

BRASILIEN

Gewerkschaftsmonitor

Februar 2024

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Nach zwei gewerkschaftsfeindlichen Regierungen unter Michel Temer (2016–2018) und Jair Bolsonaro (2019–2022) ist seit Januar 2023 mit Luiz Inácio Lula da Silva von der Arbeiterpartei Partido dos Trabalhadores (PT), die durch Gewerkschafter_innen mitgegründet worden ist, wieder ein gewerkschaftsnaher Präsident im Amt. Auch Lula selbst war als Gewerkschafter der Metallgewerkschaft Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM) aktiv.

Bereits unter den ersten von Lula und der PT geführten Regierungen (2003–2010) verstanden sich die progressiven Gewerkschaften nach zwei Jahrzehnten des gemeinsamen Eintretens für Demokratisierung und politische Erneuerung als Teil des linken Regierungsprojekts. Die damaligen Erfolge bei der Verbesserung der sozialen Indikatoren sowie der Armutsreduzierung durch eine progressive Mindestlohn- und Sozialpolitik waren auch Früchte des gestiegenen gewerkschaftlichen Einflusses auf die politische Agenda, nicht zuletzt durch viele ehemalige Gewerkschafter_innen, die in der Regierung tätig waren.

Die politische und soziale Lage in Brasilien bleibt jedoch komplex. Die demokratischen Institutionen und Verfahrensweisen zeigten sich zwar wehrhaft gegenüber den Angriffen des rechtsextremen Präsidenten Bolsonaro, dennoch sind die demokratiefeindlichen Kräfte in der Gesellschaft weiterhin stark. Zudem dominieren im Kongress konservative bis rechte Parteien, die insbesondere großen Agrarunternehmen oder einer neoliberalen Ideologie nahestehen. Die mit der PT verbundenen Parteien belegen hingegen nur knapp ein Drittel der Sitze im Abgeordnetenhaus, weshalb auch konservative Parteien Teil der Koalitionsregierung sind. Eine soziale und arbeitnehmer_innenfreundliche Politik ist somit schwer umzusetzen.

Trotz der schwierigen Ausgangslage konnten dennoch Erfolge erzielt werden, etwa bei der Erhöhung des Mindestlohns

oder dem Kampf gegen Sklavenarbeit. Strukturelle Probleme wie die hohe Fragmentierung der Gewerkschaftslandschaft, die ungeklärte Frage des Finanzierungsmodells oder die Deindustrialisierung bleiben jedoch weiterhin bestehen. Nicht zuletzt aufgrund der politischen Konstellation, in der es keine progressiven Mehrheiten gibt, bleiben grundlegende Reformen schwierig.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die wirtschaftliche Lage ist für einen Großteil der Bevölkerung angespannt. Mit 39 Prozent ist der Anteil der informell Beschäftigten weiter hoch. Die soziale Ungleichheit ist extrem: Brasilien gehört zu den ungleichsten Ländern der Welt: Fünf Prozent der reichsten Brasilianer_innen verfügen monatlich über das, was 95 Prozent der Bevölkerung zusammen verdienen. Eine Oxfam-Studie stellte zudem fest, dass die ärmeren 50 Prozent der Bevölkerung nur über zwei Prozent der Vermögen verfügen. Offiziell sind gegenwärtig sieben Prozent der Bevölkerung arbeitslos, also jene, die sich aktiv arbeitssuchend gemeldet haben.

Derzeit hat der Anteil der verarbeitenden Industrie am Bruttoinlandsprodukt (BIP) konstant abgenommen und beträgt nur noch knapp elf Prozent (1985 lag der Anteil bei 36 Prozent). Die wichtigsten Exportprodukte stellen Agrarerzeugnisse oder Rohstoffe dar. Brasilien ist einer der größten Lebensmittelproduzenten weltweit, die breite Masse der Bevölkerung profitiert davon hingegen kaum. Die Inflation, gerade bei Grundnahrungsmitteln, trifft vor allem die ärmere Bevölkerung. Und obwohl ein Großteil des nationalen Lebensmittelbedarfs von kleineren Betrieben gedeckt wird, wurde deren staatliche Förderung in den letzten Jahren gekürzt. Über 33 Millionen Menschen sind dadurch von Ernährungsunsicherheit betroffen.

