der cepalinischen Annahme bleibt somit, dass auf Basis eines Stufenmodells die Entwicklung der lateinamerikanischen Länder zwar als eigenständiger Pfad verstanden wird, die Determinanten der Pfadbeschreibung allerdings hauptsächlich in den ökonomischen Strukturen gesucht werden, beziehungsweise eine staatszentrierte (Wachs-

18 Diese Heterogenität wird nicht mit redistributiven Politiken wie den direkten Transfers an Haushalte überwunden, sondern es ist notwendig, diese Transfers derart zu gestalten, dass sie einen positiven Einfluss auf die produktiven Kapazitäten der Personen entfalten, genauso wie es auch notwendig ist, in die produktive Struktur zu investieren um das Arbeitsangebot zu verbessern.«

19 Eine politikwissenschaftliche Erweiterung dieser Ansätze findet sich unter ähnlich optimistischen Annahmen über die Rolle des Staates bei Ávila Gomide et al 2014. Auf diesen Ansatz wird in späteren Kapiteln genauer eingegangen.

tums)Lösung propagiert wird. Regionale Vergleiche der Wohlfahrtsregimeentwicklung wie etwa von Haggard und Kaufmann (2008) zeigen, dass die Varianz zwischen Entwicklungspfaden nicht durch ökonomische Faktoren allein erklärt werden kann. Die Autoren plädieren daher auch für die Berücksichtigung politischer Faktoren, wenn Inklusionsprozesse untersucht werden sollen.

Dependenztheorie

Eine alternative Sichtweise zum modernisierungstheoretischen Ansatz der CEPAL entwickelte die Dependenztheorie. In Brasilien erlebte diese in der jüngeren Debatte um Entwicklung eine kritische Wiederbelebung (Carcanholo 2013, Almeida Filho 2013). Mit der Dependenztheorie wurde die Verbindung von kapitalistischer Akkumulation mit Elementen »ursprünglicher Akkumulation« als ein Spezifikum der lateinamerikanischen und brasilianischen Akkumulationsweise ausgemacht. Wie die CEPAL betrachtet die Dependenztheorie die Verbindung von Sektoren, die von hoher Produktivität bei gleichzeitig geringen Löhnen geprägt sind, mit Sektoren, die Primärgüter für den Export herstellen und dabei eine geringe Produktivität aufweisen. Auch hier wird dieser Akkumulationsmodus, der auf mehreren Produktionsweisen basiert, daher als »strukturell heterogen« bezeichnet (Senghaas 1977).

An den cepalinischen Ansätzen wird jedoch kritisiert, dass die Art der Weltmarkteinbindung in ihren Folgen für die periphere Entwicklung unterschätzt werde. Eine Veränderung dieses Verhältnisses wird daher als notwendige Voraussetzung für Entwicklung verstanden. Zur Überwindung dieses Dilemmas wurden zwei Vorschläge gemacht. Die »klassischen« Autoren der *dependencia* wie André Gunder Frank und Ruy Mauro Marini (2008 [1973]) gehen davon aus, dass ein Ende der Abhängigkeitsverhältnisse letztlich nur mit Überwindung der kapitalistischen Akkumulationslogik zu erreichen sei. Daraus ergibt sich die Forderung nach einer Abschottung und »nach innen« gerichteten Politik der Industrialisierung.

Eine zweite Schule entfernte sich von den marxistisch geprägten Antworten auf die dependente Situation, ohne jedoch deren Analyse aufzugeben. Vielmehr wurden hier die Vorteile der Weltmarkteinbindung in den Vordergrund gestellt, die eine erhöhte Wettbewerbssituation innerhalb der »unterentwickelten« Länder provozieren würde und somit auch zur Entwicklung eines produktiven und nach europäischem Vorbild »modernen« Gesellschaftsmodell führen könne. Prominente Vertreter dieser Sichtweise

waren Fernando Henrique Cardoso und Enzo Faletto (Cardoso und Faletto 1975), wobei ersterer in den 1990er Jahren auch an der Implementierung von deregulierenden Politiken in Brasilien beteiligt war, also gleichsam auch sein theoretisches Konzept in die Praxis überführen konnte.

Wie tiefgreifend diese Veränderungen sein müssten, zeigt sich auch am Verständnis der Rolle von Unternehmern. Denn solange die peripheren Unternehmen keine profitmaximierende Investitionsstrategie verfolgen, könne die abhängige Rolle nicht überwunden werden. Um die kapitalismuskonforme Überwindung der Abhängigkeit zu erreichen, müsste die Entwicklung eines »schumpeterschen Unternehmertyps« stattfinden. Ein solcher, die Produktionsprozesse immer weiter optimierender und innovativer Unternehmeridealtypus, der die dem Kapitalismus innewohnende Kraft der »schöpferischen Zerstörung« zu entfesseln vermag, wird dabei als hochgradig voraussetzungsvoll verstanden. Dieser investierende Unternehmertypus entwickelte sich in der Praxis Brasiliens aus Sicht reformistischer Dependenztheoretiker nie zum dominierenden Typus²⁰. Vielmehr kann beobachtet werden, dass lokale Industrieproduktion kaum auf vorteilhafte makroökonomische Weichenstellungen durch die Politik mit steigenden Investitionen reagiert, sondern vielmehr auf der Ausbeutung gering qualifizierter und im Überfluss vorhandener Arbeitskräfte beharrt hat.