Dabei galt Brasilien einmal als eines der hoffnungsvollsten Schwellenländer der Welt und erlebte während der letzten PT-Regierungen eine Wachstumsphase, von der auch bis dahin benachteiligte Bevölkerungsschichten profitierten. So stie-

gen das Bruttoinlandsprodukt zwischen 2003 und 2013 nach Angaben des brasilianischen Statistikinstituts (IBGE) um 3,7 Prozent und die Reallöhne bis 2014 um 31 Prozent an. Im gleichen Zeitraum ging die Arbeitslosenquote zurück und erreichte 2013 einen Tiefststand von 6,7 Prozent. Die informelle Beschäftigung, die 1999 noch 60 Prozent der Bevölkerung umfasste, sank bis 2013 auf 45 Prozent. Bis 2014 wurden 19 Millionen formelle Arbeitsplätze geschaffen und die Schere bei der Einkommensverteilung verringert, was die Ausweitung des Konsums der privaten Haushalte und der öffentlichen Investitionen begünstigte. Der Gini-Koeffizient sank von 0,58 (2003) auf 0,49 (2014), wobei die Regierung Lula auch von den hohen Preisen für Rohstoffe profitierte, die vor allem nach China exportiert wurden. Der gesetzliche Mindestlohn, der die Gehälter und Renten von rund 48 Millionen Menschen bestimmt, wurde kontinuierlich erhöht. Internationale Referenz wurde das Sozialhilfeprogramm *Bolsa Família*, welches die Armut um 28 Prozent reduzierte und nur 0,8 Prozent des BIP kostete. Obwohl Lula als korrupt gebrandmarkt werden sollte, verbinden viele Brasilianer_innen diese Phase des Aufschwungs mit ihm – und mit seiner erneuten Wahl die Hoffnung, an diese Entwicklung anknüpfen zu können.

Diese Phase, die auch eine Ausweitung des privaten Konsums und höhere öffentliche Investitionen bedeutete, endete 2014, wozu unter anderem Defizite bei der Qualifikation von Arbeitnehmer_innen, die Konzentration der Beschäftigung auf den Dienstleistungssektor (70 Prozent des BIP im Jahr 2022), die Deindustrialisierung (Anteil von nur elf Prozent am BIP im Jahr 2020 des verarbeitenden Gewerbes und der Hightech-Industrie), Zins- und Wechselkursschocks, politische Krisen sowie die Einführung einer orthodoxen Wirtschaftspolitik beitrugen. Sektoren wie die Land- und Viehwirtschaft oder die mineralgewinnende Industrie, einschließlich Erdöl und Erdgas, die fünf bzw. drei Prozent des BIP ausmachten, trugen nur wenig zum Anstieg des Beschäftigungsniveaus bei. Dies führte zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote von fünf (2014) auf zwölf Prozent (2016), zur Verarmung von Familien sowie zum Anstieg der Staatsverschuldung auf 20 Prozent für die Brutto- und zwölf Prozent für die Nettoverschuldung im Verhältnis zum BIP innerhalb eines Jahres (2015/2016).

Die Unzufriedenheit mit den Ergebnissen und Antworten der Regierung, die Nichtakzeptanz der Wahlergebnisse 2014 durch die Opposition und eine allgemein feindliche Stimmung gegenüber der regierenden PT, angefacht auch von Korruptionsskandalen, gipfelte 2016 im Impeachment der damaligen Präsidentin Dilma Rousseff (PT, 2011–2016) und dem Ende eines Zyklus von Wachstum und Armutsbekämpfung in Brasilien. Unter ihrem Nachfolger Michel Temer wurden die Sozialprogramme massiv zurückgeschraubt und eine Verfassungsänderung angenommen, die den Staatshaushalt für die nächsten zwanzig Jahre – bis auf inflationsbedingte Anpassungen – deckelt und somit eine dauerhafte Austeritätspolitik bedeutet.

Mit dem Amtsantritt von Jair Bolsonaro im Jahr 2019 und der Corona-Pandemie ab 2020 hat sich die soziale Lage weiter verschärft. Zwar hat die Regierung Bolsonaro durch Corona-Hilfzahlungen auch ärmeren Familien direkt geholfen, anders

als im Bolsa Família-Programm waren diese Zahlungen aber nicht langfristig vorgesehen, sondern dienten vor allem dafür, die Wiederwahl Bolsonaros zu sichern. Zudem war die Bilanz der Regierung in der Corona-Pandemie mit über 700.000 Toten insgesamt verheerend.

In den vier Jahren der Bolsonaro-Regierung stieg die Inflation deutlich, ohne Anpassung des Mindestlohns; auch die Arbeitslosenquote und die informelle Arbeit stiegen an. Erst im Mai 2023 wurde der Mindestlohn wieder real auf 1 320 Reais (ca. 240 Euro) erhöht. 2023 lag die Inflation bei über zwei Prozent, allerdings ist der Leitzins mit über elf Prozent gegenwärtig sehr hoch und reell einer der höchsten weltweit (Stand: Januar 2024). Die Gewerkschaften kritisieren diesen hohen Leitzins ebenso wie die brasilianische Regierung deutlich, da er Investitionen erschwert.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Im Jahr 2017 wurden durch eine Reform der Regierung Temer (Gesetz Nr. 13.467) mehr als hundert Artikel des Arbeitsgesetzes mit der Begründung geändert, dass es zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Erhöhung des Formalisierungsgrads notwendig sei, das Arbeitsrecht flexibler zu gestalten. In der Praxis führte dies vor allem zu einer zunehmenden Flexibilisierung der Arbeitsverträge und damit zur Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse. So können die Arbeitgeber_innen die gesetzlichen Mindeststandards umgehen, wenn dies mit den Arbeitnehmer_innen verhandelt wird. Zudem wurde der Zugang zu den Arbeitsgerichten beschränkt und Arbeitnehmer_innen müssen mit hohen Gerichtsgebühren rechnen, falls sie ihre Fälle vor Gericht verlieren. Dies führte zur Fragmentierung der Arbeitnehmer_innen und brachte zusätzliche Schwierigkeiten für die Organisation der Gewerkschaften mit sich.