Aus marxistischer Perspektive spricht Marini (Marini 2008 [1973]: 124–131) hierbei auch von einer »Überausbeutung der Arbeit«, welche die Arbeit derart entlohnt, dass diese kaum zur eigenen Reproduktion befähigt. Dieses Produktionsverhältnis bedeutet die Aneignung eines so hohen Teils des Mehrwerts, dass die Reproduktion der Arbeit nicht gewährleistet ist, was wiederum die Basis des brasilianischen Akkumulationsmodells darstelle. Aufgrund der abhängigen Weltmarkteinbindung werden entscheidende Teile des erwirtschafteten Profits an die Zentrumsländer und multinationalen Unternehmen überwiesen und stehen somit nicht zur Akkumulation im Land zur Verfügung. Damit werden weitere Produktivitätsentwicklungen und Investitionen erschwert, beziehungsweise durch die geöffneten Märkte unmöglich. Die verbleibende Möglichkeit zur Profitgenerierung und Maximierung bestehe somit in der immer weiter gehenden Ausbeutung des Faktors Arbeit, der aufgrund des großen Arbeitskräfteüberschusses auch zur Verfügung steht (Marini 2008 [1973]: 127). Dieses als *superexploração* oder Überausbeutung bezeichnete Arbeitsverhältnis ist aus dependenztheoretischer Perspektive das Ergebnis der Weltmarkteinbin-

20 Aus neo-institutionalistischer Perspektive wurde dieses Phänomen der investitionsvermeidenden Unternehmer bereits von Boschi und Diniz 2000 untersucht.

dung und der Profitvorstellungen der lokalen (Wirtschafts-)Eliten. Diesen Interessen wird unterstellt, bestehende Profitspielräume durch Überausbeutung auszunutzen statt etwa durch Investitionen neue Möglichkeiten zu schaffen (Marini 2008 [1973]: 134).

Informalität kann so auf die funktionale Notwendigkeit der Überausbeutung und die Verbindung der lokalen Eliten mit den globalen Produktionsstrukturen zurückgeführt werden. So findet zwar eine Öffnung für weitere Ursachen von Informalität statt, etwa indem die Rolle ökonomischer und politischer Akteure für die Konstituierung des ökonomischen Modells berücksichtigt wird. Das Verhältnis der Akteure zu diesen Strukturen wird aber wiederum wie bei den cepalinischen Ansätzen einseitig auf ökonomische Ursachen zurückgeführt.

Die Entwicklung von Informalität kann so mit keinem der beiden dependenztheoretischen Ansätze allein zufriedenstellend erklärt werden. Denn auf empirischer Basis lässt sich dieser Ansatz hinterfragen: Wird Informalität als Ausdruck von Überausbeutung verstanden, kann trotz der fallenden Informalitätsraten unter der PT-Regierung nicht beobachtet werden, dass es in den untersuchten Jahren zur Überwindung der abhängigen Einbindung in die Weltmärkte gekommen ist. Im Gegensatz und zweitens lässt sich sogar eine Reprimarisierung der Exporte beobachten, welche die Abhängigkeit von den Welthandelsbedingungen noch verstärkt hat und dennoch keine steigende Informalität zur Folge hatte. Es deutet sich also vielmehr an, dass die internen Verteilungsmechanismen und die Struktur des Arbeitsmarktes derart verändert werden konnten, dass auch bisher ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen in sozial- und arbeitspolitische Schutzsysteme integriert wurden²¹.

Mit den vorgestellten Ansätzen lässt sich die Formalisierungsentwicklung nur bedingt erklären, nicht zuletzt da sie nicht mit dem modernisierungstheoretischen Ansatz der CEPAL brechen, sondern vor allem den eingeschlagenen Weg zur vermeintlichen Moderne kritisieren. Hinzu kommt die starke Betonung der externen Ursachen der Überausbeutung. Indem die Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur auf die Form der Einbindung in Weltmärkte zurückgeführt wird, ist damit der Blick auf lokale Prozesse und Verhältnisse verstellt. Die Stärke der größeren Kontextsensitivität bei der Akteursbetrachtung läuft so Gefahr, mit dem ökonomischen

21 Ob und inwiefern dieser Trend verstetigt werden kann und insbesondere die Frage der Überausbeutung und die aus dependenztheoretischer Sicht eng damit verbundene schwache Produktivitätsentwicklung überwunden werden können, bleibt abzuwarten.