Weitere Einschnitte bedeutete die Reform der sozialen Sicherheit im Jahr 2019, mit der unter anderem das Mindestalter für den Eintritt in den Ruhestand angehoben, die Regeln für die Berechnung von Sozialversicherungsleistungen geändert und Sonderregelungen für den Ruhestand geschaffen wurden. Trotz starken Widerstands waren Gewerkschaftsdachverbände, soziale Bewegungen und linke Parteien nicht in der Lage, die Verabschiedung der Arbeits- und Sozialversicherungsreform zu verhindern.

Am schwersten traf die Gewerkschaften jedoch die Abschaffung der bis dahin für alle formal Beschäftigten obligatorischen Gewerkschaftsabgabe (ein Tageslohn des Jahres). Viele Einzelgewerkschaften, die nur mithilfe der Gewerkschaftsabgabe überleben konnten – und teilweise auch nur deswegen gegründet wurden –, sind seitdem in ihrer Existenz bedroht. Derzeit wird ein neues Finanzierungsmodell diskutiert, dass eine neuartige Gewerkschaftsabgabe als Ergebnis von Verhandlungen in Gewerkschaftsversammlungen vorsieht.

Die notwendige Reorganisation der Gewerkschaftsstrukturen ist eine enorme Aufgabe, die neben konkreten administrativen Fragen auch Machtfragen innerhalb der Gewerkschaftslandschaft berührt. Gleichzeitig müssen die Gewerkschaften

auf die aktuellen und strukturellen Herausforderungen des Arbeitsmarkts reagieren: hohe Arbeitslosigkeit, ein großer informeller Sektor, der Prozess der Deindustrialisierung und die digitale Wandlung des Arbeitsmarktes.

GEWERKSCHAFTEN IN BRASILIEN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Die organisierte Arbeiter_innenbewegung in Brasilien begann bereits in der ersten Republik (1889–1930). Anarchosyndikalist_innen, vor allem in der Stadt São Paulo, waren intensiv am Aufbau der noch unabhängigen Gewerkschaftsbewegung beteiligt. Streiks waren illegal und wurden von der Polizei mit aller Härte unterdrückt.

Ab den 1930er-Jahren änderte sich das staatliche Vorgehen. In dieser Zeit entstanden die staatlich gelenkten oder »betreuten« Gewerkschaften. Das Hauptmerkmal, neben dem Eingreifen des Staates in die Organisation der Gewerkschaften, war die Schaffung von drei Säulen, welche die Gewerkschaftsstruktur praktisch bis heute prägen: offizielle Anerkennung von Gewerkschaften durch Registrierung, die Bildung von Einheitsgewerkschaften sowie die Gewerkschaftssteuer. Dies war auch ein Ergebnis der Kämpfe der Arbeiter_innen- und Gewerkschaftsbewegungen, die in dieser Zeit eine starke strukturelle Kraft besaßen. Zudem wandelte sich in dieser Zeit die Zusammensetzung der Arbeiter_innenklasse durch starken Zuwachs überwiegend aus dem ländlichen Raum tiefgreifend.

Mit massiven Streiks Ende der 1970er-Jahre wurde das sogenannte neue Gewerkschaftswesen begründet. Die Gewerkschaften behielten zwar die korporative Struktur des Staates bei, streikten aber nicht nur für bessere Arbeitsbedingungen in den Fabriken, sondern auch für das Ende der Militärdiktatur. Die 1. Nationale Konferenz der Arbeiterklassen (CONCLAT) im August 1981 versammelte Tausende von Organisationen und Gewerkschaftsdelegierten gegen die Diktatur und für die Gewerkschaftsfreiheit. Von da an spielte die brasilianische Arbeiter_innenbewegung eine tragende Rolle, zunächst im Widerstand gegen die Militärdiktatur und für die Demokratisierung sowie anschließend für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes. Insbesondere ab den 1990er-Jahren bemühten sich die Gewerkschaften um mehr politischen Einfluss und orientierten sich im Zuge industrieller Umstrukturierungen von Generalstreiks hin zu Sozialpartnerschaften sowie zu Verhandlungen und Streiks in Unternehmen. Bis zur Amtsenthebung Dilma Rousseffs galt die brasilianische als eine der bedeutendsten Gewerkschaftsbewegungen des globalen Südens.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Die Vielzahl an Gewerkschaftsdachverbänden in Brasilien deckt ein breites politisches Spektrum ab. Der größte und wichtigste der anerkannten brasilianischen Dachverbände, die Central Única dos Trabalhadores (CUT), zeichnet sich durch ei-

nen gesellschaftspolitischen Gestaltungsanspruch aus, tritt für demokratische Arbeitsbeziehungen, innergewerkschaftliche Demokratie sowie eine Allianzpolitik mit progressiven sozialen Akteuren ein und ist eng mit der PT verbunden. Andere Gewerkschaftsdachverbände wie Força Sindical (FS), die União Geral dos Trabalhadores (UGT), die Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) und die Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB) haben je nach Kontext unterschiedliche Ausrichtungen, aber nur wenige formale Parteibindungen, obwohl sie Affinitäten zu Mitte-rechts-Parteien aufweisen. Die FS beispielsweise rühmt sich seit ihrer Gründung, ein parteipolitisch ungebundener Dachverband zu sein, wurde jedoch von Parteien gegründet und finanziell unterstützt, die einer neoliberalen Agenda anhängen. Allerdings unterstützte die FS gemeinsam mit UGT, NCST, CSB, CTB und CGTB aufgrund des institutionellen Ansatzes auch die PT-Regierungen. Im politischen Spektrum eher links angesiedelt sind die Gewerkschaftszentralen mit formalen Verbindungen zu linken Parteiorganisationen, wie die der Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) angeschlossene Intersindical, die der Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) angehörende Central Sindical e Popular Conlutas (CSP-Conlutas) und die von der Partido Comunista do Brasil (PCdoB) und Partido Socialista Brasileiro (PSB) gegründete Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB).

Dieselben Gewerkschaftsdachverbände leiten die Organisation der Arbeitnehmer_innen in verschiedenen Sektoren. Die CUT organisiert Beschäftigte vom Land und aus der Stadt, aus dem privaten und dem öffentlichen Sektor, Aktive und Rentner_innen, wobei seit 2015 fast die Hälfte der Mitglieder aus dem ländlichen Raum und mehr als ein Drittel aus dem öffentlichen Sektor stammt. Die FS, der zweitgrößte Gewerkschaftsdachverband, hat mehr Gewicht im privaten Sektor, vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen. Er ist stark in Sektoren wie dem Baugewerbe, dem Verkehrswesen und der verarbeitenden Industrie vertreten. Die UGT ist vor allem in verschiedenen Zweigen des Dienstleistungssektors stark vertreten, von der Informationstechnologie über den tertiären und informellen Sektor bis hin zu den Selbstständigen. Obwohl die Dachverbände im politisch-ideologischen Bereich Rivalitäten aufweisen, kommt es bei den nationalen Agenden gelegentlich zu einem einheitlichen Vorgehen.

Die politisch und gesellschaftlich sehr schwierige Lage während der Regierungszeit Jair Bolsonaro und der Widerstand gegen dessen Politik hat zu einer Annäherung der Gewerkschaftsdachverbände geführt. Im informellen Forum der Gewerkschaftsdachverbände (Forum das Centrais Sindicais) kommen die Präsident_innen von zehn Gewerkschaftsdachverbänden regelmäßig zusammen und stimmen sich ab. Nach der Wahl von Luiz Inácio Lula da Silva hat dieses Forum allerdings an Bedeutung verloren.

Nachdem 2017 die Pflicht zur Zahlung der Gewerkschaftssteuer abgeschafft wurde, ist die Zahl der registrierten Gewerkschaften in Brasilien deutlich zurückgegangen. Nach Angaben des Wirtschaftsministeriums gab es im Jahr 2017 noch 16342 registrierte Gewerkschaften. Im Jahr 2018 sank diese Zahl auf 11 327, stieg bis 2022 aber wieder auf 12 176 regis-

trierte Gewerkschaften an, was gegenüber 2017 immer noch einen Rückgang von fast 26 Prozent darstellt. Diese Entwicklung führte bisher allerdings nicht zu einer Reorganisation und Konzentration der Gewerkschaften, die von progressiven Dachverbänden schon lange angestrebt wird.

Überlebenswichtig für die Gewerkschaften und Dachverbände ist die Gewinnung zahlender Mitglieder, auch in den durch die Transformation der Arbeitswelt neuen (zumeist prekären) Beschäftigungsfeldern sowie im informellen Sektor. Spätestens seit 2016 ist ein kontinuierlicher Rückgang an Gewerkschaftsmitgliedern zu verzeichnen, der gewerkschaftliche Organisationsgrad fiel von 14,9 auf heute knapp elf Prozent. Nachdem die Gewerkschaftsabgabe weggefallen war, erlebten die Gewerkschaften finanzielle Einbußen von ca. 90 Prozent. Als neues Finanzierungsmodell wird eine Abgabe angestrebt, die das Ergebnis von Kollektivverhandlungen sein und von allen Arbeitnehmer_innen eines Sektors gezahlt werden soll, unabhängig ob diese Gewerkschaftsmitglieder sind oder nicht.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Das brasilianische Arbeits- und Gewerkschaftsrecht basiert auf dem Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsgesetze (CLT) von 1943, welches von Mussolinis *Carta del Lavoro* inspiriert wurde. Die Regierung von Getúlio Vargas (1930–1945) fasste

darin grundlegende Arbeitsrechte und Normen des individuellen wie kollektiven Kontroll- und Verfahrensrechts zusammen, die zuvor verstreut waren oder nur für bestimmte Berufsgruppen galten. Mit diesem gesetzlichen Rahmen wurde die sogenannte Staatsgewerkschaft oder korporative Gewerkschaftsstruktur eingeführt. Obwohl dieses aufgezwungene Organisationsmodell eine freie Vereinigung der Arbeitnehmer_innen verhindert und gegen die Grundsätze der ILO-Konvention 87 (Vereinigungsfreiheit) verstößt, die Brasilien nicht ratifiziert hat, wird es bis heute praktisch unverändert fortgeführt.

Die Arbeitsgesetzgebung wurde seit 1943 vielfach reformiert, insbesondere nach der Militärdiktatur durch die Verfassung von 1988 – etwa hinsichtlich des Streikrechts, der Reduzierung der Wochenarbeitszeit oder der Verlängerung des Mutterschutzes – sowie im Jahr 2017 von der Regierung Temer. Die meisten korporatistischen Pfeiler, wie das Gewerkschaftsmonopol, blieben jedoch bestehen. Je Berufsgruppe oder Wirtschaftseinheit ist in einem bestimmten geografischen Gebiet (auf kommunaler Ebene) nur eine Gewerkschaft zulässig (*unidade sindical*). Die offizielle Gewerkschaftsstruktur ist formal in Form einer Pyramide angeordnet, bei der sich auf der untersten Ebene die kommunalen Gewerkschaften befinden, die nach Berufsgruppen organisiert sind. Es kann aber auch Gewerkschaften geben, die mehr als eine Gemeinde (z. B. Sindicato dos Metalúrgicos do ABC), einen Staat (Sindi-

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Brasilien

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Central Única dos Trabalhadores, CUT (Einheitliche Arbeiter_innenzentrale)	Sérgio Nobre, Juvândia Moreira	2 447 Gewerkschaften	Internationaler Gewerkschaftsbund (IGB), Weltgewerkschaftsbund (WGB), Gewerkschaftsbund der Amerikas (CSA)
Força Sindical, FS (Gewerkschaftliche Kraft)	Miguel Torres, Sérgio Leite	1 773 Gewerkschaften	IGB
União Geral dos Trabalhadores, UGT (Allgemeine Arbeiter_innenvereinigung)	Ricardo Patah, Jose Roberto Santiago Gomes	1 341 Gewerkschaften	IGB, CSA
Nova Central Sindical, NCST (Neue Gewerkschaftszentrale)	Oswaldo Augusto de Barros, Moacyr Roberto Tesch Auersvald	1 240 Gewerkschaften	IGB
Central dos Sindicatos Brasileiros, CSB (Zentrale der brasilianischen Gewerkschaften)	Antonio Fernandes dos Santos Neto, Ailton Coelho de Ataíde Filho	900 Gewerkschaften	IGB
Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, CTB (Zentrale der Arbeiter_innen Brasiliens)	Adilson Gonçalves de Araújo, Ubiraci Dantas de Oliveira	821 Gewerkschaften	IGB, WGB
Central Sindical e Popular Conlutas, CSP-Conlutas (Gewerkschafts- und Volkszentrale Conlutas)	Edson Carneiro, Paulo Barela	102 Gewerkschaften	WGB

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchen- bzw. Einzelgewerkschaften in Brasilien

Branchenverband/ Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, CONTAG (Nationales Bündnis der Arbeiter_innen in der Landwirtschaft)	2009 aus dem CUT ausgetreten, Mitglieds-gewerkschaften sind teils bei CUT oder CTB organisiert	Vorsitzender: Aristides Veras dos Santos Generalsekretärin: Thaísa Daiane Silva	4 000 Gewerkschaften, 20 Mio. Mitglieder	Internationale Union der Lebensmittel-, Land-wirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café- und Genussmittel-arbeiter_innen-Gewerkschaften (IUL)
Confederação Nacional dos Metalúrgicos, CNM/CUT (Nationales Metallbündnis)	CUT	Vorsitzender: Loricardo de Oliveira Generalsekretär: Laicando de Oliveira Internationaler Sekretär: Maicon Michel da Silva	69 Mitgliedsgewerk-schaften, legale Vertretung von etwa 1 Mio. Arbeiter_innen, wovon 450 000 Mitglieder sind	IndustriALL
Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, CNTM/FS (Nationales Bündnis der Metallarbeiter_innen)	Força Sindical	Vorsitzender: Miguel Torres Generalsekretär: Pedro Celso Rosa Internationaler Sekretär: Edison Luiz Venâncio	157 Mitgliedsgewerk-schaften, legale Vertretung für 1,1 Mio. Mitglieder	IndustriALL

cato dos Professores do Estado de São Paulo, APEOESP) oder sogar das ganze Land (Docentes Universitários, ANDES) abdecken. Darüber befinden sich die bundesstaatlichen Föderationen und schließlich die Konföderationen auf nationaler Ebene nach Branchen. Für die Gründung einer Föderation auf bundesstaatlicher Ebene sind mindestens fünf Gewerkschaften erforderlich, die die absolute Mehrheit einer bestimmten Gruppe gleicher, ähnlicher oder verbundener Tätigkeiten oder Berufe vertreten. Das Arbeitsministerium kann anschließend die Gründung von zwischenstaatlichen oder nationalen Verbänden genehmigen. Die Konföderationen sind auf der Grundlage einer Mindestanzahl von drei Föderationen organisiert, müssen ihren Sitz in der Hauptstadt der Republik haben, benötigen eine Gewerkschaftsregistrierung sowie ein Dekret des/der Präsident_in der Republik.

Dass die überwiegende Mehrheit der Gewerkschaften in Brasilien auf kommunaler Ebene organisiert ist (etwa 80 Prozent), begünstigt die Zersplitterung und behindert ein breiteres gemeinsames Vorgehen. Sektorübergreifende Dachverbände und Einzelgewerkschaften bilden eine Parallelstruktur, die lange Zeit nicht legal anerkannt wurde. Einige wenige Einzelgewerkschaften haben mittlerweile ihre Anerkennung erstritten und erhielten damit auch Mittel aus der Gewerkschafts-abgabe. Die wichtigsten nationalen Dachverbände sind seit 2008 anerkannt.

Neben der Frage der Gewerkschaftseinheit bestehen weitere Beschränkungen der gewerkschaftlichen Tätigkeit in der Behinderung von Tarifverhandlungen durch die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, obwohl Brasilien das Überein-

kommen 151 (Vereinigungsrecht und Beschäftigungsbedin-gungen im öffentlichen Dienst) und die Empfehlung 159 der ILO über Arbeitsbeziehungen in der öffentlichen Verwaltung ratifiziert hat. Das Streikrecht im öffentlichen Sektor ist zu-dem an Einschränkungen bei als wesentlich erachteten Dien-sten geknüpft. Andere Verstöße gegen Übereinkommen, die Brasilien unterzeichnet hat, betreffen das Verbot von Kinder-arbeit, die vor allem in der Landwirtschaft, der Viehzucht, dem Handel und der Reparatur, aber auch in anderen Produk-tionsketten wie der Textilindustrie angeprangert werden. Ähnlich verhält es sich mit Menschen, die Zwangsarbeit und sklavenähnlichen Bedingungen ausgesetzt sind. Allein im März 2023 wurden 2 700 Personen in den Bereichen Land-wirtschaft, Viehzucht und sogar im Baugewerbe unter diesen Bedingungen registriert.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Die Gewerkschaften der ersten Ebene nehmen die wichtigs-ten Aufgaben wahr: die Vertretung und Unterstützung der Arbeitnehmer_innen sowie Tarifverhandlungen. Föderatio-nen bzw. Konföderationen können diese Funktionen gesetz-lich nur im Falle der Trägheit oder des Nichtvorhandenseins einer Basisgewerkschaft ausüben. Die Gewerkschaftsdach-verbände zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass sie die Vertretung der Arbeitnehmer_innen durch ihre Mitgliedsge-werkschaften koordinieren und an öffentlichen Foren, Ver-handlungen und tripartiten sozialen Dialogen teilnehmen, die Fragen von allgemeinem Interesse für Arbeitnehmer_innen erörtern.

In Brasilien existieren zwei Verhandlungsebenen: Auf der sektoralen oder höheren Ebene werden die Tarifverträge zwischen zwei oder mehr Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden festgelegt sowie Mindestarbeitsbedingungen (Art. 611-A des CLT) definiert, die im Rahmen der jeweiligen Vertretungen für die einzelnen Arbeitsbeziehungen gelten. Die zweite Ebene ist die Unternehmensebene, die zwischen der Basisgewerkschaft/Berufsgruppe und einem oder mehreren Unternehmen unterzeichnet wird und spezifische Arbeitsbedingungen regelt, die den Tarifvertrag ergänzen.

Seit der Reform von 2017 sind verschiedene Initiativen zu beobachten, die nicht nur Verhandlungen auf Unternehmensebene (dezentralisiertes Modell), sondern auch Verhandlungen ohne die Beteiligung von Gewerkschaften fördern. Bis zum Zeitpunkt der Reform hatten Tarifverträge Vorrang vor Kollektivvereinbarungen, was sich mit der Reform jedoch geändert hat, da sie den Vorrang von Verhandlungen vor Gesetzen in jeder Situation garantiert. Diese Änderungen wirkten sich auch auf die Zahl der Tarifverhandlungen aus. Der Erfolg der Verhandlungen hängt von politisch-wirtschaftlichen Faktoren und von der Stärke der Gewerkschaft ab. In einigen Sektoren, wie der Öl- und Gasindustrie, der Metallindustrie und dem Bankwesen, sind die Gewerkschaften stark und gut organisiert, was ihnen eine stärkere Verhandlungsposition verleiht. In anderen Sektoren, etwa im Dienstleistungssektor oder im Handel, ist die gewerkschaftliche Organisation schwächer, sodass die Tarifverhandlungen hier weniger erfolgreich sind. Dennoch ist der Deckungsgrad der Verhandlungen nach wie vor hoch. Die Wirksamkeit ist nicht auf die Mitglieder beschränkt, auch wenn das Quorum für die Beschlussfassung in den Versammlungen nur aus Mitgliedern bestehen darf.

Die Vertretung prekär Beschäftigter stellt für die Gewerkschaften in Brasilien eine Herausforderung dar, da die Gewerkschaftsstruktur primär darauf ausgelegt ist, formelle Arbeitnehmer_innen zu vertreten, der brasilianische Arbeitsmarkt jedoch gleichzeitig durch eine große Heterogenität und einen hohen Grad an Informalität gekennzeichnet ist. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die traditionellen Gewerkschaften nicht versuchen, die Belange von historisch marginalisierten Sektoren wie Frauen, Jugendlichen und Schwarzen zu berücksichtigen. Zudem gibt es auch Erfahrungen mit der Gründung von Gewerkschaften im informellen und autonomen Sektor. Von den 11 454 im Jahr 2017 registrierten Gewerkschaften vertreten 266 Selbstständige und 476 Freiberufler_innen.

Eine weitere Herausforderung ist die Vertretung von Arbeitnehmer_innen in den Plattformökonomien. Mit dem Anstieg der Nachfrage nach diesen Dienstleistungen, insbesondere während der Corona-Pandemie, wurde die Notwendigkeit deutlich, die Arbeitsbedingungen der Zusteller_innen, insbesondere der Lieferdienste (zumeist durch Motorradfahrer_innen), zu organisieren und zu verbessern. Es bestehen jedoch verschiedene Schwierigkeiten bei der Vertretung dieser Arbeitnehmer_innen, von den rechtlichen Fragen der Vertretung bis hin zu einem Mangel an Strategie für einen Teil der Dachgewerkschaft. Dennoch wurden in Brasilien Kollektive

speziell für diese Arbeitnehmer_innen gegründet, beispielsweise die Gewerkschaft der Arbeitnehmer_innen im interkommunalen Landverkehr im Bundesstaat São Paulo, die Gewerkschaft der Fahrer_innen im privaten Individualverkehr in Pernambuco, die Gewerkschaft der autonomen Fahrer_innen im privaten Individualverkehr im Bundesdistrikt sowie die Gewerkschaft der Fahrer_innen im privaten Individualverkehr im Landverkehr in Rio de Janeiro.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Seit den 2000er-Jahren suchen Gewerkschafter_innen internationale Unterstützung für die Lösung lokaler Konflikte und für produktivere Investitionen in der Region, in der sich die Fabriken befinden. Einige gewerkschaftliche Nord-Süd-Netzwerke führten zur Bildung von Weltarbeitnehmerausschüssen nach dem Vorbild des Europäischen Betriebsrats. Diese Gremien trugen zur Schaffung von Internationalen Rahmenvereinbarungen (IFAs) bei, wie im Fall von Volkswagen und Daimler, die die Standardisierung der Arbeitsbedingungen auf der Grundlage der ILO-Übereinkommen (C87, C98, C105, C182, C100, C155 und C159) berücksichtigen. Ein weiteres Beispiel für den Einfluss der brasilianischen Gewerkschaften ist die Gründung von IndustriALL Brasil im Jahr 2020, die aus der Einheit von CUT und FS sowie ihren angeschlossenen Gewerkschaften, Verbänden und Konföderationen hervorgegangen ist. Der Schwerpunkt liegt auf der Erarbeitung politischer Vorschläge für die Reindustrialisierung und die Organisation der Gewerkschaftsbewegung.

Auf nationaler Ebene ist die Politik zur Aufwertung des Mindestlohns ein wesentlicher gewerkschaftlicher Erfolg. Sie ist das Ergebnis eines Bündnisses zwischen den verschiedenen Gewerkschaftsdachverbänden, die sich in nationalen Kampagnen und Märschen nach Brasília (2004, 2005 und 2006) für eine reale Lohnerhöhung für die Arbeitnehmer_innen einsetzten. Die durchschnittliche Realloohnerhöhung betrug in der Folge von 2003 bis 2010 fast 45 Prozent. Darüber hinaus lagen zwischen 2004 und 2011 79 Prozent der unterzeichneten Vereinbarungen über der Inflation. In diesem Zeitraum konnten die in den 1990er-Jahren aufgelaufenen Lohneinbußen somit wieder aufgeholt werden, insbesondere bei den Bankangestellten, den Metallarbeiter_innen, den Beschäftigten in der chemischen Industrie und im Handel.

Die brasilianischen Gewerkschaften verloren während der Regierung von Michel Temer und Jair Bolsonaro enorm an politischem Gewicht. Durch die Arbeitsmarktreform haben sie nicht nur Mitglieder, sondern auch ihre Finanzierungsgrundlage verloren. Dennoch konnten sie sich weiterhin für Arbeitnehmer_innen einsetzen und kämpften während der Corona-Pandemie für den Erhalt von Arbeitsplätzen und die Gesundheit der Arbeitnehmer_innen. Viele Gewerkschaftsorganisationen gingen in dieser Zeit neue Wege, indem sie virtuelle Versammlungen abhielten, elektronische Informationskanäle zur Unterstützung der Arbeitnehmer_innen einrichteten oder sogar finanzielle und soziale Unterstützung für angeschlossene und nicht angeschlossene Arbeitnehmer_innen anboten. Der Druck der Gewerkschaftsbewegung war zudem aus-

schlaggebend für soziale Maßnahmen wie die Höhe finanzieller Soforthilfen während der Pandemie (*auxilio emergencial*).

Die brasilianische Gewerkschaftsbewegung steht gegenwärtig vor großen Herausforderungen. Dabei geht es nicht nur darum, Strategien zur Gewinnung neuer Mitglieder zu finden, sondern auch um Fragen im Zusammenhang mit neuen Technologien, künstlicher Intelligenz, der Umstrukturierung von Arbeitsplätzen und der Regulierung von Plattformökonomien. Die Gewerkschaften sind gefragt, sich an einer Politik zu beteiligen, die dem Prozess der Deindustrialisierung und der Reprimarisierung der Wirtschaft entgegenwirkt, deren Flaggschiff die Agrarindustrie ist, die nur wenige Arbeitsplätze schafft.

In der sogenannten 3. CONCLAT im Jahr 2022 formulierten die Gewerkschaften eine einheitliche Agenda mit zwölf Prioritäten, wobei der Schwerpunkt auf folgenden Punkten lag: Wiederaufnahme des Programms zur Anhebung des Mindestlohns; Einführung eines Grundeinkommensprogramms; Umsetzung aktiver Maßnahmen zur Schaffung von Arbeit und Einkommen; Implementierung eines Rechtsrahmens für einen umfassenden Sozial-, Arbeits- und Sozialversicherungsschutz; Förderung aktiver Beschäftigungs- und Einkommensmaßnahmen für Frauen, Schwarze, schwarze Jugendliche, Behinderte und LGBTQIA+; Gewährleistung des Schutzes für Arbeitslose; Beseitigung der Armut; Wiederaufnahme der Räte und thematischen Konferenzen zur Förderung öffentlicher Maßnahmen innerhalb der Bundesregierung; sowie eine Gewerkschaftsreform. Von diesen Forderungen wurden bisher der Mindestlohn umgesetzt, aber auch Räte zur stärkeren Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Gruppen und Gewerkschaften in Entscheidungsprozessen eingeführt sowie die gesetzliche Verpflichtung zum gleichen Lohnniveau für Frauen und Männern bei gleicher Tätigkeit beschlossen.

Die politische Nähe zur aktuellen Regierung hilft bei den Verhandlungen, allerdings ist die politische Konstellation in Brasilien weiterhin herausfordernd, sodass eine progressive und arbeitnehmer_innenfreundliche Politik nach wie vor schwer durchzusetzen ist. Zudem bleiben die strukturellen Herausforderungen innerhalb der Gewerkschaftslandschaft bestehen und nach der Einigkeit gegen die Bolsonaro-Regierung treten nun auch wieder ideologische Unterschiede zutage. Trotz aller Herausforderungen stehen die Gewerkschaften vor den sicherlich besten Bedingungen der letzten zehn Jahre. Die große Frage bleibt, ob sie diesen Moment zu nutzen wissen.

Dr. Christoph Heuser, Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brasilien

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Fabian Lischkowitz, Referent für Brasilien, Uruguay, Gewerkschaften und Handel
fabian.lischkowitz@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.